

**Del neocorporativismo y las  
políticas públicas a la  
governabilidad democrática  
inclusiva: estudio comparado  
sobre los grupos de presión  
en Centroamérica**

**Jean-Paul Vargas  
Johanna Leinius  
Dennis P. Pietri**



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

**Jean-Paul Vargas  
Johanna Leinius  
Dennis P. Petri**

Octubre, 2007

## Presentación de las y los autores

**Johanna Leinius**

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

**Dennis P. Petri**

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

**Jean Paul  
Vargas Céspedes**

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

# Tabla de Contenidos

	<i>Página</i>
<b>Presentación de las y los autores</b>	ii
<b>Tabla de contenidos</b>	iv
<b>Presentación</b>	1
<b>I. Construcción democrática centroamericana: <i>entre la representación y la representatividad</i></b>	17
<b>II. Del principios de separación de poderes a la necesidad de complementariedad</b>	42
<i>2.1 Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo</i>	42
<i>2.2 Gabinetes presidenciales</i>	47
<b>III. Parlamentos centroamericanos: entre la participación y el ejercicio del veto</b>	54
<i>3.1 El institucionalismo contextualizado</i>	55
<i>3.2 El impacto de las Asambleas Legislativas</i>	57
<i>3.3 Poderes constitucionales del Presidente en la relación con el Poder Legislativo</i>	66
<i>3.4 Poderes partidarios del Presidente en la relación con el Poder Ejecutivo y la influencia de la constelación de poderes y distribución de recursos en la Asamblea</i>	78
<i>3.5 Mecanismos de control político</i>	118
<i>3.6 Los jugadores con veto y su influencia en el proceso de formulación de políticas públicas</i>	144
<i>3.7 Establecimiento de la agenda en países Centroamericanos</i>	149
<i>3.8 Identificación de los jugadores con veto: pasos analíticos</i>	150
Primer paso: Jugadores con veto institucionales y partidarios	151
Segundo paso: Jugadores con veto partidarios	152
Tercer paso: Aplicación de la regla de absorción	152
Cuarto paso: Jugadores con veto no institucionales potenciales	152
<i>3.9 Identificación de los jugadores con veto en los países Centroamericanos</i>	153
Jugadores con veto en Guatemala	153
Jugadores con veto en Honduras	160
Jugadores con veto en El Salvador	163
Jugadores con veto en Nicaragua	171
Jugadores con veto en Costa Rica	174
Jugadores con veto en Panamá	181
<b>IV. El empoderamiento de los colectivos sociales y la emergencia de una gobernabilidad neocorporativa en la región centroamericana</b>	186
<i>4.1 Institucionalización de una cultura de rendición de cuentas en la región centroamericana</i>	186
<i>4.2 Institucionalización de la participación ciudadana en las políticas públicas</i>	193
<i>4.3 Las tendencias neocorporativas en Centroamérica: una interacción entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los colectivos sociales</i>	199

<i>4.4 La necesidad de desarrollar la participación en el proceso de formulación de políticas públicas</i>	201
<i>4.5 La escasa utilización de la iniciativa legislativa nacional</i>	216
<i>4.6 La oposición extra-parlamentaria: conflictos entre actores políticos y sociales</i>	218
<i>4.7 Las estrategias del Poder Ejecutivo para relacionarse con la oposición política: de la institucionalización de la concertación a la instrumentalización de la sociedad civil</i>	221
<i>4.8 El referéndum: una práctica poco desarrollada en Centroamérica</i>	222
<b>Una reflexión final</b>	239

## Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A efectos de entender mejor estos resultados se considera importante hacer una breve descripción de la estrategia metodológica aplicada. Se ha dado particular énfasis al trabajo de campo, con entrevistas y viajes a los países estudiados, para no caer en la trampa de los análisis institucionales a distancia. Esa metodología nos permitió cruzar, contrastar y superponer los marcos legales vigentes en cada país con la realidad del ejercicio del poder, la cultura política y las prácticas políticas dominantes.

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

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

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

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

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

La emergencia de una gobernabilidad de tipo neocorporativa en Centroamérica no puede ocultar la permanencia de situaciones conflictivas y potencialmente explosivas. La concertación por lo tanto es una necesidad no sólo para remediar a la crisis de la representación y agregación de intereses, pero también para contener la conflictividad social potencial que resulta de la insatisfacción con los mecanismos democráticos.

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

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

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

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

La complejidad de las sociedades actuales y de los actores que tienen la capacidad de ejercer una influencia activa sobre el proceso de políticas públicas, justifica entonces la participación de los colectivos sociales como una necesidad imperante para crear un punto de equilibrio de aquello que Tsebelis denomina estabilidad política y estabilidad democrática<sup>2</sup>. Esto no sólo para satisfacer los flujos constantes de demandas, sino sobre todo para tener un diagnóstico compartido, más acertado y reactivo a las preocupaciones de la sociedad, que en última instancia permitan pasar de la implementación de políticas de gobierno a políticas de estado, a favor de una visión de un modelo de desarrollo compartido.

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

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

---

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

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

---

*Jean Paul Vargas  
Johanna Leinius  
Dennis P. Petri*

La región centroamericana ha experimentado desde la década de los años noventa una evolución en la cultura política de sus sociedades. Sin duda alguna la transición a la democracia en países como Guatemala, El Salvador y Nicaragua contribuyó a una conciencia colectiva tanto de los actores políticos como los sociales para un ejercicio efectivo de los derechos políticos. También las agendas de la cooperación internacional favorecieron la implementación de procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones tanto locales como nacionales.

Centroamérica inicia la década de los años 90's en un proceso de reconstrucción de su tejido social que se ve abruptamente sumergido en la necesidad de redefinir un estado capaz de adecuarse a las tendencias globales internacionales, principalmente las financieras y comerciales. De forma paralela nuestras sociedades aún en el proceso de modernización y crecimiento de infraestructura, sufren las consecuencias nefastas de múltiples desastres naturales, erosionándose así fuertemente la moral y el espíritu de nuestras sociedades. Desde luego la ayuda internacional interviene de forma enérgica, y con los programas de atención a damnificados y reconstrucción de nuestras sociedades, la cooperación internacional asume un papel protagónico en la promoción de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas.

Fueron estas tendencias las que sin duda alguna contribuyeron a capitalizar el tejido social en la región, principal atención destacan los casos de Honduras y Nicaragua, pues muchas de las reformas al ordenamiento jurídico se lograron gracias a la conciencia adoptada por los tomadores de decisiones sobre el valor de la rendición de cuentas y la inclusión efectiva y real de los colectivos sociales más interesados y afectados en la formulación e implementación de las políticas públicas.

Centroamérica con sus 38.7 millones de habitantes, inicia el siglo XXI arrastrando el pesado lastre de conflictos y desequilibrios no resueltos, así como una serie de consecuencias por transformaciones generadas, con poco o escaso nivel de eficiencia, en los ámbitos políticos, económicos y sociales.

Las asimetrías que se observan entre los países, como a lo interno de ellos, revelan la persistencia de la dicotomía entre unidad y diversidad en el istmo, gestándose así un mosaico de sociedades con amplias y muy marcadas diferencias, a pesar de compartir una historia y cultura con puntos de encuentro. En un esfuerzo por comprender los viejos y nuevos desafíos de la región se destacan:

### *El desafío de la agenda propia*

Centroamérica ha sido históricamente una región abierta, expuesta a las influencias – y con frecuencia a las presiones –, del exterior. A esto debemos agregar su vulnerabilidad, tanto geográfica como ambiental y social. En la actualidad sufre las presiones de la globalización y el multilateralismo, de donde surge una agenda para la integración en la que prevalecen la lógica del intercambio comercial, la competitividad y el fortalecimiento de mercados.

Asimismo, los cambios vividos en los últimos años y en el mundo han introducido ajustes en las agendas de la cooperación internacional y en sus prioridades temáticas y geográficas. Esto es importante puesto que la asistencia para el desarrollo continúa siendo un elemento fundamental para las poblaciones de esta región. Además de secuelas económicas, el período de conflicto deja también una honda huella en el campo institucional y en el de los valores sociales. Aunque en Centroamérica existen canales de comunicación y una institucionalidad regional, por la fragilidad y precariedad que muestran deben ser fortalecidos para responder a las necesidades imperantes.

### *El desafío de las brechas sociales*

A pesar de haber superado los conflictos bélicos, la región presenta hoy índices de pobreza más altos que en el largo período de guerra. La profundización de este fenómeno estructural indica que Centroamérica retrocede de manera sostenible, ensanchando las brechas sociales de todo tipo. Al creciente abismo entre los ricos y los pobres debe agregarse la distancia entre las áreas urbana y rural, así como la brecha entre la Centroamérica femenina y la masculina; la de las personas migrantes y desplazadas; la indígena; la de las personas con discapacidad, etc.

Todo ello es el resultado de una insuficiente inversión en áreas como salud, educación y seguridad social, seguramente como consecuencia de la pérdida del norte de las prioridades verdaderas, las cuales tienden a ser sustituidas en muchas ocasiones por los *clientelismos* más perversos. Las enormes brechas sociales en la región desnudan el fracaso de las instituciones políticas para crear proyectos nacionales viables, lo que compromete gravemente el bienestar de los habitantes, y la estabilidad política y social de la región.

### *El desafío de la democracia*

Las preocupaciones en torno a la democracia se resumen, en gran medida, en la escasa autonomía del Estado frente a los grupos de poder y en la creciente polarización. En los hechos, la democracia en Centroamérica resulta ser más una práctica electoral que un auténtico régimen político democrático. Los comicios se han convertido en una práctica periódica, no en un mecanismo de legítima práctica de la acción política.

La desafección hacia los partidos políticos constituye una tendencia en toda la región, y el abstencionismo electoral, con excepción de Nicaragua es fiel reflejo de ello. La necesidad de democratizar las estructuras partidarias, y de promover relevos intergeneracionales, así

como la adopción de las acciones afirmativas y la incorporación real de las mujeres en la política, se mantienen hoy en día presentes en el área. Solamente Costa Rica, Panamá y Honduras, han adoptado leyes para asegurar la cuota femenina en la participación política; a pesar de esto, en ninguno de los dos casos, el cumplimiento efectivo del porcentaje, se ha convertido en una realidad.

### *El desafío de la ciudadanía y de la participación*

La participación política tiende a restringirse bajo lógicas neocorporativistas que perpetúan métodos de representación de los intereses de la sociedad civil, las cuales en ocasiones se expresan en agendas sectoriales que pueden caer en la exclusión y en bajos niveles de tolerancia al diálogo y la negociación, es decir presenciamos un conflicto innecesario entre la democracia representativa y la democracia participativa.

Si el ejercicio de la ciudadanía está vedado para enormes sectores de la población, lo está aún más para las mujeres y los grupos étnicos. Al lado de esto, consolidar la democracia en la región implica también garantizar que estos sectores accedan y ocupen puestos de decisión en los diferentes niveles políticos, como en las mismas estructuras sociales.

### *El desafío de la corrupción*

La corrupción ha permeado a las instancias públicas, como a otros sectores de la sociedad, y repercute negativamente en la dinámica de la sociedad y de la democracia. Como fenómeno social, la corrupción tiene hondos efectos sobre la gobernabilidad democrática y amenaza de manera directa “el tejido social” de las naciones centroamericanas. A pesar de que el tema de la probidad y la transparencia de los funcionarios públicos, se menciona frecuentemente como uno de los temas más importantes de la agenda centroamericana, es notable la escasez de reflexiones sistemáticas sobre la materia y, más aún, de propuestas para su abordaje por parte de la sociedad civil.

### *El desafío de la seguridad*

El rol de la institución militar no fue claramente definido tras la firma de los Acuerdos de Paz. Aunque en algunos casos se lograron avances en la subordinación de los militares al poder civil, hoy puede hablarse de una tendencia hacia la remilitarización en áreas que pasaron al control civil tras la firma de los Acuerdos. La tendencia ha tomado este rumbo, seguramente, por el aumento de los presupuestos de gastos de las fuerzas armadas, en perjuicio de las inversiones en el capital humano de nuestras naciones.

Al tratar de examinar las causas más profundas de esta situación, encontramos, como efecto colateral de la crisis del sistema educativo, un déficit de propuestas y de mecanismos de participación en casi todas las esferas de acción, atribuible en gran medida a las dificultades para generar investigación e investigadores que produzcan nuevas propuestas, a las carencias de la legislación que facilite la participación ciudadana, y a un esquema de capacitación y desarrollo de destrezas permanente que torne efectiva esa participación.

Aún el examen más superficial de la situación centroamericana, como el esbozado, arroja como resultado un panorama multidimensional y multitemático, que debe ser abordado atendiendo, por una parte, al contexto regional, y por la otra, observando la diversidad ístmica, nacional y local. Y es que en cada uno de estos ámbitos – local, nacional y regional –, las relaciones políticas, sociales y económicas adquieren una dimensión específica que debe ser observada a la luz del nuevo contexto internacional y de los procesos de transformación institucional.

La investigación precedida en los capítulos anteriores ha tenido como inspiración comprender las actuales tendencias del ejercicio de los derechos políticos y económicos de las y los centroamericanos en la política de sus respectivos países, que en términos nuestros hemos denominado como “*el oficio de la ciudadanía*”.

Según se mire, el concepto democracia puede significar algo distinto en función de coyunturas y circunstancias particulares, al punto de que no hay acuerdo total aún en torno a cuestiones fundamentales de las prácticas democráticas. Es más, bien podría decirse que la democracia no fue inventada de una vez por todas, y por tanto no se trata de un producto acabado que tiene siempre la misma forma y cumple todo el tiempo con iguales propósitos. Lo que no admite discusión es el hecho de que la democracia significa participación, sea la vigencia del derecho humano fundamental a tomar parte en las decisiones que afectan a la colectividad social.

Debemos preguntarnos cuáles instituciones, valores y prácticas necesita una sociedad para ser tenida como democrática; cuáles son los recursos, características y condiciones que aseguran que la ecuación territorio-gobierno-población puede caber en la noción de un Estado democrático, y así dar contenido a la polivalencia del concepto de democracia, y sentido concreto a la participación ciudadana.

La falta de concordancia entre el discurso y la acción política ha sido un factor importante para generar la crisis de confianza ciudadana que pesa sobre la clase política. La frustración colectiva por el déficit de soluciones para alcanzar un desarrollo añorado, también abarca al espacio local que enfrenta una problemática cada vez más compleja. La desconfianza creciente entre la sociedad civil y la sociedad política ha llegado a tales niveles de intolerancia, desafección y apatía, e incluso de desconocimiento entre sí como actores válidos, que no permite la construcción conjunta de proyectos de desarrollo nacional y local.

Esta situación arroja rasgos de una crisis existencial entre la democracia representativa y la democracia participativa, en la cual sus contradicciones parecieran ser atributos inherentes de los sistemas políticos, caracterizados por la falta de diálogo y negociación social.

Como bien se ha mencionado en secciones anteriores del presente documento, *el oficio de la ciudadanía* significa la participación de hombres y mujeres en un proceso por el cual los distintos interlocutores – políticos y sociales –, en función de sus propios intereses, intervienen directamente y a través de sus representantes en la toma de decisiones y en la ejecución de aspectos de la acción colectiva, como expresión de verdaderas democracias deliberativas e inclusivas.

Por lo tanto, la participación es una condición inherente y necesaria de las personas, ya que cuando influyen directa o indirectamente en los procesos de decisión y ejecución de políticas

públicas, expresan en toda su dimensión esa condición como actores sociales de una comunidad. A pesar de que es difícil lograr la participación directa de cada persona, es necesario considerar la viabilidad de la participación organizada que se fundamenta en el derecho constitucional de libre asociación y en la categoría de derechos humanos sociales de primera generación, orientados al disfrute de una vida con oportunidades económicas y al mayor acceso a servicios sociales básicos. En términos generales se podría indicar que el *oficio de la ciudadanía* puesto en práctica, sea por los espacios institucionalizados o no de participación se ha destacado por contribuir a:

- Promoción de mejores decisiones adoptadas por los respectivos gobiernos.
- Incidencia en la agenda de discusión con la colocación de temas estratégicos.
- Complementar los procesos de análisis, estudio y decisión de las políticas públicas con el “*expertise*” temático y pragmático que estas instancias sociales poseen en su cotidianeidad con las necesidades y oportunidades sociales.
- Dotar de mejores parámetros de legitimidad a grupos subrepresentados por las esferas de poder tradicionales.
- Contribuir a la confianza de los canales de comunicación entre el Estado y la Sociedad Civil en la consolidación de una visión más panorámica del sistema social, económico y político de cada país como de la región centroamericana en su totalidad.
- Desarrollar beneficios mutuos entre los intereses públicos y privados.
- Promoción inclusiva de actores sociales (estratégicos) en los recursos de poder.
- Promover adecuados mecanismos para la definición clara y compartida de responsabilidades en la implementación de los cambios por parte de los interlocutores políticos y sociales.

No existe duda alguna, de que en Centroamérica al igual que quizás en el resto de América Latina cada vez más se viene evidenciando una reconfiguración entre lo que constituye el espacio público y el espacio privado. Por tanto, estamos frente a una recuperación del concepto corporativo con nuevas atenuaciones dadas no solo por aspectos básicos como la cultura política, la ingeniería de los sistemas presidencialistas, sino también por particularidades derivadas a la mediatización de la política, la desafección hacia la política y lo político, como inclusive la adaptación que en nuestros días vive la democracia en términos de la gobernabilidad y la gobernanza.

Si bien abundan lecturas (Verdú 1975<sup>1</sup>; Meynaud 1978<sup>2</sup>, entre muchos más) que hacen referencias al concepto corporativo tradicional de orientación ideológica católica y conservadora, que pretende ofrecer un modelo de orden social, de gestión colectiva del conflicto, basado en la colaboración interclasista.

Hoy en día, con la necesidad de garantizar una adecuada legitimidad de origen como de ejercicio a la gestión pública, capaz entonces de canalizar las múltiples demandas sociales que desbordan al Estado; y cuyas respuestas sean de forma eficiente y eficaz, han obligado intrínsecamente a que los gobiernos centroamericanos de turno se sitúen en un proceso social caracterizado por la

---

<sup>1</sup> Pablo Lucas Verdú (1975). *La lucha por el Estado de Derecho*, Real Colegio de España, Bolonia.

<sup>2</sup> Jean Meynaud (1978). *Los grupos de presión*, Eudeba, Buenos Aires.

creciente predominancia de actores colectivos, las organizaciones de intereses de todo tipo, que mediatizan la acción social individual, y las formas de estructuración y conflicto (Pérez 1997)<sup>3</sup>.

Esta nueva visión del corporativismo, que a efectos de la presente investigación se ha categorizado como neocorporativismo, resalta lo que Manuel Pérez Yruela (1997, p.137 - 139) destaca como el papel de las organizaciones de intereses como instituciones de coordinación imperativa, que distribuyen entre sus miembros recompensas materiales y de *status*, convirtiéndose así en la arena en la que predominantemente los individuos pugnan por la obtención de tales recompensas. Agrega el autor, que las organizaciones crean identidades y lealtades, actúan para garantizar su propia supervivencia y se convierten en centros de poder e influencia sobre la base de su capacidad de cooptación y movilización social.

Si bien, la proliferación de colectivos sociales y su incidencia en la política pública en la región centroamericana ha constituido una forma para democratizar o al menos asegurar una inclusión más activa de la ciudadanía en la formulación, decisión, implementación e inclusive evaluación de las políticas públicas, especialmente en aquellos temas o problemas que requieren de una especial atención por el sector gubernamental. La práctica ha venido a evidenciar los problemas colaterales fundamentados primero en una diferenciación entre la ciudadanía interesada organizada y la no interesada sin bases o pertenencias organizativas, siendo esta última la más excluida incluso en los procesos participativos.

Una segunda externalidad, la constituye la misma fragmentación de los colectivos sociales, producto en una primera instancia por la especialización temática e inclusive ámbitos geográficos de intervención, pero además una fragmentación contribuida por la capacidad de posicionamiento en los espacios de discusión pública e incluso en algunos casos por la misma captación de fondos de la cooperación internacional.

Por tanto, la dispersión y en ocasiones falta de cohesión mínima común de los colectivos sociales opera como una fuerza centrífuga y centrípeta que erosiona los planteamientos y capacidad de incidencia en la política pública, provocando crecientes desigualdades en la construcción de vínculos institucionales, habilidad política e incluso para cooptar la atención pública como de los entes gubernamentales.

En el presente análisis comparado e integrado hemos asumido como meta sintetizar los principales hallazgos y conclusiones, generadas desde el momento de concepción del proyecto hasta su final, es decir, desde el trabajo de precisión conceptual que dio paso a la definición del protocolo de investigación aplicado en cada uno de los países de estudio, la supervisión y revisión de cada uno de los borradores nacionales, la aplicación de las encuestas a los diversos sectores – gobierno, parlamentarios, académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil y periodistas – y múltiples sesiones internas de discusión y análisis.

A efectos de dar una concordancia con los documentos nacionales, nuestras conclusiones se presentarán desde una visión comparativa – integrativa en cuatro secciones: **a)** la construcción democrática centroamericana, **b)** del principio de separación de poderes a la necesidad de

---

<sup>3</sup> Pérez Yruela, M., (1997), “Corporativismo y Estado del Bienestar”, en Giner, S. y Sarasa, S., eds., *Buen Gobierno y Estado del Bienestar*, Barcelona: Ariel. Páginas 133-150.

complementariedad, **c)** parlamentos centroamericanos: entre participación y obstruccionismo; y **d)** políticas públicas y tendencias neocorporativas en la región centroamericana. Por último se agrega una breve sección a efectos de poder contribuir en nuevas orientaciones de investigación vinculadas a la temática analizada.

## I. Construcción democrática centroamericana: *entre la representación y la representatividad*

Mientras que en la década de 1970, Costa Rica era el único estado centroamericano que gozaba de un régimen democrático, al finalizar el Siglo XX, específicamente desde 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala, por primera vez en la historia centroamericana, los países de la región estaban gobernados por presidentes civiles, surgidos de elecciones libres y multipartidistas. Este escenario fue producto de los esfuerzos pacificadores iniciados desde finales de la década de 1970, plasmados en forma definitiva en el Acuerdo de Paz suscrito en la Ciudad de Guatemala en agosto de 1987, más conocido como Esquipulas II.

Esta iniciativa, que tuvo su origen en el documento “Una Hora para la Paz” – propuesta por el Presidente Oscar Arias – resulta alentadora, pues permitió demostrar la efectividad del diálogo y la negociación como vía válida para la resolución de conflictos regionales y nacionales, como lo han evidenciado los procesos nacionales de paz que tuvieron lugar especialmente en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

Si concebimos la democracia como un particular sistema de procesamiento y resolución de conflictos intergrupales en cuyos resultados domina la incertidumbre, se insiste en la necesidad de la existencia de una gama variable de notas peculiares entre las que destacan: el reconocimiento, como una característica permanente de la actividad política, de la existencia de intereses antagónicos y de la organización tendiente a satisfacerlos; el procesamiento y la liquidación de los conflictos conforme a reglas especificadas *a priori*, explícitas, potencialmente familiares para todos los participantes y que solo pueden ser modificadas de acuerdo con reglas; y finalmente, el uso de la fuerza física, organizada de manera permanente, regulado mediante normas que especifican las contingencias en las que puede aplicársela universalmente y *ex ante*. (Alcántara 1993, p. 131)<sup>4</sup>

Hoy en día las democracias centroamericanas a 20 años de la firma de los Acuerdos de Paz se encuentran en una nueva encrucijada, la cual vuelve a ser de nuevo el reconocimiento de la efectividad del diálogo y la negociación por las vías del Estado de Derecho para canalizar la conflictividad política y social de nuestras democracias, contribuyendo así a una revalorización de la política, es decir, volver a creer en la política y en lo político.

Centroamérica, vista como región, carece en la actualidad de un fortalecimiento de su institucionalidad democrática, sin duda alguna serían múltiples los problemas patológicos que se podrían identificar en sus sistemas políticos, pero ello solo vendría a generar quizás un escenario apocalíptico sobre la realidad regional. Los procesos de transición democrática, principalmente en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, si bien contribuyeron a canalizar e institucionalizar por medio del Estado de Derecho a la oposición política, lo cierto es que la capacidad efectiva de la

---

<sup>4</sup> Alcántara, Manuel (1993). “El sentido del sistema político democrático en los países de América Latina ¿democracias inciertas o democracias consolidadas?”. En: *Democracia y Democratización en Centroamérica*, Régine Steichen (compiladora). Editorial Universidad de Costa Rica, San José.

ingeniería electoral, al menos desde la década de los años ochenta y hasta la actualidad ha manifestado tendencias de sub-representación o sobre-representación política<sup>5</sup>.

La llegada de sistemas democráticos en la región centroamericana se violentó con un caudal de demandas sociales insatisfechas, tanto por la cantidad como la calidad de las mismas, así como un predominio de una visión al corto plazo por los gobernantes y los gobernados, dejando así una plataforma de acción gubernamental orientada más por políticas de gobierno que por políticas de estado. El resultado directo fue sin duda alguna clamar los intereses de las clases dominantes quienes a su vez se legitimaban, al menos parcialmente, con satisfacer demandas coyunturales de la sociedad.

No obstante, los problemas de una sociedad marcada por el conflicto armado, la división de clases sociales y el olvido del estado en la atención primaria de los servicios sociales, principalmente salud y educación, sobrepasó el caudal que los nuevos regímenes democráticos podrían canalizar en el corto plazo. El resultado primario fue entonces la proliferación de organizaciones sociales en la atención de aquellos servicios que el Estado de forma voluntaria e involuntaria había descuidado.

La historia de la región centroamericana ha sido, hasta ahora, una historia de democracias fragmentadas, un entorno geográfico y político caracterizado por las asimetrías existentes entre el desarrollo económico y social de sus naciones. Esta región ha sido y sigue siendo una tierra de contrastes pronunciados, en la cual convive la opulencia ofensiva con la masificación de las carencias más elementales, esas que permiten tener una vida medianamente digna.

El contexto político de la región, a su vez, por más de dos décadas, solamente ha podido consolidar la democracia electoral, no una democracia suficiente, caracterizada por la

---

<sup>5</sup> “La primera mitad de la década de 1990 se caracterizó por la existencia de dificultades en pro de la institucionalización en el marco de un agudo proceso de desafección política. Los prolegómenos de las elecciones de 1990 contemplaron la disputa de Efraín Ríos Montt con la Corte de Constitucionalidad que le impedía ser candidato por su condición de expresidente golpista. A pesar de los elevados índices de popularidad de Ríos Montt, finalmente no concurrió a los comicios, que fueron ganados por Jorge Serrano Elías, en la segunda vuelta frente a Jorge Carpio. Sin embargo, Ríos Montt continuó teniendo un destacado papel dentro de la vida política, siendo el secretario general del FRG y el líder ideológico de su partido. Las elecciones reflejaron un nivel de abstención superior al 50% en la primera vuelta y 70% en la segunda. Esto reflejaba por un lado la suspicacia y la falta de confianza de la población en el sistema político nacional, y la falta de consolidación y legitimación del sistema democrático. Por otra parte conformaron un congreso en el que ningún partido se alzó con la mayoría absoluta y en el que el partido del Presidente, Movimiento para la Acción y la Solidaridad (MAS) contó con 18 de 116 diputados. El gobierno de Serrano Elías comenzó con un tímido proceso de reformas económicas estructurales, continuó con las negociaciones de paz con la URNG y no dejó de verse envuelto en violaciones a los derechos humanos. Falto de apoyo de apoyo político en el Congreso y en medio de la protesta popular por la carestía de la vida, de presiones de las fuerzas armadas y de acusaciones de corrupción, en mayo de 1993, Serrano Elías disolvió inconstitucionalmente el Congreso y la Corte Suprema, manifestando que gobernaría por decreto mientras se elaboraba una nueva Constitución. La decidida actuación de la comunidad internacional hizo intervenir a las Fuerzas Armadas. Serrano Elías huyó del país y el Congreso eligió a Ramiro de León Carpio, hasta entonces procurador de los Derechos Humanos, presidente hasta el final del mandato. La petición del nuevo presidente de la autodisolución del Congreso y de la Corte Suprema para elegir nuevas instituciones contó con la oposición de las mismas. Finalmente de León Carpio consiguió la aprobación de una reforma constitucional avalada por el electorado en un referéndum celebrado en 1994 y la convocatoria de elecciones legislativas para agosto de ese mismo año”. Tomado de Alcántara Manuel y Freidenberg Flavia. 2006. *Desarrollo nacional, cambios de Gobierno y procesos electorales: México, América Central y el Caribe. En: Reformas económicas y consolidación democrática (1980-2006)*. Editorial SINTESIS S.A. España. p. 359 y 360.

participación real y efectiva de la ciudadanía. La transición democrática posibilitó, con la única excepción de Costa Rica, un cambio de régimen que permitió el tránsito de los gobiernos militares totalitarios a la elección de autoridades civiles escogidas –o a la mejor solamente votadas- en procesos casi siempre transparentes, pero en todo caso periódicos. Se impuso, como resultado inmediato, un régimen mínimo de respeto a los derechos humanos, básicamente los civiles y políticos, como premisa de superación del autoritarismo.

Las políticas públicas que a finales de la década de los ochentas se habían conceptualizado bajo la necesidad de articular mayor cobertura, mayor calidad y eficiencia en el costo, fueron a inicios de los años noventa modificando sus esquemas para priorizar el costo sobre la calidad y con ello sacrificar la cobertura de la atención pública. Esta situación vino a provocar en países como Guatemala y Nicaragua una fuerte brecha entre lo urbano y lo rural, especialmente en el primer caso con un mayor impacto hacia las poblaciones indígenas y en el segundo hacia las poblaciones afrocaribeñas.

Los partidos como colectivos sociales no son instituciones estáticas ya que se encuentran en un proceso continuo de cambio, el cual está fuertemente vinculado con dos grandes fenómenos en constante interrelación: por una parte, el diseño, ejercicio y reformas del sistema electoral y del sistema de gobierno de un determinado régimen político, y luego, la cultura política de las élites gobernantes y de la ciudadanía, así como hechos políticos concretos en un espacio y territorio.

El fenómeno de la desafección política como producto de la desconfianza en los partidos políticos, continúa siendo uno de los principales retos que afecta la calidad de nuestras democracias. Las prácticas clientelares, el abuso de los poderes derivados del ejercicio de la institucionalidad informal, el obstruccionismo, la corrupción y el clima de impunidad, entre muchos otros males, son parte de esa influencia multicausal y multidimensional que atenta contra la calidad de los partidos políticos de nuestra región.

Para comprender en una visión simple y sencilla, los efectos de la ingeniería electoral en cada uno de los sistemas centroamericanos en términos de la capacidad de representación del sistema, se recurre al análisis del “*Número Efectivo de Partidos Parlamentarios*”, es decir al Índice Laakso y Taagepera, el cual se utiliza para la medición del fraccionamiento del sistema de partidos a partir de los caudales electorales o escaños obtenidos por los partidos políticos. Su uso permite establecer cuántos partidos tienen relevancia sistémica a partir del comportamiento electoral como la composición de los escaños, para tener un mejor criterio de análisis sobre el tipo de sistema de partidos, más allá del número total de partidos que han alcanzado una representación en el Parlamento (Vargas 2007<sup>6</sup>). La fórmula para calcular el número de partidos efectivo (N) es:

---

<sup>6</sup> Vargas, Jean Paul (2007). “La falta de acceso a la justicia como factor de exclusión social”. In Fernando Carrillo, Luis Alberto Cordero (Ed.), *Hacia el buen gobierno: tareas aún pendientes*, San José, Fundación Arias, p. 40-56.

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2}$$

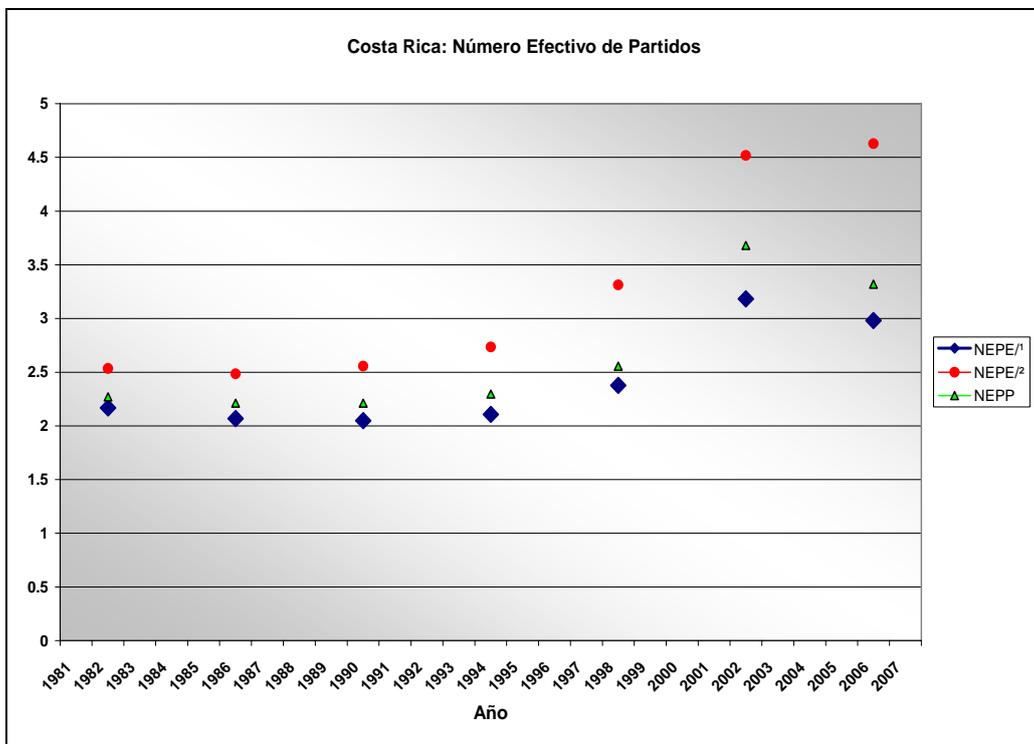
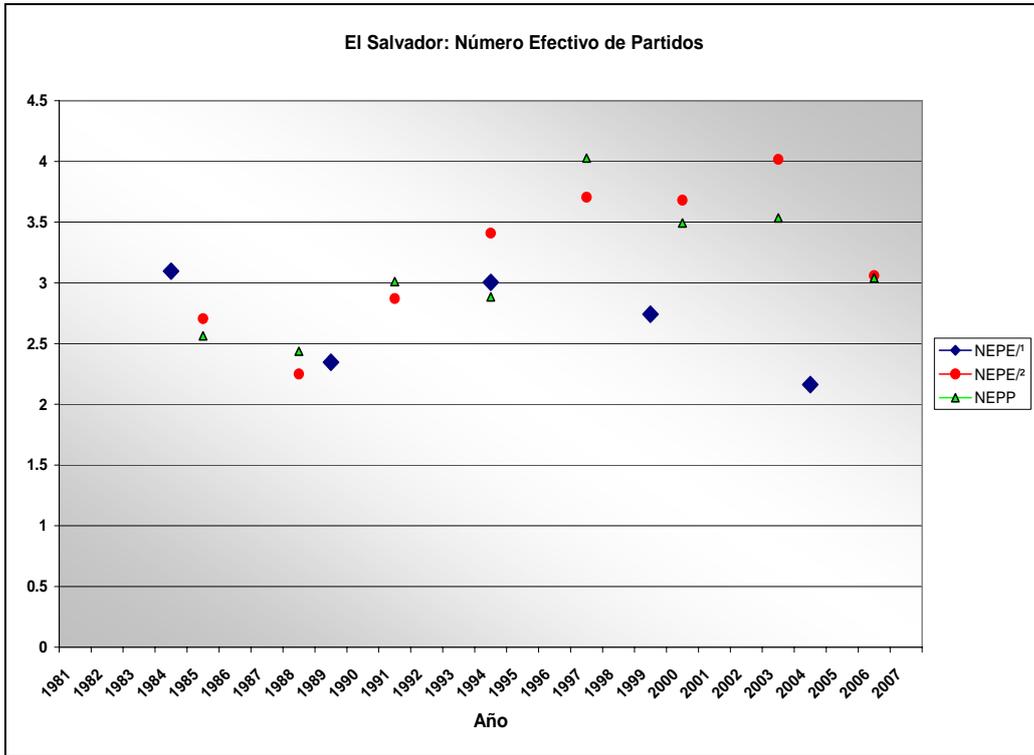
*Donde  $P_i$  = al porcentaje de escaños total que tiene en la legislatura cada uno de los partidos*

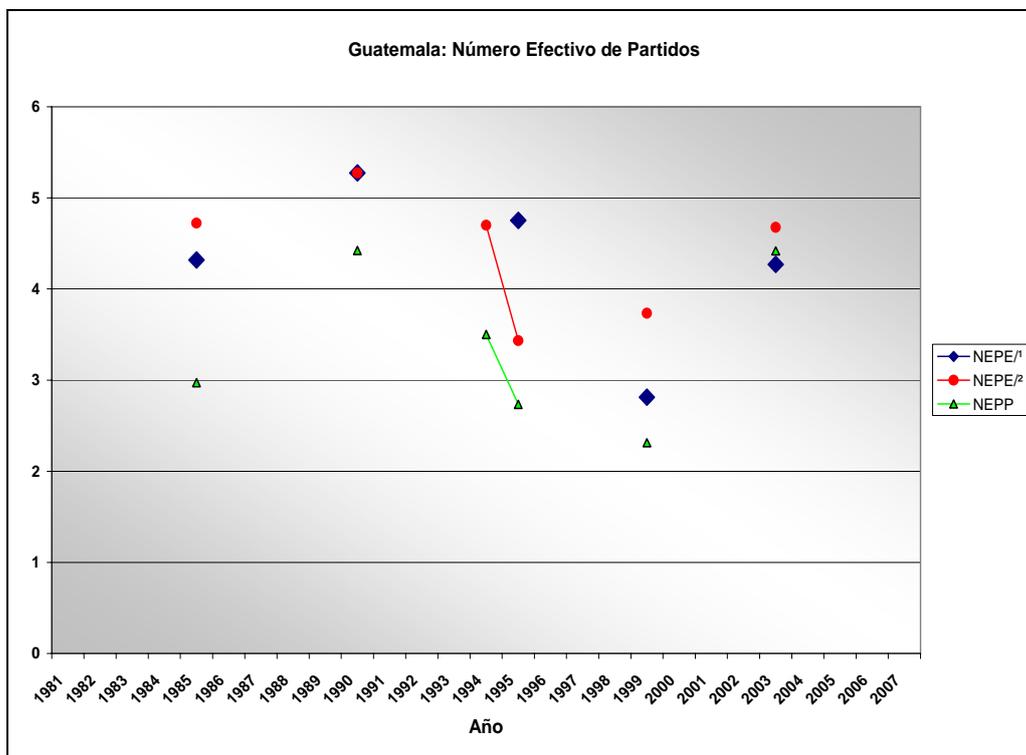
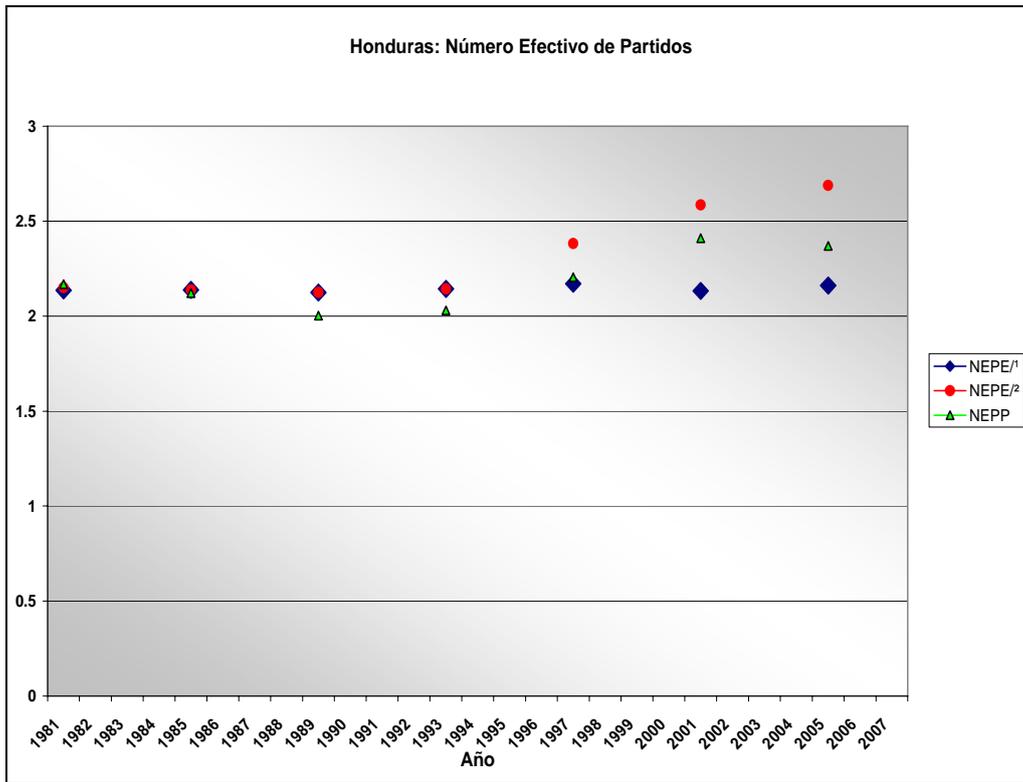
Al analizar el comportamiento del sistema de partidos en los procesos electorales centroamericanos de la década de los años ochenta a la fecha se destaca que la región ha experimentado procesos de sub-representación y sobre-representación de la representatividad parlamentaria en comparación con el voto legislativo y el voto a nivel presidencial.

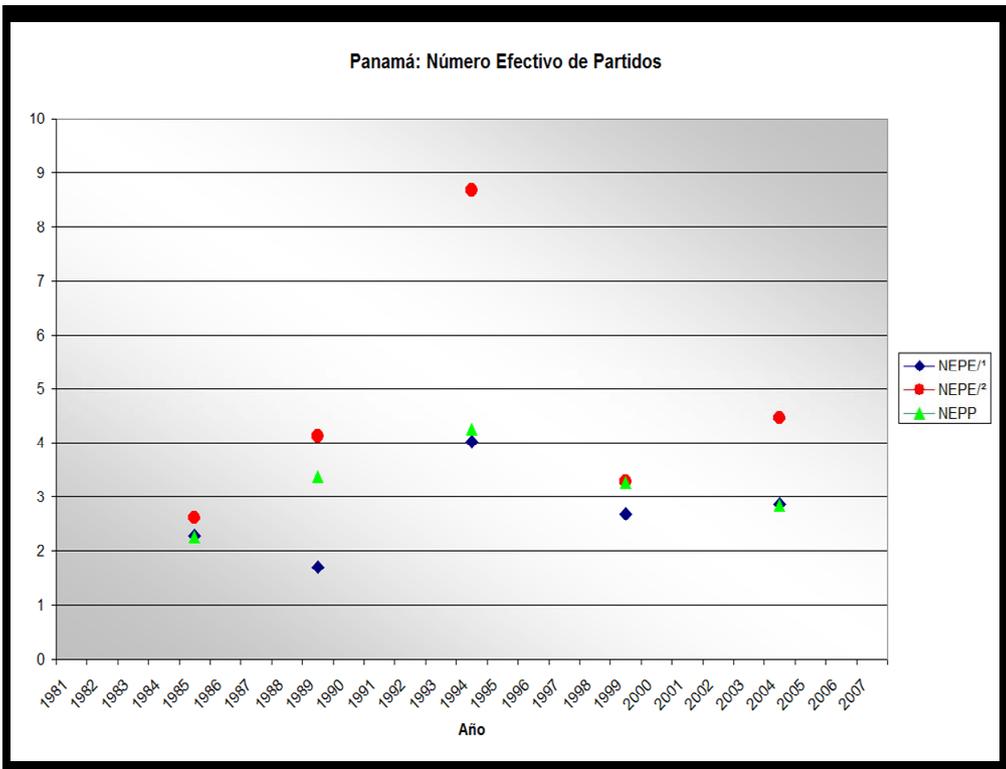
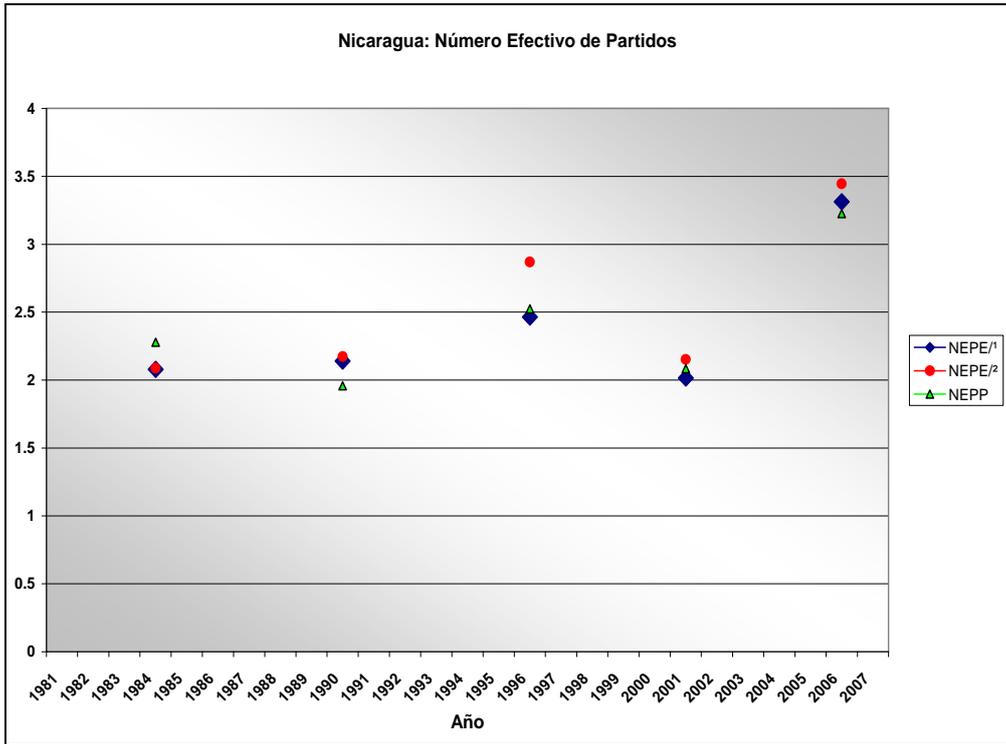
La ingeniería electoral, aún guardando las distancias de los diseños electorales en cada uno de los países, ha contribuido a mitigar la proliferación de Poderes Ejecutivos sin mayorías legislativas, siendo el sistema de partidos a nivel presidencial el que tiende en promedio regional a ser el menos fragmentado. Situación que viene a evidenciar la capacidad de los sistemas electorales para canalizar por la vía de la representación política partidaria los clivajes sociales.

Casos como Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y Guatemala muestran en la actualidad un crecimiento de la fragmentación del sistema de partidos políticos, mientras que El Salvador por su parte viene registrando un decrecimiento de su sistema de partidos políticos. Los países con menor fragmentación en sus sistemas de partidos son Honduras y El Salvador. Seguidos por Panamá, Nicaragua, Costa Rica y Guatemala. A su vez, Nicaragua es el sistema de partidos, cuya fragmentación refleja la mayor similitud en su comportamiento histórico (analizado desde: el voto presidencial, voto legislativo y asignación de escaños).

A continuación se presentan los gráficos del número efectivo de partidos políticos, calculado con los votos presidenciales (NEPE/<sup>1</sup>), con los votos legislativos (NEPE/<sup>2</sup>) y con los escaños legislativos (NEPP).







Se debe destacar que para ningún país y en ningún proceso electoral se ha considerado el impacto de las escisiones parlamentarias, las cuales sin duda alguna vienen a impactar considerablemente el número efectivos de fuerzas parlamentarias.

Si bien en la actualidad, se pueden encontrar múltiples opiniones y comentarios que enfatizan en la crisis del sistema de partidos, a lo cual sin duda alguna la región centroamericana no escapa, haría falta meditar si estamos realmente ante una crisis del sistema de partidos, o será quizás ante la necesidad de un nuevo realineamiento del sistema de partidos, e incluso del sistema electoral y el sistema de gobierno.

Por su parte los colectivos sociales tampoco escapan a muchos de los males que agobian a la clase política, especialmente cuando hacemos hincapié en procesos de democratización interna, incorporación de la equidad e igualdad de género, así como la transparencia en la gestión, ahora vista como la gestión sobre lo público.

Pasquino (1997a)<sup>7</sup> alertaba que la formulación de las políticas públicas no deba considerarse exclusivamente desde los partidos políticos, puesto que es natural que con el pasar del tiempo la naturaleza misma de los partidos pueda sufrir transformaciones, pero sin duda alguna la crisis que afecta a los partidos se deriva no sólo de la multiplicación de los agentes participantes del proceso de formulación de las políticas públicas, sino también de la falta de capacidad para la rendición de cuentas que los agentes distintos de los partidos presentan y pueden permitirse.

Si partimos de la definición de Arbós & Giner (1996, p. 41)<sup>8</sup> al concebir por corporación cualquier institución social asociativa formada por individuos o coaliciones para alcanzar un conjunto de fines explícitos mediante un ordenamiento de la conducta de sus miembros según criterios de jerarquía interna, coordinación imperativa y normas para el acceso, reparto, partición y exclusión diferenciales de los bienes escasos que se pretenden controlar, por lo cual corporativismo sería la presencia hegemónica de las corporaciones en una sociedad dada.

Al concebir la gobernabilidad democrática basada en la necesidad de contar con políticas públicas eficaces y eficientes, además con legitimidad – sea esta de origen o de ejercicio – podríamos concebir que en la región centroamericana cada vez más se está dando un giro hacia una gestión pública afianzada en el manejo colectivo del conflicto, el cual no siempre es resuelto de forma estructural y tiende en ocasiones a una intervención de contingencia por parte de las instituciones gubernamentales.

Si regresamos a Arbós & Giner (1996) enfatizaríamos en que existen dos características que sobresalen en las sociedades corporativas: a) la presencia estratégica y preeminente de los intereses organizados, y b) la opción prioritaria de solución de conflictos mediante el pacto, el acuerdo y la concertación entre las partes.

---

<sup>7</sup> Pasquino, Gianfranco (1997), “Por qué y como estudiar la oposición”. En Gianfranco Pasquino (ed.), *La oposición en las democracias contemporáneas*, Washington D.C., BID e Internacional IDEA.

<sup>8</sup> Arbós, Xavier y Giner, Salvador (1996). *La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Editorial Siglo XXI, Madrid.

No obstante en la praxis política centroamericana podemos identificar que la mayor parte de los procesos de negociación no se dan necesariamente con todos los actores sociales y políticos involucrados y con intereses externados, y en una segunda instancia los intereses organizados se encuentran segmentados y priorizados no solo entre los colectivos sociales sino también entre los mismos partidos políticos.

Por tanto, la crisis de gobernabilidad puede ser consecuencia no tanto de la participación de muchos agentes en la asignación de recursos y valores escasos, ya que puede deberse a la mayor o menor posibilidad que la mayoría de dichos agentes tienen de no verse nunca obligados a responder de sus opciones, su influencia, sus repercusiones en el proceso de formulación de políticas y sus consecuencias. Entonces, la crisis de gobernabilidad afectará por fuerza al espacio político y a la naturaleza democrática de los regímenes centroamericanos y al mismo tiempo los redefinirá (Pasquino 1997a, p.35-47).

Al concebir la relación entre gobierno, partidos políticos y políticas públicas tiende a ser fundamental la rendición de cuentas de los encargados de la adopción de decisiones y las repercusiones de la formulación de políticas de los partidos en la gobernabilidad del sistema político. Para Pasquino (1997a) esta afirmación adolece de un error fatal, parece dar por sentado que, si los dirigentes del gobierno, en su papel de formuladores de políticas, son receptivos rinden cuentas, el resultado será automáticamente la gobernabilidad. En realidad, dicho resultado parece más probable, si los dirigentes del gobierno son también dirigentes del partido; en este caso, el postulado es que la organización del partido aportará un vínculo fundamental entre las preferencias de los votantes y las políticas del dirigente.

La realidad regional muestra de nuevo fuertes diferencias a lo interno de sus sistemas políticos, pues mientras en Costa Rica la Constitución Política prohíbe la vinculación política partidaria del Presidente, por ejemplo, en la actualidad en sistemas como Panamá y Honduras, el Presidente no posee incompatibilidad para asumir el liderazgo político partidario. Si partimos de que la crisis de gobernabilidad puede verse entre múltiples causas de un fenómeno multidimensional a la capacidad de rendición de cuentas sobre las opciones, influencia y repercusiones en la formulación de la política pública, se requiere entonces devolvernos unos cuantos pasos hacia atrás y comprender *¿cuál ha sido la participación de la oposición parlamentaria en nuestros sistemas presidencialistas?*

La capacidad efectiva de la oposición tiende a ser fundamental porque los análisis de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo no pueden descansar únicamente en las condiciones electorales que los determinan, sino también deben abarcar las dinámicas de gestión en los mismos. Sin duda alguna la efectividad de la oposición parlamentaria se encuentra profundamente determinada al hecho de si el Poder Ejecutivo cuenta o no con mayorías legislativas, lo cual a su vez nos lleva a otra interrogante *¿cómo se puede gobernar hasta el siguiente proceso electoral?*

Al respecto Ackerman (2000)<sup>9</sup> señala tres posibles escenarios. En un primer escenario es el énfasis a un ejercicio activo de negociaciones, o como él le denomina *“la esperanza madisoniana”* a través de las cuales se puedan llegar a fórmulas de atenuación que permitan

---

<sup>9</sup> Ackerman, Bruce (2000), “The New Separation of Powers”. En *Harvard Law Review*, Vol. 113, N° 3 (Jan, 2000).

combinar algún nivel de razonamiento y permita en términos de Tselis (2002) lograr la identificación de un punto ganador entre los jugadores con poder de veto.

El segundo escenario lo constituye la ruptura institucional o “*la pesadilla linziana*”, el cual se basa en ver el cómo sucumben las constituciones a manos de presidentes frustrados que desbandaban congresos intransigentes y se instalaban ellos mismos como caudillos con la ayuda de los militares o de plebiscitos extraconstitucionales. El tercer escenario sería entonces un punto intermedio entre evitar “*la pesadilla linziana*”, pero sin cumplir “*la esperanza madisoniana*”, es decir una situación que en lugar de establecer una confrontación absoluta, ambos poderes puedan sólo retraerse en su tendencia hacia las descalificaciones y calumnias interminables, siendo la tendencia un continuo de recriminaciones mutuas y estancamiento político.

Los sistemas políticos centroamericanos se encuentran en un fuerte proceso de cambio y transformación, visto desde las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. La acentuación de Ejecutivos sin mayorías legislativas, han generado como consecuencia directa que la forma de hacer política desde la arena parlamentaria retome la configuración inicial del sistema presidencialista. Es en éste sentido que se resalta que el presidencialismo es un tipo de expresión del sistema presidencialista en el cual se da como resultado de la institucionalidad formal o informal una concentración del poder hacia la figura del Presidente.

En la actualidad, la ingeniería de nuestros sistemas políticos exige que las y los operadores de la política tengan mayor capacidad de negociación para la construcción de zonas de acuerdo, pues el *status quo* estará siempre empujando hacia el bloqueo y la parálisis, más aún en escenarios de fragmentación parlamentaria y de baja disciplina y cohesión intrapartidaria.

Arias (1980) señalaba que los legisladores son hipersensibles a todos los síntomas de inquietud del electorado y se alarman ante cualquier manifestación de hostilidad, debido a la poca defensa y respaldo que tienen de sus partidos políticos. Por tanto, agrega el autor, solo un partido fuerte y disciplinado, capaz de mantener firmes sus líneas en las controversias que surjan, podrá hacer frente a la dura lucha de ideas que oponen los grupos de interés. “*Sólo con el respaldo de un partido puede el legislador tratar de resistir las presiones a que se ve sometido. Definitivamente, el congresista aislado es fácil presa del grupo de interés*” (Arias 1980, p. 95)<sup>10</sup>

Si extrapolamos a Reniu (2001, p. 113)<sup>11</sup> al sistema presidencialista, se podría argumentar que cuanto mayor sea la capacidad de la fracción de gobierno o directamente del Poder Ejecutivo para atender las propuestas de la oposición parlamentaria, menores serán los incentivos de esta en articular coaliciones parlamentarias estables con la bancada oficialista. Igualmente, conforme más capacidad tenga el Poder Ejecutivo para atender las propuestas de la oposición extraparlamentaria, menores serán los incentivos de esta en vincularse de forma coyuntural o estructural con las fracciones de oposición parlamentarias.

---

<sup>10</sup> Arias, Oscar (1980). *Grupos de presión en Costa Rica*, Editorial Costa Rica, San José.

<sup>11</sup> Reniu Vilamala, Joseph M<sup>a</sup> 2001 “Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996”. Tesis de Grado para optar al Título de Doctor en Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Barcelona, Barcelona.

Por tanto, la fortaleza de la fracción oficialista en ejercer una influencia política del Poder Ejecutivo se encuentra caracterizada por la necesidad y el coste de transacción de votos para la obtención de una mayoría legislativa determinada. Ante una situación de una bancada oficialista por articular mayorías legislativas por poco margen y menor fragmentación en la oposición parlamentaria, mayor será la capacidad de los partidos de la oposición para condicionar sus votos, los cuales tendrán un precio de transacción elevado.

En una relación en la cual la fracción oficialista no puede articular por sí misma una mayoría legislativa, por un amplio margen, con lo cual requiere transar con varios legisladores de oposición, ello sumado a una amplia fragmentación en la oposición parlamentaria, entonces la capacidad de los partidos de la oposición para condicionar sus votos dependerá de la oferta misma de la oposición, y solo en situación de un voto decisivo final de coalición ganadora se obtendrá un coste elevado de transacción.

No obstante, queda aún la tarea pendiente por cuantificar *¿cuál ha sido la participación de la oposición parlamentaria en nuestros sistemas presidencialistas?* Si bien, es muy distinto tener un partido presidencial con la mitad de la legislatura y cinco partidos en la oposición con un 10% cada uno, que tener un partido opositor con la otra mitad en el Parlamento. En la primera situación el presidente tendrá más oportunidades de coaligarse con algunos de los partidos y conseguir las tan ansiadas mayorías legislativas” (Altman 2001, p. 11)<sup>12</sup>.

Strøm (1990, p. 70) argumenta que en cuanto mayor es la influencia potencial de la oposición, menores serán los beneficios relativos del gobernar, y por lo tanto mayor será la probabilidad de un gobierno de minoría. Altman (2001, p. 11) agrega que si bien es cierto, estas diferencias se encuentran capturadas en el índice Laakso – Taagepera, este índice no da cuenta de la influencia potencial de la oposición; para ello se requiere tomar en cuenta tanto el tamaño del partido presidencial, como el grado de fragmentación de la oposición.

Entonces medir la fragmentación como el número efectivo de partidos puede resultar inadecuado para representar la realidad y el tipo de relaciones entre poderes. Por ello, Altman & Pérez - Liñán han desarrollado un índice de oposición efectiva (IEO) que es un promedio ponderado de los partidos de gobierno, tendiente a medir el poder de la oposición (Altman 2000, p. 8)<sup>13</sup>. Su cálculo permite incorporar en la medición una penalización de la capacidad de influencia de la oposición a partir de sus niveles de fragmentación parlamentaria (García & Martínez 2002, p.346).<sup>14</sup> Siendo su fórmula:

---

<sup>12</sup> Altman, David (2001). “Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura”. En *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 8 y 9 (2001) págs. 385- 410. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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).

$$\mathbf{IEO} = \frac{\left( \frac{\sum \mathbf{o}_i^2}{\sum \mathbf{o}_i} \right)}{\left( \frac{\sum \mathbf{g}_i^2}{\sum \mathbf{g}_i} \right)}$$

*“Donde  $\mathbf{O}_i$  es la porción de legisladores para el partido iésimo en la oposición y  $\mathbf{g}_i$  es la porción de legisladores del partido presidencial. Este índice tiende a cero cuando el partido de gobierno controla toda la legislatura y tiende a 1 cuando el “partido típico” de la oposición tiene el mismo tamaño que el partido de gobierno.”*

Este índice puede adquirir valores superiores a 1 cuando la oposición es más poderosa que la fracción oficialista. No obstante, su aplicación e interpretación presume la coherencia de los partidos de oposición y no toma en cuenta las posibles variaciones a lo interno de ella, así como el potencial efecto debilitante sobre la capacidad de influencia de la oposición (García & Martínez 2002, p.347).

La oposición efectiva se manifiesta cuando los partidos políticos de oposición tienen influencia en el proceso de formulación de las políticas públicas. Si esta influencia es concretizada en la aprobación de las leyes, entonces puede entenderse que estos actores políticos se han conducido con éxito y éste es entendido aquí como el logro, sea del Poder Ejecutivo o de la oposición, de ver aprobados sus proyectos de ley en el Parlamento (Jiménez 2006, p. 22)<sup>15</sup>

Al aplicar el Índice Efectivo de Oposición a la región centroamericana desde la década de los años ochenta a la fecha se desprende que posterior a la firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas II, la región ha experimentado un incremento en los índices efectivos de la oposición

Solamente los sistemas políticos de Honduras y Nicaragua (efecto transfuguismo) han experimentado una oposición parlamentaria con mayor poder efectivo que la fracción de gobierno En Costa Rica (2002 - 2006) y Guatemala (2004 - 2008) el fenómeno del transfuguismo ha afectado la capacidad efectiva de la oposición, en el primer caso implicó un decrecimiento, mientras que en el segundo un incremento

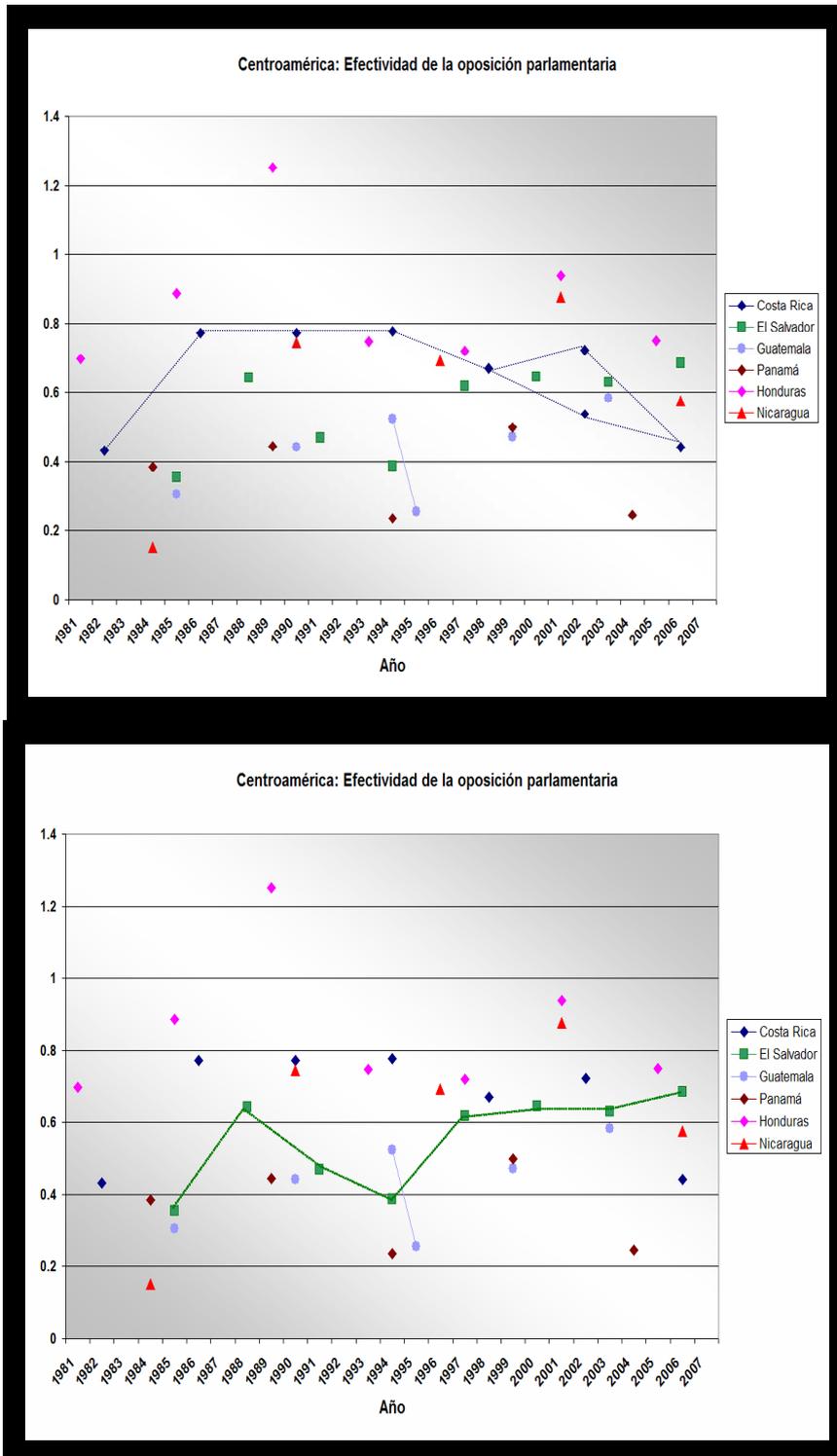
En la actualidad países como Costa Rica, Nicaragua y Honduras se encuentran experimentado un decrecimiento en la efectividad de la oposición, mientras que Guatemala y El Salvador un incremento, por su parte Panamá mantiene un comportamiento histórico cuya oposición se encuentra con inexistentes márgenes de efectividad.

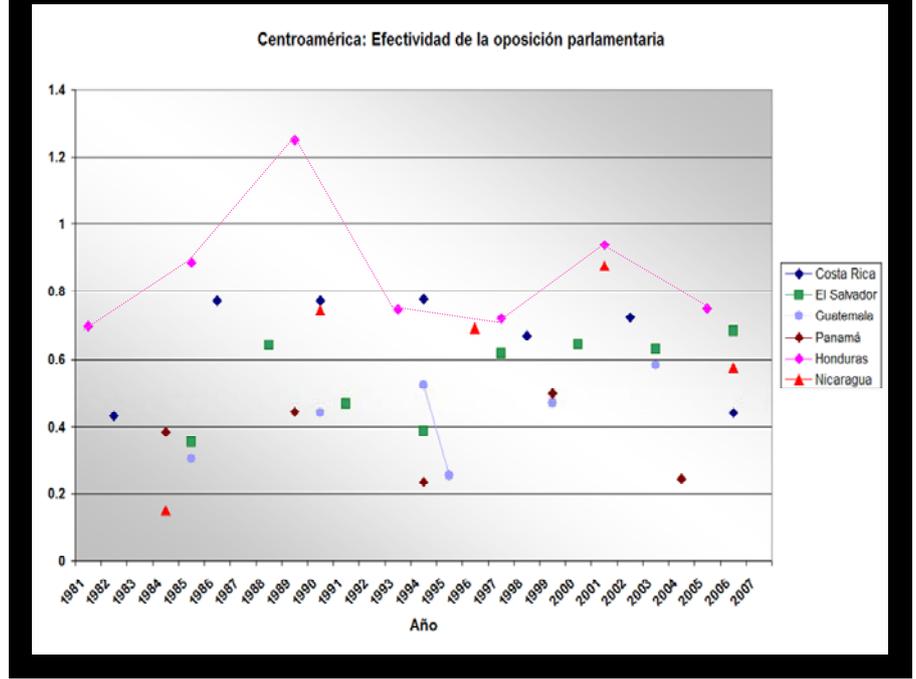
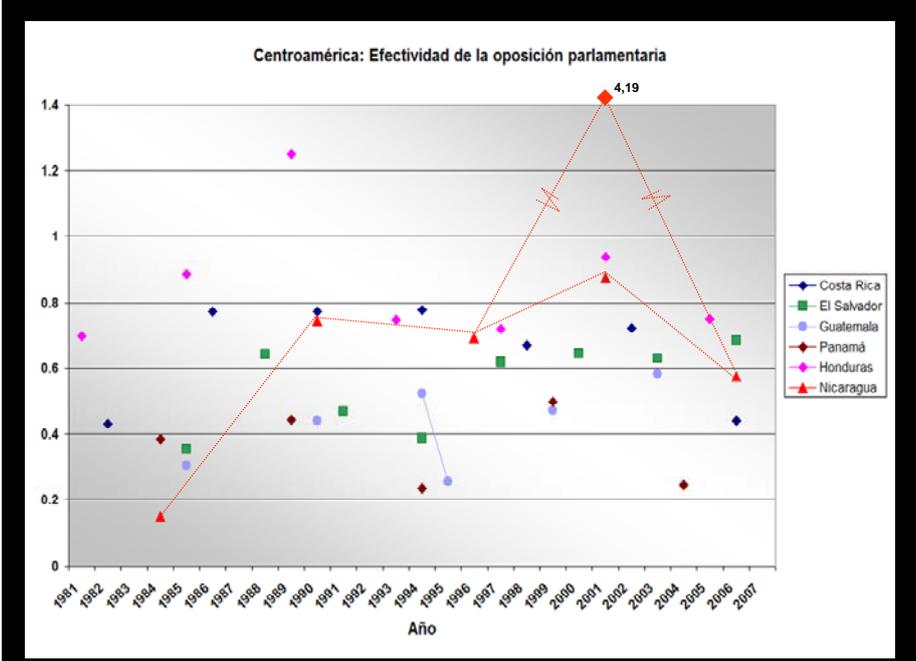
Costa Rica en su último proceso electoral registra el menor índice de efectividad de la oposición a nivel centroamericano, mientras que Guatemala cuenta actualmente con el mayor índice de la

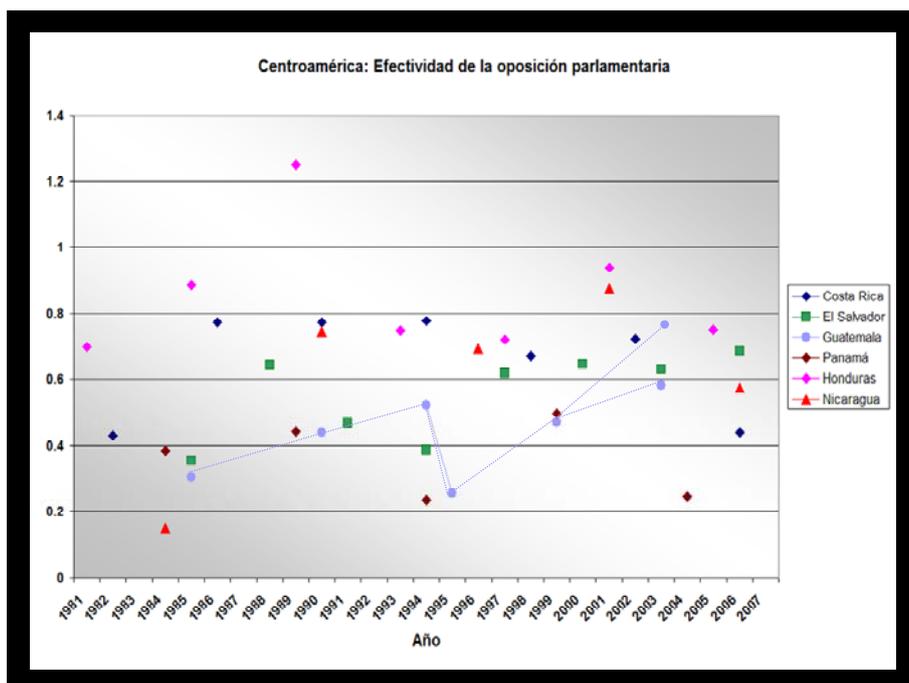
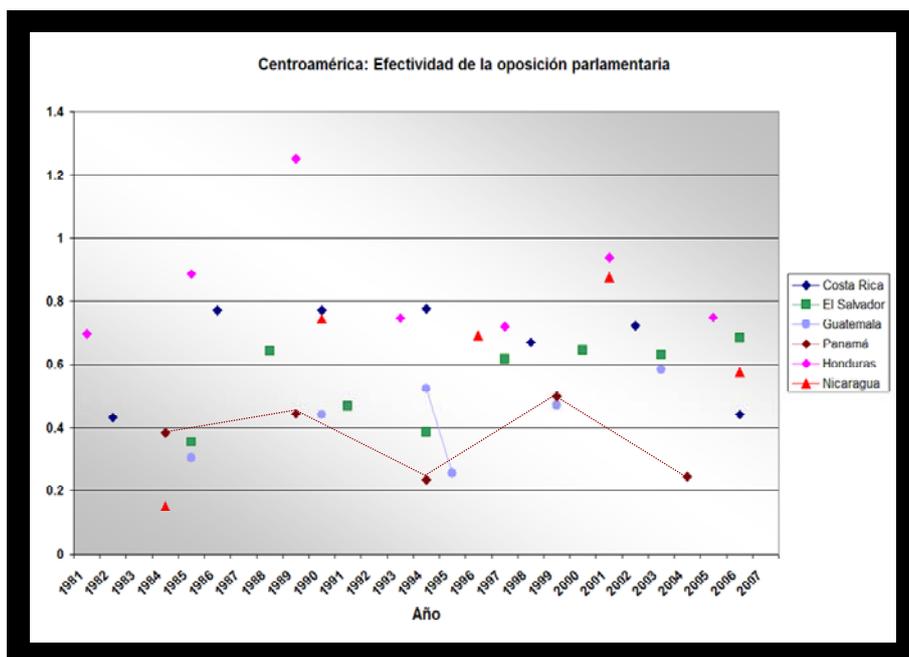
---

<sup>15</sup> Jiménez, Margarita (2006). “La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida”, Miguel Ángel Porrúa – Cámara de Diputados en apoyo a la investigación académica, México.

región – consecuencia del transfuguismo –. En Guatemala, los resultados de los procesos electorales anteriores al 2003 dieron como resultado un índice efectivo de oposición parlamentaria inferior a 0,5 (una oposición con poco poder de toma de decisión y con poco poder de obstrucción).







Desde una mirada general a la efectividad de la oposición parlamentaria vista en el marco de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se considera que los parlamentos centroamericanos sufren un problema de “*demasiada poca oposición*”, haciendo propio el análisis de Pasquino (1998)<sup>16</sup>. Ello si partimos de dos afirmaciones previas: (a) la oposición

<sup>16</sup> Pasquino, Gianfranco (1998). *La oposición*, Alianza Editorial, Salamanca.

parlamentaria no debe ser siempre sinónimo de obstruccionismo, y **(b)** la dinámica legislativa por excelencia significa una continua adopción de decisiones, en un entorno propio del ejercicio de los recursos de poder de la institucionalidad formal e informal.

Entonces, “*demasiada poca oposición*” implica una serie de aspectos relacionados con la capacidad de control y el manejo político estratégico, propiamente por las fracciones de oposición parlamentarias, como también el ejercicio desde la bancada de gobierno, quien se encuentra en su legítimo derecho a discrepar con la oposición parlamentaria y con la oposición extraparlamentaria.

Superar el concepto “*demasiada poca oposición*” significa entonces la existencia y libre ejercicio de los instrumentos y mecanismos legislativos por parte de las minorías para la fiscalización del Poder Ejecutivo, pero también la responsabilidad en la definición y adopción de decisiones para las políticas públicas de estado – sin caer en las tentaciones del revanchismo político propio de la toma de decisiones o no sobre las políticas de gobierno –.

Desde esta doctrina italiana, se puede identificar que los parlamentos tienen un déficit de “*indirizzo*”, es decir la capacidad de asumir funciones de dirección e impulso de la acción política, lo cual tendería a ser factible y posible únicamente en situaciones de un Poder Ejecutivo sin mayorías legislativas. En la actualidad el reto del diseño parlamentario – como bien será analizado en las secciones posteriores – radica en lograr en el ejercicio de sus funciones la disyuntiva competencial dada entre el control y el equilibrio para lograr una adecuada colaboración con el resto de los órganos constitucionales.

Según Pasquino el problema en los regímenes democráticos es que hay probablemente poca oposición, agrega que “*(...) la calidad de la democracia depende no sólo de las virtudes de su Gobierno, no sólo de las interacciones del Gobierno con la oposición, sino acaso en modo especial de la calidad de la oposición. Una oposición bien equipada mejora la calidad de la democracia, aún cuando no alcanza a llegar al Gobierno, pero persiste en candidatearse para él a través de su actividad de control y de orientación, de propuesta y de crítica*” (Pasquino 1998, p. 218)

Para entender esta afirmación, requiere ser decodificada desde tres criterios presentados por el autor y uno adicional que se extrae de forma subyacente a su lectura, a saber: **(a)** cantidad de la oposición, **(b)** realineamientos de la oposición en el sistema político, **(c)** inadecuados instrumentos institucionales a disposición de la oposición, y **(d)** el fraccionamiento mismo de la oposición.

El primer argumento, demasiada poca oposición puede significar una simple descripción cuantitativa de las fuerzas de oposición. Bajo éste señalamiento se define que el sistema político ha podido absorber en su totalidad o parcialmente, las tensiones sociales, las diferencias de opinión, de principios y de valores, y desde fuera del sistema han quedado pocos actores haciendo oposición. El segundo argumento, realineamientos de la oposición, tiende a derivarse en gran parte del primero, pero se hace la salvedad que si bien para el sistema y los actores de oposición que juegan en él las diferencias han quedado minimizadas, lo cierto es que existe una marginación sutil en la cual los verdaderos opositores tienen cada vez menos recursos en los

cuales confiar para organizarse, para luchar y para presentarse como portadores de una alternativa aceptable, en condiciones de coagular una mayoría (Pasquino 1998, p. 201)

El tercer argumento se funda sobre la inadecuación de los instrumentos a disposición de la oposición en los regímenes democráticos, desde esta perspectiva la ingeniería del sistema – por ejemplo el reglamento parlamentario – tiende a encerrar a la oposición parlamentaria como copartícipe y corresponsable del funcionamiento y administración del Parlamento.

Por lo tanto, argumenta Pasquino (1998, p. 202) “(...) *la oposición no es demasiado poca porque le falten sus sostenedores, porque su base social se haya erosionado o marginado, no es demasiado poca porque no sepa presentar alternativas cualitativamente diversas o apetecibles. Es demasiado poca porque le faltan instrumentos institucionales en sentido lato para “dramatizar” su existencia, para comunicar su programática, para afirmar su alteridad*”.

El cuarto argumento, el fraccionamiento de la oposición, hace hincapié en el surgimiento de una mayor fragmentación social que se ve reflejada a su vez en múltiples actores de oposición, con lo cual las posibilidades de las estructuras de oposición en llegar a coaliciones mínimas capaces de crear macro-oposiciones compactas, aguerridas, disciplinadas y amenazantes – para el Gobierno – se han minimizado, creándose más bien micro-oposiciones diversificadas, punzantes, en orden disperso, amenazantes – para el Gobierno, para la sociedad, para ellas mismas y para la gobernabilidad –.

Ante un escenario de micro-oposiciones parlamentarias, aparece una doble dimensión de la oposición política en el espacio parlamentario, y es la atomización y fragmentación de la oposición extraparlamentaria – los grupos de presión – y la incidencia que estos tienen sobre las bancadas legislativas y los parlamentarios en forma individual.

En la actualidad nos enfrentamos a un panorama sombrío, cuando la sociedad ha trasladado el debate político que por excelencia correspondía al parlamento a los medios de comunicación, cuando la discusión legislativa tiende a darse en dualidades posicionales sin una reflexión profunda del interés supremo que el país requiere entre lo importante y lo urgente. Sumando además un andamiaje institucional desfasado y sin capacidad de adaptación funcional a gobiernos divididos en esquemas multipartidarios bipolares, un déficit o desconfianza continúa para la construcción de coaliciones estructurales, entre muchos males endémicos que afianzan la idea del bloqueo y la parálisis legislativa.

Ante éste escenario, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en los grandes temas de la agenda política nacional se perciben complejos y conflictivos, pero *¿desde cuándo ha sido fácil gobernar?* y *¿desde cuándo el derecho a disentir desde las reglas de juego ha sido una amenaza para la democracia?* o será acaso que aún nuestros sistemas presidencialistas requieren permearse de mayores principios y valores democráticos para asegurar la construcción de acuerdos, o será simplemente aprender a gobernar desde el oficialismo y desde la oposición asumiendo como norte lo que el país necesita, tanto desde un Poder Ejecutivo que evite caer en el decisionismo, como desde una oposición que sepa gobernar desde su papel de oposición – *la consciencia de una determinada norma o realidad es más intensa precisamente cuanto está siendo desafiada* –.

Desde el análisis desarrollado se considera que tanto la ingeniería institucional y la falta de voluntad o interés en la construcción de coaliciones parlamentarias menos volátiles – entre otros factores – han contribuido a que el parlamento se dirija a incrementos de la tensión política manifiesta y latente en las relaciones con el Poder Ejecutivo.

Sin embargo como crear condiciones de estabilidad política y democrática cuando a lo interno de la región centroamericana encontramos sistemas políticos que oscilan entre la poca y la alta fluidez de la oferta partidista, puesto que bien se podría considerar que un sistema estable de partidos producirá con mayor probabilidad políticas previsibles y coherentes que los partidos y los sistemas de partidos volátiles y que estén experimentando una reestructuración. Por tanto, la rotación entre los partidos, así como los comportamientos coalicionales entre los mismos – principalmente en situaciones de un Poder Ejecutivo sin mayorías legislativas son fundamentales para asumir una comprensión amplia de los factores que influyen en los procesos de formulación de las políticas públicas.

La fluidez de la oferta partidista ( $F_p$ ) expresa las variaciones que presenta el sistema de partidos debido al apareamiento y desapareamiento de partidos con presencia parlamentaria. En cierta forma es una medida de estabilidad del sistema de partidos y por eso se dice que cuanto mayor sea  $F_p$  más fluida es la oferta partidista. A la inversa, cuanto menor sea  $F_p$ , más estructurada está la misma. Su índice se calcula  $F_p = (e_a + e_d)/2$ , donde  $e_a + e_d =$  total de escaños de los partidos que aparecen y desaparecen (Artiga 2004).<sup>17</sup>

Al aplicar el índice de fluidez de la oferta partidista en los procesos electorales centroamericanos de 1980 al 2007 se destaca que Honduras cuenta con el sistema de partidos cuya oferta es la menos fluida de la región, Costa Rica, Panamá y El Salvador se ubican en un rango medio, cuyas variaciones han ido entre el 0 al 17,00. Nicaragua y Guatemala se destacan por contar con los sistemas partidarios con mayor fluidez de la oferta partidista.

No obstante en los últimos procesos electorales Honduras y El Salvador han demostrado que cuentan con una absoluta estabilidad de la oferta partidista. Mientras que Costa Rica a pesar del incremento registrado en las elecciones del 2002, se mantiene en la actualidad en su tendencia histórica. Por su parte Guatemala es el sistema de partidos con la mayor fluidez histórica de la oferta partidaria. Mientras que Panamá y en mayor medida Nicaragua han venido experimentando un decrecimiento en sus niveles de fluidez de la oferta partidaria.

Los siguientes gráficos exponen la evolución histórica de cada uno de los países de la región centroamericana, para cada país se ha consignado el año base – punto de partida comparativo – en color rojo, lo cual no significa que el valor registrado en ese año no corresponde a 0, pero para efectos comparativos se asigna dicho valor con la intención de resaltar que constituye el punto base del comportamiento histórico. Asimismo, en el *Cuadro N° 1* se consignan los valores específicos del índice de fluidez partidaria ( $F_p$ ), número efectivo de partidos – calculado con los votos presidenciales ( $NEPE/1$ ), votos legislativos ( $NEPE/2$ ), y asignación de escaños ( $NEPP$ ) –, el

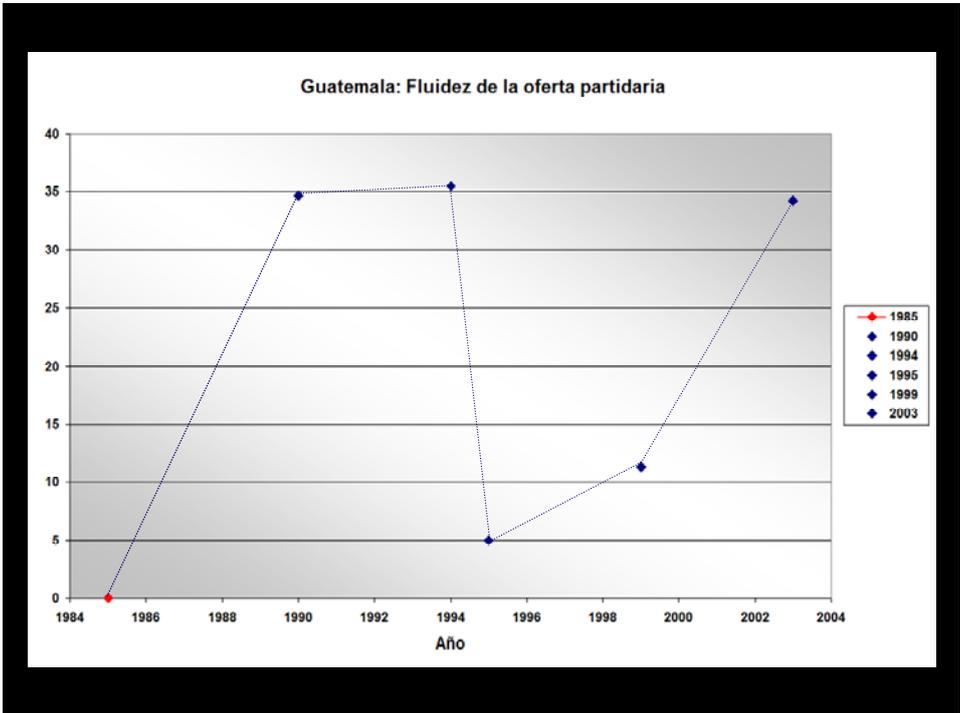
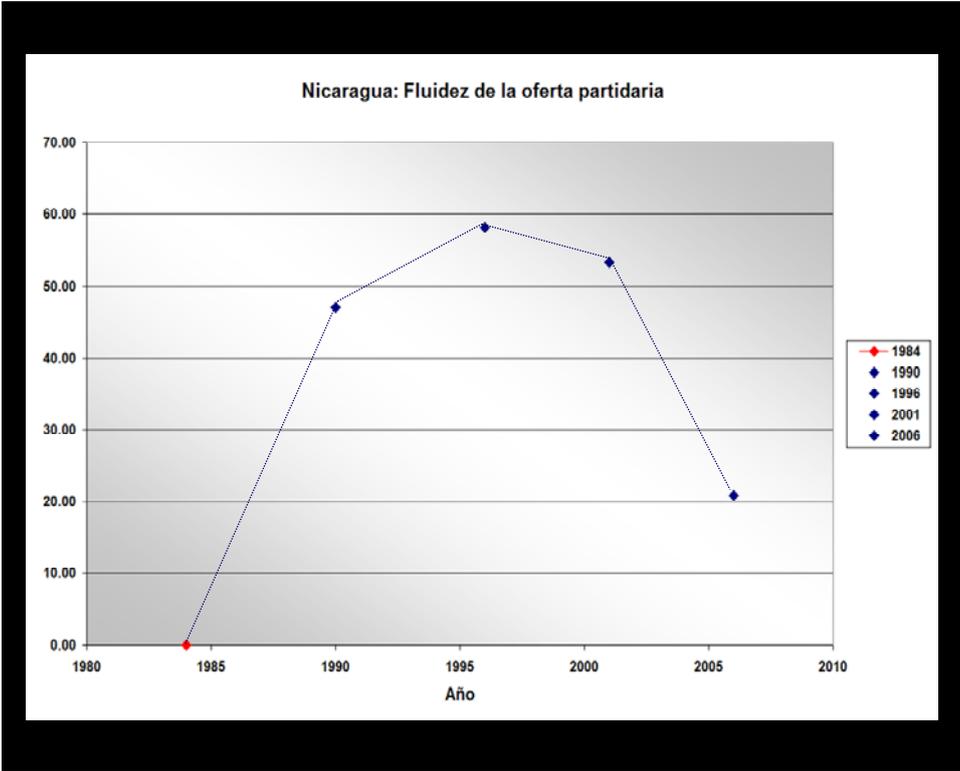
---

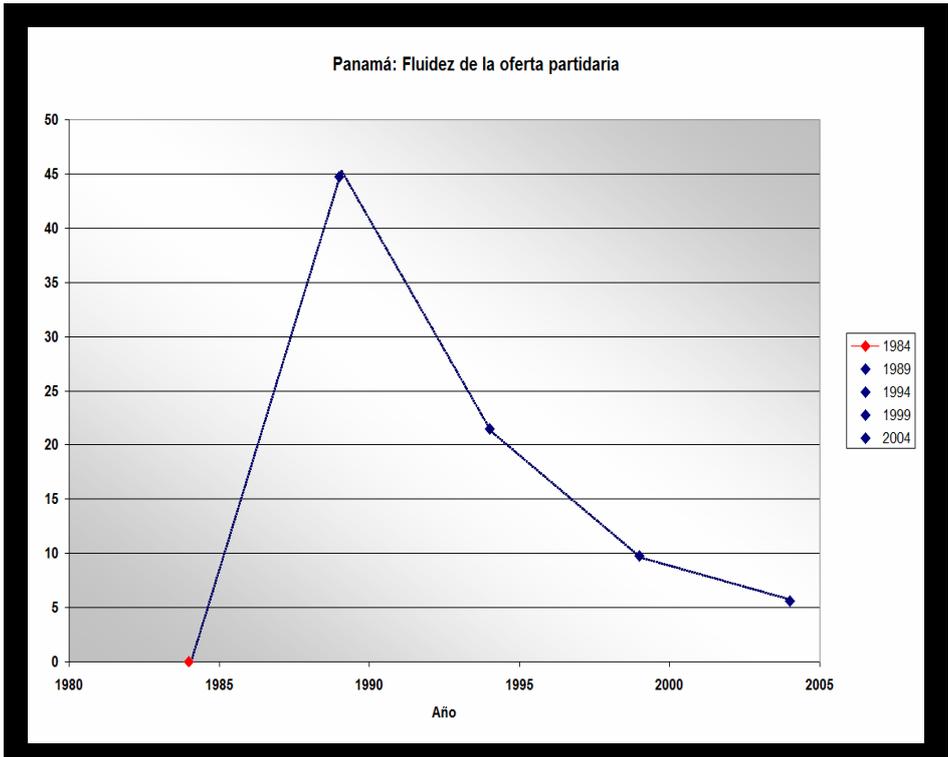
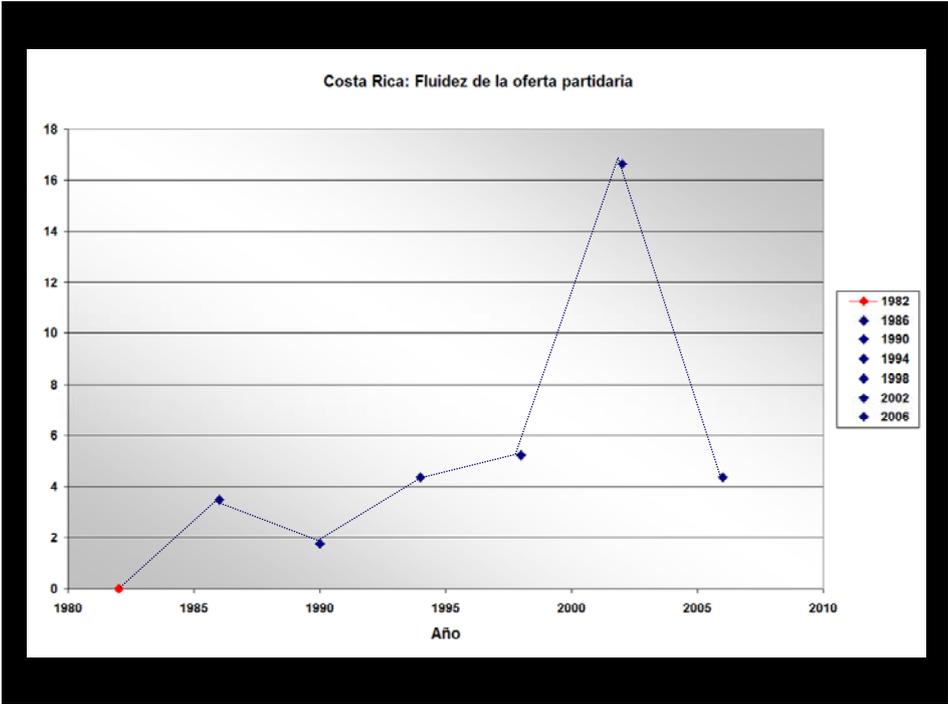
<sup>17</sup> Artiga-González, Álvaro (2004). *Elitismo competitivo*, San Salvador, UCA editores.

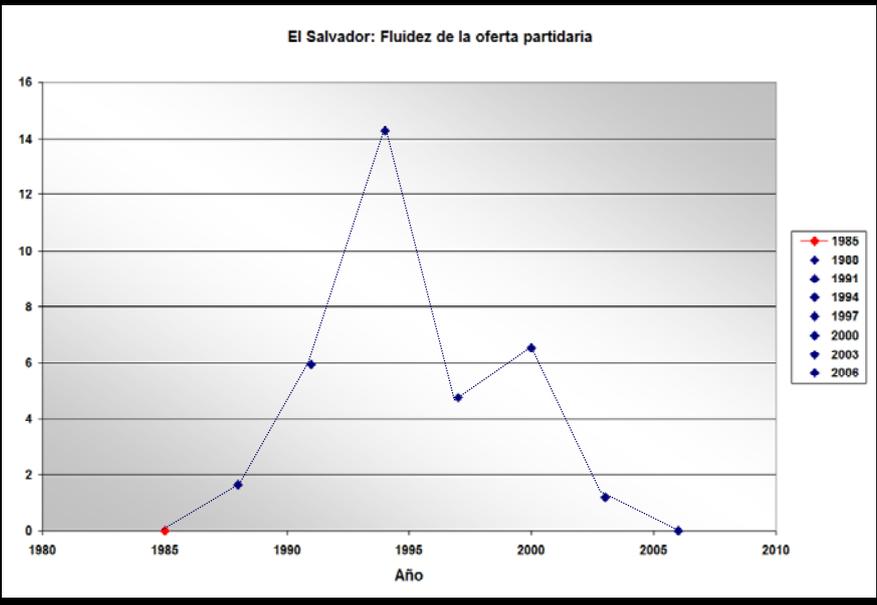
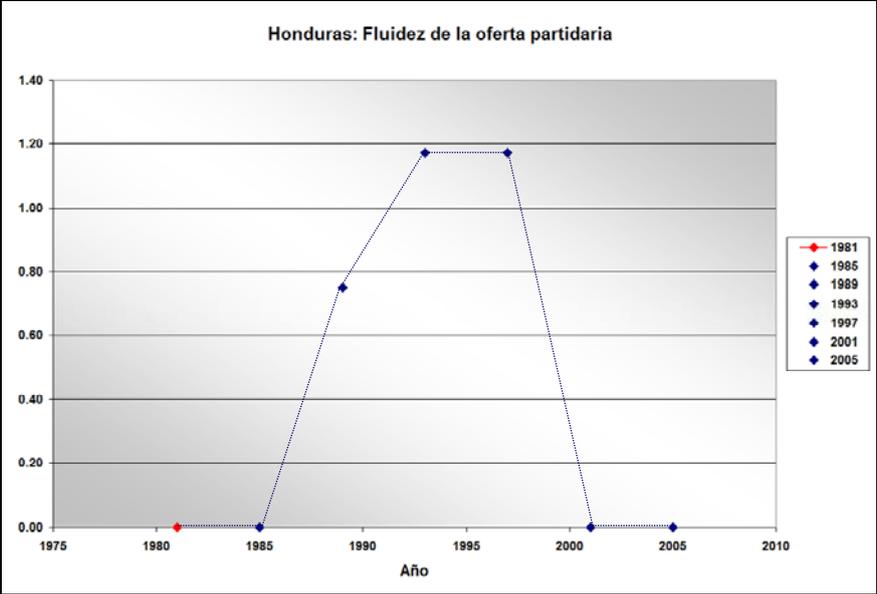
índice efectivo de oposición (IEO), así como se anexa el índice de desproporcionalidad de Gallagher<sup>18</sup> (IG) para cada país de la región centroamericana.

---

<sup>18</sup> Se calcula sumando los cuadrados de las diferencias entre los porcentajes de votos y escaños de cada partido, dividiendo ese resultado entre dos y sacando la raíz cuadrada, según la siguiente fórmula  $MC = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - e_i)^2}$  donde v y e son el % de votos y escaños del partido i, respectivamente. El índice oscila entre 0 (mínima desproporcionalidad) y 100 (máxima desproporcionalidad) (Gallagher, 1991)







Cuadro N° 1

## Comportamiento del sistema de partidos políticos en la región centroamericana (1980 - 2007)

AÑO	Costa Rica						El Salvador						Guatemala					
	NEPE /¹	NEPE /²	NEPP	IG	IEO	(Fp)a	NEPE /¹	NEPE /²	NEPP	IG	IEO	(Fp)a	NEPE /¹	NEPE /²	NEPP	IG	IEO	(Fp)a
1981																		
1982	2.167	2.534	2.27	4.5767	0.432	BASE												
1983																		
1984							3.0957											
1985								2.705	2.564	10.347	0.354	BASE	4.3181	4.723	2.971	12.7934	0.306	BASE
1986	2.068	2.485	2.212	2.899	0.773	3.5												
1987																		
1988								2.25	2.436	3.5498	0.642	1.67						
1989							2.346											
1990	2.049	2.556	2.212	3.8109	0.773	1.75							5.273	5.273	4.423	33.5875	0.443	34.685
1991								2.87	3.01	3.8512	0.469	5.95						
1992																		
1993																		
1994	2.108	2.733	2.296	4.6518	0.777	4.38	3.0039	3.409	2.885	4.5571	0.387	14.285		4.7	3.501	7.5735	0.523	35.47
1995													4.753	3.434	2.735	16.5755	0.255	5
1996																		
1997								3.704	4.027	3.7077	0.617	4.76						
1998	2.378	3.313	2.556	5.0877	0.669	5.25												
1999							2.7415						2.8136	3.733	2.313	11.1209	0.471	11.295
2000								3.68	3.493	5.8507	0.645	6.545						
2001																		
2002	3.181 4	4.519	3.68	3.9745	0.723	16.66												
2003								4.016	3.535	0.0658	0.63	1.19	4.2705	4.677	4.417	7.659	0.584	34.29
2004							2.1615											
2005																		
2006	2.981	4.628	3.319	6.225	0.443	4.375		3.06	3.041	0.0374	0.685	0						
2007																		

AÑO	Honduras						Nicaragua						Panamá					
	NEPE /1	NEPE /2	NEPP	IG	IEO	(Fp)a	NEPE /1	NEPE /2	NEPP	IG	IEO	(Fp)a	NEPE /1	NEPE /2	NEPP	IG	IEO	(Fp)a
1981	2.1364	2.151	2.168	0.8842	0.697	BASE												
1982																		
1983																		
1984							2.0787	2.088	2.278	2.5702	0.152	BASE	2.2725	2.6192	2.2616	10.8058	0.3846	BASE
1985	2.1379	2.138	2.121	1.6305	0.886	0												
1986																		
1987																		
1988																		
1989	2.1243	2.126	2.003	2.3302	1.25	0.745							1.7023	4.1194	3.3726	8.8597	0.4446	44.47
1990							2.1392	2.174	1.958	1.606	0.745	47.03						
1991																		
1992																		
1993	2.1433	2.143	2.03	1.9528	0.748	1.17												
1994													4.0239	8.685	4.327	14.173	0.237	21.515
1995																		
1996							2.4639	2.87	2.524	4.0352	0.692	58.245						
1997	2.1701	2.382	2.205	2.816	0.72	1.17												
1998																		
1999													2.6785	3.274	3.263	12.1535	0.498	9.73
2000																		
2001	2.1324	2.586	2.411	2.2612	0.939	0	2.0154	2.152	2.084	3.931	0.876	53.32						
2002																		
2003																		
2004													2.8569	4.464	2.848	21.0091	0.246	5.57
2005	2.1612	2.689	2.37	7.7902	0.75	0												
2006							3.3117	3.445	3.226	6.9855	0.575	20.865						
2007																		

A partir de los datos del *Cuadro N° 1* se destaca que conforme ha avanzado la transición democrática en la región centroamericana, especialmente la consolidación de la ingeniería electoral, aún queda pendiente la necesidad de fortalecer el sistema de partidos políticos. Si bien es cierto en la última década la región ha experimentado procesos electorales transparentes, competitivos y pluripartidistas, el desafío actual es la necesidad de promover de políticas públicas capaces de reflejar un interés general, que a su vez sean políticas de estado y no de gobierno, así como ostenten en una buena medida un consenso social sobre el proyecto de país deseado.

Ahora bien, la afirmación tiene sus complicaciones derivadas, pues la tendencia de los sistemas presidencialistas centroamericanos ha sido la concentración del poder en la figura presidencial, lo cual sin duda alguna enfrenta un primer desafío cuando los procesos electorales arrojan un Poder Ejecutivo sin mayorías legislativas. En una segunda instancia es el nivel de responsabilidad de la oposición parlamentaria, pues esta se encuentra en su obligación constitucional de fiscalizar las acciones del Poder Ejecutivo, pero además en la responsabilidad ciudadana de darle al país la legislación que los tiempos actuales exigen, de forma eficiente y eficaz.

No obstante, éste segundo argumento tiene sus efectos colaterales en la región centroamericana, pues *¿cómo exigir una oposición responsable cuando no se cuenta con una capacidad efectiva de la misma?*, lo cual nos devuelve de nuevo a pensar en el sistema de partidos y la crisis de representación producto de las distorsiones de la ingeniería electoral, el comportamiento del voto y la cultura política misma de cada uno de los países de la región. La encrucijada entonces de las democracias centroamericanas radica en cómo mejorar la calidad de nuestros sistemas para contar con oposiciones políticas, eficaces pero sobre todo responsables para canalizar el sentir ciudadano en el proceso de toma de decisiones políticas.

En la actualidad nos enfrentamos entonces a sistemas presidencialistas con una fuerte tendencia a situaciones de gobierno sin mayorías legislativas, pero a su vez la oposición tiende a encontrarse en escenarios de profunda polarización ideológica (El Salvador y Nicaragua), o bien fragmentada y dispersa (Costa Rica y Guatemala), o incluso en escenarios de conflicto constante o marginación, siendo en el mejor de los casos que partidos pequeños asumen posiciones bisagras (Panamá y Honduras).

El resultado inmediato ha venido siendo la fragmentación de los puentes de relación entre las bancadas parlamentarias y los colectivos sociales, especialmente entre estos últimos con la oposición parlamentaria (Panamá y Honduras). Por su parte el Poder Ejecutivo ha tenido que articular múltiples estrategias de relacionamiento con los colectivos sociales, sea para invisibilizar o mitigar los argumentos de la oposición parlamentaria.

La siguiente sección se orienta a la necesidad de comprender la vigencia del modelo de pesos y contra pesos albergado en el principio de separación de poderes en las constituciones políticas de la región centroamericanas, así como ofrece una visión institucional de los gabinetes presidenciales sus funciones y características que sin duda alguna marcan sustancialmente la dinámica en la formación de las políticas públicas desde el Poder Ejecutivo

## II. Del principio de separación de poderes a la necesidad de complementariedad

La ineficiencia y parálisis en la toma de decisiones derivada por situaciones en las cuales el Poder Ejecutivo no cuenta con mayorías legislativas no constituye una consecuencia de la doctrina de separación de poderes, para algunos autores será una consecuencia de la ingeniería electoral – representación o subrepresentación (Fernández 1992 y 2001)<sup>21</sup>, para otros de las características propias del sistema de partidos políticos (Mainwaring et al 2002)<sup>22</sup> (Payne et al 2006)<sup>23</sup>, así como no faltan los estudios que argumentan como causa estructural la misma ingeniería constitucional (Sartori 1994). Lo cierto es que quizás todos estos ángulos de análisis han contribuido a cimentar las bases conceptuales, analíticas y empíricas de un fenómeno multidimensional y multicausal, que sin duda alguna asume sus propias fórmulas de atenuación en cada uno de los sistemas presidencialistas centroamericanos.

Por tanto, las tensiones conflictivas entre los poderes ejecutivos y legislativos son producto no sólo de la estructura definida en la ingeniería constitucional y electoral, sino también en la distribución de competencias como de los controles y salvaguardias establecidos para preservar el equilibrio entre estos.

Desde esta perspectiva práctica, la efectividad y la calidad del proceso de gobierno no van a depender en últimas del deslinde de las funciones, sino de un adecuado ejercicio de los frenos, contrapesos y controles orgánicos (Carrillo 2001, p.1-44)<sup>24</sup>. Es en este sentido, que la doctrina de separación de poderes se encuentra lejos de ser una salida al problema del diseño de políticas públicas o de toma de decisiones en el sector público. Siendo la característica esencial de la doctrina de separación de poderes, la división en el ejercicio de las funciones públicas entre varias instituciones, sin que ello lleve al estancamiento y obstaculización de las políticas públicas.

### 2.1 Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

Se requiere enfatizar que existe una diferencia entre la concepción del principio de separación de poderes y una relación operativa acerca de la diferenciación o semejanza de intenciones o propósitos que existen entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo; es decir, existen circunstancias propias en la dinámica de ambos poderes, en las cuales ambos se encuentran motivados por objetivos que por naturaleza se dan en constante contradicción, ahí la necesidad de acentuar su separación.

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> Mainwaring, Scott & Shugart Soberg M. (2002) “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”. En *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Mainwaring & Shugart Soberg, M.(ed.), Paidós, Argentina

<sup>23</sup> Payne, Mark, Zovatto, Daniel & Matero, Mercedes (2006). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., BID e International IDEA.

<sup>24</sup> Carrillo, F. & Jarquín, E. 2001 “El Déficit de la Democracia en América Latina”, en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Si bien en Montesquieu (1997)<sup>25</sup> retomamos la noción del *gobierno limitado*, la cual se ha encontrado históricamente en la necesidad de encontrar adecuados mecanismos para lograr que el poder frene al poder, creándose así el principio de separación de poderes. En su forma más pura, éste principio de separación de poderes postula que el gobierno debe estar dividido en tres departamentos que desempeñan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, limitándose cada uno a sus propias competencias y sin usurpar las de los otros, quedando además limitadas las personas quienes ejercen el cargo de uno de los departamentos a no formar parte de alguno otro. Por tanto, el principio de separación de poderes puede caracterizarse como de separación y especialización funcional, siendo entendido como un modelo de “límites funcionales”.

Al concebir esta distinción entre naturaleza y principios de gobierno, ambos aspectos se encuentran albergados en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, tanto para provocar un mutuo control de pesos y contrapesos, como asegurar la interacción colaborativa de ambos para un adecuado ejercicio de sus funciones. Si el Poder Ejecutivo no tiene el derecho de contener los intentos del legislativo, éste será un poder despótico, porque pudiendo atribuirse toda facultad que se le antoje, anulará todos los demás poderes. El Poder Legislativo no debe tener la facultad de poner trabas al ejecutivo, porque la ejecución tiene sus límites en su naturaleza y es inútil limitarla, adicionalmente si se da una intromisión del Poder Legislativo en las labores del Poder Ejecutivo, este último perdería su autonomía y su eficacia. (Montesquieu 1997, p. 104 – 110)

Para Pessanha (2001 p. 109-111)<sup>26</sup> tanto en Locke, de forma más excepcional, como en Montesquieu, de forma más común, la función legislativa contempla de diferentes maneras, una mezcla de atribuciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Argumenta que en el caso de Locke, mediante las prerrogativas que consiste en el poder de actuar discrecionalmente a favor del bien público sin la prescripción de la ley, teniendo en cuenta que muchos asuntos no pueden ser previstos por la ley, y por ello, deben ser confiados al Ejecutivo para que los regule de acuerdo con las exigencias del bien público; en el caso de Montesquieu, se da por la capacidad de impedir, según la cual el monarca participa de la legislación para defenderse, pues sin el derecho de vetar las iniciativas del Cuerpo Legislativo, éste sería despótico, porque pudiendo atribuirse a sí mismo todo el poder que se pueda imaginar, destruiría los demás poderes.

Haggard y McCubbins (2001, p. 3)<sup>27</sup> explican que el principio de separación de intenciones está correlacionado con el principio de separación de poderes e incluso puede encontrarse con o sin este último; agregan que cuando una sociedad posee diversos intereses y sus instituciones políticas provienen de distintos canales de representación de estos, entonces la separación de intenciones y poderes están presentes de forma conjunta.

Comprender estas relaciones y tensiones entre poderes, conlleva a entranar los rasgos identitarios propios del sistema presidencialista, con miras a adquirir una visión clara sobre la composición

---

<sup>25</sup> Montesquieu (1997). *Del Espíritu de las leyes*, Editorial Porrúa. México.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Haggard, S. & McCubbins M. (2001). “Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy”, en *Presidents, Parliaments, and Policy, Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge University Press, United State of America.

de los recursos y relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo cual coadyuva a desarrollar una visión más integral de la ingeniería constitucional del sistema y sus expresiones informales derivadas del ejercicio de dicho diseño, más las relaciones emanadas por la dinámica propia del sistema de partidos políticos<sup>28</sup>. Aspectos que contribuyen en la canalización de los conflictos políticos y la consolidación o erosión de la gobernabilidad del sistema.

Autores como Aguilar (2002)<sup>29</sup> y Mora – Donatto (2006)<sup>30</sup> enfatizan en contraposición al modelo de “límites funcionales”, la teoría de “pesos y contrapesos” la cual postula que el poder debe estar distribuido entre varios cuerpos gubernativos, de forma tal que ninguno de ellos abuse de los otros. Entonces, en el modelo de “pesos y contrapesos” una rama de gobierno puede entrometerse legítima y parcialmente en los asuntos de otra para equilibrar su poder, en cambio en el modelo de “límites funcionales” que sigue la teoría pura de separación de poderes se prohíbe cualquier intervención o influencia entre los departamentos.

Aguilar (2002 p. 23) enfatiza que el modelo de “pesos y contrapesos” presupone que los individuos son egoístas y ambiciosos por naturaleza y que concentrarán todo el poder que les sea posible, incluso si ello implica violar la Constitución. De ahí que al dar inherencia parcial a un poder en los asuntos de los otros se crea una estructura de incentivos, en la cual no es racional la extralimitación de atribuciones, puesto que cada poder, de ser invadido, puede tomar represalias contra el invasor, los actores anticipan los costes de exceder los límites de su esfera y eso disuade de transgredir sus márgenes constitucionales, siendo el resultado el aparente equilibrio.

Mainwaring y Soberg (2002, p.11-18) argumentan que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en los sistemas presidencialistas, difieren entre este tipo de régimen, según las variaciones existentes producidas principalmente por las relaciones con los poderes constitucionales asignados al presidente, y el tipo de partidos y de sistema de partidos imperante.

Estos autores apuntan por una definición de democracia procedimental basada en tres criterios: celebrar elecciones abiertas y competitivas para determinar quién será el encargado de establecer la política pública, cumpliendo además con el principio de alternancia del poder; debe existir el sufragio adulto prácticamente universal; y por último, deben existir garantías básicas para los derechos civiles tradicionales, tales como la libertad de palabra, la libertad de organización y el debido proceso legal. Para ellos, la democracia presidencialista puede ser comprendida por dos definiciones características: el jefe del Ejecutivo – presidente – es popularmente electo, y los mandatos del presidente como de la asamblea son fijos.

---

<sup>28</sup> Una expresión de estas relaciones de institucionalidad informal puede ser los niveles de coordinación y entendimiento que el Poder Ejecutivo sostiene con la fracción parlamentaria de su mismo partido político, sean reuniones periódicas, llamadas telefónicas e incluso la participación de asesores presidenciales o ministros en los equipos de negociación de su bancada oficialista.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Mora – Donatto, Cecilia (2006). “Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada”. Cámara de Diputados LIX Legislatura, México.

Encontramos entonces en Sobert Shugart (2001, p.145)<sup>31</sup> una definición del sistema presidencialista que refleja la naturaleza propia del principio de separación de poderes, puesto que para el autor un sistema puro es aquél capaz de combinar: **(1)** ministros responsables ante el presidente que es **(2)** elegido por votación popular, **(3)** ocupa la presidencia durante un mandato definido y no puede disolver la legislatura, y por lo general, aunque no por definición, **(4)** detenta el derecho de veto u otro poder legislativo que equivalga a que el jefe de Estado participe como agente en la configuración de la legislación.

Profundizar en la comprensión del principio de separación de poderes requiere entonces entender aquellas particularidades existentes entre las diversas configuraciones institucionales del sistema presidencialista, como son aquellos aspectos que facultan una mayor interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, como por ejemplo los poderes legislativos otorgados constitucionalmente al Poder Ejecutivo. Soberg Shugart (2001, p.167-173) destaca al respecto que las principales variaciones de los poderes constitucionales del Ejecutivo en sus relaciones con el Legislativo son: **(1)** el poder de veto; **(2)** el poder de decreto; **(3)** las competencias de políticas reservadas; **(4)** la iniciativa presupuestaria extraordinaria; y **(5)** el referéndum<sup>32</sup>.

Las constituciones políticas de la región centroamericana como pacto social constituyen una definición específica de los sistemas políticos deseados e implementados, en un momento y espacio concreto de su historia. Es una construcción jurídico – política que refleja una serie de particularidades, producto de la adopción de modelos racionales de interacción social y política, inspirados a partir de la realidad propia y de los contextos vecinos intraregionales como extraregionales, y que dan como resultado la tutela de un conjunto de valores y principios.

En la región centroamericana, sus constituciones políticas destacan que los poderes constitucionales actúan de forma limitada y separadamente, pero en armónica colaboración. Se destaca que salvo el caso de Nicaragua, el resto de los países de la región contemplan la existencia de tres poderes constitucionales: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, pues en éste país se incluye también el Poder Electoral.

En el sistema político panameño su constitución política expresa en su artículo 2 la separación de poderes constitucionales, siendo el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, quienes si bien actúan de forma separada y limitada, tienen que actuar además con armónica colaboración. Ejemplo de esta colaboración de poderes lo constituye la elección misma de los miembros del Tribunal Electoral, quienes según el artículo 142 de la constitución política, son tres magistrados y serán designados de forma escalonada, para un período de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora.

En el caso nicaragüense, su constitución política en su artículo 131 define que los funcionarios de los cuatro poderes son elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben

---

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> Estas variables serán abordadas con mayor profundidad en la siguiente sección.

atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos. La función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo. Todo funcionario tiene el deber de desempeñar eficaz y honestamente sus funciones y será responsable de sus actos y omisiones. Se establece la carrera administrativa que será regulada por la ley.

La constitución política hondureña en su artículo 4 argumenta que la forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación. La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de traición a la Patria. La constitución política guatemalteca en su artículo 141 enfatiza que la subordinación entre los poderes constitucionales es prohibida.

Para El Salvador se identifica en el artículo 86 de su constitución política que el poder público emana del pueblo, los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establece la constitución y sus leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas, siendo los órganos fundamentales del Gobierno el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.

En Costa Rica su constitución política determina que el Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable, lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias y un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen la constitución y sus leyes – artículo 9 –.

Además en el caso costarricense, las disposiciones del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo contrarias a la constitución serán absolutamente nulas, así como los actos de quienes usurpen funciones públicas y los nombramientos hechos sin los requisitos legales. La potestad de legislar establecida en los artículos 105 y 121 inciso 1) de la constitución política, no podrá ser renunciada ni sujeta a limitaciones, mediante ningún convenio o contrato, ni directa ni indirectamente, salvo el caso de los tratados de conformidad con los principios del Derecho Internacional. Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, por votación no menor de dos tercios del total de sus miembros, declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones del Poder Legislativo y de los decretos del Poder Ejecutivo. La ley indicará los tribunales llamados a conocer de la inconstitucionalidad de otras disposiciones del Poder Ejecutivo – artículo 10 –.

Por tanto, en la región centroamericana la ingeniería constitucional introduce el modelo de “pesos y contrapesos” y no el de los “límites funcionales”. No obstante éste modelo de “pesos y contrapesos” asume dos dimensiones fundamentales, pues por un lado se destaca la institucionalidad formal en la cual se consignan y contemplan zonas de acción y colaboración de poderes, pero además desde la institucionalidad informal, las configuraciones de poderes propias de los procesos electorales como de los poderes partidistas del presidente – sea disciplina partidaria y parlamentaria –, contribuyen a la creación de otros espacios de interacción entre poderes, o al menos de la influencia principalmente del Poder Ejecutivo en las decisiones del

Poder Legislativo. Las extralimitaciones de las atribuciones no sólo dependen de la institucionalidad formal e informal, sino también del realineamiento de poder desde la oposición parlamentaria, puesto que en situaciones de un Poder Ejecutivo sin mayorías legislativas éste eventualmente tendrá que hacer más uso de sus potestades formales que de las informales.

Los sistemas políticos centroamericanos han concentrado principalmente sus últimas asambleas constituyentes en la década de los años ochentas, excepción sería el caso de Costa Rica – 1949 – y Panamá – 1972 –. Sin embargo a la fecha, todos los sistemas políticos han experimentado reformas sustanciales a sus constituciones políticas, destacándose principalmente los casos de Panamá y Nicaragua, pues en el primer país se acordó una reducción en los escaños legislativos y en el segundo país, luego de las negociaciones legislativas del 19 de enero de 2007, se acordó dar un plazo de un año más para asumir la adopción o no de la Ley N° 520, “Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua”, del 13 de enero de 2005, en cuya reforma al artículo 150 inciso 6 se faculta a la Asamblea Legislativa para ratificar y destituir a los Ministros.

En el Cuadro N° 2 se exponen algunas características básicas de los presidencialismos de la región, entre las que destacan que en cuatro países es permitida la reelección presidencial no inmediata y en dos es prohibida, por otra parte sólo en el caso de Costa Rica la reelección legislativa inmediata se encuentra prohibida.

Cuadro N° 2

**Algunas características básicas de los sistemas presidencialistas centroamericanos**

País	Año de última Asamblea Constituyente	Sistema legislativo	Mandato	Concurrencia entre elecciones presidenciales y legislativas	Reelección presidencial	Reelección legislativa	Modelo de juicio político
Costa Rica	1949	Unicameral	4 años	SÍ	Sí pero no inmediata	Sí pero no inmediata	Judicial
El Salvador	1983	Unicameral	5 años	NO	Sí, pero no inmediata	SÍ	Judicial
Guatemala	1985	Unicameral	4 años	SÍ	NO	SÍ	Parlamentario
Honduras	1982	Unicameral	4 años	SÍ	NO	SÍ	Parlamentario
Nicaragua	1987	Unicameral	5 años	SÍ	Sí, pero no inmediata	SÍ	Parlamentario
Panamá	1972	Unicameral	5 años	SÍ	Sí, pero no inmediata	SÍ	Parlamentario

Fuente: Elaboración propia y “The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America. 2006 Report”, Banco Interamericano de Desarrollo.

## 2.2 Gabinetes presidenciales

La comparación descriptiva del gabinete presidencial implica aclarar en una primera instancia las dinámicas formales en cuanto a la designación, composición y funciones, y en un segundo momento las relaciones formales entre éste y el Parlamento – coordinación interna, concurrencia al Congreso y capacidad legislativa para interpelar y censurar –. Si bien estos insumos son fundamentales para comprender desde la ingeniería institucional las funciones substantivas de los gabinetes, también se requiere establecer cuáles son las tendencias reales que bien se pueden canalizar por la institucionalidad formal o informal en tres grandes ámbitos: *¿quién asume la*

*coordinación interinstitucional para asegurar la eficiencia y eficacia de la agenda del Poder Ejecutivo? ¿Quién asume las relaciones estratégicas de diálogo y negociación con el Parlamento – tanto hacia la fracción de gobierno como hacia la oposición? ¿Quién asume la función de mediador y canalizador de los conflictos sociales?*

Desde el análisis institucional se enfatiza que los gabinetes presidenciales son una potestad de designación y remoción libre por el presidente. En términos generales se identifica que la conformación se da por el presidente – vicepresidentes – y por los ministros, aunque en algunos casos se identifica expresamente la incorporación de los viceministros. La cantidad y los ejes temáticos de los ministerios varía de un país a otro (ver Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3

**Gabinetes presidenciales en Centroamérica: designación, composición y funciones**

País	Designación	Composición	Funciones
<b>Costa Rica</b>	Art. 139.1 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 130 El Poder Ejecutivo lo ejercen el Presidente y los ministros	Art. 139, 140, 147, 149: corresponde al Consejo de Gobierno solicitar al Congreso la declaratoria de defensa nacional; ejercer el derecho de gracia; nombrar y remover a los representantes diplomáticos y a los directores de instituciones autónomas; los demás que le someta el Presidente
<b>El Salvador</b>	Art. 162 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 150 El Gobierno está integrado por el Presidente, el vicepresidente, los ministros y los viceministros	Art. 166 y 167 Corresponde al Consejo de Ministros elaborar el plan general de gobierno y el presupuesto; autorizar erogaciones extraordinarias; proponer y decretar los estados de excepción; convocar a la Asamblea Nacional; los demás que le someta el Presidente
<b>Guatemala</b>	Art. 183s Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 182 El Presidente debe actuar con los ministros	Art. 138, 183 m) y 195: corresponde al Consejo de Ministros intervenir en la declaración de estados de excepción; coordinar la política de desarrollo, y los demás que le someta el Presidente
<b>Honduras</b>	Art. 245.5 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 235 El Poder Ejecutivo y por ende el gobierno recae en una sola persona.	Art. 245.7 y 22 y 252: corresponde al Consejo de Ministros intervenir en la declaración de excepción; formular el plan nacional de desarrollo, y los demás que fije la ley o que le someta el Presidente.
<b>Nicaragua</b>	Art. 150.6 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 144 El Poder Ejecutivo y por ende el gobierno recae en una sola persona.	Art. 151 y 185 corresponde la Consejo de Ministros participar en la declaración de estados de excepción y atender los asuntos que le presente el Presidente
<b>Panamá</b>	Art. 178.1 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 170 y 189 El gobierno está formado por el Presidente y los ministros	Art. 194 y 200: corresponde al Consejo de Gabinete actuar como cuerpo consultivo del presidente; acordar nombramientos y contratos administrativos; participar en la declaración de estados de excepción; negociar y contratar empréstitos; fijar aranceles; requerir informes de otros funcionarios; dictar su reglamento. Art. 178 y 179: señalan las facultades que el Presidente puede ejercer por sí solo, y las que ejerce con participación de los ministros.

Fuente: Valadés 2003<sup>33</sup> y consulta a las constituciones políticas de la región

<sup>33</sup> Valadés, Diego 2003 “El gobierno del gabinete” Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México.

En cuanto a la coordinación del gabinete presidencial en el diseño institucional recae principalmente en la figura del presidente. Sin embargo, en la práctica varios de los sistemas políticos de la región cuentan con la figura de un ministro de la presidencia (Honduras y Costa Rica) que en la praxis es principalmente el coordinador – especie de secretario ejecutivo – en las sesiones del gabinete, las cuales siempre son conducidas por los presidentes. En países como Guatemala, Panamá y El Salvador la tendencia principal es que la dirección y coordinación del gabinete sea asumida por el mismo presidente, mientras que en Guatemala estas pueden ser coordinadas tanto por el Vicepresidente o por el Secretario Privado del Presidente.

Adicionalmente se ha identificado que en lo presidencialismos centroamericanos han venido proliferando las figuras de un gabinete ampliado o gabinete de apoyo informal, siendo en el primer caso la conformación de secretarías o comisiones especiales de análisis que tienden en ocasiones a promover aparentes espacios de coordinación interinstitucional, pero que en la práctica, pueden convertirse en una especie de ministerios paralelos cooptados principalmente por personas de confianza del presidente, que por términos de repartición de cuotas políticas o bien compromisos estratégicos han quedado por fuera de la repartición de los puestos del gabinete.

El segundo tipo, gabinete de apoyo informal tiende a ser principalmente un grupo de asesores estratégicos para el proceso de toma de decisiones técnico – políticas de la presidencia, estos grupos abarcan temas tanto económicos, sociales como incluso de análisis de coyuntura y manejo mediático.

Se destaca que estas tendencias se han venido canalizando principalmente por la institucionalidad informal, dependiendo principalmente de la duración del mandato constitucional y de las vinculaciones político - personales hacia el presidente. Se destaca la excepción de Costa Rica y Nicaragua, en el primer caso se crea e institucionaliza formalmente la figura del Ministro de Coordinación Interinstitucional.

Mientras que para Nicaragua esta tendencia se refleja principalmente en la discusión de la propuesta de Ley de Reforma a la Ley 290, tramitada con carácter de urgencia por parte del Poder Ejecutivo y que se enfrentó ante diversas mociones de las diferentes bancadas que conforman la Asamblea Nacional, en lo referente a la creación de una serie de Consejos, los que supuestamente actuarán como instancias intersectoriales de coordinación, participación y consulta. A dichos Consejos no se les podrá transferir ninguna de las funciones y facultades de los ministerios del Estado ni de ningún otro Poder del Estado, ni podrán ejercer ninguna función ejecutiva. Estos Consejos no causarán erogaciones presupuestarias y la participación en los mismos no generará salario ni remuneración económica”, según publicación en La Gaceta, Diario Oficial con fecha de 29 de enero de 2007 (Hagamos Democracia N° 2 2007, 3).

Las funciones substantivas tipificadas constitucionalmente del gabinete presidencial o bien como una potestad del presidente y el ministro del ramo, tienden a ser bastante heterogéneas en la región centroamericana, en casos como el sistema político panameño quien registra el mayor número o inclusive Guatemala, Honduras y Nicaragua con el menor número (ver *Cuadro N° 4* ).

Cuadro N° 4

**Funciones Substantivas de los Gabinetes en Centroamérica**

Función	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Participar en la elaboración de los presupuestos	X	X				
Participar en la elaboración de los Programas de Desarrollo			X	X		
Intervenir en la concertación de empréstitos						X
Intervenir en nombramientos	X					X
Ejercer el derecho de gracia	X					
Convocar al Congreso	X	X				
Celebrar contratos administrativos						X
Fijar aranceles						X
Solicitar informes a funcionarios						X
Actuar como órgano de consulta presidencial					X	X

Fuente: Valadés 2003, p. 52 y revisión de las constituciones políticas de la región.

La censura parlamentaria hacia los ministros varía también sustancialmente de un sistema político a otro, así por ejemplo en los casos de Guatemala y El Salvador la censura puede ocasionar la destitución del ministro, mientras que en Costa Rica y Panamá el voto de censura tiende a ser más de carácter moral, quedando a potestad del presidente la remoción o no del cargo, y por último en Honduras y Nicaragua se tipifica únicamente el ejercicio de la interpelación (*Ver Cuadro N° 5*).

Cuadro N° 5

**Gabinetes presidenciales en Centroamérica: coordinación, concurrencia al Congreso, interpretación y censura**

País	Coordinación	Concurrencia al Congreso	Interpelación y censura
<b>Costa Rica</b>	No se tipifica. En la práctica puede ser el Presidente, Ministro de la Presidencia	Art. 145: los ministros pueden asistir a las sesiones y hacer uso de la palabra. La Asamblea puede hacer concurrir, en todo momento, a los ministros	Art. 121.24 los ministros pueden ser interpelados y, por dos tercios de los votos presentes pueden ser censurados.
<b>El Salvador</b>	No se tipifica. En la práctica tiende a ser el Presidente.	Art. 132 La Asamblea puede hacer concurrir, en todo momento, a los ministros	Art. 131.34 y 165: los ministros pueden ser interpelados; quienes no concurren ante la Asamblea con motivo de una interpelación, quedan removidos. Art. 131.37: la Asamblea puede recomendar al Presidente la destitución de los ministros.
<b>Guatemala</b>	Art. 191 e y 195: El Vicepresidente integra y puede presidir el Consejo de Ministros	Art. 168: los ministros pueden asistir a las sesiones y hacer uso de la palabra. El Congreso, o los bloques legislativos, pueden hacer concurrir, en todo momento, a los ministros	Art. 166 y 199: los ministros deben presentarse al Congreso para contestar interpelaciones. Art. 167: la censura puede ocasionar la destitución. Se requiere una votación de dos terceras partes de los integrantes del Congreso. La censura puede incluir hasta a cuatro ministros en cada caso.
<b>Honduras</b>	No se tipifica. En la práctica tiende a ser el Presidente o Vicepresidente	Art. 205.21 El Congreso, puede hacer concurrir, en todo momento, a los secretarios	Art. 205.22 y 251: interpelación

País	Coordinación	Concurrencia al Congreso	Interpelación y censura
Nicaragua	Art. 151 El Vicepresidente integra y puede presidir el Consejo de Ministros	Art. 151 la Asamblea puede citar a los ministros	Art. 138.4: interpelación
Panamá	No se tipifica. En la práctica se concentra en el Presidente	Art. 155.9 La Asamblea puede citar a los ministros.	Art. 155.7 censura con el voto de dos terceras partes de la Asamblea.

Fuente: Valadés 2003 y consulta a las constituciones políticas de la región

La coordinación política y técnica interinstitucional del gabinete presidencial para dar seguimiento a la agenda y prioridades de la administración tiende a recaer en la figura del presidente en países como El Salvador y Panamá, o bien suele ser una designación particular en función de los ejes temáticos que se traten. Mientras que en Nicaragua se da según los secretarios técnicos con que cuenta el presidente, en Guatemala principalmente es el Vicepresidente apoyado por una Gerencia Económica y una Gerencia Social.

Para los casos de Honduras y Costa Rica estas funciones se canalizan en una estructura más institucionalizada, como es en el primero la figura del Ministro de la Presidencia y en el segundo la figura del Ministro de Coordinación Interinstitucional y del Ministro de la Presidencia.

El ejercicio de la moción de censura requiere consensos parlamentarios profundos entre las bancadas legislativas, por lo cual en aquellas situaciones en que el Poder Ejecutivo posee una bancada capaz de asegurarle el control legislativo tiende a ser poco probable, y en situaciones adversas en las cuales el Poder Ejecutivo no cuenta con mayorías legislativas se tendría que analizar con detalle el nivel de fragmentación, dispersión y cohesión de la oposición parlamentaria para asegurar una mayoría calificada – dos terceras partes de la Asamblea Legislativa –.

Para el caso del sistema presidencialista nicaragüense se debe recordar la Ley N° 520, “Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua”, del 13 de enero de 2005, la cual otorga a la Asamblea Legislativa la facultad para ratificar y destituir a los miembros del gabinete presidencial. Esta reforma constitucional conocida como “Ley Marco” si bien fue aprobada durante la administración presidencial anterior (Presidente Bolaños), se dio un acuerdo político para no ponerla en vigencia y cuyo futuro se definió con la legislatura del nuevo período constitucional, que entrada en funciones decidió el viernes 19 de enero de 2007, posponer su vigencia y su discusión.

Las relaciones del gabinete presidencial con los parlamentarios, así como la función de mediador de conflictos sociales, tiende a variar a lo interno de la región centroamericana. En casos extremos como el sistema presidencialista hondureño se ha identificado que incluso el Ministro de Relaciones Exteriores por su personalidad, carisma y habilidades de negociación se ha convertido en un canalizador de los conflictos sociales (ver *Cuadro N° 6*)

Cuadro N° 6

**Coordinación interinstitucional, relaciones parlamentarias y canalización de los conflictos sociales desde los gabinetes centroamericanos**

País	Coordinación con el equipo de gobierno	Relaciones con el Parlamento	Mediación en los conflictos sociales
Costa Rica	Ministro de coordinación interinstitucional	Ministro de la Presidencia	Ministro de la Presidencia y el Ministro según sea el tema
El Salvador	El Presidente	Asesores jurídicos presidenciales	El Presidente y asesores sociales
Guatemala	El Vicepresidente	El Vicepresidente	Gerencias de la Presidencia (Económica) Gerencia de la Vicepresidencia (Social)
Honduras	Ministro de la Presidencia	Asesores presidenciales	Ministro de Relaciones Exteriores o el Ministro de Gobernación
Nicaragua	Secretarios técnicos	Presidente y Secretarios técnicos	Secretarios técnicos
Panamá	Presidente	Secretario Ejecutivo del Consejo de Gabinete	Secretario Ejecutivo del Consejo de Gabinete

Desde éste breve análisis institucional de los sistemas presidencialistas centroamericanos se desprende que la dinámica de los poderes ejecutivos se encuentra condicionada a contar con mayorías legislativas, y más si estas mayorías son en la práctica disciplinadas y cohesionadas.

Por tanto, en escenarios en los cuales los poderes ejecutivos carecen de lo anterior, requieren ejercer un amplio nivel de negociación y diálogo intrapartidario e interpartidario, más aún si se enfrentan a aritméticas parlamentarias de fragmentación y dispersión parlamentaria, donde el resultado por excelencia con el incremento de los jugadores institucionales y partidarios con poder de veto será en el mayor de los casos el mantenimiento del *status quo*. Situación que en términos de Tsebelis (2002)<sup>34</sup> nos dará como resultado una mayor estabilidad política más no estabilidad democrática, sensible a cualquier realineamiento político partidario que una vez que se de un relevo o emergencia de nuevos actores y élites políticas la ingeniería institucional sería objeto de profundas y volátiles modificaciones.

La estrategia de conformación del gabinete presidencial en la región centroamericana presenta múltiples variantes, así por ejemplo en Honduras y Nicaragua en ambos casos son monocolors, se destaca que en el caso del sistema presidencial hondureño la conformación del gabinete ha respondido a una ecuación capaz de canalizar los liderazgos y facciones intrapartidarias para asegurar una mayor estabilidad del gobierno.

En el caso costarricense se destaca la participación de una ministra en la cartera de Obras Públicas y Transportes que ha ejercido ese mismo cargo en la Administración del Presidente Pacheco – 2002 al 2006 –. En El Salvador el gabinete presidencial se destaca por contar con participación técnica y de la sociedad civil, pero en ambos casos son personas vinculadas principalmente con el sector empresarial.

<sup>34</sup> Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University, New York.

En los casos de Guatemala y Panamá se destaca la existencia de una coalición preelectoral que determinó en gran medida la conformación del gabinete presidencial, siendo en el primer caso inestable y volátil, mientras que en el segundo ha sido garantía de estabilidad de la Administración del Presidente Torrijos.

Aún cuando se destaca que tres países de la región, el Poder Ejecutivo ha optado por estrategias de cooptación de la sociedad civil, se requiere aclarar que en el caso salvadoreño la participación se refiere principalmente a personas vinculadas con el sector empresarial, mientras que para los casos de Guatemala y Panamá se da con personas del sector académico, profesional e incluso organizaciones ciudadanas.

### III. Parlamentos centroamericanos: entre la participación y el ejercicio del veto

En esta parte del análisis comparado nos concentramos en las legislaturas y en el proceso de la formulación de la ley. *¿Cómo las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo influyen en la formación de políticas públicas y su efectividad? ¿Cuál influencia tiene la constelación de los actores en la Asamblea Legislativa para la potestad del Poder Ejecutivo de implementar legislación? ¿Con cuáles métodos cuenta la oposición parlamentaria para ejercer control sobre el Poder Ejecutivo, pedir cuentas e impedir legislación? ¿Cuál es el rol que juegan las instituciones independientes de control político en la rendición de cuentas?*

La meta es identificar el papel de los parlamentos centroamericanos en la formulación e implementación de las políticas públicas, desde un enfoque empírico-analítico tomando en consideración una combinación de variables institucionales vinculadas a los procesos de organización y toma de decisiones parlamentarias, con variables político – electorales especialmente fragmentación y dinámicas coalicionales; para lo cual se hará uso instrumental de algunos preceptos de la teoría de los jugadores con poder de veto, de George Tsebelis.

Un problema de partida lo constituye el hecho de que todavía hace falta una clasificación detallada del poder legislativo y su rol en la formulación de políticas – “*polity*” - en la región centroamericana. A pesar de ello encontramos tres puntos de enfoque para el desarrollo del presente análisis integrado (Nohlen 2003)<sup>35</sup>:

a) partir de un nivel normativo en búsqueda de un modelo ideal que ofrece la mejor opción para todos los sistemas políticos, sin importar el tiempo o el lugar. Este *best-system approach* fue usado por Juan Linz y otros autores en el debate sobre el presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina (un debate que vamos a explicar más adelante). Lo importante en este punto es entender que la causalidad es monocausal: el parlamentarismo es mejor que el presidencialismo, independientemente del país y su situación específica.

b) un enfoque analítico multicausal, el cual profesa que las opciones viables para un mejoramiento de las instituciones deben ser tomadas en relación con el contexto para el cual se les formula. No existe un modelo ideal, sino existen variantes distintas para cada país. Este enfoque, el llamado enfoque histórico-empírico critica profundamente al debate normativo, subrayando que en América Latina existen tantas variantes como casos y que parece cuestionable debatir los problemas de los gobiernos de la región bajo un único concepto de presidencialismo (modelo anterior).

c) el enfoque operativo, el cual se concentra específicamente en las políticas y su realidad, con el fin de formular soluciones aplicables para un gobierno y su mejor funcionamiento del proceso político (canalización de las demandas y el tipo de respuestas ofrecidas). Este enfoque presenta varios problemas, especialmente debido a la relación que establece entre la ciencia política y la política. La política es mucho más compleja que su presentación y

---

<sup>35</sup> Nohlen, Dieter (2003) *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico* (editado por Claudia Zilla), México, UNAM.

decodificación en la ciencia política, donde se intenta llegar a conclusiones científicas y por lo tanto, se generaliza y abstrae de la realidad política para poder crear variables y similitudes. Pero en el momento de la aplicación de los resultados de un análisis científico, se reencuentra con la complejidad política. Hay que tomar en cuenta que los resultados de un estudio científico probablemente difieren de la realidad política de un determinado país, así que las conclusiones de un trabajo científico no automáticamente son soluciones aplicables para los problemas en un país.

No obstante, esperamos poder llegar a conclusiones e ir presentándolas a lo largo de la presente sección, a efectos de que se pueden usar como recomendaciones teóricas – prácticas para la realidad política, pero con la precaución de que se basan en una generalización de la realidad política y que en el momento de aplicación hay que tratarles con cautión.

Por tanto, este análisis se basa en el enfoque analítico – neoinstitucionalista empírico -, nos enfocamos en dar una vista conjunta de las potestades de las Asambleas Legislativas en la formulación de leyes en América Central, y nos basamos por un lado en el análisis del régimen institucional y por otro lado, en una serie de entrevistas cualitativas con expertos de la sociedad civil, academia, medios de comunicación, actores políticos del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, las cuales se han realizado en los países que son objeto de este estudio. Adicionalmente los hallazgos obtenidos han sido confrontados con los informes elaborados por cada uno de las y los investigadores contrapartes de cada país de la región.

Así esperamos poder cumplir con la pretensión del neo-institucionalismo que “*no se puede discutir en abstracto, sino que se debe incluir en el análisis las condiciones históricas concretas de la política y de la sociedad*” (Ortiz 2000, p.7). Es imperioso no olvidarse de que las instituciones y los efectos que estas instituciones producen siempre son dependientes del contexto en el cual se encuentran (Nohlen 2004, p.64)<sup>36</sup>. Esperamos que con este enfoque, se preserve el equilibrio entre la abstracción y la realidad política.

Así que el “contexto” del sistema político es una variable importante para la efectividad de un sistema político y decisiva en el éxito y la legitimidad de los poderes formales, que se van a considerar en nuestro análisis ampliamente, damos primeramente una introducción corta a la teoría neo-institucionalista de Dieter Nohlen, llamado “*Institucionalismo Contextualizado*”.

### **3.1 El Institucionalismo Contextualizado**

El politólogo alemán Dieter Nohlen y la “*Escuela de Heidelberg*”, un grupo de investigadores del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg que se guía por la filosofía de Nohlen, quien afirma que en el análisis de instituciones políticas muchas veces “*el contexto hace la diferencia*” (Nohlen 2003 en Ortiz 2005, p.1), han desarrollado un método de análisis institucional denominado “*enfoque histórico-empírico*”, el cual será aplicado en este análisis.

---

<sup>36</sup> Nohlen, Dieter (2003). *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico* (editado por Claudia Zilla), México, UNAM.

Parece prudente dar una corta introducción en este enfoque institucional para que se entienda mejor sus fundamentos y filosofías y para poder identificar los puntos focales que se pueden combinar con la teoría de los jugadores con poder de veto y así crear una visión multidimensional en el análisis de las instituciones políticas de América Central.

El enfoque histórico-empírico toma en cuenta las especificidades de cada país, basados en las particularidades históricas y contextuales de la evolución de un sistema político específico y entonces constata claramente que generalizaciones amplias y el uso monolítico de una teoría no van a dar resultados claros y verdaderos en un análisis comparado. Opta por el uso cuidadoso de los conceptos, combinándolos con el análisis del contexto respectivo formado por una dinámica social compleja que tiende a cambiar con el tiempo y una historia particular que influyó en la creación de los arreglos institucionales específicos de un sistema político y que no se puede ignorar (Ortiz 2005, p.20). Sólo así se puede explicar porque el mismo diseño institucional puede producir resultados diferentes cuando cambia el contexto, entendido como la cultura política, la estructura social, el comportamiento de las élites, el diseño de poder y el desarrollo del país en cuestión.

Las instituciones políticas son entendidas como la estructura fundamental que define y limita el proceso de la producción de decisiones con carácter generalmente obligatorio. Entonces existe – como también Tsebelis lo ha afirmado en su metáfora de *“instituciones como conchas”* - una interacción y dependencia mutua ente las instituciones y los actores en el proceso político. Las instituciones políticas restringen la acción de los actores, pero a la misma vez son necesarias para dicha acción y cuando el comportamiento de los actores cambia, también cambia el funcionamiento del orden institucional- para bien o para mal.

*“Los efectos institucionales son contingentes y mediatizados por las acciones concretas de los actores y las determinantes contextuales (...) Las instituciones marcan el comportamiento político, así como, a la inversa, los estilos políticos influyen en la estructura institucional.”*

Nohlen en Ortiz 2005 p.26

Por lo tanto, Nohlen afirma que si uno quiere mejorar el funcionamiento de un sistema político hacia más efectividad y eficiencia y así aumentar la legitimidad, lo más sensible será un *“ajuste gradual de las instituciones existentes considerando las estructuras de poder y los recursos disponibles en cada sistema político”* (Nohlen 2003, p.21), con la necesidad indispensable de que los actores políticos asuman la responsabilidad de este ajuste y lo apoyan.

Pero para dar recomendaciones sobre cambios deseables en el sistema de instituciones, es imperioso entender bien el funcionamiento de las instituciones en la actualidad. Por lo tanto, en la primera parte de este estudio del Poder Legislativo en América Central, se concentra en las potestades y funcionamientos de las Asambleas Legislativas, especialmente en su rol en la formulación de las políticas públicas.

Después de una introducción sobre la importancia de las Asambleas en el diseño institucional y el rol que juegan junto con el Poder Ejecutivo en la formulación de políticas, vamos a analizar los métodos de control parlamentario e institucional que se presentan como potestades para interferir en el proceso político, cuando un actor no posee los recursos necesarios para influir directamente en la formación e implementación de las políticas públicas. Además, queremos dar una

evaluación de la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas, acto indispensable en el mejoramiento de la gobernabilidad de un país, porque solamente así se puede asegurar que la legislación implementada o aprobada responde a las necesidades de la ciudadanía y que los actores dominantes en el proceso político toman la responsabilidad de trabajar por el bien del país y no por sus intereses propios.

Finalmente en una parte más teórica, desarrollamos brevemente como el estudio institucional en América Latina evolucionó en las últimas décadas, para luego presentar la teoría de Tsebelis de los jugadores con veto en la cual se basa la última parte de este análisis, y encasillarla en el diseño del análisis institucional comparado. Seguimos con el análisis de las variables fundamentales para el trabajo legislativo en los países en cuestión, con el fin de identificar a los actores decisivos y a su rol en el proceso legislativo, a sus potestades de veto y su poder de impedir un cambio del statu quo.

Esperamos poder dar una evaluación de la realidad política del trabajo de las Asambleas Legislativas y del Poder Ejecutivo, particularmente en cuestiones de influencia y limitaciones de actuación. Es importante entender que no son solamente las instituciones las que presentan limitaciones a los cambios que un gobierno o una Asamblea puede introducir en una legislatura, pero que igualmente existen otros actores, no institucionales, los cuales influyen en el comportamiento de los actores que inciden e introducen legislación y que es insuficiente buscar las razones para los problemas de gobernabilidad solamente en los actores institucionales, porque muchas veces es el contexto el que imposibilita un cambio en el comportamiento de los actores institucionales.

### **3.2 El impacto de las Asambleas Legislativas**

Las legislaturas son instituciones cruciales, tanto para el funcionamiento efectivo de un sistema democrático como para la creación de legitimidad para éste. Aunque las legislaturas en América Central eran en gran parte irrelevantes durante el siglo XX debido a la historia de regímenes dictatoriales y presidencialismos fuertes, se han convertido en una parte integral de las democracias modernas en esta región, hasta el punto de que se puede constatar que son la institución central para crear legitimidad del régimen democrático.

En la teoría de la democracia, se otorgan cuatro funciones principales a las legislaturas: representación, legislación, control del Ejecutivo y legitimación. En este estudio, nos concentramos en las dos funciones que se encuentran más cerca del funcionamiento procedimental práctico de la formación de políticas públicas, las funciones de legislación y del control parlamentario al Poder Ejecutivo. La representación y la legitimación son funciones decisivas pero aún así simbólicas que sí afectan el funcionamiento del sistema, pero no en una manera tan instantánea como la legislación y la fiscalización<sup>37</sup>.

---

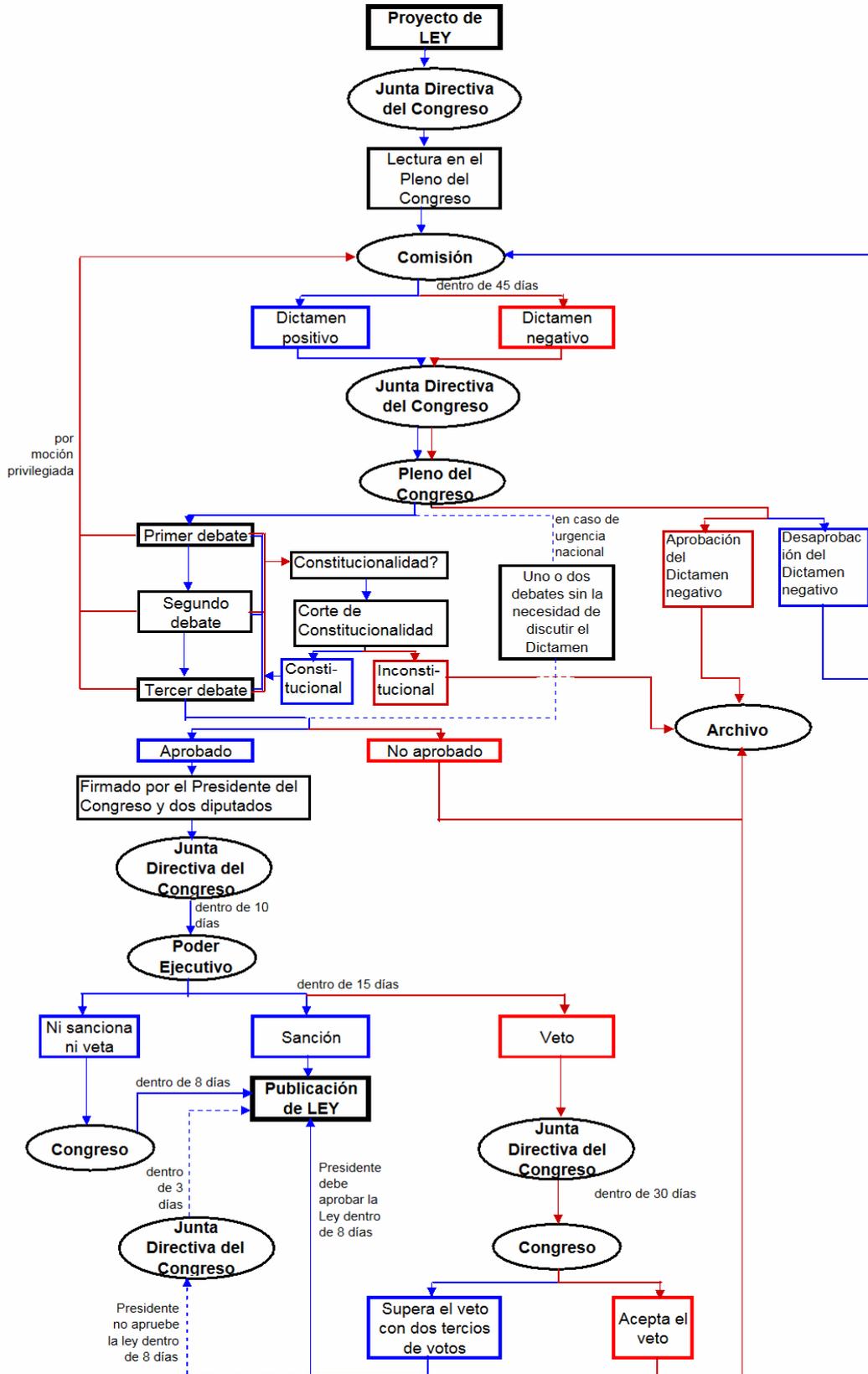
<sup>37</sup> Aunque varios politólogos (Ortiz 2005; Alcántara 2005; Nohlen 2004:134) constatan que especialmente la función legitimadora es de importancia crucial para el éxito de un sistema político, por lo que vamos a dar un discurso breve de esta función en la parte teórica cuando desarrollamos la teoría del neo-institucionalismo en más detalles. Hasta este punto basta comentar que las funciones de representación y legitimación son variables *sin quae no*.

Hay un rango bastante amplio en el desempeño que muestran las Asambleas Legislativas a la hora de la formulación de las leyes. Algunas legislaturas son capaces de elaborar sus propios proyectos legislativos, y participan juntos con el poder ejecutivo en la orientación general de las políticas públicas, usando sus recursos en igual manera para la supervisión de la implementación de los proyectos de ley, ejerciendo su control político en una manera efectiva y constructiva (BID 2006, p.43). Otros son actores marginales que aprueban automáticamente los proyectos de ley que el poder ejecutivo introduce, y quienes no tienen los recursos suficientes –o no los pueden usar en una manera efectiva- para controlar la conducta del poder ejecutivo a la hora de implementación.

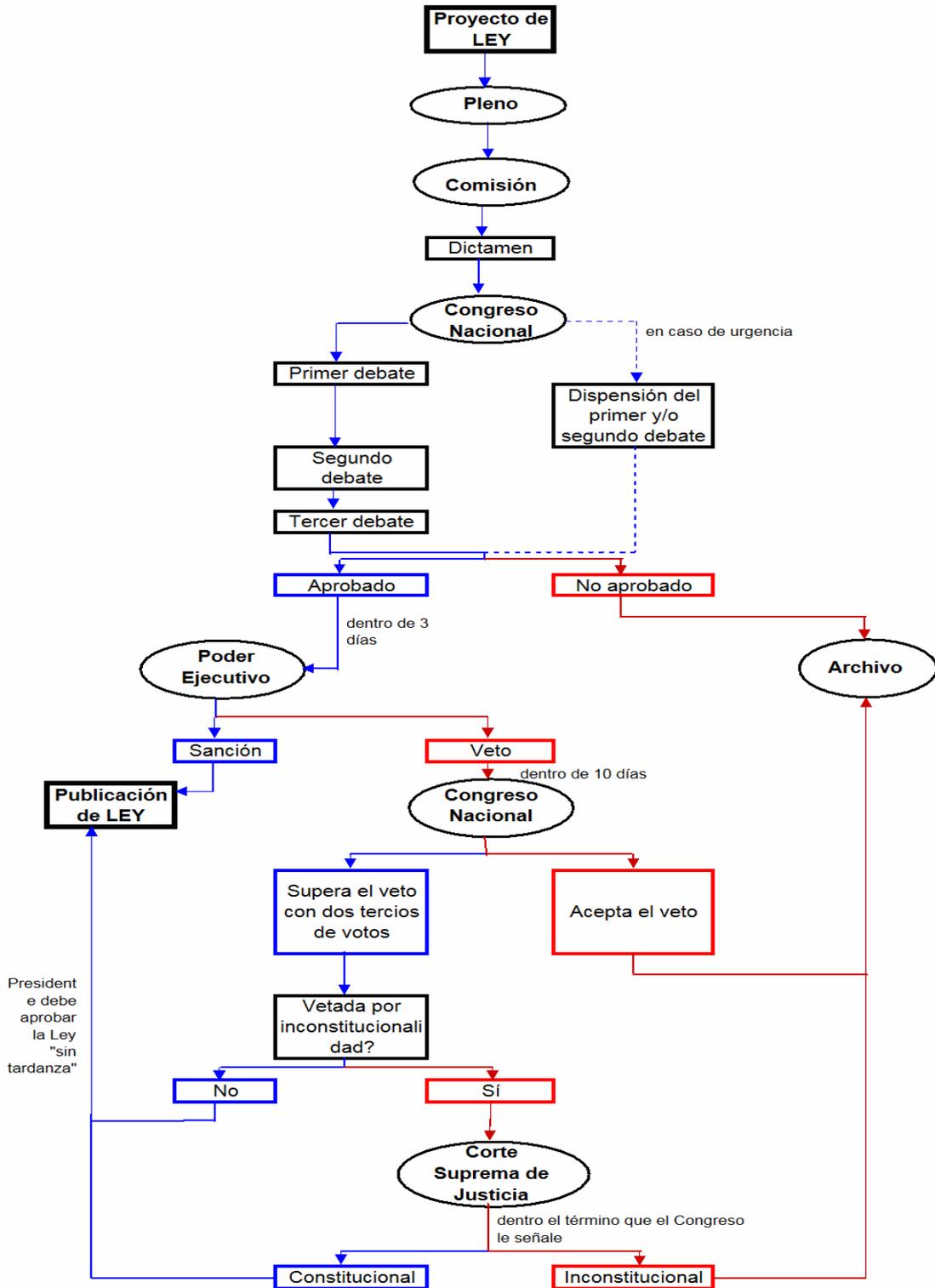
Payne (et al. 2006, p.93) llama esta clasificación “caricatura” y constata que una vista hacia el trabajo del Poder Legislativo en tal manera es demasiado simplista como para captar en su totalidad la realidad centroamericana y la gran diversidad que existe entre las legislaturas de la región y sus recursos. Por lo tanto, vamos a tomar estos dos extremos de la legislatura marginal de “*sello de goma*” (reactiva) por un lado y de la “*legislatura constructiva*” y activa por el otro lado, para entender el rango que puede existir entre legislaturas que se encuentran en el diseño institucional del presidencialismo latinoamericano, sin perder de vista que son construcciones ideales de una realidad mucho más compleja. Payne afirma que muchas veces el contexto hace la diferencia, especialmente el comportamiento de los actores políticos y que por eso, la verdadera influencia del Legislativo podría ser mayor de lo que se observa en la superficie.

Para contar con un panorama más amplio en lo referente al funcionamiento de las Asambleas en Centroamérica, a continuación se presentan los diagramas del proceso de formación de ley en cada país, con lo que se puede determinar las limitaciones y capacidades de los actores en este proceso. Las líneas de color azul corresponden a los diversos momentos por los que una iniciativa legislativa debe o puede pasar para convertirse en una ley, mientras que la línea de color rojo representa los diversos momentos en los cuales la iniciativa puede ser desechada.

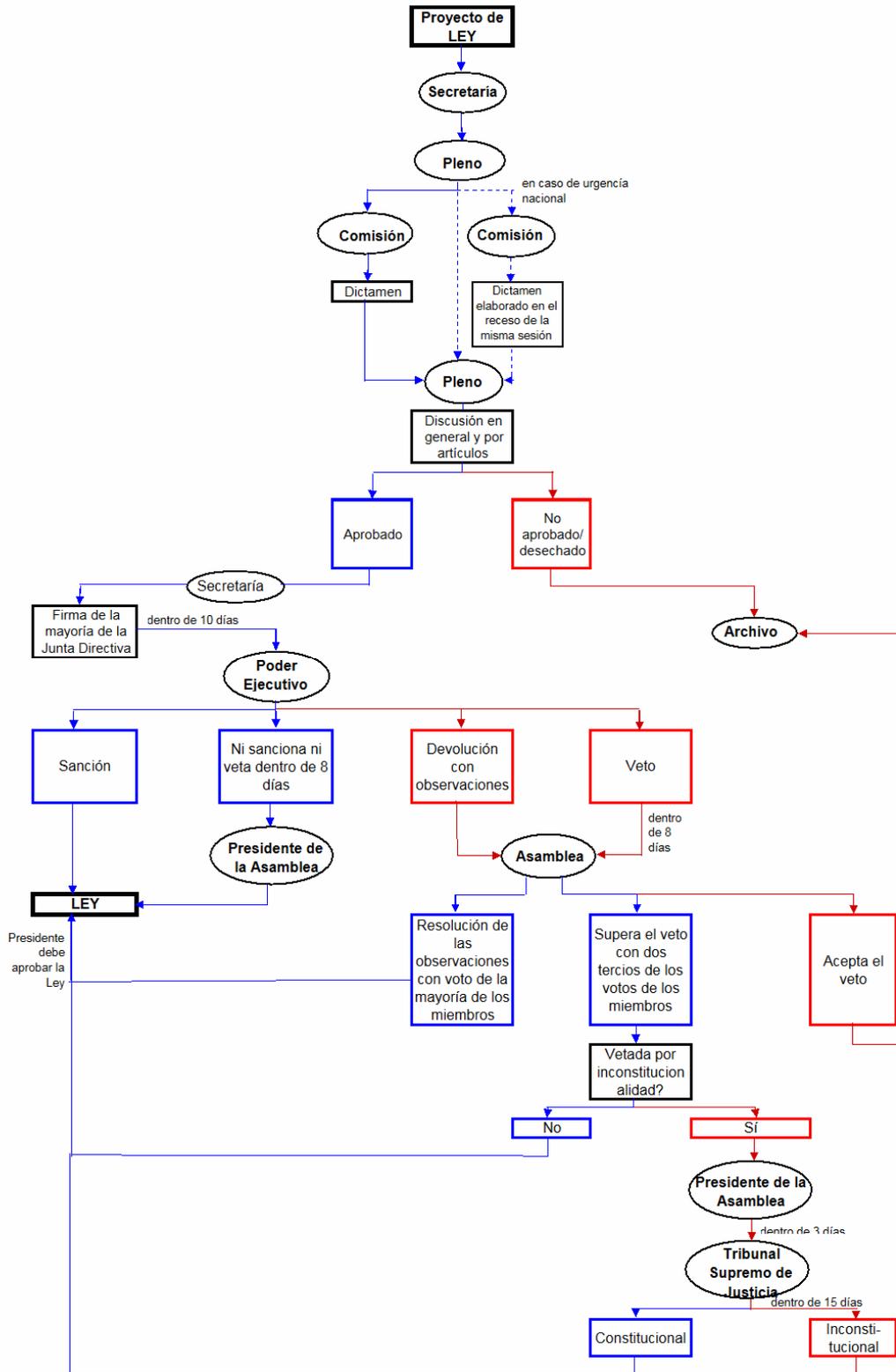
## El proceso de la formación de la Ley en Guatemala



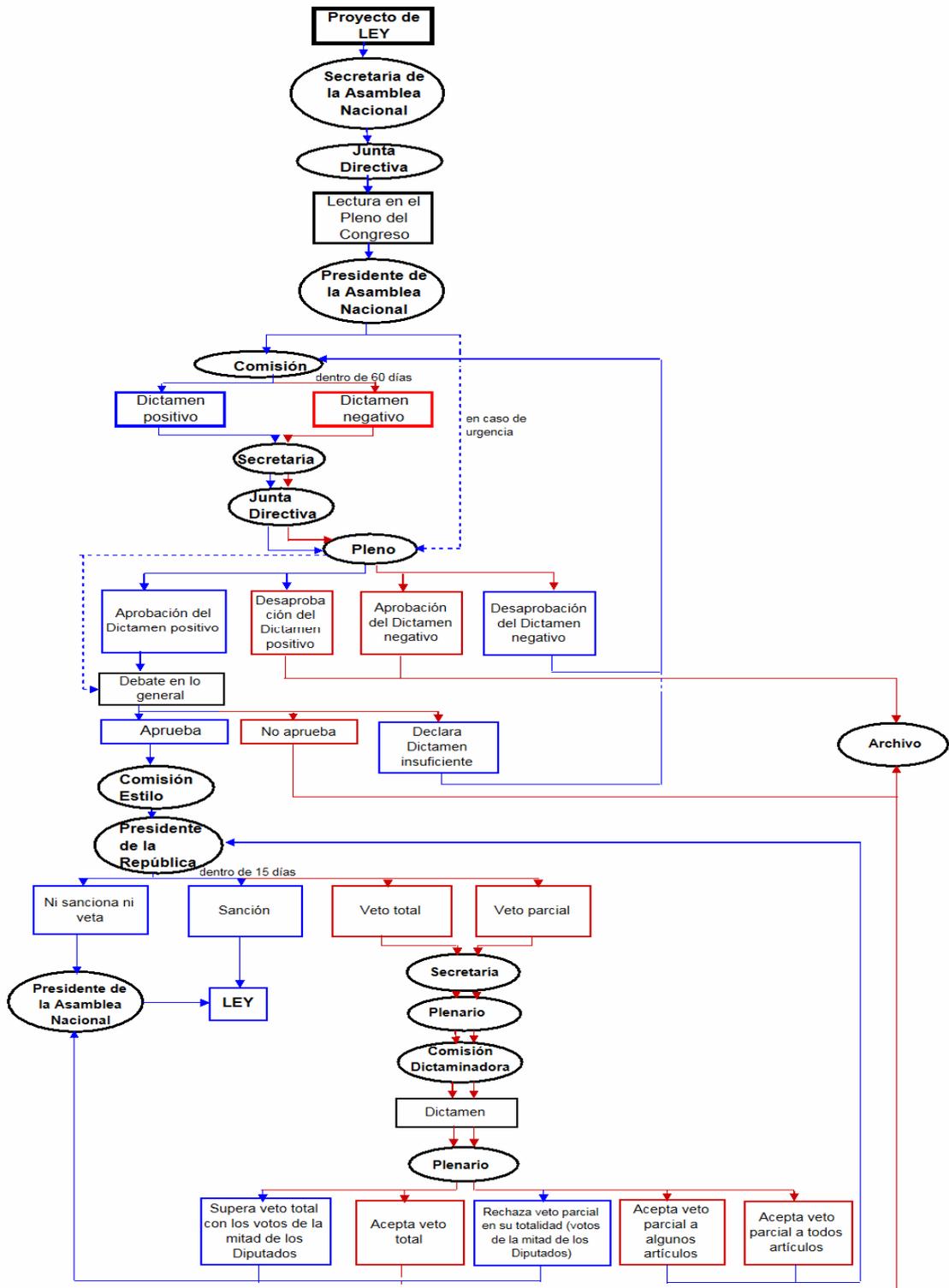
## El proceso de la formación de la Ley en Honduras



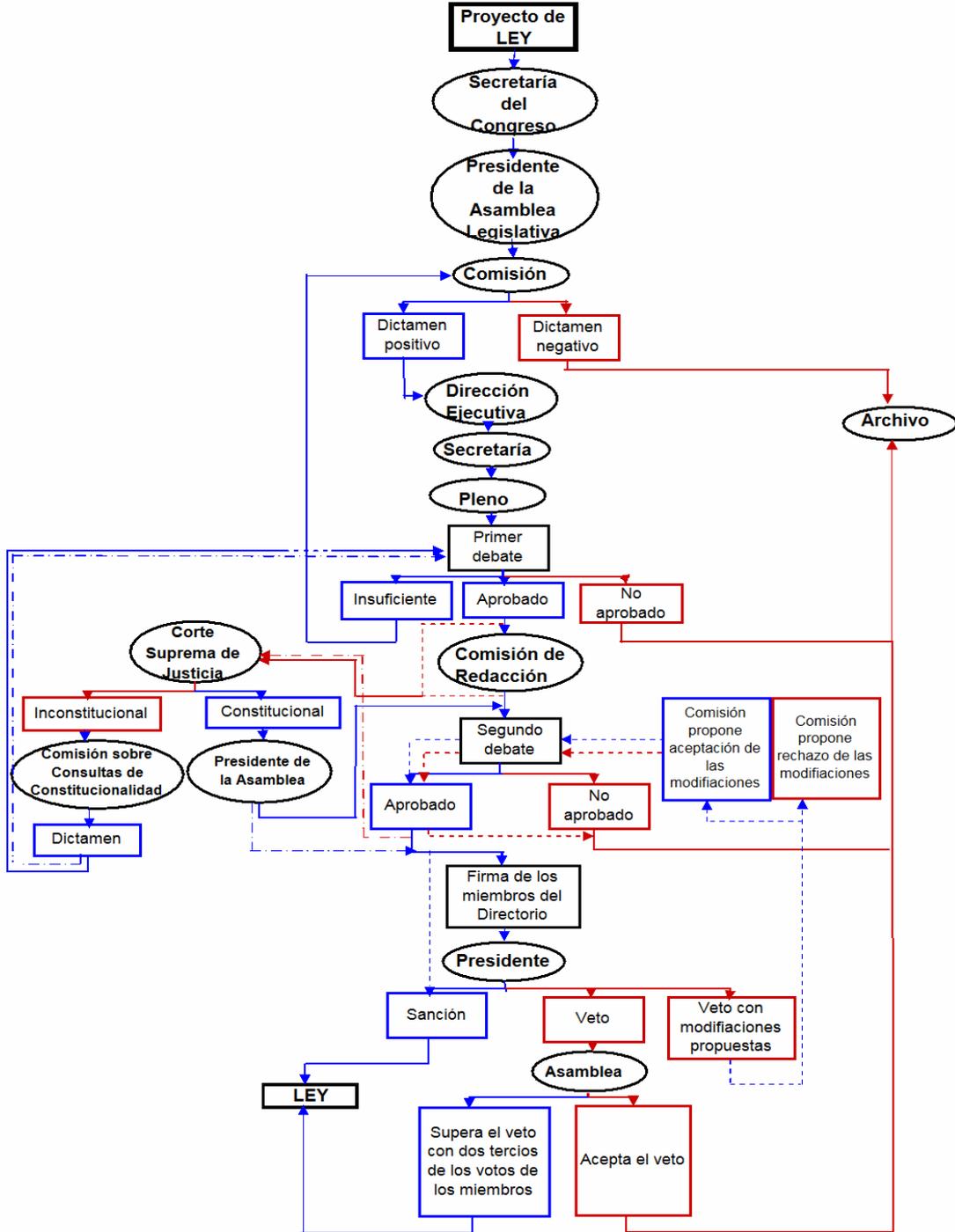
### El proceso de la formación de la Ley en EL SALVADOR



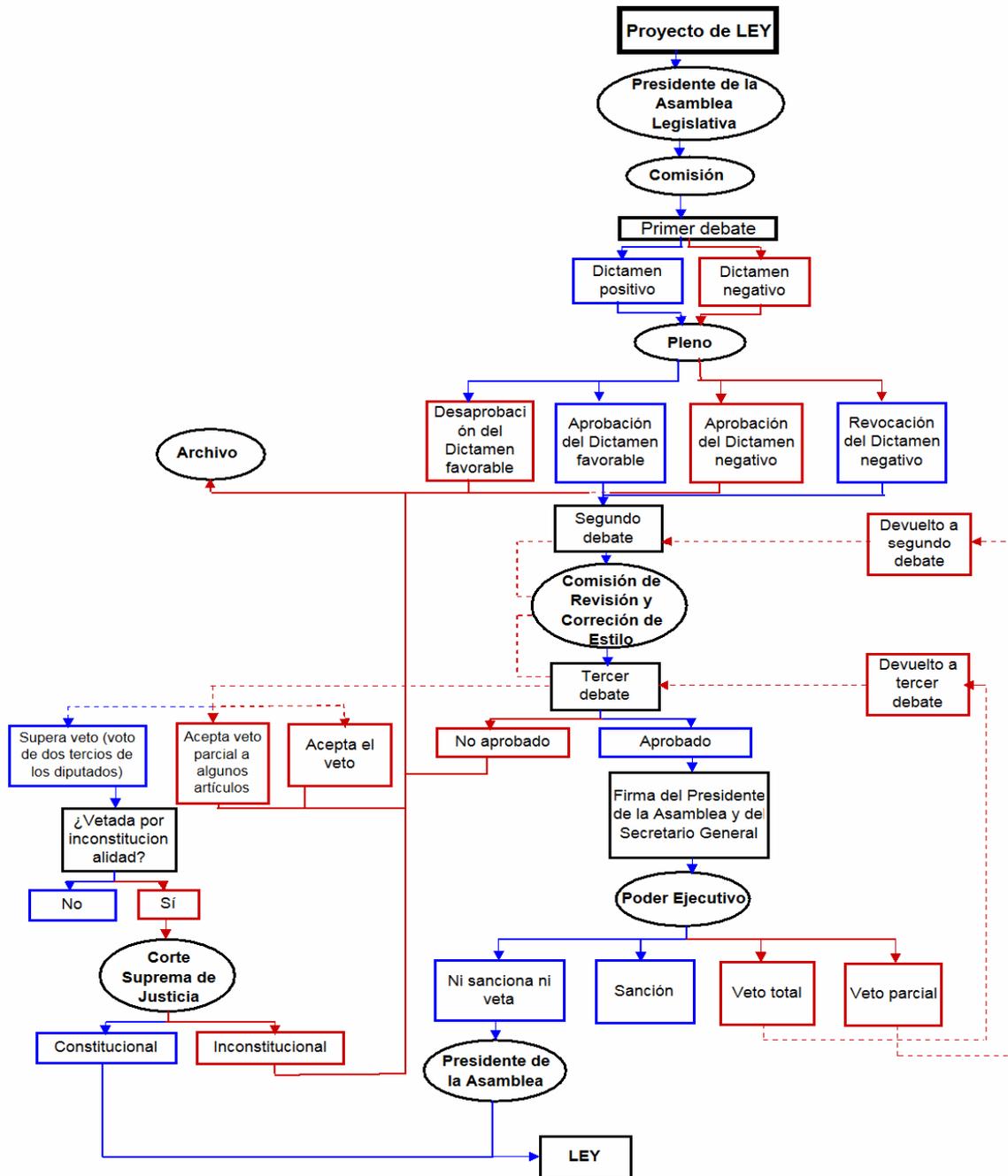
### El proceso de la formación de la Ley en Nicaragua



### El proceso de la formación de la Ley en Costa Rica



## El proceso de la formación de la Ley en Panamá



Es importante recordar que el comportamiento y los recursos de la Asamblea Legislativa pueden tener efectos decisivos sobre los resultados del proceso de formulación de ley. Si el Poder Ejecutivo tiene mucha libertad de movimiento y puede imponer las políticas que quiere, hace falta una deliberación por parte de la oposición parlamentaria y extraparlamentaria (colectivos sociales), especialmente si la política formulada por el Poder Ejecutivo no satisface ampliamente los intereses generales de la nación.

Si la Asamblea tiene la capacidad de involucrarse constructivamente en el proceso de la formulación de leyes, las políticas públicas tienden a ser más sostenibles en su proceso político de toma de decisiones, porque se basan en un amplio proceso de deliberación y negociación, lo cual no necesariamente significa la inclusión y consulta de los colectivos sociales. Además es más probable que en un escenario de un Parlamento proactivo, éste utilice sus recursos humanos y técnicos para evaluar el éxito de sus proyectos durante la implementación, contribuyendo a un control efectivo del Poder Ejecutivo.

Existe otra manera en que las Asambleas con poca capacidad y pocos recursos pueden intentar influir en el proceso de la formulación de políticas públicas en una manera más reactiva, obstruyendo y vetando los proyectos del poder ejecutivo, impidiendo así gran parte del programa del gobierno. A estas actuaciones de control político sobre el proceso de decisiones y organicidad parlamentaria hemos identificado como el control legislativo.

Se ha clasificado a las legislaturas de la región como *legislaturas reactivas* (Nolte/Llanos 2006, p.3)<sup>38</sup>, caracterizadas por el hecho de que la iniciativa legislativa recae generalmente en el Presidente, y que así, las políticas públicas son impuestas desde arriba con poca oportunidad del parlamento de deliberar y modificar los proyectos.

Aunque esta clasificación parece apropiada cuando se toma en cuenta la tradición caudillista de los gobiernos centroamericanos junto con las reformas constitucionales, respuestas a la crisis económico de los años 80s, que introdujeron amplias potestades legislativas al Presidente con la meta de dar al Poder Ejecutivo la posibilidad de implementar reformas económicas cohesivas desde arriba, hay que tomar en cuenta que a partir de los años '90, un buen número de estudios contradijo esta clasificación.

Payne constata que una similitud que se ve bastantes veces es la falta de una actitud colectiva positiva por parte del Congreso en los procesos de legislación y fiscalización. Critica que el Poder Legislativo se comporta muchas veces como un agente que reacciona a las iniciativas y agendas del Ejecutivo, antes de conducir y orientar el proceso legislativo (Payne et al. 2006, p.94). Pero también afirma que lo que importa es el contexto social y económico, así que:

*“Un presidente dotado de sólidos poderes constitucionales puede ser débil frente a un sistema de partidos altamente fragmentados y una base poco confiable de apoyo en el Congreso. Por el contrario, un presidente con poderes constitucionales debilitados podría dominar el proceso de formulación de políticas si su partido controla la mayoría de los escaños y es muy disciplinado”*

Samuels 2000 en Payne et al. 2006, p.96

---

<sup>38</sup> Nolte, Detlef & Llanos, Mariana (2006). “Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas”. Conferencia magistral presentando el 18 de octubre de 2006 en México D.F.

Por lo tanto, se empezó a clasificar los poderes del ejecutivo como *poderes de agenda*, entendido como la capacidad del ejecutivo de influir directamente en el proceso legislativo y –porque el uso de estas potestades requiere por lo menos la tolerancia parlamentaria (Limongi/Figueiredo 1998<sup>39</sup>, p.53 en Nolte/Llanos 2006, p.6) – lograr una mejor cooperación entre los poderes. Esta visión implica que aunque los parlamentos actúan en su mayor parte de manera reactiva, tienen la opción de activamente influir en el proceso de formulación de ley en situaciones caracterizadas por una composición específica de la Asamblea, especialmente cuando el Poder Ejecutivo no tiene mayoría en la Asamblea.

Por tanto, existen numerosos factores que influyen en la división de poderes entre el Poder legislativo y el Ejecutivo, así que un mismo diseño institucional puede resultar en un dominio del Ejecutivo y una sumisión del legislativo, cuando las variables favorecen a éste; o resulta en una Asamblea activa en la cual el Presidente carece del apoyo partidario. Entre los factores decisivos se encuentran: la fragmentación del sistema de partidos, el multipartidismo, la regionalización de la representación, el debilitamiento institucional de los partidos, la filiación de las fuerzas políticas partidistas, el debilitamiento de los poderes del Congreso y de las tradiciones políticas (Payne et al. 2006, p.94).

En la próxima parte vamos a reevaluar la clasificación tradicional de los parlamentos centroamericanos como reactivos, y examinar si existen situaciones en las cuales la constelación de actores otorga la potestad de acción al parlamento y si son tan frecuentes que se no se puede hablar más de Asambleas reactivas, tomando en cuenta los factores mencionados en el párrafo anterior.

Hay variables importantes que influyen la distribución de poderes entre el Poder Ejecutivo y Legislativo y el comportamiento de éstos, entre ellos se encuentran: las normas constitucionales, los poderes constitucionales del Presidente derivados del partido, la conformación de mayorías políticas, la motivación de los legisladores de ser reelectos y su capacidad técnica, los recursos técnicos de las comisiones así como la constelación de los jugadores con veto (Tsebelis 2006, p.24)<sup>40</sup>. Debido a sus amplias consecuencias teóricas para este análisis vamos analizar la teoría de Tsebelis más profundamente en un capítulo aparte.

### **3.3 Poderes constitucionales del Presidente en la relación con el Poder Legislativo**

Las constituciones centroamericanas –aunque todas han adoptado una forma presidencial similar a la de los Estados Unidos- difieren mucho en cuanto poder de intervención dan al Poder Ejecutivo en el proceso legislativo. Según los estudios sobre este tema, la distribución de los poderes entre Poder Legislativo y Ejecutivo en el proceso de la formulación de leyes depende primordialmente de varios factores constitucionales importantes, entre ellos se encuentran por un lado las denominadas *facultades proactivas* que dan al Presidente la capacidad de modificar

---

<sup>39</sup> Limongi, Fernando/Figueiredo, Argelina (1998): *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. En: Lua Nova. Revista de Cultura e Política 44, S. 81-106.

<sup>40</sup> Tsebelis, George (2006). *Jugadores con veto. Como funcionan las instituciones políticas*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

unilateralmente el statu quo, entre ellos se encuentran: la facultad de emitir decretos, determinar la agenda legislativa y ejecutar el presupuesto, y, según Tsebelis (2006) la facultad de devolver con observaciones proyectos de ley aprobadas por la asamblea en lugar de vetarlos. Por otro lado, hay otros factores que contribuyen a la facultad del Presidente de impedir que el parlamento cambie el statu quo, las denominadas *facultades reactivas* del Presidente: El veto total y parcial y el derecho exclusivo de presentación de iniciativas en áreas específicas (BIP 2006, p.50). Nolte/Llanos (2006, p.13) añaden la facultad de la redacción de las leyes, y la facultad del Presidente de convocar un plebiscito o referendo como facultades constitucionales que determinan la división de poder en el proceso legislativo.

### *Facultades proactivas*

- *Emisión de Decretos*

La emisión de decretos permite al Presidente legislar directamente, soslayando completamente el proceso formal de la formación de leyes en la Asamblea. Pero si el Parlamento no está impedido de legislar en las mismas áreas en que el presidente puede emitir decretos, entonces puede aprobar una ley que revierta o modifique un decreto presidencial. Así, solo si el presidente tiene también poder de veto, el poder de decreto garantiza que el presidente dominará el proceso legislativo.

*“Un presidente cuyos decretos son constantemente anulados es probablemente más débil que un presidente que tiene un poder de veto que requiere de una mayoría extraordinaria, dado que las opiniones de este último deben ser tomadas en cuenta para aprobar cada ley.”*

Shugart & Mainwaring 2002, p. 58

Por lo tanto, cuando se habla del poder de decreto, hay que examinar bien el contexto de este poder, tomando en cuenta su relación con los otros poderes sobre los que el Presidente dispone. En Guatemala, Honduras y Panamá existe alguna versión de la capacidad del presidente de legislar por decretos, aunque se ve restringida por varios factores: En Guatemala y Honduras, sólo existe un número particular de áreas en las cuales el Presidente pueda emitir decretos.

En Panamá, la Asamblea puede delegar al Presidente el poder de legislar por decreto. (Payne et al. 2006, p.102), lo cuál es la regla cuando el Presidente dispone de una mayoría legislativa porque el partido oficial tradicionalmente delega este poder para facilitar el trabajo en el Asamblea.

- *Control de la agenda legislativa*

En todos los países centroamericanos existe la particularidad de que el periodo legislativo se divide en sesiones ordinarias y sesiones extraordinarias. Las sesiones ordinarias son caracterizadas por el poder del Poder Legislativo de definir la agenda y controlar el proceso de formación de políticas, mientras que en las sesiones extraordinarias, el Poder Ejecutivo toma el control de la agenda y se vota sobre los proyectos de su voluntad. Esta potestad se otorga formalmente no para un periodo de tiempo fijo, pero en la práctica, existen tradiciones amplias y fuertes relacionadas con las sesiones extraordinarias. La definición formal normalmente es muy similar en todos los países centroamericanos, así que se usa la norma de Panamá sólo por fines

demostrativos: *“También se reunirá la Asamblea Nacional, en legislatura extraordinaria, cuando sea convocado por el Órgano Ejecutivo y durante el tiempo que este señale, para conceder exclusivamente de los asuntos que dicho órgano someta a su consideración”*<sup>41</sup>.

En la realidad política, esta potestad presidencial se convirtió en un estándar político: Los periodos legislativos son divididos en sesiones ordinarias, normalmente con fechas fijas establecidas en la constitución, pero en el tiempo entre las sesiones ordinarias, las sesiones extraordinarias tienen un lugar fijo en el calendario legislativo. Por el hecho que en estas sesiones se considera sólo la agenda ejecutiva y los proyectos que éste introduce, se convirtió en un poder decisivo para el Presidente.

Vargas (2007) analizando el comportamiento de la agenda parlamentaria en el presidencialismo costarricense demuestra que si bien todas las variables institucionales y político – electorales se inclinan por categorizar al parlamento costarricense como reactivo, un análisis detallado de la agenda desde el año de 1990 hasta el 2006 y considerando únicamente aquellas iniciativas tendientes a crear, generar, modificar o eliminar políticas públicas, se deja constancia que dicho parlamento ha venido ejerciendo un rol proactivo en su producción, que las iniciativas multipartidarias son las que poseen mayores tasas de éxito y que el Poder Ejecutivo ha utilizado los tiempos de la agenda – sesiones extraordinarias – como un incentivo de transacción con los diputados de oposición.

En varios países, la Constitución otorga al Presidente la potestad para declarar *“urgente”* la aprobación de un proyecto de ley, con lo que da a la Asamblea un periodo de tiempo específico para deliberar sobre la ley. Ya que el Poder Ejecutivo dispone de recursos mucho más amplios que la legislatura, se ve en la ventaja cuando los legisladores se ven apurados de finalizar el trámite de un proyecto. En algunas constituciones, el poder de declarar urgente un proyecto de ley recae en el Congreso, como es el caso de Guatemala: Un proyecto de ley solamente puede estar declarado urgente por dos tercios del número total de diputados miembros del Congreso y nunca por el Poder Ejecutivo<sup>42</sup>. Igualmente en Honduras, la declaración de urgencia es competencia de los diputados<sup>43</sup>. Igualmente en El Salvador<sup>44</sup> y Honduras<sup>45</sup>, el caso de urgencia solamente puede estar declarado por la Asamblea.

No obstante, la Constitución de Nicaragua<sup>46</sup> explícitamente da este poder al Presidente de la República, que así puede evitar el trámite de la comisión legislativa, trayendo el proyecto de ley directamente a la discusión en el pleno. Nicaragua es el único país donde la declaración de urgencia siempre resulta en la omisión del trámite en la comisión. En El Salvador, la Asamblea puede decidirse si quiere que la Comisión está omitida totalmente o sí solamente tiene un plazo más corto de tiempo para dictaminar. En todos los otros países centroamericanos que tienen la facultad del caso de urgencia, la declaración de ello resulta en la dispersión de uno o dos debates del pleno.

---

<sup>41</sup> Constitución Política de la República de Panamá, Título V, Artículo 149

<sup>42</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, Sección Tercer, Artículo 176

<sup>43</sup> La urgencia calificada en Honduras puede estar declarada por simple mayoría de los diputados presentes (Constitución de la República de Honduras, Capítulo II, Artículo 214).

<sup>44</sup> Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Capítulo IV, Artículo 31

<sup>45</sup> Reglamento Interior del Congreso Nacional de Honduras, Título IX, Artículo 51.

<sup>46</sup> Constitución Política de la República de Nicaragua, Título VIII, Artículo 141.

Por lo tanto, queda por constatar que la facultad de declarar el caso de urgencia solamente en Nicaragua presenta una facultad presidencial importante también en el caso cuando el Presidente carece de una mayoría legislativa, mientras que en El Salvador, Honduras y Guatemala, representa una facultad presidencial en el sentido de que la fracción oficialista puede decidir declarar urgencia para un proyecto de ley presidencial, facilitando así su trámite.

Vamos a retomar el tema del control de agenda más tarde en este análisis porque – según la teoría de Tsebelis – representa un poder decisivo en el juego político de la formación de leyes, ello merece un estudio más detallado. En esa ocasión, vamos a analizar la importancia del control sobre la agenda más bien desde la óptica parlamentaria.

- *Definición y ejecución del presupuesto*

La definición y discusión del presupuesto se considera uno de los poderes principales de los sistemas democráticos, por lo tanto y por su importancia para el funcionamiento del gobierno, los poderes en el proceso de la definición del presupuesto siempre han sido decisivos para la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Lo sorprendente en Centroamérica es que en varios países, el Legislativo posee poderes muy limitados a la modificación de la iniciativa presupuestaria introducida por el Poder Ejecutivo.

En El Salvador<sup>47</sup>, el Legislativo no está autorizado a aumentar los montos asignados a sectores específicos, así como no puede aumentar el total de gastos (Payne et al. 2006, p. 103). En Nicaragua, Panamá y Costa Rica, el legislativo puede cambiar el monto de gastos de sectores individuales, pero no puede elevar el monto total de gastos prescritos en el proyecto de presupuesto.

En Guatemala y Honduras, la Asamblea puede modificar el presupuesto más libremente, lo que debilita el poder del Presidente. (Tsebelis 2002)

Otra facultad importante es el procedimiento cuando la Asamblea no puede aprobar un presupuesto en la fecha establecida por la constitución: En estos casos, el presupuesto del Presidente se convierte automáticamente en ley en Panamá, mientras que en El Salvador y Guatemala, se usa el presupuesto del año anterior (hasta que se apruebe un presupuesto nuevo).

En Costa Rica, Nicaragua y Honduras, no existe una disposición para esta situación, lo que implica que se debe aprobar un nuevo proyecto de ley o que se deben introducir medidas provisionales. Para evitar esta situación, la Constitución de Costa Rica establece una fecha fija hasta la cual votación se tiene que haber realizado: “*Si el 29 de noviembre de cada año, a las veintitrés horas y treinta minutos no se hubiere agotado la discusión del presupuesto ordinario, en segundo debate, se tendrá ésta por agotada y el proyecto se someterá a votación de inmediato, sin más discusión*”<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 227

<sup>48</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Artículo 179.

- *Plebiscito o referéndum*

El Presidente usará la medida del referéndum o del plebiscito cuando la Asamblea rechaza un proyecto de ley importante para su agenda. Se puede convocar un referéndum sobre asuntos generales de política o sobre leyes particulares, lo que significa que la existencia de esta facultad de democracia directa puede representar una potestad enorme del Presidente porque le permite presionar a la Asamblea en el caso de que los legisladores parecen estar en contra de un proyecto de ley introducido por el Ejecutivo y un derrote en la votación sobre el proyecto parece probable.

En los casos de Centroamérica, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica (desde 2002), y Honduras (desde 2004)<sup>49</sup>, poseen esta facultad, aunque en su forma más débil debido al hecho que en estos países, también el legislativo puede convocar a un referéndum. Pero el uso de estos mecanismos de democracia directa es escaso: Guatemala hizo uso de referéndum dos veces, ambas por reformas constitucionales<sup>50</sup>, en la historia reciente<sup>51</sup> Panamá lo usó cinco veces, tres veces por reformas constitucionales y dos veces como convocatoria sobre el Canal de Panamá<sup>52</sup>. En Costa Rica, se realizó el primer referéndum en octubre de 2007, cuando la ciudadanía decidió sobre la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y la República Dominicana. Este referéndum representa una excepción porque aunque fue convocado por el Poder Legislativo, la Sala Constitucional aprobó la propuesta del Poder Ejecutivo, cortando el plazo de tiempo y con ello una convocatoria anticipada.

Pero el instrumento del referéndum tiene una explicación desde su uso como elemento de influencia:

- a) cuando un Poder Ejecutivo no posee una mayoría estable y dominante en la Asamblea, o bien porque posee una mayoría o una coalición multipartidista pero con problemas de disciplina y cohesión interna, entonces el presidente puede usar el referéndum como un instrumento legitimador y de coacción de sus políticas y agenda sobre el resto de las voluntades parlamentarias, evitando así el debate sobre dicho proyecto y legitimando este paso por la convocatoria al referéndum como expresión de la voluntad del pueblo.
- b) cuando el Poder Ejecutivo no posee una mayoría sustancial en la Asamblea, la oposición parlamentaria que goza de la mayoría necesaria puede institucionalizar un tema de interés de éste bajo el amparo de la legitimación ciudadana, evitando cualquier proyecto de ley antagónico a su agenda por parte del Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, Tsebelis (2006, p.151) afirma que la mera posibilidad de un referéndum introduce las preferencias de la población en el proceso de la formación de políticas públicas, creando así un nuevo actor decisivo en el juego político. Subraya que si un actor –sea el Poder Ejecutivo o el

---

<sup>49</sup> Constitución de la República de Costa Rica, Artículo 105.

<sup>50</sup> El primer referéndum se dio en 1994 (reforma constitucional) como reacción al fallido autogolpe del ex Presidente Jorge Serrano y fue aprobado. El segundo se dio en 1999, se convirtió en un plebiscito hostil al gobierno y no se centró en las reformas constitucionales por las cuales fue convocada. Se rechazó.

<sup>51</sup> Panamá tiene una práctica del referéndum más antigua, que remonta al siglo XVI.

<sup>52</sup> Los referéndos se dieron en 1983, 1992, 1998 (reformas constitucionales) y 1997, 2006 (ampliación del Canal de Panamá). Sólo el primer referéndum, el fortalecimiento de poderes del régimen autoritario del Presidente Noriega, fue aprobado.

Poder Legislativo- controla la iniciativa de convocar el referéndum y a la vez la convocatoria propia, el proceso del referéndum elimina a todos los demás actores que tendrán influencia en el proceso tradicional de la formación de políticas públicas.

Si hay varios actores que poseen las potestades necesarias de controlar ambos pasos del referéndum, se usará el referéndum como una manera de evitar la relación con el otro poder, situación que se da en Costa Rica, donde tres actores tienen la potestad de convocar un referéndum, siendo “*al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa*”<sup>53</sup>.

Entonces el gobierno –incluyendo su partido oficial o la coalición gobernante- puede intentar eliminar a la Asamblea como actor cuando quiere introducir una iniciativa de ley importante que no tiene probabilidad de ser aprobada por la Asamblea, y la cual no tendrá ni la aprobación del partido oficial sino no será por el efecto legitimador que tiene un referéndum en los ojos de la ciudadanía. A la misma vez, la Asamblea podrá intentar introducir un proyecto de ley que no tiene probabilidad de ser aprobado por el Poder Ejecutivo mediante la convocatoria a un referéndum, evitando así al Poder Ejecutivo.

Se debe subrayar que en muchas ocasiones, el efecto legitimador de un referéndum facilita al actor proponente el alcanzar la mayoría necesaria para tal procedimiento, solo cuando esta vía genere mejores escenarios que la posible alcanzada por el procedimiento tradicional (una exigente relación de costo – beneficio).

Por lo tanto, el referéndum especialmente se ofrece como instrumento en situaciones cuando no existen mayorías claras o cuando no hay disciplina y cohesión partidaria, porque siempre será más fácil convencer a legisladores de otra fracción de votar para la convocatoria a un referéndum que para votar directamente en contra de su fracción original. El referéndum añade una incertidumbre particular que toma la responsabilidad de las manos de los actores para su convocatoria y deja en manos de la ciudadanía la decisión final, legitimando así hasta cambios abruptos o sensibles del *statu quo* que no se podrán aprobar en la manera tradicional.

Esta particularidad del referéndum impide que se pueda usar como un instrumento simple en el juego de poder entre los Poderes, porque las preferencias del votante medio en el parlamento – representado por la constelación de mayorías parlamentarias- y en la población tal vez no coincidan, igual que las coaliciones formadas dentro de los organismos tradicionales y entre ellos y la sociedad civil pueden ser diferentes, de modo que se hace difícil prever los resultados de dicho referéndum, lo que es una de las razones decisivas porque no se ha usado como instrumento institucional regular en el proceso de la formación de leyes.

El actor que convoca al referéndum lo hará porque conoce las preferencias de la ciudadanía y ve más probabilidad que sean más cercanas de su punto ideal que las preferencias de los demás actores políticos involucrados en la formación de políticas, pero debido al hecho que es sumamente difícil de conocer las preferencias de la ciudadanía, el instrumento de convocar a un

---

<sup>53</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica, Artículo 105.

referéndum no se usa con mucha frecuencia, aunque siempre queda como un instrumento del último instante cuando un actor siente que sea su única posibilidad de lograr la implementación de alguna legislación importante pero sensible.

### *Facultades reactivas*

- *El veto total, el veto parcial y la devolución con modificaciones*

#### El veto total

El poder de veto significa que el Presidente puede bloquear la promulgación de una ley ya aprobada en la Asamblea. En ningún caso en América Central, este poder es absoluto, debido a que la Asamblea puede superar el veto con una mayoría específica definida en la constitución del país, normalmente la mayoría calificada (dos tercios de los legisladores presentes o de los legisladores miembros de la Asamblea), o, como en el caso en Nicaragua, con los votos de más de la mitad de los legisladores presentes<sup>54</sup>. La existencia de un obstáculo formal tan bajo quita mucho poder reactivo del Presidente, porque una mayoría absoluta está más fácil de lograr que una mayoría calificada. Por lo tanto, y tomando en cuenta que en Nicaragua, la mayoría absoluta para la superación del veto total fue introducida por las reformas constitucionales de 2005, se puede clasificar como un intento de dar más poder a la Asamblea.

Pero no obstante, el obstáculo institucional en la región en todos los otros casos es la mayoría calificada de los votos de los diputados miembros de la Asamblea, así que aún así presenta un poder fuerte obstruccionista del Presidente, porque debido a la conformación de las fracciones en la Asamblea, una mayoría de dos tercios no es fácil de lograr en la mayoría de los casos. Es posible que se logre encontrar la cantidad suficiente de legisladores, pero las probabilidades bajan cuando el Presidente tiene una mayoría legislativa disciplinada, en cuyo caso el veto total se presenta insuperable.

El poder de veto permite al Presidente defender el statu quo, pero no le da la oportunidad de modificar el statu quo o introducir cambios. Es un poder primordialmente reactivo, excepto en el caso de Costa Rica, donde el Presidente puede introducir modificaciones del proyecto de ley en el veto, que se aceptan con mayoría absoluta, mientras que la superación del veto en su totalidad necesita mayoría calificada (véase también en la sección anterior sobre el veto parcial):

En el caso de Centroamérica, se puede localizar el poder de veto más fuerte en Guatemala y Panamá, donde se requiere una mayoría calificada para superar el veto, y el veto total más débil en Nicaragua donde la mayoría absoluta de los legisladores presentes es suficiente para resellar la ley y así superar el veto. (Payne et al. 2006, p. 98)

---

<sup>54</sup> Constitución Política de la República de Nicaragua, Capítulo II, Artículo 143: “La Asamblea Nacional podrá rechazar el veto total con un número de votos que exceda la mitad del total de Diputados, en cuyo caso el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar a la Ley.”

## El veto parcial y la devolución con observaciones

Aunque la mayoría de los politólogos clasifica el veto parcial y la facultad de la “*devolución con observaciones*” que existe en El Salvador como poderes reactivos debido a su posición en el trámite de ley, Tsebelis niega esta percepción, constatando que, en cambio, es una forma de “*conditional agenda setting power*” (Tsebelis 2006) que permite al Presidente intervenir activamente en la formación de leyes, convirtiéndose en un actor que puede modificar el proyecto de ley en la manera que es la más ideal para él. (Tsebelis 2006, p.5)

Nosotros vamos a seguir los argumentos propuestos por Tsebelis y clasificar el veto parcial como un poder proactivo del Presidente porque por el hecho que puede modificar el proyecto de ley y añadir sus observaciones cuando lo devuelve a la Asamblea claramente es más que sólo un poder de impedir un cambio del statu quo.

El Presidente usa el veto parcial igualmente que el veto total para bloquear un cambio indeseado del statu quo, pero existe la diferencia crucial y es que el veto parcial permite al Presidente participar activamente en la formulación de dicha ley porque le da la oportunidad de incluir sus puntos de vista en partes específicas de la ley en forma de comentarios y así puede modificar el statu quo, pero con la ventaja de bloquear cambios indeseados por él.

El veto parcial se contempla en las constituciones de Panamá<sup>55</sup> y Nicaragua<sup>56</sup>. En Nicaragua, el Presidente puede introducir modificaciones o supresiones a los artículos de la ley considerada, dándole el poder proactivo más fuerte en la región en mira del veto parcial.

Los presidentes de los otros países no reconocen o prohíben explícitamente el veto parcial, como Honduras o Guatemala, cuya constitución define: “Las leyes no podrán ser vetados parcialmente”<sup>57</sup>.

En El Salvador no existe el veto parcial, pero el Presidente posee otro poder decisivo: La devolución con observaciones<sup>58</sup>: Cuando el Presidente decide no vetar un proyecto de ley en su totalidad, tiene la posibilidad de devolverlo a la Asamblea con observaciones. Una mayoría simple puede aceptar las observaciones, lo que da como resultado en la publicación como ley o superar las observaciones, o cuando no se logra esta mayoría, se desecha el proyecto de ley completamente (Tsebelis 2006, p.11), resultando en una estabilidad del statu quo.

Contemplando que para el veto total se requiere el votos de dos tercios de los diputados de la Asamblea en El Salvador, la devolución con observaciones representa un poder activo fuerte, especialmente cuando el Presidente tiene una fracción oficial que no llega a la mayoría, pero puede influir en las votaciones (más que un tercio de los escaños). Si la oposición no está cohesionada, puede ser más fácil para el Presidente lograr una mayoría simple con los votos de su partido y legisladores individuales o fracciones pequeñas que sean neutrales y que se pueden

---

<sup>55</sup> Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, Artículo 188 y Constitución Política de la República de Panamá, Artículo 170.

<sup>56</sup> Constitución Política de la República de Nicaragua, Artículo 142.

<sup>57</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 178.

<sup>58</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 137.

convencer con incentivos selectivos, que para la oposición conseguir la mayoría necesaria para superar las observaciones.

Costa Rica<sup>59</sup> no conoce el veto parcial formalmente, pero el Presidente puede incluir observaciones y proponer modificaciones al proyecto de ley, en cuyo caso se devuelve el proyecto a la comisión respectiva, que dictamina si se deberían aceptar las modificaciones o no, siendo en la praxis un ejercicio de veto parcial.

La devolución con observaciones es diferente del veto parcial. En El Salvador, cuando el Presidente ejerce su facultad de devolución con observaciones, básicamente pide a la Asamblea Legislativa volver a considerar un proyecto de ley, incorporando algunas modificaciones. No tiene que confundirse con el veto total que corresponde a la situación en que el Presidente decide promulgar parcialmente el proyecto de ley, es decir que eliminando los elementos y artículos que no le convienen.

En la práctica, el veto total y la devolución con observaciones tienen el mismo efecto, pues una devolución con observaciones puede considerarse como una amenaza de veto total o parcial. Con la facultad de devolución con observaciones el Presidente puede moldear los proyectos de ley en función de sus conveniencias.

La decisión en el pleno sobre la aceptación o el rechazo de las modificaciones se toma con mayoría simple, mientras que la superación total del veto –el resello- necesita una mayoría calificada. Cuando se rechazan las modificaciones, la Asamblea tiene la posibilidad de superar el veto y las modificaciones con la mayoría calificada de votos o se desecha el proyecto de ley. Se incluye este veto total con la posibilidad de incluir observaciones porque representa un poder proactivo: La aceptación de las modificaciones con mayoría simple es más fácil de lograr que la superación de ellos con mayoría calificada, así que se da la misma situación que en El Salvador.

En la práctica, el Poder Ejecutivo de Costa Rica sí ha vetado leyes parcialmente, especialmente en el contexto de la aprobación de la Ley del Presupuesto Nacional, proyecto que constitucionalmente tampoco puede ser vetado<sup>60</sup>. Se han dado en Costa Rica cinco vetos parciales en el periodo de 1994-2002, cuatro de ellos en contra de las modificaciones de la Ley del Presupuesto Ordinario de la República en el periodo de 1984 a 1986 y uno en contra de la modificación del Código de Trabajo en el año 1994.

Asimismo es importante destacar que en la década de los 90's el sistema político costarricense intensificó el recurso del retiro del veto, es decir el Poder Ejecutivo interpone un veto (parcial o total) y cuando éste lleva su curso institucional y dependiendo de los comportamientos de los actores políticos – sea de la oposición parlamentaria como de la fracción oficialista – el presidente opta por retirar el veto. Esta figura peculiar que no se encuentra tipificada en la institucionalidad formal tiende en la práctica a convertirse en un instrumento disuasivo hacia quien el Poder Ejecutivo desea aplicar. Estos ejemplos representan claramente el cómo los

---

<sup>59</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica, Artículos 126-128, y Reglamento de la Asamblea Legislativa, Artículos 181.183

<sup>60</sup> “No procede el veto en cuanto al proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario de la República”, Constitución Política de la República de Costa Rica, Artículo 125.

procedimientos informales se apoderan a veces de las normas formales y crea nuevas normas en el ámbito de tradiciones y costumbres, en aquella zona gris entre la institucionalidad formal e informal (Vargas 2007).

- *Iniciativas exclusivas*

Además de los poderes de veto, varios presidentes latinoamericanos también tienen el derecho de iniciativa exclusiva para las propuestas legislativas en ciertas áreas políticas. A menudo este poder exclusivo se extiende a algunos asuntos críticos, especialmente presupuestos, así como a la política militar, la creación de nuevas reparticiones burocráticas y a leyes sobre políticas tarifarias y crediticias. Este poder es otra forma de poder reactivo, en el sentido siguiente: si los presidentes prefieren el status quo a cualquier otra alternativa que estiman que probablemente suscitará el apoyo de una mayoría a prueba de veto en el Congreso, pueden evitar todo cambio simplemente no introduciendo el proyecto de ley. Sin embargo, la mayor parte de las constituciones centroamericanas que contienen poderes de introducción exclusiva, tienen también umbrales formales bajos para la superación de los vetos (Shugart & Mainwaring 2002, p. 57).

En todos los países de Centroamérica, el Presidente posee este poder en las áreas del presupuesto y algunas áreas comerciales, como en el caso de tratados y convenios internacionales.

### *Resumen*

Desde la perspectiva de la elección racional – *rational choice* –, Cox & Morgenstern (2002, p. 446)<sup>61</sup> indican que las relaciones entre ambos poderes – reactivas o proactivas –, se encuentran condicionadas a la capacidad de anticipación de las reacciones, especialmente en cuanto a la capacidad del Poder Ejecutivo en prever las posibles reacciones del Parlamento y la habilidad del primero en lograr sus objetivos en un juego de mutuos vetos.

En cuanto a la capacidad del Poder Ejecutivo en el ejercicio de la anticipación de las reacciones del Parlamento, se destaca su capacidad en el ejercicio de los poderes de la institucionalidad formal e informal como instrumento:

Lo que se puede observar en la estrategia del Presidente es que normalmente hace menos uso de sus potestades constitucionales cuando tiene una mayoría respaldando sus políticas. Se puede esperar que cuando se enfrenta con una mayoría legislativa hostil a él y sus política, va a hacer más uso de sus potestades unilaterales y preactivas porque no es capaz de implementar su agenda vía el trámite regular de la Asamblea y tiene que hacer uso máximo de las facultades y potestades que se encuentran bajo su tutela, sea para obtener los apoyos parlamentarios necesarios, o bien, para eludir la influencia del Poder Legislativo en un determinado asunto. (Cox & Morgenstern 2002, p. 451)

En cambio, cuando tiene el respaldo de una mayoría legislativa, es probable que ésta le permita el uso de sus potestades, como los decretos de urgencia, para facilitar el trabajo, hasta el punto que

---

<sup>61</sup> Cox, Gary y Morgenstern, Scott (2002). “Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and legislatures”. Disponible en <http://168.96.200.17/ar/libros/lasa98/Cox-Morgenstern.pdf>.

– cuando las potestades se encuentran bajo los que tienen que estar delegados formalmente al Poder Ejecutivo, como la declaración de urgencia nacional en varios países centroamericanos- las delega formalmente al Presidente.

En suma, se puede observar que el nivel de apoyo legislativo con que cuenta el Poder Ejecutivo tiene un fuerte impacto en la estrategia de relación con el Parlamento, el uso de sus potestades legislativas y sobretodo sobre la agenda y la construcción de políticas que se pretenden implementar. Por tanto, la viabilidad del ejercicio del gobierno por parte del Poder Ejecutivo, depende de su estrategia de interacción con el Parlamento, tanto como depende de la estrategia del Parlamento. Se puede clasificar la relación entre una constelación específica de poderes constitucionales del Presidente y el nivel de autoridad del Presidente muy generalmente en la siguiente manera:

Cuadro N° 7

**Resumen de las constelaciones de poderes presidenciales sobre la legislación en las constituciones latinoamericanas según Shugart y Mainwaring**

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

Fuente: Vargas 2007, p.40

Una falta de esta tabla es el hecho que no toma en cuenta los poderes proactivos del Presidente que derivan de su potestad de incluir observaciones y modificaciones en el veto parcial o, en el caso de Costa Rica, el veto total. Por lo tanto, se clasificaría los poderes legislativos presidenciales en Panamá, Honduras y Guatemala como potencialmente dominante, mientras que en El Salvador, Costa Rica y Nicaragua, los poderes legislativos del Presidente se definirían como reactivos, aunque especialmente en Costa Rica y El Salvador, el Presidente tiene el derecho de devolver un proyecto de ley con observaciones (El Salvador) o incluir modificaciones al proyecto de ley en el veto total (Costa Rica), lo que da a los Presidentes un fuerte poder preactivo, aunque sea en el último instante. Pero debido al hecho que los actores legislativos normalmente actúan en una manera racional, intentaran anticipar la reacción del Presidente y ya desde el principio tomaran las preferencias del Presidente en cuenta para impedir un veto o una devolución del proyecto.

Existe otra facultas presidencial, caracterizada como poder institucional informal, que hace uso de la tendencia de los legisladores de anticipar las reacciones del Poder Ejecutivo, y eso es la facultad de retiro de veto: El Presidente amenaza usar el veto si ciertos legisladores no cumplen con sus acuerdos – por ejemplo la votación a favor o en contra de un proyecto importante- y así

impone disciplina a la fracción. Veta el proyecto de ley oficialmente, pero cuando los legisladores cumplen con los acuerdos, retira el veto y aprueba la ley.

El único obstáculo y la razón porque los presidentes usan la potestad del retiro de veto con tan poca frecuencia (en Costa Rica, se usó dos veces en el periodo de 1949 a 2002) es que, para que dote de credibilidad a la amenaza, se requiere un compromiso real a su realización, es decir, el Presidente debe estar preparado de vetar verdaderamente al proyecto de ley si los diputados o el diputado en cuestión niega de cumplir. Si se usa la potestad frecuentemente, pierde su credibilidad y pierde el poder de intimidación que tiene, volviéndose inútil. (Schelling 1984)<sup>62</sup>

Varios autores han intentado desarrollar un ranking de los países latinoamericanos según los poderes legislativos del Presidente, atribuyendo ciertos niveles de poder a las distintas facultades sobre las que dispone el Poder Ejecutivo, tomamos como ejemplo el ranking del PNUD de 2005 y el ranking de Nolte/Llanos de 2006, quienes compilan los resultados de varios autores:

Cuadro N° 8

***Poderes legislativos de los Presidentes centroamericanos***

	Facultades proactivas			Facultades reactivas					
	Para emitir decretos	Para ejecución presupuestaria	Subtotal de facultades proactivas	Veto total	Veto parcial	Iniciativas exclusivas	Subtotal de facultades reactivas	Facultades de plebiscito	Facultades legislativas en general
<b>Panamá</b>	0,17	0,55	0,33	0,77	0,77	0,33	0,58	0,00	0,43
<b>El Salvador</b>	0,00	0,82	0,35	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,33
<b>Guatemala</b>	0,33	0,18	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,29
<b>Honduras</b>	0,33	0,36	0,34	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,26
<b>Costa Rica</b>	0,00	0,64	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,23
<b>Nicaragua</b>	0,00	0,73	0,31	0,15	0,15	0,00	0,09	0,00	0,19

Fuente: PNUD (2005) en BID 2006:52

Cuadro N° 9

***Ranking de los países centroamericanos según los poderes legislativos de los Presidentes (entre paréntesis valores según escala de cada autor)***

	Shugart/Haggard (2001)	Payne et al (2002)	PNUD (2004)	Negretto (2006) Veto/agenda <sup>2</sup>	Tsebelis 2002 <sup>3</sup>
Escala	0-8	0-25	0-1	1-4	3
Año	2000(?) <sup>1</sup>	2000	2002	2005	2002
<b>Costa Rica</b>	2 (1)	4 (2.5)	5 (0.23)	4 (1.59)	4 (1.74)
<b>El Salvador</b>	1 (2)	3 (6.5)	2 (0.33)	3 (1.74)	2 (1.84)
<b>Guatemala</b>	1 (2)	3 (6.5)	3 (0.29)	2 (1.86)	5 (1.29)
<b>Honduras</b>	2 (1)	4 (2.5)	4 (0.25)	6 (1.49)	6 (0.97)
<b>Nicaragua</b>	3 (0)	2 (8.0)	4 (0.25)	5 (1.51)	3 (1.76)
<b>Panamá</b>	-	1 (10.5)	1 (0.43)	1 (2.06)	1 (2.15)

<sup>1</sup> Nolte/Llanos no precisan el año exacto

<sup>2</sup> Solamente poderes de veto y agenda

<sup>3</sup> Tsebelis no precisa la escala de su índice

Fuente: Nolte/Llanos 2006, p.14 y compilación de los autores

<sup>62</sup> Schelling, Thomas C. (1984). "Choice and Consequence. Perspectives of an errant economist", Harvard University Press, Unites States of America.

Como se puede fácilmente ver, los *rankings* varían en un rango amplio, dándole todavía más credibilidad a la tesis de Nohlen que no se puede clasificar los países abstractamente, sin tomar en cuenta las realidades de cada país, hasta en la clasificación de poderes formales. Las facultades del Presidente están definidas en la Constitución, pero la influencia de una potestad formal específica y el uso que de ello hace el Presidente depende mucho de la constelación de actores en la Asamblea.

Un Presidente con una mayoría legislativa no usará tanto sus facultades reactivas como el veto, mientras que un Presidente que se encuentra en una situación en la cual la mayoría de la Asamblea le enfrenta hostilmente, recurrirá con más probabilidad a sus poderes reactivos y preactivos, gobernando con decretos y vetando proyectos que se iniciaron en la Asamblea. Por lo tanto, el nivel de uso de sus potestades legislativas puede cambiar con el tiempo y el contexto, como puede su autoridad.

Pero no obstante, la clasificación nos ayuda a observar una tendencia general, debido al hecho que las potestades formales definan los límites en los cuales el Presidente se puede mover, una vez haciendo amplio uso de sus poderes, otra vez restringiéndose y no interviniendo en el trabajo de su fracción.

Dentro de esta tendencia general, Panamá, según todos los estudios que tomamos en cuenta, tiene el nivel más alto de poderes legislativos del Presidente, lo que concuerda con los resultados obtenidos por nuestro estudio, mientras que Costa Rica, El Salvador y Honduras se encuentran en los lugares más bajos en casi todos los estudios.

Pero como ya hemos dicho, el uso que hace el Presidente de sus poderes legislativos y sus posibilidades de influir en la formación de las políticas depende de muchos factores contextuales y temporales más, entre ellos los más importantes son el sistema de elecciones presidenciales y legislativas, la constelación de mayorías en la Asamblea, la disciplina de la fracción oficial y de las fracciones de oposición, y los recursos técnicos y la experiencia sobre las cuales dispongan los legisladores para poder alcanzar el conocimiento de los tecnócratas en los Ministerios.

En las próximas secciones, vamos a caracterizar cada uno de estos factores detalladamente, con el propósito de poder juzgar cual constelación de factores es la predominante en América Central y como ésta influye en las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

### ***3.4 Poderes partidarios del Presidente en la relación con el Poder Ejecutivo y la influencia de la constelación de poderes y distribución de recursos en la Asamblea***

#### *El sistema electoral*

Además de los poderes constitucionales hay otro factor decisivo que influye en el nivel de poder que tiene el Presidente, y eso es el poder derivado de la influencia sobre partido oficial. Tanto el número de partidos representados en la Asamblea como el grado de coherencia y disciplina partidaria y parlamentaria de estos influyen en la posibilidad del Presidente de lograr implementar su agenda legislativa.

Especialmente cuando el sistema de partidos es altamente fragmentado, se hace difícil para el Presidente lograr establecer una mayoría oficial propia, así que depende de su poder de negociación para crear coaliciones estables, y si eso no es posible, por lo menos coaliciones coyunturales para los temas importantes en su agenda.

Mainwaring & Shugart (2002, p. 265) toman posición al argumentar que evitar sistemas partidarios altamente fragmentados es deseable para el presidencialismo, y que esta situación se encuentra altamente influida por la forma en que se den las elecciones presidenciales y legislativas: si se llevan a cabo al mismo tiempo y el presidente es elegido por una mayoría simple, es probable que el sistema de partidos esté dominado por dos grandes partidos, mientras que cuando las elecciones legislativas no se llevan a cabo simultáneamente se esperaría que el número efectivo de partidos fuera tres o más, así como si se utilizan distritos de gran magnitud. Cuando el Presidente es elegido en segunda vuelta por mayoría absoluta, el número efectivo de partidos sería tres o más, esto si se utiliza una gran magnitud de distritos y sin tomar en cuenta el ciclo electoral.

No cabe duda que el efecto del sistema electoral en la conformación de mayorías legislativas ya ha sido suficientemente estudiado, así que basta en este punto señalar a otros autores que han realizado extensivos estudios en esta área. Payne (et al.2006, p.18) da un buen punto de vista conjunto de los sistemas que se usan en Centroamérica, aquí solamente vamos a retomar las características antes mencionadas.

Cuadro N° 10

*Simultaneidad de las elecciones legislativas y presidenciales*

	<b>Elecciones legislativas y presidencial es simultáneas</b>	<b>Elecciones legislativas y presidencial es no simultáneas</b>	<b>Elección presidencial con mayoría simple</b>	<b>Elección presidencial con mayoría absoluta con dos vueltas</b>	<b>Segunda vuelta con umbral reducido</b>
Costa Rica	X			X	X
El Salvador		X		X	
Guatemala	X			X	
Honduras	X		X		
Nicaragua	X			X	X
Panamá	X		X		

Fuente: Payne et al. 2006, p.28 y elaboración propia

Según esta clasificación, se esperaría que en Panamá y Honduras, el Presidente lograra con más probabilidad una mayoría legislativa mientras que en El Salvador, dicha mayoría parece improbable.

Payne (et al. 2006, p.38) muestra que la introducción de un sistema de mayoría absoluta con dos vueltas no logra establecer un Presidente con un apoyo nacional amplio si no más bien la fragmentación de la asamblea, debido al hecho que participa un mayor número de candidatos presidenciales en las elecciones y así, un mayor número de partidos logra entrar a la Asamblea. Además, este sistema tiende a alimentar coaliciones electorales inestables entre los candidatos y

partidos minoritarios en lugar de consolidar coaliciones eficientes ya estratégicamente planeadas para un mayor tiempo. Pero el efecto verdadero de los sistemas de elecciones debe definirse en estudios detallados en cada país, tomando en cuenta la tradición partidaria y la cultura política.

Pero no cabe duda que los sistemas de elección presidencial y legislativo influyen en gran parte en la potestad del Presidente de implementar su agenda, debido al hecho que crean una situación específica de la constelación de partidos, un ambiente específico en la Asamblea de partidos hostiles y afines a sus políticas, en el cual el Presidente debe intentar establecer una mayoría a favor de su agenda, mediante coaliciones o con el respaldo del partido oficial cuando logró tener la mayoría en el Congreso. La conformación de mayorías legislativas es el factor crucial que determina la estrategia del Presidente, así que en la próxima sección, vamos a examinar las características de la formación de mayorías legislativas en Centroamérica.

### *La conformación de mayorías políticas*

El factor decisivo que determina el poder del Presidente en distinción del poder de la Asamblea es si el Presidente puede contar con una mayoría legislativa o no. *¿Qué ocurre cuando el Presidente no puede contar con una mayoría legislativa?*

En este caso, los presidentes tienen varias opciones: Pueden formar una coalición basada en el apoyo estable de otros partidos o pueden intentar forjar coaliciones diferentes para los distintos temas de la agenda, ofreciendo incentivos variados, como nombramientos a cargos políticos, proyectos de inversión local en la jurisdicción del legislador, cargos públicos o contratos del Estado (BID 2006, p. 29). Si no se ven exitosos en ninguna de estas estrategias y no podían establecer una coalición estable ni coaliciones coyunturales, es muy probable que el Presidente va a usar sus poderes constitucionales para poder influir en el proceso de formación de políticas que hemos descritos en la parte anterior, que –por la gran cantidad de poderes reactivos que pueden impedir un cambio del statu quo- resulta muchas veces en una parálisis del sistema político.

Por lo tanto, es imperioso preguntarse *¿Cuáles factores pueden influir en la conformación de coaliciones y mayorías legislativas? ¿Con cuál probabilidad se pueden formar mayorías en los sistemas políticos de Centroamérica? ¿Qué pasa cuando el Presidente no logra establecer una mayoría en el Congreso? ¿Siempre va a recurrir a sus poderes constitucionales o hay otras maneras de solucionar esta situación?*

Hay varios factores que tienen influencia en el proceso de formar mayorías, entre ellos las facultades institucionales formales e informales del Presidente de ofrecer recursos y beneficios y los factores que definen los incentivos de los legisladores, entre ellos las reglas electorales o las probabilidades que tienen para una carrera en la legislatura. Las primeras variables que vamos a presentar tienen que ver con el sistema partidario, las segundas con el legislador individual y luego vamos a dar una conclusión comparada de la importancia de las variables en la probabilidad de la conformación de mayorías legislativas.

### *Partidos políticos*

Una primera característica importante del sistema de partidos es el grado de institucionalización de los partidos políticos. Un sistema de partidos es relativamente institucionalizado cuando las

organizaciones partidarias están bien desarrolladas, tienen influencia sobre la elección de los líderes del partido y pueden influir en la orientación de la política. Además, los patrones de competencia entre los partidos deben estar relativamente estables, además los ciudadanos están identificados con los diferentes partidos y perciben que los partidos son decisivos para determinar quién asume el gobierno. (BID 2006, p.33)

Lo significativo es que en un sistema de partidos institucionalizados, existe una mayor probabilidad de lograr establecer acuerdos intemporales y estables, debido al hecho que es menos probable que varíe la identidad partidaria de una elección a la otra, creando una mayor cohesión y un mayor vínculo entre los líderes de partido y los legisladores.

Los sistemas de partidos institucionalizados además tienden a ser programáticos, lo que significa que poseen un programa partidario bien desarrollado, una ideología estable y compiten primordialmente sobre la base de las diferencias en sus orientaciones. También pueden ser clientelistas, es decir, compiten sobre la base de los beneficios que ofrecen a los electores y son percibidos por los electores por medio de estos beneficios, que pueden ser entre otros puestos el sector público o recursos en efectivo, y no necesariamente por sus posiciones ideológicas.

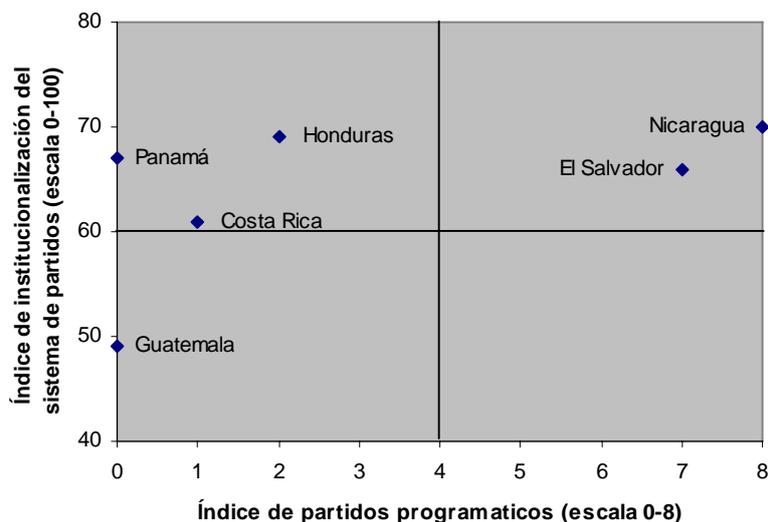
Para poder medir en cuánto el sistema de partidos políticos de un país específico es institucionalizado y programático, se puede utilizar un índice propuesto por Mark Jones<sup>63</sup>, que conecta la institucionalización del sistema con la percepción de los ciudadanos sobre los programas de los partidos, basándose en datos del Latinobarómetro (2002, 2003, 2004) y el Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA).

---

<sup>63</sup> Jones, Mark P. (2002). "Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

**Sistemas de partidos políticos en América Central**

**Comparación de sistemas de partidos en América Central: Grado de institucionalización y carácter programático**



Fuente: Jones (2005) en BID (2006)

Según este índice, se podría afirmar que los partidos son relativamente institucionalizados y programáticos en Nicaragua y El Salvador, mientras que Guatemala, los partidos son ni programáticos ni institucionalizados, contribuyendo así a una mayor volatilidad de las políticas. El sistema de partidos en Panamá, Costa Rica y Honduras parece ser bastante institucionalizado, pero poco programático, lo que probablemente surge del hecho que el sistema de partidos en estos países se caracteriza más como un multipartidismo moderado que un multipartidismo polarizado como en El Salvador.

Por lo tanto, se esperaría que las coaliciones serán más estables y duraderas en Nicaragua y El Salvador y poco duraderas en Guatemala y Costa Rica.

Nuestro análisis ha mostrado que una conclusión tan monocausal no puede captar las realidades en los países centroamericanos adecuadamente, así que se necesita añadir más variables para poder entender la probabilidad de mayorías legislativas: Una de las más decisivas es el grado de fragmentación legislativa, es decir, la cantidad de escaños que obtuvieron los partidos que lograron entrar a la legislatura.

En las últimas décadas, la falta de mayorías parlamentarias se ha convertido en una situación normal en los sistemas políticos de América Central debido a la caída del bipartidismo y la siguiente fragmentación en los sistemas de partidos. Varios estudios afirman que esta característica es típica del presidencialismo en general: los Presidentes no cuentan con mayoría

en la Asamblea en 53 por ciento de los casos (Cheibub 2002<sup>64</sup>, p. 287 en Nolte/Llanos 2006, p.16), lo que muestra bien que hay que tomar en cuenta esta situación.

En América Central, se puede ver un surgimiento claro de esta situación, lo que sube la importancia de una oposición constructiva y una cultura política de negociación y consenso para que el Presidente pueda llevar adelante su programa legislativo. En la actualidad, solamente en Panamá existe un gobierno unificado, y éste se compone de una coalición legislativa de dos partidos que tradicionalmente se enfrentaron como adversarios (véase también el capítulo anterior). En los otros países, el Poder Ejecutivo gobierna con coaliciones coyunturales o se clasifica como un gobierno de minoría. Pero vamos a dar una explicación detallada más adelante.

Chasqueti (2003, p. 328)<sup>65</sup> desarrolló un indicador político – institucional que muestra en cual constelación legislativa el Presidente tiene más probabilidad de establecer una mayoría duradera, de coalición o partido mayoritario, tomando como variables el régimen de gobierno y el sistema de partidos. En la primera se parte del régimen presidencialista y en la segunda el autor aplica una interacción entre la tipología de Sartori ajustada a la consideración del número efectivo de partidos – NEPP – de Rein Taagepera y Markku Laakso.

*“Según Sartori, un sistema de partido predominante se caracteriza por el hecho de que un partido obtiene reiteradamente una mayoría parlamentaria. Un sistema bipartidista es aquel donde un partido obtiene una mayoría y gobierna solo, a pesar de que los partidos puedan alternarse en el gobierno. Un sistema multipartidista moderado se caracteriza por contar con una baja polarización ideológica y con no más de cinco partidos relevantes. Finalmente, el sistema multipartidista polarizado es aquel que cuenta con una alta polarización y con más de cinco partidos relevantes”*

Chasqueti 2003, p. 330

Cuadro N° 11

**Clasificación de los sistemas de partidos según D. Chasqueti**

Sistema de partidos	NEP
Partido predominante	NEP < 1,7
Bipartidista	1,8 > NEP < 2,4
Multipartidismo moderado	2,5 > NEP < 3,9
Multipartidismo polarizado	NEP > 4,0

Fuente: Chasqueti 2003, p. 330

Por lo tanto, es más probable un Poder Ejecutivo con mayores apoyos legislativos en condiciones de multipartidismo moderado, que con multipartidismo polarizado o extremo, pues en el segundo caso los presidentes tienden a ser mucho más débiles en términos políticos y las negociaciones con las fracciones de oposición se presentan difíciles.

<sup>64</sup> Cheibub, José Antonio (2002). “Minority Presidents, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies”, Yale University. Disponible en <http://www.yale.edu/leitner/pdf/2000-08.pdf>

<sup>65</sup> Chasqueti, Daniel (2003). “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación” en Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.

Con este indicador se podría inducir desde un enfoque simple del por qué la gobernabilidad en El Salvador está tan baja: Se clasifica como un multipartidismo polarizado, con los partidos ARENA y FMLN manejando un número de escaños casi iguales (en las elecciones legislativas de 2006, ARENA consiguió 34 escaños, el FMLN 32), creando así una atmósfera poco abierta a la negociación que se presenta así ya desde hace años. En las últimas elecciones, el Presidente consiguió la mayoría absoluta con la ayuda de los partidos PCN y PCD (10 y 6 escaños, respectivamente), pero en el periodo legislativo anterior, en el cual ni ARENA ni el FMLN se podían asegurar una mayoría absoluta y no lograron forjar una coalición, la situación era tremendamente difícil: ARENA no contaba con los votos suficientes para pasar las iniciativas del gobierno, el FMLN tampoco contaba por si mismo con los votos suficientes para impedir las iniciativas, creando una situación donde los partidos pequeños jugaron un papel clave y se tenía que buscar los votos para cada iniciativa de nuevo. (Whitehead 2005, p.43)<sup>66</sup>

En cambio, en Honduras y Panamá, que cuentan con multipartidismo moderado, la creación de coaliciones se facilita, contribuyendo a una mayor probabilidad del cambio del statu quo, debido al hecho que un gobierno relativamente unificado tiene una mayor posibilidad de introducir legislación importante en el proceso legislativo que no se modifica tanto en el transcurso del debate legislativo, así que se presenta más fácil implementar la agenda presidencial sin mayores cambios.

Pero este índice tiene una debilidad: no puede mostrar bien cuando la mayoría de un partido político es posible y cuando es garantizada, sólo da una tendencia general, indicando la clasificación amplia del sistema.

Pérez/Rodríguez (2003)<sup>67</sup>, en cambio, han desarrollado un índice que nos ayuda descubrir si una mayoría legislativa de un solo partido es garantizado o posible en una Asamblea dada, utilizando por sus cálculos del índice Laakso-Taagepera que mide el número efectivo de partidos en una Asamblea y que hemos presentado ya antes.

Por sus cálculos, usan la siguiente hipótesis: Si en una Asamblea está el número J de partidos políticos, el número máximo posible del ENP (número efectivo de partidos, ENP por sus letras en inglés) es J. Esta situación teórica ocurre cuando cada partido tiene N/J escaños (N siendo el número de escaños en la asamblea). El número mínimo se acerca a 1,0 (cuando cada partido tiene un escaño excepto un partido dominante que dispone del resto de los escaños).

Entonces, consideran dos variables: el ENP máximo bajo de cual es garantizado que existe en todos casos un partido mayoritario en la Asamblea ( $ENP_{GM}$ ) y el ENP máximo bajo el cual un partido mayoritario es posible, pero no garantizado ( $ENP_{PM}$ ).

---

<sup>66</sup> Whitehead, Laurence (2005). *Latin America: A New Interpretation*, Palgrave, London/New York.

<sup>67</sup> Pérez-Liñán, Aníbal & Rodríguez-Raga, Juan Carlos (2003). *Veto Players in Presidential Regimes: Institutional Variables and Policy Change*, University of Pittsburgh, Pittsburgh.

$$ENP_{GM} = \frac{1}{\left[ \frac{\frac{N+c}{2}}{N} \right]^2 + \left[ \frac{\frac{N-c-J+2}{2}}{N} \right]^2 + \left[ \frac{1}{N} \right]^2 (J-2)}$$

c=1 cuando N es par y c=0.5 cuando N es impar

Fuente: Pérez/Rodríguez 2003, p.9

$$ENP_{PM} = \frac{1}{\left[ \frac{\frac{N+c}{2}}{N} \right]^2 + \left[ \frac{\frac{N-c}{2}}{\frac{J-1}{N}} \right]^2 (J-1)}$$

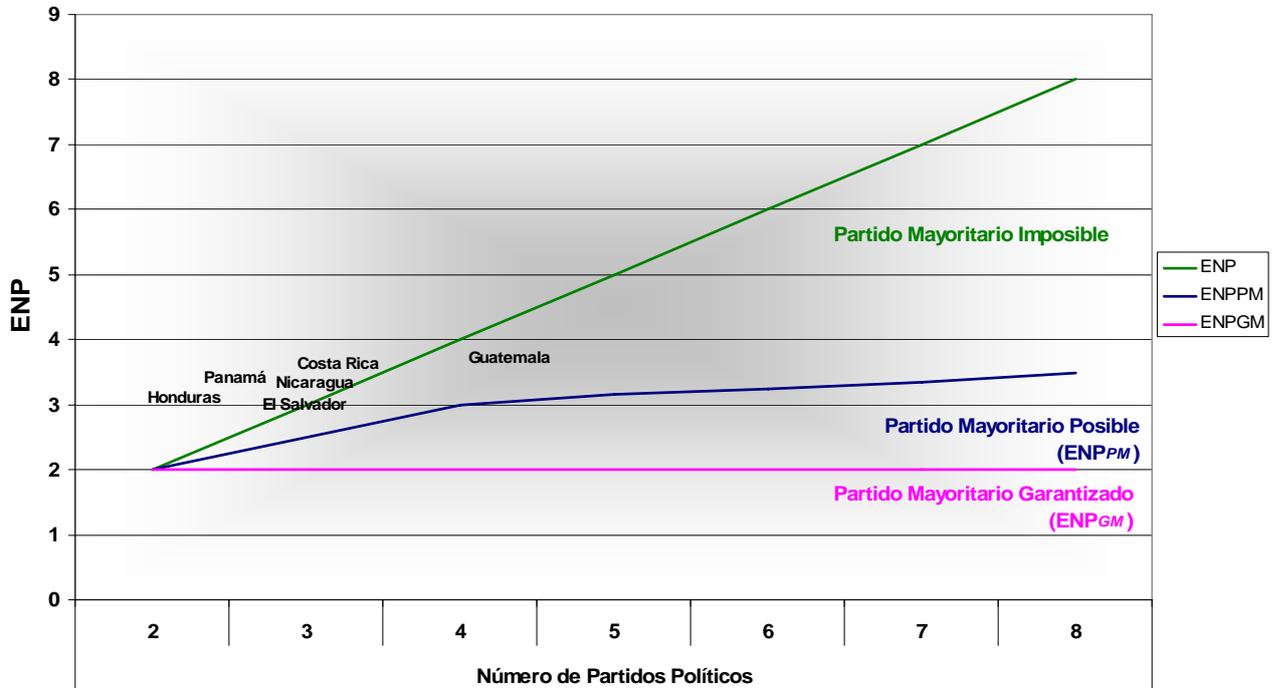
c=1 cuando N es par y c=0.5 cuando N es impar

Fuente: Pérez/Rodríguez 2003, p. 10

Una Asamblea con un número efectivo de partidos que es inferior a  $ENP_{GM}$  es garantizado de tener un partido mayoritario, mientras que una Asamblea que tiene un ENP entre  $ENP_{GM}$  y  $ENP_{PM}$  probablemente tiene un partido mayoritario y una legislatura que tiene un número efectivo de partidos que es más alto que  $ENP_{PM}$  no tiene un partido mayoritario en ningún caso (Pérez/Rodríguez 2003, p.10). La siguiente ilustración aclara la relación entre estos tres índices:

Gráfico N° 2

Relación entre la mayoría efectiva de partidos y los índices Perez/Rodríguez



Fuente: Elaboración propia según Pérez/Rodríguez 2003

La tabla siguiente examina la composición de las Asambleas centroamericanas desde las últimas elecciones legislativas y en ésta, se ve claramente que no existe un partido mayoritario garantizado en ninguna Asamblea y que una mayoría legislativa es posible solamente en algunas.

Por lo tanto, podemos constatar que en ninguna Asamblea actual en Centroamérica hay un partido que domina simplemente por su cantidad de escaños, así que las fracciones parlamentarias se ven forzadas a buscar coaliciones para poder aumentar su influencia legislativa, las cuales tienen como tendencia ser coaliciones coyunturales y sobre temas específicos de la agenda. Particularmente el Poder Ejecutivo, mediante la fracción del partido gobernante, tiene que crear coaliciones estables, o por lo menos ad-hoc, para mantener o lograr una dominación de la Asamblea.

Cuadro N° 12

**Índices surgidos del índice Laakso-Taagepera en América Central**

	Año de elecciones legislativas	ENP	ENP <sub>GM</sub>	ENP <sub>PM</sub>	¿Mayoría garantizada?	¿Mayoría posible?
<b>Costa Rica</b>	2006	3,319	2,441	3,409	No	Sí
<b>El Salvador</b>	2006	3,041	2,140	3,109	No	Sí
<b>Guatemala</b>	2003	4,417	2,404	3,682	No	No
<b>Honduras</b>	2005	2,37	2,093	3,140	No	Sí
<b>Nicaragua</b>	2006	3,226	2,129	3,158	No	No
<b>Panamá</b>	2004	2,848	2,258	3,305	No	Sí

Fuente: elaboración propia

En la siguiente tabla, se puede observar que en las últimas legislaturas, el gobierno dividido en América Central parece ser una ocurrencia normal, y que las coaliciones gobernantes rara vez son definidas como duraderas o estables. Aunque hemos incluido las coaliciones actuales en esta tabla, eso no necesariamente quiere decir que estas coaliciones van a durar toda la legislatura.

Más bien, el Poder Ejecutivo tiene que buscar coaliciones mayoritarias para cada materia nuevamente, es decir, no está garantizado que un consenso entre fracciones para una legislación en el sector de educación se mantiene para el sector económico.

Cuadro N° 13

**Gobiernos de coalición en América Central**

	Actual periodo de gobierno		Último periodo de gobierno		Penúltimo periodo de gobierno	
	Porcentaje de escaños del partido gobernante	Porcentaje de escaños de la coalición gobernante actual	Porcentaje de escaños del partido gobernante	Porcentaje de escaños de la coalición gobernante	Porcentaje de escaños del partido gobernante	Porcentaje de escaños de la coalición gobernante
<b>Costa Rica</b>	43,9	66,6	33,3	-	47,4	-
<b>El Salvador</b>	40,48	64,29	32,1	-	32,1	-
<b>Guatemala</b>	15,1	-	29,8	29,8	55,8	-
<b>Honduras</b>	48,4	-	47,4	-	52,3	55,8
<b>Nicaragua</b>	34,58	-	41,3	56,6	56,6	-
<b>Panamá</b>	52,56	53,8	25,4	33,8	22,86	-

Fuente: Payne et al. 2006, p. 119 y elaboración propia

Muchas veces los partidos pequeños en una coalición gobernante juegan con la presión que pueden ejercer sobre el partido oficial, declarando en público que votarán en contra de alguna iniciativa o otra, con la intención de recibir más beneficios para quedarse en la línea de la coalición. Es difícil de juzgar si son legisladores individuales que salen de la disciplina partidaria y actúan así para perseguir sus propios intereses o si es una estrategia desde arriba, una actuación planeada para tener más peso en las negociaciones.

Es común en Centroamérica que los partidos pequeños de una coalición oficial tengan un peso sobreproporcional por el hecho que rara vez existen reglas formales que obligan a los partidos de una coalición a cumplir con los acuerdos negociados y que fijan alguna forma de consecuencia grave para el incumplimiento de acuerdos. Igualmente es muy poco común tener un contrato partidario entre el partido y el legislador individual en el cual los legisladores se comprometan a seguir la línea partidaria. Muchas veces no existe por la preocupación de los líderes partidarios de infringir el derecho del legislador de decidir independientemente.

En El Salvador en la última legislatura, debido al hecho que los dos partidos políticos grandes no han podido lograr una mayoría legislativa, los partidos pequeños, como el PCN y el PDC, han pasado a jugar un papel clave en la dinámica legislativa, mientras que en Costa Rica, el actual gobierno depende de varios partidos pequeños para asegurarse una mayoría de 38 votos, así que éstos han empezado a presionar al Ejecutivo, amenazando con salir de la coalición y dejar al Ejecutivo sin mayoría, lo que hace que dispongan de un peso político en las negociaciones sobre beneficios o otros incentivos específicos que no corresponde con el número de escaños que tienen.

Cuando se examina la situación del nivel de autoridad del Presidente en un país dado, hay que tomar en cuenta que muchas veces el número real de escaños de los partidos de coalición no representa el peso real del cual disponen en la formación de políticas públicas, y que muchas veces –especialmente cuando la ventaja de votos del Ejecutivo es marginal- sobrepasa de esos límites, dándole un papel decisivo que puede ser más grande que el papel del partido oficial. Pero el nivel de poder que traen estos partidos depende muchas veces del grado de disciplina del partido en cuestión: Cuando los líderes del partido tienen el respaldo de un partido cohesionado y disciplinado que cumple con la línea de partido, van a tener más peso en las negociaciones por el hecho que el apoyo de este partido parece ser más seguro que el apoyo de un partido en el cual los legisladores repetitivamente salen de la línea partidaria y votan con otros partidos, por intereses personales o otras razones.

En este caso, el Ejecutivo podría negar una coalición formal con este partido, contando con la posibilidad de convencer a los diputados individuales de este partido para votar en la línea del Ejecutivo, ofreciéndoles incentivos y beneficios personales, que pueden salir más barato que asegurarse todo el partido en una coalición formal, y con el riesgo que a la hora de votar, los diputados salen y votan a contrario de lo negociado.

En estos razonamientos, el Directorio Legislativo juega un papel clave, porque un Directorio controlado por el Ejecutivo puede repartir los recursos legislativos, como asesores, fondos para viajes y para el trabajo en la jurisdicción, hasta permisos para usar vehículos de la Asamblea<sup>68</sup>, y así ofrecer beneficios reales a los diputados o amenazar con quitar privilegios como precio por el incumplimiento de acuerdos o para forzar a un diputado a tomar el lado del Ejecutivo.

En resumen, la conformación de mayorías legislativas, y la estrategia de negociación que el Poder Ejecutivo va a usar para asegurarse de una mayoría legislativa, depende primordialmente de la disciplina parlamentaria de los diputados.

---

<sup>68</sup> Entrevista a Hárold Villegas, Asesor del PAC en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, 26/4/2007

## *Disciplina parlamentaria*

Siguiendo a Mainwaring & Shugart (2002) el nivel de fraccionamiento legislativo implica una mayor pluralidad de actores en la toma de decisiones, lo cual puede dificultar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo gravemente porque, como Tsebelis lo subraya, se crean nuevos jugadores con veto, que pueden obstaculizar el proceso de toma de decisiones, haciendo difícil encontrar un consenso. El impacto que la fragmentación del Poder Legislativo tiene depende de muchos factores, entre ellos se encuentran el nivel de contingente legislativo con que cuenta el partido de gobierno, los distanciamientos ideológicos entre las bancadas, así como los sistemas de incentivos para las coaliciones. Para Mainwaring y Shugart (2002) surge otro elemento fundamental que es el nivel de disciplina de las bancadas, tanto en sus interacciones como a lo interno de las mismas.

*“Cuando hablamos de disciplina partidaria, tenemos en mente un fenómeno simple: legisladores del mismo partido votando juntos casi todo el tiempo. Incluso los partidos indisciplinados, los legisladores del mismo partido en general votan juntos, pero esto es porque muchos temas legislativos son relativamente consensuales dentro y fuera del partido. Incluso con partidos comparativamente indisciplinados, es importante evitar estereotipos que confunden: bajo estas circunstancias, las denominaciones partidarias son a pesar de todo indicadores significativos de la mayoría de las inclinaciones de los políticos (...) Tener partidos moderadamente disciplinados facilita la construcción de partidos bien organizados y de un sistema de partidos institucionalizado, pero no es una condición suficiente”, Mainwaring & Shugart 2002, p. 279.*

Lo que es claro es que el nivel de disciplina partidaria afecta el grado en que el Poder Ejecutivo puede confiar en los líderes de las bancadas legislativas para la aprobación u obstaculización de una determinada iniciativa: Cuando la disciplina es débil hace más difícil mantener relaciones estables entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, puesto que a pesar de los acuerdos entre los jefes de fracción, existe la posibilidad de que a lo interno de las respectivas bancadas se resistan a cumplirlo (Vargas 2007, p. 207)<sup>69</sup>.

Esta situación puede provocar un Poder Ejecutivo incapaz de desarrollar un proceso de negociación con las fracciones, sea para establecer una agenda mínima, sea para una coalición estable, o sea para asegurar una iniciativa específica, porque la negociación de acuerdos se dificulta seriamente por el mayor grado de actores involucrados. En una Asamblea con partidos disciplinados, el Poder Ejecutivo negocia con los líderes de las bancadas y puede estar relativamente seguro que los legisladores individuales cumplen con los acuerdos logrados, creando así una mayor transparencia y efectividad en el proceso político. (Mainwaring & Shugart 2002, p. 280)

Por lo tanto parece lógico que al momento de conformarse un gobierno, se pueden observar dos formas de negociaciones: Por un lado, los partidos que lograron entrar a la Asamblea negocian entre sí y por otro lado, negocian con el Presidente quien intenta conseguir una mayoría estable en el Legislativo, contando por lo menos con un 45% de los votos legislativos. No obstante, su

---

<sup>69</sup> Vargas, Jean Paul (2007). “Tipología de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sistema presidencialista costarricense”. Tesis de grado presentada para optar el Título de Doctor en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica.

meta final es la mayoría absoluta (mayoría de 50%), pero ya un 45% posiciona al Presidente en una situación en la cual tiene mayor posibilidad de lograr la mayoría absoluta mediante la negociación con varios legisladores individuales en temas específicos. (Chasquetti 2003, p. 328)

Pero cuando no logra establecer esta mayoría y se encuentre en una situación de gobierno dividido, en la que un partido o una coalición estable de oposición tiene una mayoría parlamentaria, entonces una disciplina partidaria extrema le traerá dificultades para lograr acuerdos interpartidarios; si el liderazgo del partido dominante busca ser obstruccionista, entonces los legisladores individuales están obligados a seguir dicha línea, en caso de existir una severa disciplina (Vargas 2007, p. 208).

Pero si los miembros individuales tienen una relativa libertad para actuar al margen de una determinada línea de obstrucción al Poder Ejecutivo, algunos podrían ser convencidos de abandonar dicha posición y unirse a las posiciones de la bancada de gobierno en iniciativas específicas. (Mainwaring & Shugart 2002, p. 281) Por lo tanto, Tsebelis (2006) afirma que la posibilidad de un cambio del statu quo se vuelve más pronunciada cuanto menos cohesivo sean los partidos políticos en una situación de gobierno dividido. Eso se da porque se presentan más posibilidades al Presidente de lograr un consenso acerca de alguna alternativa en particular.

Chasquetti (2003, p. 327) igualmente confirma que los presidencialismos multipartidistas con coaliciones de gobierno son estructuras aptas para el mantenimiento de la estabilidad democrática, los cuales dependen fuertemente de los niveles de disciplina que se tejan a lo interno de las coaliciones. Para nosotros, estabilidad democrática se debe entender en el sentido de Tsebelis, no como algo positivo en sí, sino como “la imposibilidad de un cambio importante del statu quo” (Tsebelis 2006, p. 213), resultando en la afirmación que una mayor estabilidad política más bien aumenta la posibilidad de que reformas urgentes necesitadas para satisfacer las necesidades de la ciudadanía no pueden ser aprobados debido a la falta de mayorías legislativas y el parálisis del sistema político.

Mainwaring & Shugart (2002, p. 282) constatan que el grado en que los miembros de una bancada parlamentaria votan como bloque o de forma independiente, depende de la relación entre tres características básicas de la elección de candidatos para la legislatura: control de selección de los candidatos, control del orden en el cual los miembros son elegidos dentro de una lista partidaria, y la repartición de los votos entre los candidatos de los partidos. Estas tres características son decisivas porque afectan el grado de influencia que tienen los líderes partidarios sobre los demás miembros. Para citar un ejemplo de la política de Costa Rica: casi todos los entrevistados nos confirmaron que el alto nivel de disciplina del PLN, el partido oficial en el actual periodo, se da porque el Presidente Arias influyó en la elección de los candidatos para la Asamblea, prefiriendo a los que prometieron una mayor cohesión y lealtad al partido.

Antes de esta decisión, en 1998, los partidos políticos principales de esta época, el PLN y el PUSC (Partido Unidad Social Cristiana), igual que el PAC (Partido Acción Ciudadana) en sus principios, decidieron que sus candidatos a diputados se eligieran mediante el voto adherente de la base partidaria. El resultado fue desastroso para la lealtad partidaria y la cohesión de las bancadas: Los candidatos elegidos, una vez que entraron a la Asamblea, no se vieron obligados a seguir la línea partidaria, sino capitalizaron sus imágenes personales, solamente dando caso a las necesidades y demandas particulares de sus electores. Los periodos legislativos en los cuales

estaba en funcionamiento esta medida fueron caracterizados por sus altos niveles de indisciplina, transfuguismo e incumplimiento de acuerdos, así que en el año 2006, todos los partidos volvieron al sistema anterior, que es la elección de los candidatos por una asamblea partidaria, y – por lo menos el PLN y el PAC- realizan una preselección de los candidatos que se presentan en estas asambleas partidarias, asegurándose primeramente la lealtad y fidelidad partidaria de los candidatos.

Los candidatos a diputados en Panamá y Honduras, donde se encuentran, según los resultados de este análisis, los partidos más disciplinados, igualmente son seleccionados por los líderes partidarios y no por la base electoral en las jurisdicciones.

Para Lujambio, cuando el Poder Ejecutivo no posee mayorías legislativas, el cumplimiento de acuerdos con el Ejecutivo puede causar mucha tensión a lo interno de las fracciones parlamentarias, quienes se encuentran en la división entre la cohesión negociada y los propios intereses del partido, especialmente viendo a los procesos electorales futuros. (Lujambio 2003, p. 265)<sup>70</sup>

Pero existe otra variable muy importante que define el grado de lealtad de los legisladores individuales a su partido político: Es la potestad del partido de otorgar un contrato formal entre el diputado y el partido que representa, lo que le obliga a seguir la línea partidaria en las votaciones y debates en la Asamblea, no obstante la necesidad individual de los legisladores en afianzar su imagen y potenciar su carrera política.

En Centroamérica, en distinción de por ejemplo Europa, es muy poco común tener un contrato entre el partido y el legislador individual en el cual los legisladores se comprometen de seguir la línea partidaria. Muchas veces no existe por la preocupación de los líderes partidarios de infringir el derecho del legislador de decidir independientemente.

En El Salvador, la Constitución declara que “*los Diputados representan al pueblo entero y no están ligados por ningún mandato imperativo*”<sup>71</sup> y en Costa Rica, la Constitución asegura que “*La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa (...) Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente (...)*”<sup>72</sup>.

Mientras que en El Salvador, la norma parece claramente en contra de alguna dependencia de los legisladores al partido una vez que forman parte de la Asamblea, la situación en Costa Rica no parece tan evidente: La norma establece que el poder de legislar reside en el pueblo y que no puede ser limitada, pero cuando el enlace entre partido político y diputado está claro desde antes de las elecciones y que si está claro que existe una forma de contrato que obliga al diputado seguir la línea partidaria, el elector puede decidirse con la base de este conocimiento y con la

---

<sup>70</sup> Lujambio, Alonso (2003) “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México” en Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.

<sup>71</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 125.

<sup>72</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica, Capítulo 1, Artículo 105.

base de conocimiento sobre la línea partidaria y hacer su decisión con esta información y con ninguna limitación a su derecho de legislar.

Las Constituciones de Guatemala, Nicaragua y Honduras no tienen una norma explícita que hace referencia a este tema, por lo tanto se podría derivar que un contrato entre legislador y partido está permitido mientras que no limite la potestad del legislador de representar al pueblo y su respectiva jurisdicción.

La Constitución de Panamá es mucho más clara en este asunto. Declara que *“los Diputados actuarán en interés de la Nación y representan en la Asamblea Nacional a sus respectivos partidos políticos y a los electores de su Circuito Electoral. (...) Los partidos políticos podrán revocar el mandato de los Diputados Principales o Suplentes (...) 1. Las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable deberán estar previstos en los estatutos del partido. 2. Las causales deberán referirse a violaciones graves de los estatutos y de la plataforma ideológica política o programática del partido (...)*”<sup>73</sup>.

Por lo tanto, se podría afirmar que la disciplina parlamentaria está más fuerte en Panamá que en los otros países debido al hecho que en este país, los partidos tienen una forma constitucional de obligar a los legisladores a cumplir con la línea partidaria, mientras que en los otros países, el partido no tiene una forma legal y además constitucional de mantener la disciplina en su fracción.

#### *Coaliciones coyunturales o duraderas*

Chasqueti (2003, p. 345) coincide con Mainwaring & Shugart (2000) al indicar que el presidencialismo brinda estímulos para romper las coaliciones porque el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son formalmente independientes, y no existe la situación que, como en los sistemas parlamentarios, la salida de uno o varios partidos del gabinete supondría una crisis ministerial y una caída del gobierno. En el presidencialismo, la salida de uno o varios partidos deja como saldo a un presidente en minoría, que necesariamente tiene que completar el mandato fijo previsto en la Constitución.

Pero esta disposición institucional a la vez puede resultar en un juego de endoso de responsabilidades, en el cual el Poder Ejecutivo culpa al Ejecutivo por no poner en práctica las medidas aprobadas, y en contraposición, el Poder Ejecutivo responsabiliza al Parlamento por la no adopción de las medidas oportunas. (Linz 1997 p. 45)<sup>74</sup>

Porque los legisladores no son elegidos con el propósito de elegir el Ejecutivo y éste no es responsable ante ellos como en el parlamentarismo, los legisladores no están juzgados por el éxito que tienen las políticas del Ejecutivo, sino por su acción individual. Esta situación de responsabilidad no compartida está agravada por la forma de elección de los legisladores: Porque son elegidos a la base de distritos electorales y no al nivel nacional, se comporten en ocasiones de manera local y de acuerdo con sus propios intereses. (Linz 1997, p. 79)

---

<sup>73</sup> Constitución Política de la República de Panamá, Título V, Artículos 150 y 151; subrayado por el autor.

<sup>74</sup> Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (ed.) (1997). *Las Crisis del Presidencialismo, Perspectivas comparadas* Volumen I, Madrid, Alianza Universidad.

En Costa Rica, los diputados son elegidos por provincias<sup>75</sup>, en Panamá por “*circuitos electorales*” que se constituyen con la regla un diputado-un circuito (excepto en el distrito de Panamá, donde hay circuitos de tres o más diputados)<sup>76</sup>, y en Honduras por departamentos<sup>77</sup>, aumentando la posibilidad de que los diputados ponen más importancia a la búsqueda de beneficios para los electores de su jurisdicción que para los asuntos nacionales, resultando en poca responsabilidad con el cumplimiento de la agenda presidencial, que naturalmente tiene que tener una visión nacional debido al hecho que el Presidente está electo por la ciudadanía en general, y ella la hace responsable para el incumplimiento de sus promesas. (Véase también el *cuadro N° 14*)

En Guatemala, el 75% de los diputados está elegido mediante los distritos electorales, que son constituidos por los departamentos de la república, así que el número de diputados de cada distrito es altamente no proporcional. 25% de los diputados están elegidos por una lista nacional<sup>78</sup>, lo que resulta en que la mayoría de los diputados siente poco sentimiento de responsabilidad con el bien del país, y busca una concentración en beneficios para sus distritos respectivos, mientras que una minoría, dependiendo de los líderes partidarios que les pusieron en la lista nacional, probablemente muestra más disciplina y responsabilidad.

Igualmente en Nicaragua, desde la reforma constitucional de 1995, los diputados están elegidos en una forma mixta, 22% de los diputados por lista nacional, 77% por circunscripciones departamentales<sup>79</sup>, para crear más responsabilidad con el Estado en su totalidad y no solamente con sus jurisdicciones particulares.

*Cuadro N° 14*

***Estructura distrital en Centroamérica***

País	Estructura distrital	Descripción
Costa Rica	Simple	7 distritos electorales
El Salvador	Simple	14 distritos electorales
Guatemala	Compleja	31 diputados en circunscripción nacional y 127 en 23 distritos
Honduras	Simple	18 distritos electorales
Nicaragua	Compleja	20 diputados en circunscripción nacional y 70 en 17 distritos
Panamá	Simple	41 distritos electorales

Fuente: Vargas & Corral, 2007<sup>80</sup>

<sup>75</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica, Título IX, Artículo 106.

<sup>76</sup> Constitución Política de la República de Panamá, Título V, Artículo 147.

<sup>77</sup> Constitución Política de la República de Honduras, Artículo 198.

<sup>78</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 157.

<sup>79</sup> Constitución Política de la República de Nicaragua, Capítulo II, Artículo 132.1

<sup>80</sup> Vargas, Jean Paul & Corral, Margarita 2007 “Del principio de separación de poderes al principio de complementariedad: características institucionales y comportamientos coaliciones en los presidencialismos centroamericanos” – en prensa –.

Cuadro N° 15

**Magnitud de los distritos electorales en Centroamérica**

	Magnitud media	Circunscripciones pequeñas	Circunscripciones medianas	Circunscripciones grandes	% diputados elegidos en circunscripciones pequeñas
Costa Rica	8,14	57,14	14,29	28,57	33,33
El Salvador	6,00	64,29	28,57	7,14	38,20
Guatemala	6,32	62,50	25	12,50	30,38
Honduras	7,11	44,44	44,44	11,11	17,97
Nicaragua	5,00	72,22	16,67	11,11	36,67
Panamá	1,90	97,50	4,88	0	80,77

Fuente: Vargas &amp; Corral, 2007

Como se puede ver en el *cuadro N° 15*, el número de legisladores que está elegido en circunscripciones pequeñas generalmente gira alrededor de una tercer parte del total de diputados en las Asambleas, con Honduras con casi un 18% en el extremo más bajo y Panamá con 80,77% en el extremo más alto. En Panamá, este número tan alto se da por la regla general de “*un diputado-un circuito*” que ya hemos mencionado antes.

Mientras que en los otros países centroamericanos, la gran cantidad de diputados de circunscripciones pequeñas significa que ellos son más fácil influidos por sus electores, que, debido a su cantidad menor, se organizan más fácilmente para demandar un comportamiento específico del diputado que los electores de jurisdicciones grandes. En Panamá, este riesgo es más bajo debido a la norma constitucional que obliga a los diputados de tomar en cuenta que actúan en el interés de la nación y representando a su respectivo partido político, y solamente después a los electores de sus jurisdicciones, y debido al hecho que el partido puede forcear a los diputados de seguir la línea partidaria, amenazando con la revocación del mandato del diputado indisciplinado.

Lo que queda claro es que el intento de asegurar el apoyo individual de los legisladores en sus jurisdicciones –especialmente cuando son jurisdicciones pequeñas- puede resultar en la indisciplina parlamentaria, favoreciendo las relaciones clientelistas y el uso de recursos para el patronazgo, una ocurrencia que es más común cerca del final de la legislatura, con la base de que –cuando se formó una coalición gobernante- los partidos de la coalición verán la necesidad de distanciarse del partido de gobierno y marcar diferencias con el Poder Ejecutivo – a pesar de que los frutos de la coalición han sido positivos para las partes –; situación que puede agravarse aún más cuando existe la reelección continua de los legisladores, porque el interés primordial del partido de coalición no oficial y de los legisladores individuales es la captación del voto parlamentario y no la reelección –si ésta está posible en el país- del Ejecutivo.

*“No es lo mismo para un partido delegar poder en el presidente, sabiendo que de cualquier modo se conservará el poder, que delegarlo en el entendido de que mantenerse en el poder o perderlo depende en buena medida de los que el presidente hace en ejercicio de sus funciones. La delegación de poder al presidente está en discusión cuando se percibe que las decisiones de gobierno pueden llevar al partido a perder el poder, porque las elecciones (federales, estatales, municipales) ya cuentan.”*

Lujambio 2003, p. 256

El análisis ha mostrado que en Centroamérica, las coaliciones rara vez son estables, así que los presidentes se han concentrado en obtener apoyo legislativo en el corto plazo, formando coaliciones coyunturales sólo para un proyecto de ley o coaliciones diferentes para los temas de agenda diferentes. Lo sorprendente es que hasta en países que tradicionalmente son calificados como países con una coalición estable como Panamá, las entrevistas cualitativas revelaron que, en la opinión de los que son directamente involucrados en el proceso de la formación de coaliciones, no son ni estables ni duraderas y más bien los caracterizan como “circunstanciales”<sup>81</sup> y en el caso que se dan, pasada la mitad del período constitucional, tiende de resurgir un sentimiento de "política criolla" inspirada en las tendencias partidarias y con miras al proceso electoral, poniendo las coaliciones a prueba<sup>82</sup>.

En Nicaragua, donde los partidos se caracterizan como relativamente institucionalizados y programáticos y se esperaría coaliciones más estables, las entrevistas afirman que las tendencias de la conformación de coaliciones cambió, creando una situación en la cual hay alianzas diferentes para temas diferentes<sup>83</sup>, asegurando que la impresión de coaliciones estables se dio más bien porque no existían otros candidatos para negociar<sup>84</sup>.

También en Costa Rica, donde se puede observar una coalición entre el partido oficial el PLN y cuatro partidos pequeños, que generalmente está clasificada como estable, los involucrados llegan a otras conclusiones: Constatan directamente que no existen coaliciones en la Asamblea<sup>85</sup> y que la coalición que se da al momento está entorno a un tema y los proyectos llegados a este tema, que es el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Por lo tanto, cuando el proyecto termina y se introduce el Plan Fiscal como próximo proyecto, la coalición no va a durar<sup>86</sup>.

En los países de Guatemala, El Salvador, las coaliciones son muy coyunturales, mientras que en Honduras, las entrevistas muestran una mayor estabilidad de las coaliciones, aunque se habla también de mayorías ad-hoc<sup>87</sup> debido a la falta de una mayoría oficial.

Desgraciadamente hay varios factores que implican que las Asambleas centroamericanas todavía carecen de este factor tan decisivo, resultando en gobiernos incapaces de implementar su agenda y Asambleas que no pueden realizar sus funciones debido a la fragmentación y la incapacidad de

---

<sup>81</sup> Entrevista con Jorge Hernán Rubio Carrera, Diputado en la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, 24/1/2007

<sup>82</sup> Entrevista con Felipe Cano, Viceministro en el Ministerio de Desarrollo Social, 24/1/2007

<sup>83</sup> Entrevista con Alan Rivera, diputado PLC en la Asamblea Legislativa de la República de Nicaragua, 14/2/2007

<sup>84</sup> Entrevista con Mario Quintana, Enlace de la Coordinadora Nacional de Nicaragua, 15/2/2007

<sup>85</sup> Entrevista con Francisco Antonio Pacheco, Presidente de la Asamblea Legislativa, 20/3/2007

<sup>86</sup> Entrevista con Álvaro Murillo, Periodista “La Nación”, 3/5/2007

<sup>87</sup> Entrevista con José Simón Azcona, Diputado, 28/2/2007

los legisladores de encontrar una base de cooperación. Un factor importante y hasta ahora rara vez estudiado es la capacidad personal del legislador propio, sus motivaciones y acciones.

### *El fenómeno del transfuguismo*

Una de las problemáticas más grandes que afecta la estabilidad de las fracciones legislativas y sus habilidades de crear agendas de largo plazo es el fenómeno del transfuguismo, que se da en las Asambleas de Centroamérica en una cantidad que seriamente afecta al proceso legislativo.

El transfuguismo parlamentario se define como la acción de “*ubicarse voluntariamente en una posición representativa distinta a la pretendida por el partido o formación en cuyas listas se presentó ante los electores- que será un grupo autónomo de denominación específica si los resultados electorales lo hacen posible y, en su defecto, otro grupo asimismo de denominación específica si unen sus electos a los de otra formación (...)- bien desde el inicio del desempeño del cargo público representativo bien posteriormente a causa de un cambio de grupo*” (Tomás 2002, p.44)

Por lo tanto queda claro que el impacto del transfuguismo parlamentario se da primordialmente en la dimensión político-electoral, es decir, se investiga el comportamiento y los motivos de los actores que fueron electos a desempeñar un cargo público, representando a su electorado.

Es en este punto donde se crea la problemática, porque su decisión de abandonar el grupo mediante el cual entró a la Asamblea distorsiona la proporcionalidad electoral, así como lo dice García Morillo para el caso de España: “*son los partidos los que hacen las campañas electorales y obtienen los votos; éstos, por tanto, pertenecen más a los partidos que a sus destinatarios*” (García Morillo 1996, p.70).

Aunque la situación de los partidos políticos en Centroamérica generalmente es percibida como más débil, no se puede negar que el electorado se identifica más con el partido político que con el candidato a diputado, por lo menos a esto se refiere el Latinobarómetro, que constata en su investigación más reciente que en la mayoría de los países centroamericanos, la mayoría de la población percibe que no puede haber democracia sin partidos<sup>88</sup>.

El transfuguismo no solamente altera la representatividad de la Asamblea como órgano que expresa la voluntad popular, definido como el porcentaje recibido en las elecciones legislativas, sino también hace difícil al electorado identificarse con el sistema político que prometió una expresión exacta de su voto en la distribución de escaños en la Asamblea, pero que no puede garantizar que la constelación inicial pueda ser estable.

Especialmente en Asambleas donde hay mucha fluctuación entre las fracciones y grupos parlamentarios diferentes, el electorado pierde la confianza en la Asamblea en general que no puede garantizar que se respeta su voto para un partido político, representado en el número de

---

<sup>88</sup> Los porcentajes exactos para los países de Centroamérica son: Costa Rica (73%), El Salvador (56%), Guatemala (50%), Nicaragua (64%), Honduras (57%), Panamá (42%); Informe Latinobarómetro 2006, p.62. Más adelante, vamos a investigar la conexión entre el transfuguismo parlamentario y los porcentajes tan bajos en Guatemala y Panamá.

escaños de tal partido. En las democracias donde domina la regla de mayoría, como es el caso de todos los sistemas presidenciales de Centroamérica incluidos en este estudio, lo que cuenta primordialmente para garantizar una labor legislativa efectiva y estable es la cantidad de votos de la cual una fracción parlamentaria otorga seguramente y no tanto la voluntad y los motivos individuales de los legisladores.

Cuando un diputado decide abandonar su grupo parlamentario y se une a otro o se declara independiente, la constelación de poderes en la Asamblea en general experimenta alteraciones: un grupo parlamentario sufre una baja y pierde una parte de su porcentaje de votos, mientras que el número de votos que posee otro grupo sube o queda igual –cuando el diputado transfuguista se declara independiente- pero siempre hay un cambio en la distribución de poder en la Asamblea.

Si el transfuguismo se da de forma aislada y poco frecuente en un mismo período constitucional, su impacto en la constelación de poder en la Asamblea no experimenta alteraciones tan graves que afectarían sus estrategias, pero cuando el fenómeno se convierte en una ocurrencia normal en una legislatura, se pueden observar cambios graves en las acciones de las fracciones, que afectan la gobernabilidad, entendida en las relaciones entre las bancadas y estas hacia el Poder Ejecutivo.

El juego legislativo depende hasta cierto grado de que el establecedor de agenda puede prevenir las reacciones de los actores involucrados en el proceso legislativo y formular sus propuestas en una manera que le da la mayor probabilidad de alcanzar la mayoría necesaria para cambiar el statu quo, para que pueda estimar los resultados de su propuesta, necesita saber las preferencias de los actores- las fracciones parlamentarias- lo más exacto posible. Solamente así se garantiza que no se introduce una cantidad enorme de propuestas legislativas sin que se vote ni una con éxito y cual monto sobrecarga la Asamblea y crea parálisis institucional.

Por lo tanto Tsebelis (2006, p. 48) afirma que es necesario que los actores legislativos conozcan los puntos ideales de todos los otros actores legislativos, para poder introducir propuestas que se aceptan por los otros actores; suposición que se vuelve imposible cuando hay tanto transfuguismo que no se puede identificar ni el número de los actores legislativos con claridad porque la constelación y la cantidad de éstos cambia tan rápidamente, sea porque una fracción se disuelve porque ya no tiene el número de legisladores necesarios para ser fracción, o sea porque los puntos ideales de una fracción cambian cada vez que un legislador amenaza con la salida de dicha fracción cuando no se adapta su punto ideal, que no necesariamente sea el de su fracción.

Se eligen los diputados para que ocupen una cierta ubicación parlamentaria que se ha formulada en las elecciones o que se implica por su membresía en un cierto partido político, y cuando el diputado decide romper con tales expectativas – no solamente del electorado, sino también los de los otros actores legislativos- se crea una situación que provoca por un lado el desencanto y la desconfianza del electorado y por el otro lado la complicación del trabajo legislativo hasta el parálisis, que a la vez puede resultar en poca gobernabilidad, políticas públicas ineficaces y una pérdida de legitimidad del sistema político en los ojos del electorado.

No asumimos que no hay buenas razones para que un diputado decida abandonar su fracción legislativa, reconocemos que hay situaciones en las cuales eso será la única opción si el diputado no quiere perder su integridad y la confianza de su electorado, por ejemplo cuando su fracción decide promover políticas que claramente están en contra de lo que propusieron en las elecciones

o cuando se dan casos de corrupción que influyen en las políticas de la fracción hasta tal punto que no queda otra opción excepto el transfuguismo. En el transcurso de esta investigación nos dimos cuenta que esta situación se da rara vez –aunque los tránsfugas a veces lo declaren diferentemente- y que hay otros factores que toman el rol principal y tienen mucha más relación con los intereses personales de los legisladores que con la meta de lograr lo mejor para el país, sea el cambio de orientación ideológica del mismo legislador, la crisis del partido político, el oportunismo, las discrepancias con el Ejecutivo, o la búsqueda de beneficios personales.

En Centroamérica, hemos encontrado muchas de estas motivaciones, pero siempre en una acumulación específica en cada país que refleja la cultura política, la situación social y económica y las normas institucionales de dicho país, es decir, existe un perfil particular de los tránsfugas de cada país, que se explica más bien por el contexto político y social y no por la situación particular en la Asamblea al momento de decidir abandonar su fracción.

Igualmente, la cantidad de tránsfugas varía ampliamente entre los países, así que parece viable dar una introducción de las ocurrencias del transfuguismo de cada país para después buscar coherencias y conexiones. En Honduras y Panamá, el fenómeno del transfuguismo es muy poco visto, pero por razones diferentes.

En Honduras, los entrevistados afirman que no es muy común, y que cuando se da, se da por intereses personales. Así que se recuerdan de un solo caso en los últimos años, pero en cuya ocasión el legislador más bien fue expulsado del partido por su conducta que no era adaptable con los estatutos del partido (aceptó beneficios de otros partidos para votar con ellos en ciertas materias). Pero generalmente, el bipartidismo tradicional fuerte de este país, aunque debilitado por la entrada de partidos minoritarios, creó partidos con una definición ideológica relativamente fuerte, lo que impide hasta cierto punto que se de mucha indisciplina parlamentaria.

En Panamá, el transfuguismo tampoco es muy común, pero en este caso, se explica más bien por las reglas del código electoral, las cuales constatan que la diputación le pertenece al partido y no al legislador<sup>89</sup>, estableciendo que el partido político puede revocar el mandato del legislador en ciertos casos, por ejemplo cuando infringe los estatutos o la plataforma ideológica, política o programática del partido<sup>90</sup>, incluyendo, sin duda alguna, también en caso del transfuguismo que en sí se define como un cambio de su ubicación parlamentaria.

Por lo tanto, los casos de transfuguismo que se dan en Panamá, más bien exigen que no sea el diputado a quien le falta coherencia ideológica sino la fracción parlamentaria. Solamente así se puede justificar la salida de una fracción sin que el diputado corra riesgo de perder su mandato. Más bien, nuestros entrevistados nos confirman que los únicos casos de transfuguismo que se podían observar en las últimas legislaturas tenían que ver con motivaciones vinculadas a temas de corrupción: Un caso se da porque había un acto de corrupción y el diputado consecuentemente dejó la fracción parlamentaria acusada y saltó de la oposición a la bancada de gobierno, y hubo otro caso en que un diputado saltó del gobierno a la oposición porque, según él los niveles de corrupción del gobierno eran inaceptables y no quería que lo vinculen con dichos sucesos<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Entrevista con el Diputado Lic. Arturo Aráuz., 23/1/2007

<sup>90</sup> Constitución Política de la República de Panamá, Artículo 151.

<sup>91</sup> Entrevista con el Lic. Narciso Machuca, Director Ejecutivo de la Fundación IPADEHM, 25/1/2007

Los casos de transfuguismo que se dan en Nicaragua también se conectan con la corrupción, pero no porque los diputados se quieren distanciar públicamente de tal suceso, sino porque aceptan los beneficios materiales e inmateriales que les ofrecen para cambiar de fracción. Varios entrevistados nos confirmaron este hecho, asegurándonos al mismo tiempo que eso pasó en legislaturas pasadas, mientras que en la actual, todavía no se han dado casos de transfuguismo<sup>92</sup>.

Otra entrevistada afirma haber visto tal ocurrencia también en el gobierno actual, cuando el MRS perdió dos diputados que se declararon independientes, resultando en la descalificación de su status como fracción. Ella nos asegura que dichos legisladores en la práctica se encuentran muy cerca del Frente, lo que crea la sospecha de que el cambio de los dos diputados fue iniciado y planeado por el Frente para conseguir algunos escaños que pueden ser estratégicos debido a la situación en el parlamento<sup>93</sup>.

Pero debido al carácter informal de tales acuerdos, no podemos clasificar la situación, porque el transfuguismo igualmente se podría haber dado por problemas entre diferentes parlamentarios o por desacuerdos ideológicos. Queda por constatar que – aunque se dieron casos del transfuguismo en Nicaragua- su cantidad no es tan enorme que afectaría el proceso legislativo en una manera grave.

Desgraciadamente no podemos asegurar eso en el caso de Guatemala, donde el fenómeno del transfuguismo se puede observar en su modo más pronunciado, tanto en su cantidad como en su impacto en el proceso legislativo y la gobernabilidad del país. Aunque los entrevistados nos afirman que también en Guatemala, se vota por un partido y no por una persona en particular<sup>94</sup>, el transfuguismo ya está visto como una ocurrencia común y normal que se da repetitivamente en cada legislatura, afectando seriamente la labor legislativa hasta el punto que se caracteriza el desempeño de la Asamblea como insuficiente y la situación del sistema político en una parálisis.<sup>95</sup>

La motivación de los legisladores para convertirse en tráfugas se clasifica como interés personal y económico, los diputados “*tienen una agenda propia, buscan a cual partido ir para aumentar las oportunidades de reelección*”<sup>96</sup>, “*entonces se van con el partido que les promete un puesto en la próxima elección*”<sup>97</sup>. El hecho que todos los entrevistados vieron el fenómeno como algo normal nos preocupa mucho, porque –como Tsebelis nos afirma- la formación de políticas públicas efectivas y eficaces depende mucho si quien establece la agenda, quien propone proyectos de ley, puede identificar los puntos ideales de todos los jugadores, lo que se le hace imposible cuando los votos particulares no están motivados por posiciones ideológicas sino por intereses personales, lo cual efectivamente convierte a cada diputado en un actor propio con motivaciones y intereses no adaptables con los de otros, haciéndolo imposible formular propuestas ya con la reacción de los actores prevista.

---

<sup>92</sup> Entrevista con Dennis Schwartz, Director general del Radio YA, 14/2/2007

<sup>93</sup> Entrevista con Damaris Ruiz, Secretaria Ejecutiva de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, 15/2/2007

<sup>94</sup> Entrevista con Lic. Nery Rodenas, Director de ODHA, 19/2/2007

<sup>95</sup> Entrevista con Gustavo Hernández Polanco, Consultor de la Vice-Presidencia, 20/2/2007

<sup>96</sup> Entrevista con un Asesor legislativo (identidad confidencial), 21/2/2007

<sup>97</sup> Entrevista con el Dr. Marco Sagastume, Director de Derechos Humanos en la Universidad San Carlos, 20/2/2007

Las razones porque diputados cambian de grupo parlamentario en Costa Rica pueden ser resumidas como intereses particulares, no necesariamente económicos, debido al hecho que cuando un diputado tiene mucho apoyo de afuera de la Asamblea, es más probable que considera el transfuguismo como manera de satisfacer al sector que le apoya<sup>98</sup>.

Se ha dado transfuguismo especialmente en la última legislatura del señor Abel Pacheco, motivado por la pobre formación ideológica de los partidos políticos que consecuentemente experimentaron quiebres y cambios en su conformación durante el periodo. Del Partido Acción Ciudadana (PAC) salieron 8 de los 14 legisladores, particularmente porque tenía que encontrar su posición ideológica, habiendo sido creado poco tiempo antes.

Los partidos políticos aprendieron de eso y en esta legislatura, no se ha dado ni un caso, probablemente debido al hecho de que los líderes partidarios se preocuparon con la construcción del objetivo parlamentario de los partidos antes de las elecciones, eligiendo los candidatos a diputado con cuidado y con la mira a su lealtad partidaria<sup>99</sup>.

Una particularidad de Costa Rica es que muchos tránsfugas no se van de una fracción parlamentaria a otra, sino que los tránsfugas se declaran independientes<sup>100</sup>. Una explicación para este fenómeno que parece ser especialmente común en dicho país pueden ser los beneficios personales. Según las normas parlamentarias, un diputado individual se considera como jefe de su fracción, con todas las ventajas que implica<sup>101</sup>, por lo tanto puede inferir que en estos casos, se da por agendas personales y por el poder que trae a un diputado independiente, lo cual es mucho más alto de lo de un diputado entre otros en una fracción legislativa.

Como se puede fácilmente observar, los factores que motivan a los diputados a abandonar su grupo parlamentario oficialmente son muy variados y que una clasificación final sería imposible. Pero la tendencia general en Centroamérica parece ser la concentración de los legisladores en beneficios personales, sean monetarios o más bien prestigios. Rara vez nos han mencionado que en un caso particular se ha dado por diferencias ideológicas entre el legislador individual y la fracción en cuestión, y si se motivó en esta razón, eran más bien motivados por casos de corrupción en dicha fracción o dicho partido político.

Por lo tanto nos parece imperioso subrayar que –aunque en algunos casos hayan razones buenas para considerar el transfuguismo como opción- normalmente impacta el Poder Legislativo negativamente, y, todavía más preocupante, provoca un cierto desencanto en la ciudadanía, que lo percibe generalmente como una distorsión de la representación de la voluntad de los electores y un quiebre en la confianza que el ciudadano tiene en el diputado en cuestión, pero también en el Parlamento en general.

---

<sup>98</sup> Entrevista con Olman Villarreal, Director del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, 8/5/2007

<sup>99</sup> Entrevista con César Zúñiga, Asesor del Diputado Guillermo Mases (PAC), 26/3/2007

<sup>100</sup> Entrevista con Ana Victoria Naranjo Porras, INAMU, 19/3/2007

<sup>101</sup> Entrevista con Hannia Vega, Viceministra de Planificación Nacional y Política Económica, 14/6/2007

Existen muchos factores más que influyen en la percepción positiva o negativa del desempeño de la Asamblea y de los partidos y no solamente el fenómeno del transfuguismo, pero nos parece muy claro que existe cierta conexión entre la percepción que el transfuguismo se da por motivos personales –como se ve especialmente en Guatemala- y el porcentaje tan bajo de los ciudadanos que confían que el Parlamento y los partidos político desempeñen un trabajo efectivo (véase el cuadro N° 16).

Cuadro N° 16

***Evaluación del desempeño del Parlamento y de los partidos en correlación con el nivel del transfuguismo***

<b>País</b>	<b>Nivel del transfuguismo</b>	<b>Desempeño positivo del Parlamento (% del número total de respuestas)</b>	<b>Desempeño positivo de los partidos político (% del número total de respuestas)</b>
Costa Rica	mediano	44%	35%
El Salvador	mediano	31%	25%
Guatemala	alto	32%	28%
Honduras	bajo	50%	38%
Nicaragua	mediano	36%	30%
Panamá	bajo	35%	25%

Fuente: Elaboración propia y Latinobarómetro 2006

*La capacidad técnica de los legisladores*

El factor personal es uno de los factores que influyen mucho el comportamiento de las fracciones en la asamblea y muchas veces es el factor decisivo en el nivel de cooperación tanto entre las fracciones en la Asamblea como entre las fracciones y el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, hemos decidido incluir este factor en el análisis, aunque tiende a abrir las puertas a la polémica. Por lo tanto, vamos a elegir distintas variables que ayudan a definir la influencia del factor personal en el comportamiento de los legisladores en la Asamblea así como los resultados de las encuestas cualitativas que hemos realizado para garantizar una visión amplia y profunda del tema.

La tasa de reelección es una variable útil para determinar la motivación de los legisladores: Cuando la probabilidad de reelección es alta, los legisladores tienden a querer avanzar en sus carreras en la legislatura, y así buscan una manera de lograr la reelección.

En los sistemas presidenciales, como ya hemos mencionado, el éxito de la Presidencia no automáticamente garantiza la satisfacción de la ciudadanía con la Asamblea, pero en el mejor de los casos, los legisladores tendrán cuidado de presentarse como responsables, sobreponiendo la cohesión de las políticas sobre sus propios intereses. Eso es una ocurrencia común por ejemplo en el Congreso de los Estados Unidos donde la tasa de reelección está muy elevada donde aproximadamente un 90 por ciento de legisladores que son reelegidos (BIP 2006:53).

Desgraciadamente, el comportamiento de los diputados en Centroamérica no afirma esta tesis. Debido a los sistemas electorales, que se constituyen en la mayoría de los casos de distritos regionales, la satisfacción de los intereses inmediatos de sus electorados, aunque sea a costo de la nación, es la meta primordial de los legisladores.

Además, la tasa de reelección tiende a ser muy baja (véase el *cuadro N° 17*), por lo tanto, los legisladores tienen otros incentivos para el trabajo en la Asamblea, normalmente en relación con su carrera fuera de la ella. Por lo tanto, tienden a concentrarse más en la satisfacción de los intereses particulares de un sector o un grupo específico que les ofrece una oportunidad de perseguir su carrera después de su tiempo en la Asamblea. Por lo tanto, se muestran más susceptibles a políticas clientelistas.

Especialmente el número de legisladores reelectos más de tres veces (que pasan más de cuatro legislaturas en la Asamblea) es preocupante (véase también el *cuadro N° 17*). En la mitad de los países (Costa Rica, Nicaragua y Panamá) ni siquiera hay legisladores que fueron reelectos más de tres veces y en los otros países, la tasa es muy baja: de un 7,4% en El Salvador a un 3,1% en Honduras. Aunque hay que tomar en cuenta también las interrupciones por gobiernos autocráticos y dictaduras, el hecho que solamente en El Salvador la tasa de reelección general supera los 50% es preocupante. Los legisladores adquieren poca experiencia legislativa y carecen de las capacidades técnicas para llevar a cabo sus funciones (BID 2005), lo que resulta en una ventaja enorme del Poder Ejecutivo en materia de la adquisición de información. Además, por su inexperiencia legislativa, los legisladores se ven mucho más expuestos a influencias de afuera de la Asamblea, y, faltando la seguridad de comportamiento de legisladores profesionales, es más probable que se dejen influir en una manera más poca apropiada.

La corta permanencia de los legisladores en la Asamblea, junto con los pocos recursos que tiene la legislatura, contribuye al hecho que la Asamblea no llega a su punto ideal de deliberación profesional. Por lo tanto, los legisladores carecen de los conocimientos necesarios para poder hacer una redacción detallada y profesional de las leyes.

*Cuadro N° 17*

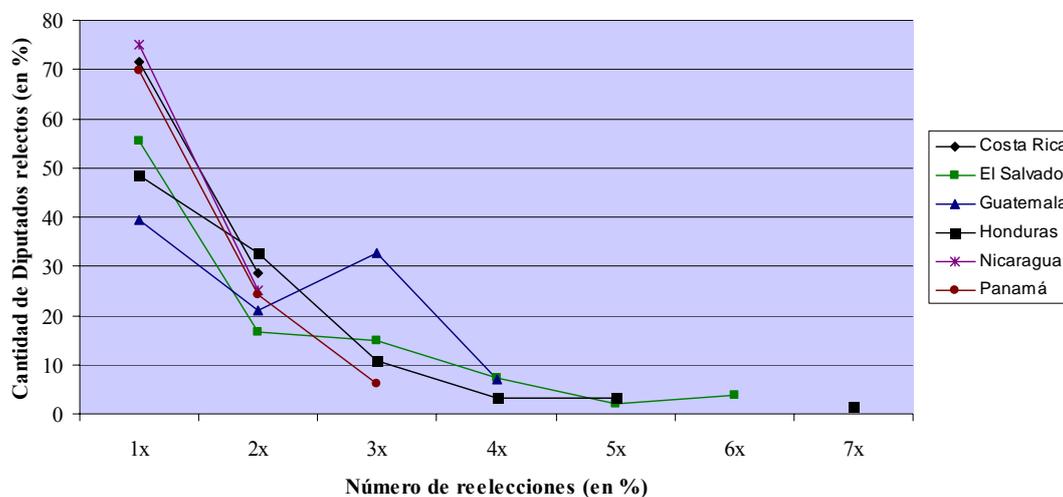
***Reelección parlamentaria en América Central***

	Diputados reelectos (en %)	1x reelecto (en %)	2x	3x	4x	5x	6x	7x
<b>Costa Rica</b>	<b>12,3</b>	71,4	28,6					
<b>El Salvador</b>	<b>64,3</b>	55,6	16,7	14,8	7,4	1,9	3,7	
<b>Guatemala</b>	<b>27,2</b>	39,5	20,9	32,6	7			
<b>Honduras</b>	<b>50</b>	48,4	32,8	10,9	3,1	3,1		1,6
<b>Nicaragua</b>	<b>39,6</b>	75	25					
<b>Panamá</b>	<b>42,3</b>	69,7	24,2	6,1				

Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 3

### Porcentaje del Número de Reección legislativa



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, en sistemas presidencialistas que no se permita la reelección continua del legislador – como es el caso en Costa Rica –, supone que una vez entrada la campaña electoral, la obediencia de los legisladores será hacia el candidato presidencial de su partido – cuando existan posibilidades reales de acceder al poder –, con miras a obtener una carrera política en algún puesto del Poder Ejecutivo. (Lujambio 2003, p. 262)

Cuando parece obvio que los legisladores no acumulan la experiencia y los instrumentos profesionales necesarios para un trabajo efectivo y constructivo en la Asamblea Legislativa, aumenta la importancia del apoyo técnico-profesional de los parlamentos en general y de las comisiones en particular, porque entonces la responsabilidad de desarrollar proyectos de ley cohesivos y adaptables a la realidad particular de un dado país depende primordialmente de la cantidad y profesionalidad de los asesores políticos sobre los cuales dispone el partido político o las comisiones.

#### *Los recursos técnicos de la Asamblea*

Hoy en día el mayor trabajo de la Asamblea se desarrolla en las comisiones legislativas, tanto el trabajo legislativo como el trabajo de fiscalización. Por lo tanto, parece imperioso que dichas comisiones cuenten con un apoyo técnico especializado y profesional en forma de asesores o asistentes técnicos.

Pero aunque se reconoce la importancia de este factor para la profesionalización de la Asamblea, ningún país centroamericano cuenta con un personal calificado y especializado (Nolte/Llanos 2006, p. 20).

Alcántara et al. (2005) presentan alguna información sobre los gastos por parlamentario, derivados de un cálculo teórico de la división del presupuesto de la Asamblea por el número de diputados, pero no nos parece confiable – y los autores lo afirman- que el presupuesto está repartido a partes iguales entre los legisladores y que ellos manejan los recursos en una manera responsable y efectiva. Pero aún así, presenta una oportunidad de ver una tendencia general de la distribución de recursos en la Asamblea. Los datos presentados son del año 2004, así que probablemente hay diferencias al presupuesto actual.

Cuadro N° 18

***Gastos por parlamentario en América Central***

País	Presupuesto del Parlamento en el año 2004 (en euros)	Número de legisladores	Promedio con la que contaría cada legislador por año (en euros)	Promedio con la que contaría cada legislador por mes (en euros)
Costa Rica	20.990.734,3	57	368.258,5	30.688,2
El Salvador	1.738.637,01	84	20.698,1	1.724,8
Guatemala	-	-	-	-
Honduras	19.924.026,7	128	155.656,5	12.971,4
Nicaragua	11.026.883,6	92	119.857,4	9.988,1
Panamá	36.263.403,5	78	464.915,4	38.743,0

Fuente: Alcántara et al. 2005, p.248<sup>102</sup> y elaboración propia

En Panamá y Costa Rica, los legisladores parecen disponer de la mayor cantidad de recursos, en el caso de Panamá siendo el extremo en este sentido, mientras que los legisladores en El Salvador carecen de recursos apropiados para su trabajo, probablemente mitigado por la tasa alta de reelección en este país. Lo sorprendente es las diferencias grandes entre los países, con los legisladores en El Salvador recibiendo un 4,4% de los recursos de los legisladores en Panamá.

Carecemos de datos para Guatemala, pero según una encuesta realizada por el Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005, p.120), los legisladores evaluaron la asesoría técnico-legislativo, la infraestructura y los recursos materiales y humanos con un resultado bastante malo: En una escala de 1 a 5<sup>103</sup>, los recursos materiales y humanos reciben una valoración con un promedio de 2,5, mientras que las otras áreas de evaluación reciben una valoración entre 2,72 y 2,81 respectivamente, significando que apenas “aprueban” los recursos y la infraestructura, sin poder decir que están contentos con los servicios ofrecidos.

Podemos concluir que –aunque nos hace falta más información- el apoyo técnico-legislativo en el nivel individual en Centroamérica todavía parece no estar bien desarrollado, limitando la posibilidad de los legisladores inexpertos de recibir ayuda y apoyo, lo que a la vez abre la puerta a organizaciones de la sociedad civil de ofrecer su expertise – claramente influido por sus motivos y metas- a los diputados para que ellos puedan participar en el trabajo legislativo. Esta forma clásica del lobbying tradicional es un peligro a la objetividad de los diputados cuando no

<sup>102</sup> Alcántara, Manuel et al (2005). *Funciones, Procedimientos y Escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca.

<sup>103</sup> 1 significa “mal funcionamiento” y 5 “buen funcionamiento”

está controlado, y en Centroamérica, todavía no existen ni estudios ni normas para este fenómeno tan común.

Pero la capacidad técnica de una Asamblea no depende solamente de las capacidades individuales de los diputados sino también – y en un nivel mucho más alto – de la estructura de las comisiones legislativas, donde el trabajo legislativo se desarrolla normalmente y estas incluyen la estructura al trabajo individual de cada diputado. (Nolte/Llanos 2006, p.19)

Por lo tanto, vamos a examinar detalladamente el trabajo y el desempeño de las comisiones legislativas en América Central, que se han convertido - gracias a la creciente complejidad y la toma de tareas sociales e económicas por el estado - en los actores decisivos del proceso de la formación de políticas.

### *Las Comisiones legislativas como espacio de discusión y negociación*

Las comisiones legislativas se definan como “*los grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una Asamblea*” (Alcántara et al. 2005, p. 256). Se han establecido en el trabajo legislativo como una de las integrantes principales, por el hecho que la modernización forzó a las Asambleas a desempeñar un trabajo más ágil y rápido para poder satisfacer las necesidades crecientes de la población. Además, se establecieron por el intento de alcanzar el trabajo del Poder Ejecutivo, lo cual, teniendo ventajas técnicas y estructurales, podía responder mejor a las demandas de la sociedad, rompiendo en equilibrio entre los poderes en la formación de políticas públicas. Hoy en día, representan el espacio de negociación y de toma de decisiones más relevante en el trabajo legislativo y en la relación entre el Ejecutivo y las fracciones legislativas debido al hecho que en una comisión particular, la negociación se da más fácil que en el pleno.

Las constituciones centroamericanas distinguen entre varios tipos de comisiones, normalmente existen comisiones permanentes, temporales (especiales o ad-hoc) y las comisiones de investigación, al estudio de las cuales dedicamos una parte más adelante, en el contexto del control parlamentario.

Las comisiones permanentes se establecen bajo las normas del reglamento legislativo, tienen una duración ilimitada y se eligen cada legislatura en una forma fija según las normas previstas en los reglamentos, abordando una materia determinada; mientras que las comisiones temporales son establecidas para solucionar un tema concreto que se decide en el pleno. Una vez que el asunto se solucionó y la comisión ha dictaminado, pierden su razón de ser y dejan de existir. (Alcántara 2005, p.261)

No obstante, las funciones básicas de cualquier comisión legislativa son parecidas, elaboración de proyectos de ley, el estudio y la discusión de ellos, con el fin de emitir un dictamen, el cual se presenta al pleno para que lo discuta. En algunos casos se permite también la participación de la ciudadanía en la respectiva comisión, para que la comisión tome en cuenta todas las opiniones a la hora de dictaminar.

Las comisiones son la etapa crucial para cualquier proyecto de ley, porque en ellas se da el trabajo básico y el dictamen en muchos casos representa la única información que los

legisladores en el pleno tienen de un determinado asunto, así que las recomendaciones de una comisión, resumidas en el dictamen, son en la mayoría de los casos las determinantes que deciden el destino de un dado proyecto de ley.

Tomando en cuenta que en todos los países centroamericanos, la decisión de la comisión no es restringida por un debate en el pleno antes de que se envíe el proyecto de ley a la comisión específica, y dado que muchos legisladores tienen poca experiencia previa en asuntos legislativos, la comisión claramente representa el punto decisivo en el proceso de formación de políticas públicas en América Central.

Para entender como una comisión puede influir en la formulación de un determinado proyecto de ley, es imperioso conocer el modo de trabajo en una comisión, lo cual es enormemente diferente a la lógica plenaria.

Sartori (1995, p. 291)<sup>104</sup> constata que los comités, como espacio de decisión política, rehuyen a la regla de mayoría y buscan acuerdos unánimes a través de pagos internos diferidos y en otros instantes. Trabajan con la lógica de intercambio mutuo, muchas veces sobrepasando los límites partidarios para lograr un mayor consenso y cuando los actores claudican, lo hacen siempre con la esperanza de un pago parecido en algún punto futuro. Agrega que solamente los grupos pequeños, cuyos miembros están directamente relacionados y que disponen de un código operacional muy flexible permiten una elaboración discutida y razonada de las decisiones.

Fernández (1992) a su vez destaca la importancia de las comisiones legislativas como instancias de toma de decisiones parlamentarias, señalando que en ellas se da una convergencia del conflicto intrapartidario y el enfrentamiento interpartidario. (Vargas 2007)

El autor hace un señalamiento estratégico de la labor legislativa diferenciándola en una doble dimensionalidad, como escena y como arena. La definición como arena pinta la imagen del enfrentamiento abierto y sostenido, habiéndose convertido en una rutina y un ritual cotidiano, que sin duda es una de las dimensiones del trabajo legislativo, la cual se da la mayoría del tiempo en el pleno, donde las peleas grandes se dan, pero también se puede observar en las comisiones, cuando dos fracciones hostiles se enfrentan hasta en las comisiones.

Cuando el pleno en la mayoría del tiempo es la arena, las comisiones normalmente son la escena donde se ven y donde se hacen los resultados parciales de las negociaciones entre los representantes de las fracciones en la arena, pero donde – debido al trabajo detallado- la gran imagen es poco visible, dándole un respiro al enfrentamiento abierto. (Fernández 1992, p. 2).

Sartori (1995, p. 291) señalaba que la comisión legislativa, es el mecanismo en el cual las minorías sustantivas que son inexorablemente derrotadas cuando las decisiones se someten al voto mayoritario encuentran el lugar en el que sus reivindicaciones preferidas más intensamente pueden llegar a ser aprobadas.

*“(...) si bien los parlamentos se rigen, por necesidad, por el principio de mayoría, la adopción de decisiones por el parlamento puede resultar a la larga de suma positiva a) si sus mayorías*

---

<sup>104</sup> Sartori, Giovanni (1995). *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid.

*son cíclicas; b) si una mayoría parlamentaria es permeable (a las demandas de la oposición) y c) carece de disciplina o muestra escasa unión. Por otra parte, cuando dichas circunstancias no se dan, o cuando el contexto de la decisión está aislado, la regla de mayoría es suma cero”*

Sartori 1995, p. 290

Sartori (en Fernández 1992, p. 4) desarrolla un modelo del tipo ideal de una comisión legislativa, cuyas características deberían ser primeramente el tamaño de la comisión que debe constituirse de grupos pequeños, en los cuales se genera una estrecha interacción e interinfluencia entre sus miembros. Segundo, se debe entender la negociación en la comisión no como un juego de suma cero sino como un juego cooperativo con consecuencias de suma positiva, donde cooperación y consenso dominan (*do ut des*: yo doy para que a cambio des). Como rasgos decisivos, necesitan una cierta duración y una relativa institucionalidad para que su juego se pueda desplegar y para que los actores tengan seguridad del futuro, porque quien difiere el día de hoy lo hace esperando que el otro sea quien difiera el día de mañana y para que les permite ordenar sus preferencias, con frecuencia es preciso renunciar a las primeras preferencias individuales, para alcanzar acuerdos sobre la base de segundas o terceras preferencias. El arreglo o la negociación se logran en torno a opciones que pueden resultar, en ese momento, apenas aceptables para las partes involucradas, individualmente consideradas.

Tsebelis (2006, p.47) añade que el conjunto ganador, el conjunto de políticas que está considerada como preferible por todos los jugadores con veto sobre el statu quo, aumenta cuando se decide sobre políticas en una comisión, debido al hecho que primero, el número de jugadores con veto está más bajo que en el pleno, y segundo, los puntos ideales de todos los jugadores con veto –miembros de la coalición- son bien conocidos por ellos, lo que facilita la formulación de propuestas que son aceptables para todos. Para él, la comisión legislativa es un jugador con veto colectivo, quien, al final del día, está caracterizado por el dominio de la mayoría en la toma de decisiones, lo que provoca que los resultados de la toma de decisiones siempre sean ambiguos (Tsebelis 2006, p.65).

Pero si Sartori afirma que en las comisiones legislativas, regularmente se toma las decisiones por unanimidad, eso las convierte a ellas más bien en un jugador con veto individual (Tsebelis 2006, p.79), donde la adición de un nuevo jugador con veto aumenta la estabilidad política o la deja igual cuando sus preferencias están iguales a las de otro jugador con veto ya existente, mientras que cuando se verían las comisiones como jugadores con veto colectivo (toma de decisiones por mayoría), la estabilidad política aumentaría cuando se incrementa el número de jugadores con veto, porque la cohesión de un jugador con veto colectivo aumentaría.

En resumen, no obstante si se quiere definir las comisiones como jugadores con veto colectivos o individuales (hay razones para ambas convicciones), siempre se afirma la tesis de Sartori que comisiones necesitan tener un tamaño pequeño para poder trabajar bien, sea porque la adición de un nuevo miembro disminuye el conjunto ganador, o sea, porque un tamaño más grande deja que la cohesión partidaria dentro de las comisiones aumente, convirtiéndoles en una arena donde la negociación se ve limitada por políticas partidarias y enfrentamientos ideológicos mientras que en una comisión tipo escena las limitaciones partidarias no toman el papel predominante sino la mutua esperanza de recibir un resultado de negociación más cerca de su punto ideal en el futuro si esta vez aceptan un resultado más alejado de sus preferencias.

La comisión como arena legislativa se encuentra profundamente vinculada a la capacidad de los legisladores en tener en cuenta las respuestas más inmediatas a las acciones de sus adversarios y de visualizar más allá del movimiento concreto – comprender los efectos colaterales –, hasta discernir la estabilidad de los resultados obtenidos después de una serie pensada de jugadas y respuestas.

Para ver en más detalles como las comisiones pueden influir en la formación de políticas públicas, vamos a diferenciar entre las comisiones permanentes y las comisiones temporales, que tienen decididamente otro impacto en el trabajo legislativo.

### *Las Comisiones permanentes*

Las Comisiones legislativas permanentes son las comisiones con una duración intemporal, cuyas potestades y cuyo número normalmente están definidos en las normas legislativas, especialmente el reglamento interno de las asambleas y su tarea principal es el análisis y la aprobación de un dictamen sobre proyectos de ley sometidos a su conocimiento por la Asamblea, la Junta Directiva o su propia iniciativa.

Para poder juzgar si las comisiones permanentes en un determinado país tendrán los recursos básicos y la integración necesaria para trabajar en una manera eficiente y eficaz, hay que examinar, entre otros, la integración de las comisiones (número de miembros, proporcionalidad de representación), el modo de elección de los miembros, y el carácter de su dictamen – vinculante o no vinculante.

En varios países existe un límite de diputados que puedan integrar una comisión, para evitar que se pongan tan grandes que sería imposible negociar en una manera personal. El número máximo de miembros de una comisión está fijado en cuatro países: consiste de siete diputados en Honduras<sup>105</sup> y Panamá<sup>106</sup>, de 9 diputados en Costa Rica<sup>107</sup> (con la excepción de las Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa que se integran por 19 miembros), y, en el número más alto en Guatemala<sup>108</sup>, donde las comisiones están integrados por mínimo siete y máximo quince miembros, con la posibilidad de aumentar el número hasta veintiuno si el Pleno lo autorice.

En El Salvador<sup>109</sup>, la Junta Directiva tiene la potestad de decidir el número y la integración de las comisiones permanentes, así como en Nicaragua<sup>110</sup>, donde la Asamblea Nacional puede definir el número y la integración de las comisiones.

Como se puede ver en el *cuadro N° 19*, el número de comisiones permanentes por legislador varía entre 1 y 2, lo que es un buen signo de la especialización y profesionalización de los parlamentos, porque para un legislador individual es todavía viable ocupar una o dos comisiones, puede familiarizarse con los temas determinados, y llevar a cabo su tarea con eficacia; mientras

---

<sup>105</sup> Reglamento Interior del Congreso Nacional de la República de Honduras

<sup>106</sup> Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Artículo 38.

<sup>107</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Título III, Artículo 67 y Título II, Artículo 52.

<sup>108</sup> Ley Orgánica del Organismo Legislativo de la República de Guatemala, Capítulo IV, Artículo 29.

<sup>109</sup> Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Artículo 12.

<sup>110</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, Capítulo VI, Artículo 49.

que si un legislador tiene que participar en numerosas comisiones, se le hace imposible estar familiarizado con la materia y debatir con una base en su conocimiento en todas las comisiones, aún menos cuando no tiene experiencia previa en el trabajo legislativo.

Por lo tanto, varios países fijan una cantidad máxima de comisiones en las cuales un diputado puede participar, como en Nicaragua, donde el Reglamento de la Asamblea constata que “*los Diputados no podrán integrar más que dos Comisiones Permanentes y una Especial a la vez*”<sup>111</sup>, o, en Costa Rica, donde los diputados pueden ser miembros de tres comisiones de tipo permanente, pero donde el Reglamento constata que las Comisiones Permanentes Especiales deben estar formadas por diputados de las Comisiones Permanentes Ordinarias, seguramente para garantizar un mejor conocimiento de los procedimientos en las comisiones.

El Reglamento de la Asamblea Legislativa de Guatemala, a la vez, establece que “*los diputados al Congreso de la República tienen la obligación de formar parte y de trabajar como mínimo en dos de las comisiones ordinarias y un máximo de cuatro, exceptuándose de esta prohibición cuando se trate de comisiones extraordinarias*”<sup>112</sup>, que no parece contribuir bien a la especialización de los diputados, aunque al mismo tiempo constata que se deberían integrar las comisiones por diputados que ya tienen experiencia previa en las materias a las que correspondan a una determinada comisión, cosa que se dificulta por la poca experiencia legislativa que tienen los diputados, medida con el nivel de reelección bajo.

Cuadro N° 19

***Comisiones Legislativas Permanentes en América Central***

<b>País</b>	<b>Número de comisiones permanentes</b>	<b>Tamaño medio de legisladores por comisión permanente</b>	<b>Número máximo del tamaño de las comisiones permanentes</b>	<b>Media de comisiones permanentes por legislador</b>	<b>Número máximo de comisiones permanentes por legislador</b>
Costa Rica	19	9,29	9 (19)	3,10	3
El Salvador	18	10,22	-	2,19	-
Guatemala	32	6,41	21	1,30	4
Honduras	60	6,87	7	2,84	-
Nicaragua	18	9,28	-	1,80	2
Panamá	20	7,00	7	1,79	-

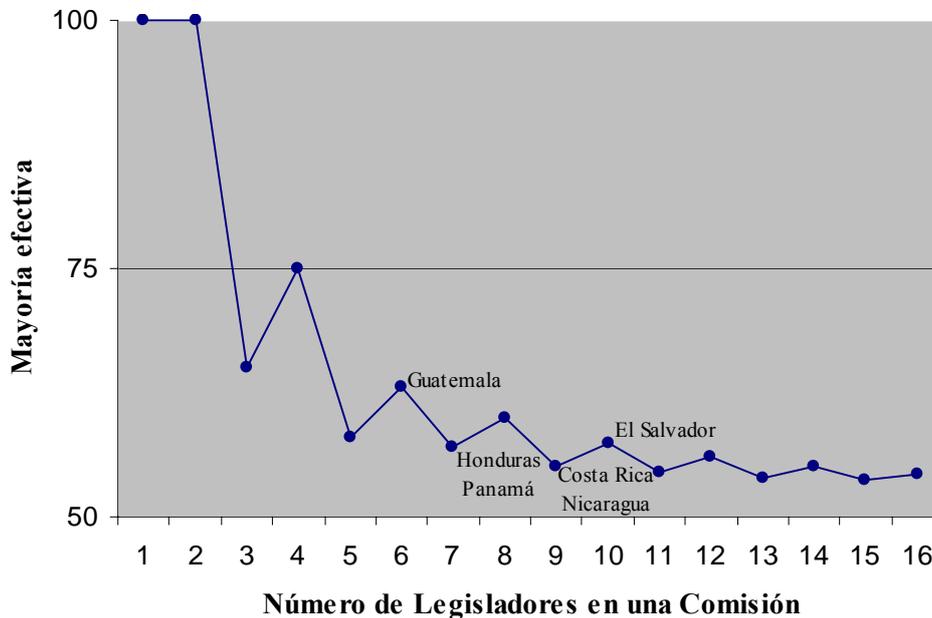
Fuente: Alcántara et al. 2005, p.279 y elaboración propia

<sup>111</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo de la república de Nicaragua, Artículo 48.

<sup>112</sup> Ley Orgánica del Organismo Legislativo de la República de Guatemala, Capítulo IV, Artículo 28.

Gráfico N° 4

*Mayoría efectiva según el número de legisladores en una comisión legislativa*



Otra razón porque la limitación del número de legisladores en una comisión legislativa parece ser prudente, se puede discernir de la ilustración anterior, donde un aumento en el número de legisladores miembros de una comisión reduce la mayoría efectiva que se necesita para alterar el statu quo: Si una comisión consiste de 2 legisladores, la mayoría requerida es de 100%, mientras que cuando consiste de 3 legisladores, se alcanza la mayoría con dos tercios de los votos. En una comisión con 100 miembros, la mayoría efectiva ya se encuentra en un 51%. Lo que se aprende de esta relación entre mayoría efectiva y número de legisladores, presentada en la ilustración anterior, es que lo más grande es una comisión, más fácil es un cambio del statu quo. (Pérez/Rodríguez 2003, p.7)

Entre más miembros tiene una comisión, más bajo estará la mayoría efectiva, es decir, la mayoría que se necesita realmente para ganar una votación. Cuando una comisión consiste de muchos legisladores, las mayorías efectivas necesarias para aprobar legislación bajan, así que lograr consensos interpartidarios ya no toma tanta importancia, efectivamente desvalorando la comisión en su totalidad.

Otro factor decisivo es el de la proporcionalidad de la integración de las comisiones permanentes, es decir, el nivel en el cual la integración de una comisión dada refleja la integración de la Asamblea en su totalidad, porque cuando esta proporcionalidad está garantizada, la probabilidad de que los dictámenes de las comisiones sean aceptados y no cuestionados desde el principio en el Pleno. La posibilidad de crear consenso interpartidario y asegurar así que el debate en el Pleno de verdad toma el dictamen como base de su debate aumenta con una mayor proporcionalidad la integración.

Por lo tanto, Los Reglamentos de Costa Rica y Nicaragua establecen que en la integración de las comisiones permanentes, se debe garantizar “*que su composición refleje, proporcionalmente, el número de integrantes que conforman las fracciones parlamentarias*”<sup>113</sup> o, respectivamente, que “*la integración de las Comisiones deberá expresar el pluralismo político, garantizando la proporcionalidad electoral*”<sup>114</sup>. Un problema con estas normas es que restringen la posibilidad de las fracciones pequeñas de participar en el trabajo legislativo, es decir que, porque los dos países tiene un número máximo de comisiones permanentes en las cuales un diputado puede participar, no es posible para ellos tener representación en todas las comisiones, así que se deben decidir cuales son las más importantes. Representa una desventaja especial para las fracciones que consisten de solo un diputado, situación que se da en Costa Rica en varios casos. En práctica, las fracciones pequeñas entonces forman coaliciones informales para poder influir en todas las comisiones importantes.

El Reglamento de Guatemala establece una norma que en primera vista, parece igual, “*Cada comisión deberá tener por lo menos un miembro de cada bloque legislativo que así lo requiera y así lo proponga.*” Pero esta regla, junto con el hecho de que el número de comisiones en las cuales un diputado puede participar es mucho más alto y el tamaño grande de las comisiones resultó en un mayor fraccionamiento de las comisiones, la sobre-representación de las fracciones pequeñas, y la conversión de las comisiones en arenas del enfrentamiento partidario, imposibilitando así la negociación en ellas. Por lo tanto, se modificó esta norma en dos reformas en 2001 y 2004, y se agregó que “*los bloques legislativos de partido político tendrán derecho a nombrar integrantes de comisiones en el mismo porcentaje en que dicho partido se encuentre representado en el Pleno.* Se debe observar si este cambio puede facilitar el trabajo de las comisiones, contribuyendo a una mayor eficiencia del trabajo legislativo.

Mientras que en Guatemala existía un problema de sobre-representación de las fracciones pequeñas, el contrario se da en Panamá: No se establece una regla de proporcionalidad y el modo de elección de los integrantes de las comisiones asegura un dominio del partido mayoritario o de la coalición mayoritaria en todas las comisiones.

Los integrantes de las comisiones se votan según el siguiente procedimiento<sup>115</sup>: se divide el número total de legisladores por el número de miembros de la comisión a ser elegida (cociente de elección), y después cada legislador vota por un candidato a participar en la comisión. Los candidatos que obtienen un número de votos igual o mayor al cociente de elección son elegidos, y si quedan puestos por llenar, se llenan con los diputados que han obtenido el mayor número de votos, menor que el cociente de elección. Tomando en cuenta que la Asamblea Legislativa en Panamá consiste de 78 diputados y que las comisiones permanentes se forman por siete miembros, significa que un diputado necesita por lo menos once votos para que se garantice su elección.

Este procedimiento implica que un partido mayoritario disciplinado puede asegurarse de su dominio en todas las comisiones permanentes, situación que se da actualmente, debido al hecho

---

<sup>113</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Artículo 52 (Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa) y 67 (Comisiones Permanentes Ordinarias).

<sup>114</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, Artículo 48.

<sup>115</sup> Véase el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Artículo 38, inciso 1) y 2).

que la coalición entre PRD y PP dispone de 42 escaños en la Asamblea, y que las próxima fracción de oposición- el PA- dispone solamente de 17 escaños y que la oposición está dividida, está prácticamente asegurado que la coalición oficial va a recibir por lo menos cuatro de los siete puestos en cualquier comisión permanente, y que las fracciones pequeñas con tres o cuatro escaños no tienen ninguna posibilidad de recibir por lo menos un puesto en una comisión.

En El Salvador y Honduras, el hecho de que la Junta Directiva nombra a los miembros de las comisiones permanentes<sup>116</sup> y que las fracciones no pueden influir formalmente en su decisión, hace que las comisiones permanentes con alta probabilidad seán integradas en la mayor parte por miembros de la fracción mayoritaria que ha podido elegir a la Junta Directiva. Igualmente en Nicaragua, es la Junta Directiva la cual integra las Comisiones<sup>117</sup>, pero con el límite de que se tiene que garantizar la proporcionalidad electoral y el pluralismo político, lo que todavía da mucha potestad a la Junta Directiva.

En Guatemala, desde las reformas recientes, son los bloques legislativos quienes nombran a los diputados que deben llenar los puestos dispuestos para cada comisión según la cuota de proporcionalidad, mientras que los presidentes de las comisiones están elegidos por el Pleno por mayoría absoluta de votos<sup>118</sup>.

En Costa Rica, existen procedimientos diferentes para la integración de las Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa, quienes tienen una mayor influencia en la formación de políticas públicas, y para la integración de las Comisiones Permanentes Ordinarias y las Comisiones Permanentes Especiales, mientras que en los dos últimos casos, las Comisiones Permanentes Ordinarias se integran por decisión del Presidente de la Asamblea Legislativa, a propuesta de los Jefes de Fracción, y de cuales integrantes se integran las Comisiones Permanentes Especiales, por nombramiento del Presidente de la Asamblea Legislativa; se toma en cuenta la importancia de las Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa en el procedimiento de la elección de sus integrantes, el Presidente de la Asamblea Legislativa, junto con los Jefes de Fracción, elabora una lista única que contiene la integración de las tres comisiones de este tipo existentes y la presenta a la Asamblea Legislativa para que vote. Si se presentan otras listas de la Asamblea Legislativa, se vota primeramente éstas, y si se rechazan, se tiene por aprobado automáticamente la lista presentada por el Presidente de la Asamblea.<sup>119</sup>

Así que se puede ver que, aunque existen prerrogativas para dar voz a otros actores, principalmente es el Presidente de la Asamblea Legislativa quien puede decidir la integración de las Comisiones Permanentes, lo que le da una potestad enorme en el trabajo legislativo.

---

<sup>116</sup> Véase para El Salvador: Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Artículo 12; y para Honduras: Reglamento Interior del Congreso Nacional de la República de Honduras, Artículo 26, inciso 7).

<sup>117</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, Artículo 48 en conjunto con Artículo 77 y Artículo 78.

<sup>118</sup> Ley Orgánica del Organismo Legislativo de la República de Guatemala, Artículo 29 y Artículo 34.

<sup>119</sup> Véase el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Artículo 53.

Cuadro N° 20

*Elección de los miembros de las comisiones permanentes*

País	Elección por la Junta Directiva	Elección por bloques legislativos	Elección por el Pleno a base de propuesta del Presidente de la Asamblea Legislativa	Elección por el Presidente de la Asamblea Legislativa a sugerencia de los Jefes de Fracción	Elección por el Pleno
Costa Rica			X <sup>1</sup>	X <sup>2</sup>	
El Salvador	X				
Guatemala		X			
Honduras	X				
Nicaragua	X				
Panamá					X

<sup>1</sup> Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa

<sup>2</sup> Comisiones Permanentes Ordinarias

Fuente: Elaboración propia

*Las Comisiones temporales*

En todos países de Centroamérica existen las denominadas comisiones especiales o ad-hoc, que se establecen por el Pleno con el fin de analizar y dictaminar sobre un asunto específico y una vez que se da por finalizado el trámite, dejan de existir. Mientras que las denominadas Comisiones de Investigación también caen en esta categoría, las vamos a tratar en el contexto del control político parlamentario formal más adelante.

Aunque todos los reglamentos reconocen la diferencia entre comisiones permanentes y comisiones temporales, sólo algunos definen las características especiales de las comisiones temporales. En Nicaragua<sup>120</sup>, Panamá<sup>121</sup> y Costa Rica<sup>122</sup>, los Reglamentos definen el carácter especial de estas comisiones y su función, mientras que el Reglamento de Guatemala apenas menciona que existen, pero aplica las mismas normas que a las Comisiones ordinarias<sup>123</sup>, igual que el Reglamento de Honduras<sup>124</sup>. Para las normas de El Salvador, las Comisiones Especiales equivalen a las Comisiones de Investigación<sup>125</sup>.

Generalmente, se aplican las mismas reglas de elección y trámite a las comisiones temporales, excepto que solamente tratan con una materia en particular y dejan de existir una vez que el trámite finalizó. En Nicaragua, la Junta Directiva integra las comisiones temporales, en Honduras el Presidente del Congreso Nacional y en los otros países, es la Asamblea que posee este poder. Regularmente, la Asamblea tiene la potestad de crearlas, excepto en Honduras, donde es potestad del Presidente, igual que la integración<sup>126</sup>.

<sup>120</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, Capítulo VIII, Artículo 78.

<sup>121</sup> Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Artículo 59.

<sup>122</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Título V, Artículo 90.

<sup>123</sup> Ley Orgánica del Organismo Legislativo de la República de Guatemala, Capítulo IV, Artículo 32.

<sup>124</sup> Reglamento Interior del Congreso Nacional de la República de Honduras, Artículo 71.

<sup>125</sup> Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Artículo 52 en conjunto con el Ordinal 32 del Artículo 131 de la Constitución Política de la República de El Salvador.

<sup>126</sup> Reglamento Interior del Congreso Nacional de la República de Honduras, Ordinal 7. del Artículo 26

El poder de crear e integrar comisiones temporales representa una enorme potestad de facilitar u obstaculizar el trámite de proyectos de leyes complejos e importantes, como reformas grandes. Debido al hecho que normalmente son proyectos tan detallados, es imposible para una comisión permanente de ocuparse de todos los detalles en un periodo corto, así que el trámite necesariamente se prolonga, probablemente impidiendo reformas necesarias.

Así que, cuando el Presidente de la Asamblea tiene ambas potestades, de crearlas e integrarlas, puede garantizar el tratamiento rápido de los proyectos de ley de su fracción- probablemente la fracción oficial debido al modo de elección de la Junta Directiva de la Asamblea- y obstaculizar el trámite de proyectos introducidos por la oposición. Igualmente, cuando la Asamblea crea estas comisiones con el voto de la mayoría absoluta de diputados presentes o miembros de la Asamblea, será una potestad del partido o la coalición oficial, pero cuando éste no tiene mayoría, la oposición puede obstaculizar la implementación de reformas de la agenda presidencial simplemente no votando a favor de la creación de una comisión temporal para el proyecto de ley en cuestión. No impedirá el trámite, pero lo prolongará debido al hecho de que el trámite en una comisión permanente probablemente durará más tiempo y no será tan profundo como en una comisión creada con la única meta de dictaminar sobre el proyecto en cuestión.

Existen otras formas de comisiones temporales, como las Comisiones Accidentales en Panamá, las cuales tienen “un carácter breve y eventual y se nombran por el Presidente de la Asamblea<sup>127</sup> o las Comisiones Especiales Constitucionales en Nicaragua, las cuales se integran cuando se introduce un proyecto de ley que presenta modificaciones a la Constitución<sup>128</sup>, pero no vamos a examinar éstas en detalle.

Un tipo de comisión especial importante, especialmente en la cuestión de la vinculación entre el Poder Legislativo y la sociedad civil organizada son las Comisiones Especiales Mixtas que se dan en Costa Rica y quienes muestran un esfuerzo de concertación, ya que aparte de diputados, se permite la participación de otras personas también, sin voto, pero con voz<sup>129</sup>. Las reglas de creación y funcionamiento equivalen en este caso a las reglas de las comisiones especiales de dicho país.

### *Resumen*

Como se puede ver en el *cuadro N° 20*, la creación, integración y las características formales de las comisiones permanentes y temporales en Centroamérica varían ampliamente, pero hay unas tendencias interesantes: Primero, las Juntas Directivas y/o el Presidente de la Asamblea Legislativa parece tener amplia potestad de integrar las comisiones, sean temporales o permanentes. Como ya hemos dicho, el trabajo legislativo – dependiendo del tamaño de la Asamblea, pero siempre en una cantidad decisiva- se hace en las comisiones, donde negociaciones y la búsqueda de consensos es más fácil que en el Pleno. Por lo tanto quien controla el nombramiento de las comisiones, controla en gran parte los resultados del trabajo legislativo, en forma de los dictámenes emitidos por las comisiones.

---

<sup>127</sup> Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Artículo 61.

<sup>128</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, Capítulo VI, Artículo 48.

<sup>129</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Título V, Artículo 91.

En algunos países, este poder está limitado por la norma de una representación proporcional, pero hay algunos países, como Panamá, donde no existe tal limitación formal. De todos modos, no se va a encontrar una comisión integrada solamente por miembros de la fracción gobernante, porque eso daría problemas a la hora de aprobación del dictamen, pero la garantía de tener una mayoría en un gran número o todas las comisiones puede facilitar la implementación de la agenda legislativa decisivamente. Pero lo que el Presidente de la Asamblea o la Junta Directiva fácilmente puede hacer es integrar una comisión en tal manera que no va a dar resultados buenos, sea por la capacidad profesional de los miembros, o sea por la dinámica entre los integrantes.

Pero lo que se tiene que tomar en cuenta también es que las normas de elección de los miembros de las comisiones son importantes, así como las otras normas formales, pero estas normas no dan una impresión correcta de las dinámicas en la Asamblea. Siempre existe una segunda institucionalidad informal, formada por las tradiciones parlamentarias, el comportamiento de los diputados y la conformación de mayorías, que usa las normas formales como límite, pero se acomoda en sus limitaciones. Así que, en una legislatura con fracciones en enfrentamiento, las normas se van a usar como armas, intentando impedir una ventaja del otro, y en otra, en la cual el consenso domina, se va a buscar una solución viable para ambas partes, no necesariamente insistiendo en las ventajas posicionales que las normas ofrecen.

Otro recurso importante en el trabajo de las comisiones es la cuestión de apoyo administrativo-técnico. Las comisiones necesitan requisitos específicos para poder trabajar en una manera eficiente, no obstante la situación de mayorías o minorías en ellas, todavía más cuando los legisladores individuales no disponen de la experiencia parlamentaria necesaria, así que el apoyo de asesores técnicos se convierte en un recurso vital. (Nolte/Llanos 2006, p.19)

No podemos juzgar bien el proceso informal de la participación de asesores o asistentes técnicos en las comisiones, así que nos concentramos primordialmente en las normas que los reglamentos internos de las asambleas prescriben. Primero, es sorprendente que solamente algunos reglamentos reconocen la figura del *asesor* oficialmente, se hace mención de éste sólo en los reglamentos de Guatemala, El Salvador y Honduras.

Guatemala, desde las reformas de 2004, pone mucho énfasis en el apoyo técnico de las comisiones. En las reformas de 1997<sup>130</sup>, ya se había puesto énfasis en la importancia del apoyo técnico, pero en las reformas de 2004, en el transcurso del esfuerzo de aumentar la efectividad del trabajo legislativo, se modificó el artículo 38 completamente, definiendo un apoyo fijo y regulado para las comisiones: *“Todas las comisiones tienen derecho a que se les nombre por lo menos un asesor permanente, pagado por fondos del Congreso (...) Además las Comisiones tendrán derecho a que la Junta Directiva del Congreso nombre a otros asesores para proyectos específicos y técnicos que se requieran temporalmente”*<sup>131</sup>, probablemente porque la reforma anterior fue tan amplia que no se cumplió en la manera esperada.

---

<sup>130</sup> *“Para su funcionamiento, las comisiones tendrán irrestricto apoyo de la Junta Directiva del Congreso (...) Solicitarán el personal adecuado para los trabajos correspondientes así como el nombramiento de asesores y todo elemento material que necesiten”*. Ley Orgánica del Organismo Legislativo de la República de Guatemala, Artículos 27

<sup>131</sup> Ley Orgánica del Organismo Legislativo de la República de Guatemala, Artículo 38.

Igualmente se intentó reformar el Reglamento de El Salvador, incluyendo en el año 2000 el permiso que *“cada representación legislativa, podrá tener en cada sesión, un asesor debidamente acreditado ante la misma, el cual no tendrá voz ni voto, ni podrá ser cambiado en la misma sesión”*<sup>132</sup>. Parece obvio que este artículo se incluyó para que los asesores puedan planificar las propuestas y las modificaciones al proyecto de ley a dictaminar en una manera efectiva, habiendo atendido las sesiones de negociación y así poder hacerse una imagen de las preferencias de los otros actores, cosa que no es tan fácil cuando dependen solamente de la información del diputado que asistió a la sesión de la comisión.

En el reglamento de Honduras no se especifica en tal manera, pero igualmente constata que *“las comisiones podrán asimismo (...) solicitar el asesoramiento técnico de personas o entidades científicas, académicas o profesionales”*<sup>133</sup>.

Los Reglamentos de Costa Rica y Nicaragua no permiten la asistencia de asesores en las sesiones, y no mencionan la posibilidad de solicitar apoyo técnico de otras entidades, pero encuentran otra manera de efectivizar el trabajo en comisión, ya que permiten la creación de subcomisiones de trabajo, que se integran por los diputados miembros de la comisión en cuestión.<sup>134</sup>, igual que el Reglamento de Panamá<sup>135</sup>.

La existencia de asesores especializados que son empleados de la Asamblea o de los partidos políticos minimiza el riesgo de que los diputados se apoyen en informes e información de fuentes exteriores, que no garantizan la objetividad y profesionalidad que se necesita para la discusión en las comisiones para garantizar dictámenes que se orientan en el bien común y no en el clientelismo y el tratamiento preferencial de un sector de la ciudadanía. Por lo tanto, se puede juzgar las modificaciones de los reglamentos en El Salvador y Guatemala, donde el clientelismo es un problema enorme de las políticas, como un paso en la dirección correcta, aunque no podemos juzgar como se traduce el cambio formal en la práctica informal en las comisiones, pero como aproximación no empírica podemos constatar que ninguno todos los entrevistados en El Salvador y Guatemala nos confirmaron que los niveles de clientelismo todavía son muy altos, así que falta más esfuerzo, y, como base de todo cambio, un cambio en el comportamiento y las opiniones de los legisladores, si ellos no aceptan el apoyo ofrecido, el cambio más brusco del reglamento formal no puede cambiar la práctica de las políticas.

Pero lo que sí se puede observar es que los países centroamericanos varían mucho en el diseño, la organización formal e informal y las normas constitucionales de las comisiones, lo que hace difícil una comparación más profunda.

---

<sup>132</sup> Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Artículo 13, inciso 4.

<sup>133</sup> Reglamento Interior del Congreso Nacional de la República de Honduras, Artículo 77.

<sup>134</sup> Para Nicaragua: Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, Artículo 61. Para Costa Rica: Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Artículo 91 para la prueba que no pueden participar asesores en las sesiones de las comisiones y Alcántara et al. 2005, p. 264 para la existencia de subcomisiones en Costa Rica.

<sup>135</sup> Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Artículo 62.

Cuadro N° 21

*Comisiones parlamentarias en Centroamérica*

		Creación			Integración				Tamaño máximo fijo	Con Plazo fijo para dictaminar	Proporcionalidad garantizada
		Por Junta Directiva	Por Presidente	Por Pleno	Por Junta Directiva	Por Presidente	Por Pleno	Por bloques parlamentarios			
Costa Rica	Comisiones Permanentes			X		X			Sí (3,5,7,9)	30 días	Sí
	Comisiones Temporales			X			X		Sí (3,5,7,9)	Fijado al nombrar la Comisión	Sí
El Salvador	Comisiones Permanentes	X			X				-	-	No
	Comisiones Temporales			X			X		-	-	No
Guatemala	Comisiones Permanentes			X				X	Sí (15,21)	45 días	Sí
	Comisiones Temporales			X			X		Sí (15,21)	45 días	Sí
Honduras	Comisiones Permanentes		X		X				Sí (7)	-	No
	Comisiones Temporales		X			X			Sí (7)	-	No
Nicaragua	Comisiones Permanentes			X	X				-	60 días	Sí
	Comisiones Temporales			X	X				-	-	Sí
Panamá	Comisiones Permanentes			X			X		Sí (7)	-	No
	Comisiones Temporales			X			X		Sí (7)	-	No

### 3.5 Mecanismos de Control Político

#### Control horizontal

Las Asambleas Legislativas en Centroamérica no solamente disponen de la potestad constitucional de la función legislativa, que consiste en la elaboración y aprobación de las leyes – en cooperación con el Poder Ejecutivo-, sino también otra potestad tradicionalmente vinculada con el Poder Legislativo, que es la función de control político, es decir, la capacidad de acción parlamentaria para la verificación y fiscalización del gobierno, como su potestad para emitir sanciones.

Aunque esta potestad tradicionalmente ha estado poco desarrollada en América Central – con la excepción del rol parlamentario en el proceso de la formación del presupuesto nacional-, se puede observar esfuerzos para dar un papel más importante a los Parlamentos en esta materia, con el fin de mejorar la rendición de cuentas y así la legitimidad del sistema político, hay que tomar en cuenta que existen dos fuentes de legitimidad de un sistema político, una siendo la legitimidad de entrada (input legitimacy), entendido como la participación activa de los ciudadanos en la creación de política, por elecciones, partidos políticos y grupos de presión y el otro siendo la legitimidad de salida (output legitimacy), entendido como la efectividad y productividad de un sistema político, resultando en la creación de respuestas adecuadas a las demandas de la población que contentan sus expectativas. (Nohlen 2004, p.142)

Aunque la legitimidad de entrada, los procesos electorales, ya se pueden definir como limpios y honestos en todo Centroamérica, la legitimidad de salida, los procesos de la rendición de cuentas para asegurar políticas efectivas y cercanas a las demandas de la ciudadanía todavía parecen ser deficientes, resultando en una baja confianza en la democracia en los países de Centroamérica. Como se puede ver en el *cuadro N° 22*, los sistemas políticos de la región todavía carecen de la confianza de la mayoría de la ciudadanía, lo que resulta en una situación poco viable para la gobernabilidad y la estabilidad de la democracia centroamericana.

Cuadro N° 22

#### **Confianza en la democracia (totales por país 2003-2006)**

*¿Cuánta confianza tiene Ud. en la democracia como sistema de gobierno para que (país) llegue a ser un país desarrollado?*

<b>País</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>	<b>2006-2003</b>
<b>Costa Rica</b>	69	66	- 3
<b>El Salvador</b>	52	39	-13
<b>Guatemala</b>	39	47	8
<b>Honduras</b>	59	46	-13
<b>Nicaragua</b>	56	56	0
<b>Panamá</b>	62	44	-18

Fuente: Latinobarómetro 2003-2006

Por lo tanto, Payne (et al. 2006, p. 95) confirma que el concepto tradicional de rendición de cuentas, es decir, la función de control de los ciudadanos por medio de la celebración de elecciones como un control *ex post*, es un mecanismo importante, pero en sí insuficiente para una

rendición de cuentas plena. Añade que la necesidad de contar con niveles adicionales de protección contra el abuso de autoridad se da todavía más en países donde las instituciones representativas son poco desarrolladas y donde los procesos de rendición de cuentas son débiles y poco eficientes.

Varios países en Centroamérica, en el transcurso de las reformas realizadas en los últimos años, han reconocido el déficit de mecanismos independientes de rendición de cuentas y han incluido nuevos mecanismos de control parlamentario e institucional en sus normas, con el fin de mejorar la fiscalización del gobierno y así crear más legitimidad del sistema político en la sociedad civil.

Se ha puesto énfasis en la creación de nuevas instituciones para la rendición de cuentas eficiente y transparente, igual que en el fortalecimiento de las instituciones tradicionales de fiscalización. Los organismos y procedimientos creados, no obstante, fueron de cierto modo ajenos al modelo tradicional de frenos y contrapesos, se crearon entidades formalmente independientes de los poderes tradicionales que se encargan de una rendición de cuentas horizontal, es decir, la rendición de cuentas se promueve de instituciones autónomas o semiautónomas, pero siempre vinculados de una manera u otra a los Poderes tradicionales.

Además de estas nuevas instituciones, la otra dimensión importante de rendición de cuentas queda igualmente definida como antes: el control político que se promueve mediante las acciones y el comportamiento del Parlamento, sea mediante la actividad parlamentaria que se concentra primordialmente en la posibilidad de una sanción efectiva del Poder Ejecutivo, o sea mediante las acciones del Parlamento para dirigir e influir el Poder Ejecutivo en la formación de sus políticas.

El último concepto, que entiende el control parlamentario como una actividad amplia y continua que no se limita solamente en un control de carácter jurídico usado en una manera escasa, abarca no solamente los procedimientos regulados y estructurados con los cuales el Parlamento puede fiscalizar al gobierno, sino también la participación de la Asamblea en el proceso de la formación y aprobación de leyes.

Pero, debido al hecho que ya abordamos en profundidad la participación de la Asamblea en la formación de políticas en la primera parte de este análisis, en esta parte nos concentramos primordialmente en las estructuras reguladas de control político, en primera instancia en las estructuras que se derivan del Poder Legislativo mismo y en un segundo instante en el control que se da desde afuera de los Poderes tradicionales, sea desde las instituciones autónomas o sea desde la sociedad civil, mediante el denominado *control vertical* (Payne et al. 2006, p.133).

Hay que entender que el factor decisivo para que la rendición de cuentas se de en una manera eficiente y efectiva es la existencia de una red de poderes, desde dentro de la Asamblea como desde afuera, con el respaldo de una sociedad civil atenta y dentro un clima favorable por parte de la opinión pública. Ningún mecanismo de control puede funcionar bien si la institución que lo desempeña trabaja en una manera aislada, sin ningún vínculo hacia las otras instituciones de control político y sin el apoyo de la sociedad civil. (Payne et al. 2006, p. 158)

Por lo tanto, la existencia de mecanismos fuertes de rendición de cuentas no automáticamente garantiza el control político efectivo, entendido como la vigilancia, el desgaste o debilitamiento del Poder Ejecutivo, si la ciudadanía no lo percibe como tal, o si, a contrario, la ciudadanía

entiende el uso de mecanismos de control político como parte de una estrategia obstruccionista de parte de la oposición parlamentaria e extraparlamentaria. El papel más importante que define como los ciudadanos perciben los esfuerzos para rendir cuentas lo poseen los medios de comunicación y la manera como comentan el uso de dichos mecanismos, lo cual depende, a su vez, de factores como de la capacidad de los grupos políticos, de la distribución de fuerzas en el ámbito parlamentario, de los intereses propios de los medios de comunicación, y del comportamiento propio de la oposición.

El ejercicio de los mecanismos de rendición de cuentas por parte de la oposición parlamentaria no pueden consistir en una crítica continua y sistemática de la imagen del Poder Ejecutivo, sino que se debería hacerse como un control político de las acciones de las instituciones gubernamentales basadas en la capacidad de construir un proyecto alternativo de gobierno, es decir una oposición legislativa responsable.

En la parte siguiente, vamos a examinar los mecanismos e instituciones de rendición de cuentas horizontales, es decir, los mecanismos que se usan en el nivel de las instituciones formales del sistema político. En un primer instante, clasificamos e identificamos los instrumentos que están dispuestos para el uso del Parlamento para fiscalizar al Poder Ejecutivo, para seguir con la identificación de las instituciones autónomas y semiautónomas que ejercen el control político tanto sobre el Poder Ejecutivo como el Legislativo.

Además del control horizontal existe el control vertical, es decir, la manera como la sociedad civil organizada puede controlar a los Poderes tradicionales y el rol que juegan los medios de comunicación en este proceso. Estos mecanismos de control vertical van a ser explicados ampliamente en la sección sobre la sociedad civil de esta publicación.

### *Control parlamentario formal*

En los países centroamericanos existen numerosas formas en las que el Poder Legislativo puede ejercer control sobre el comportamiento y las acciones del Poder Ejecutivo, pero lo que se tiene que tomar en cuenta es que la existencia de métodos de control no significa automáticamente que se cumpla con el objetivo que tiene el control político de rendición de cuentas, la supervisión y justificación de las acciones del Poder Ejecutivo. Lo que se requiere para un control exitoso es no solamente tener las medidas para hacerlo público si el Poder Ejecutivo o algún funcionario abusó su poder, sino se necesita indispensablemente un mecanismo que introduce sanciones para tales actos y una sociedad civil activa que presiona al Ejecutivo de tomar la responsabilidad de sus actos.

Por lo tanto, la existencia de mecanismos formales de control parlamentario es una base importante, aunque insuficiente para una rendición de cuentas y un control exitoso. Lo que además se necesita son factores políticos ventajosos para tales procedimientos, como una ciudadanía participativa y atenta, partidos políticos responsables, y una cultura política que se muestra abierta a una posible alternancia de poder, creando así la posibilidad de ejercer presión sobre el gobierno.

En lo siguiente, vamos a introducir los mecanismos formales de control parlamentario que existen en Centroamérica, al mismo tiempo evaluando su desempeño en la constelación de poderes actual y la probabilidad de su utilización exitosa.

- *El procedimiento legislativo y el control presupuestario*

Como ya hemos mencionado, el Parlamento no necesariamente utiliza normas institucionalizadas definidas como métodos de control parlamentario para influir en las políticas y el comportamiento del Poder Ejecutivo: Existe una forma más común que la Asamblea usa cotidianamente para limitar el poder del Ejecutivo y ejercer su influencia sobre la agenda presidencial, y eso es la participación de la Asamblea en la formación y aprobación de políticas públicas y del presupuesto introducidas por el Poder Ejecutivo, o como Sartori lo define:

*“El Parlamento es indispensable no sólo por lo que hace, sino por lo que hace hacer, o impide hacer, a los gobernantes. Por el sólo hecho de existir, un Parlamento condiciona el poder, ejerciendo así una función preventiva invisible pero, sin embargo, preventiva en un sentido cautelar y limitativo del poder.”*

Sartori 1992, p.228 en Alcántara et al. 2005, p.135

Ya hemos dado una visión muy detallada de tales procedimientos en el capítulo anterior, así que en este punto, no necesariamente hay que repetir las formas tan variadas en las que el Parlamento puede influir en tal proceso, así que lo que queda es recordar al lector que el uso efectivo de estos instrumentos depende decisivamente de la distribución de poder entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo: Cuando el poder está concentrado en las manos del Ejecutivo, es menos probable que se produzca control parlamentario, eso refiriéndose tanto al diseño formal que a la constelación de fracciones en la Asamblea. Si el diseño formal otorga al Poder Ejecutivo una gran capacidad de establecimiento de agenda y a la misma vez puede ejercer un veto fuerte, y también controla la fracción mayoritaria de la Asamblea, la capacidad de la oposición, y en tanto de la Asamblea, será menor que en un gobierno dividido.

Hay que tomar en cuenta que –aunque contrario a la teoría tradicional del sistema presidencial– muchas veces la división entre los poderes no se da entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo como está previsto en el modelo de frenos y contrapesos, sino entre el gobierno, consistiendo del Poder Ejecutivo y el partido o la coalición gobernante, y la oposición parlamentaria, consistiendo de las fracciones de oposición. Por lo tanto, los instrumentos de control parlamentario mediante la influencia del Parlamento en el proceso de formación de leyes (y el presupuesto) solamente pueden tomar importancia cuando la situación de mayorías en la Asamblea lo permite. Si en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, es el Poder Ejecutivo el poder dominante, las posibilidades de control parlamentario mediante dichas medidas se hacen casi imposibles.

Por lo tanto, nos vamos a concentrar en el resto de instrumentos que el Parlamento posee para ejercer control, concentrándonos especialmente en la mayoría necesaria para que se pongan en uso.

- *Control sobre los nombramientos de altos cargos*

El Parlamento en América Central en muchas ocasiones participa en el nombramiento de cargos públicos, aunque siempre hay cargos en cuyo nombramiento no existe ninguna interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, como es el caso cuando el Presidente designa a los ministros, los viceministros y los otros funcionarios públicos que laboran en las agencias gubernamentales.

Es comprensible que el Parlamento sí tiene que participar en el nombramiento de puestos de alto perfil en el Poder Judicial, como los magistrados de la Corte Suprema o el fiscal general, así como los integrantes del Banco Central o el directorio del Tribunal Electoral, para asegurar el equilibrio entre los poderes y así estabilizar la democracia. (Alcántara et al. 2005, p.142)

Hay que tomar en cuenta que no todos los cargos son de igual importancia, tal como no todos los procedimientos de nombramiento aportan una parte igual de importante al Poder Legislativo. Además, las formas de nombramiento no son excluyentes, es decir, pueden existir varios procedimientos para nombrar varios cargos, con una participación distinta del Parlamento cada vez. Generalmente, se pueden identificar tres estrategias de nombramiento en los países centroamericanos:

El primer procedimiento se da en Panamá y en Nicaragua, y consiste en el nombramiento de cargos por el Poder Ejecutivo, pero con el consentimiento de la Asamblea. Es la manera que da más poder al Ejecutivo, dado que la Asamblea solamente puede aceptar la propuesta o rechazarla, pero no hacer una propuesta propia, lo que limita su influencia decisivamente. En dichos países, se nombran por esta manera el Procurador General y adicionalmente en Panamá, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y en Nicaragua, los Presidentes y/o Directores de Entes Autónomos y gubernamentales.

El segundo procedimiento da mucho más poder a la Asamblea, porque los legisladores pueden nombrar libremente a los funcionarios que a ellos les gusten. Esta posibilidad está establecida en Costa Rica, El Salvador y Honduras para todos los puestos, y en Guatemala, Nicaragua y Panamá para algunos. Lo que se nombra en tal manera en todos los países antes mencionados es el titular de la Procuraduría General, debido a su rol en el diseño institucional, que consiste del control fiscal del Estado y por tal razón no sería viable vincularlo con el Poder Ejecutivo. No obstante, las normas de Panamá establecen exactamente eso, cosa que vamos a examinar en más detalle más adelante.

El tercer procedimiento consiste en que la Asamblea nombra a los titulares, pero elige a los candidatos de ternas propuestas por distintos organismos, dependiendo del tema, entre ellos está el Poder Ejecutivo. Este procedimiento se da en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, pero sólo para algunos cargos. Lo que hay que subrayar es que especialmente en Nicaragua, este procedimiento representa el proceso dominante, estableciendo así un vínculo fuerte con la sociedad civil. Una problemática difícilmente asesorada: ¿Cuánta presión pueden ejercer las asociaciones de la sociedad civil y cuál parte de la propuesta es

exactamente tal y cuál parte es más bien un deber de nombrar a personas específicas que no automáticamente sean las más capacitadas?<sup>136</sup>

Como ya se puede ver, existen muchas variaciones para nombrar a los altos cargos públicos, así que una clasificación detallada se hace difícil. Pero lo que se puede decir – muy generalmente- es que parece que los puestos de alto perfil importantes, como los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, en la mayoría de los casos son elegidos en una interacción entre los Poderes, lo que hace necesario por lo menos una cooperación básica, pero a la vez garantiza que no se nombran Magistrados de los lados extremos de las orientación política, sino las personas que son aceptadas por la mayoría de las fracciones políticas e intereses particulares. Solamente Panamá presenta una excepción, porque en este caso, es el Poder Ejecutivo que nombra y elige a los Magistrados y el Poder Legislativo que solamente puede ratificar – o desaprobar-los nombramientos, dando así una potestad importante al Presidente de la República, que tiene buenas probabilidades de nombrar a Magistrados más inclinados hacia su posición política, tomando así un jugador con veto potencial de la arena de juego.

Cuadro N° 23

**Nombramiento de cargos públicos**

	Asamblea nombra de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por diputados de la Asamblea Nacional	Asamblea nombra de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por diputados de la Asamblea Nacional en consulta con las asociaciones civiles pertinentes	Asamblea nombra de listas separadas propuestas para cada cargo por las asociaciones civiles pertinentes	Asamblea nombra libremente	Asamblea ratifica el nombramiento hecho por el Presidente de la República ( si no aprueba, Presidente tiene que proceder a un nuevo nombramiento)
<b>Costa Rica</b>				- Magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia - Contralor y Subcontralor Generales de la República	Miembros de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, así como del Regulador General
<b>El Salvador</b>				- Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia - Presidente y Magistrados del Tribunal	

<sup>136</sup> En Nicaragua, los puestos que se nombran por tales procedimientos incluyen los Magistrados del Consejo Supremo Electoral, los Superintendentes Generales de Bancos y otras Instituciones Financieras, hasta el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y los Miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República, aunque el titular principal se nombra libremente por la Asamblea.

	Asamblea nombra de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por diputados de la Asamblea Nacional	Asamblea nombra de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por diputados de la Asamblea Nacional en consulta con las asociaciones civiles pertinentes	Asamblea nombre de listas separadas propuestas para cada cargo por las asociaciones civiles pertinentes	Asamblea nombra libremente	Asamblea ratifica el nombramiento hecho por el Presidente de la República ( si no aprueba, Presidente tiene que proceder a un nuevo nombramiento)
				Supremo Electoral - Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República - Fiscal General de la República - Procurados General de la República - Procurados para la Defensa de los Derechos Humanos - Miembros del Consejo Nacional de la Judicatura	
<b>Guatemala</b>			- Magistrados de la Corte Suprema de Justicia - Contralor General de Cuentas	- Procurados de los Derechos Humanos	
<b>Honduras</b>			- Magistrados de la Corte Suprema de Justicia	- Miembros del Tribunal Superior de Cuentas (2/3) - Procurador y Subprocurador General de la República - Magistrados del Tribunal Supremo Electoral - Fiscal General de la República y Fiscal General Adjunto - Procurador y	

Asamblea nombra de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por diputados de la Asamblea Nacional	Asamblea nombra de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por diputados de la Asamblea Nacional en consulta con las asociaciones civiles pertinentes	Asamblea nombre de listas separadas propuestas para cada cargo por las asociaciones civiles pertinentes	Asamblea nombra libremente	Asamblea ratifica el nombramiento hecho por el Presidente de la República ( si no aprueba, Presidente tiene que proceder a un nuevo nombramiento)
			Subprocurador del Ambiente - Comisionado Nacional de los Derechos Humanos - Superintendente de Concesiones - Director y subdirectores del Registro Nacional de las Personas	
- Magistrados de la Corte Suprema de Justicia - Conjuceces	- Magistrados, Propietarios y Suplentes del Consejo Supremo Electoral (60%) - Superintendente y Vice Superintendente General de Bancos y otras Instituciones Financieras - Fiscal General de la República y al Fiscal General Adjunto - Miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República - Procurados y Sub Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos - Superintendente y los Intendentes de Servicios Públicos - Director y Subdirector del		- Consejo Superior de la Contraloría General de la República	- Ministros y Viceministros de Estado - Procurados y Sub Procurador General de la República - Jefes de Misiones Diplomáticas - Presidentes y/o Directores de Entes Autónomos y gubernamentales
<b>Nicaragua</b>				

Asamblea nombra de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por diputados de la Asamblea Nacional	Asamblea nombra de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por diputados de la Asamblea Nacional en consulta con las asociaciones civiles pertinentes	Asamblea nombra de listas separadas propuestas para cada cargo por las asociaciones civiles pertinentes	Asamblea nombra libremente	Asamblea ratifica el nombramiento hecho por el Presidente de la República ( si no aprueba, Presidente tiene que proceder a un nuevo nombramiento)
--	---	---	----------------------------	---

Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural

<b>Panamá</b>	- Contralor General y Subcontralor de la República - Defensor del Pueblo - Magistrado y su Suplente del Tribunal Electoral	- Magistrados de la Corte Suprema de Justicia - Procurador General de la Nación - Procurador de la Administración
---------------	--	---

- *Comisiones de Investigación*

Con la excepción de Guatemala, existe la posibilidad de crear comisiones de investigación en todos los países de la región. Se crean para investigar un hecho concreto y una vez que el asunto fue investigado, la comisión se extingue.

Como es el caso de las comisiones permanentes, lo que cuenta en su desempeño son los recursos, su composición, la mayoría que se necesita para instalar dichas comisiones, y las facilidades que otorgan para llevar a cabo su labor y dictaminar sobre determinado asunto. Otro factor decisivo es el carácter del dictamen, si es vinculante o no. Pero aunque los dictámenes de la comisión de investigación no tengan efectos jurídicos, las comparencias son obligatorias en varios países, como en Honduras<sup>137</sup> y El Salvador<sup>138</sup>.

Todos los países otorgan la potestad de poder crear comisiones de investigación en el Pleno del Congreso, subrayando así su carácter como instrumento de control del Poder Legislativo.

En Guatemala, se pueden crear comisiones de investigación para “*asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional*”<sup>139</sup>, mientras que en Costa

<sup>137</sup> Constitución Política de la República de Honduras, Artículo 205.

<sup>138</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 132.

<sup>139</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 171, inciso m).

Rica, su meta se define mucho más ampliamente, constatando que se pueden crear “*para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende*”<sup>140</sup>. En comparación con los otros países de la región, queda claro que, teóricamente, la definición amplia de las normas de Costa Rica es una excepción. En El Salvador<sup>141</sup>, Nicaragua<sup>142</sup>, y Panamá<sup>143</sup>, las comisiones de investigación se pueden crear solamente cuando hay necesidad de investigar sobre un asunto de interés público o nacional, sin que puedan extenderse a otra materia; definición que limita las situaciones en las cuales se pueden crear tales comisiones.

La composición de tales comisiones, tanto como el nombramiento de sus miembros, se dan normalmente bajo las mismas reglas que están en plazo para las comisiones ordinarias, lo que implica que no se dará un equilibrio entre los legisladores miembros de la fracción oficial y los legisladores miembros de las fracciones de la oposición, y – aunque se debe usar generalizaciones con cuidado- en la mayoría de los casos, se creará comisiones en las cuales la mayoría de los miembros será de la fracción gobernante, más probable todavía cuando es el Directorio Legislativo que nombra a los miembros de las comisiones y se encuentra en una situación donde la coalición gobernante o el partido oficial otorgan por lo menos de la mayoría necesaria para determinar los puestos del Directorio, caso que se da en la mayoría de los casos, hasta cuando el partido oficial no otorgaría de la mayoría en el Parlamento.

Solamente en las normas de Panamá, se encuentra el requerimiento que en las comisiones de investigación, tendrán que participar legisladores tanto de gobierno como de oposición<sup>144</sup>, pero eso se da más bien porque en el nombramiento regular de los miembros de las comisiones, no se tiene que garantizar que la composición de la comisión refleje la composición del Pleno, o por lo menos el pluralismo político, como es el caso de las normas de los otros países.

Por lo tanto, se puede concluir que en el caso de las comisiones de investigación, las probabilidades que estén dominadas por el mismo partido que en la Asamblea en general, son muy altas, lo que hace difícil un trabajo eficiente y profundo cuando tendrán que investigar las acciones del gobierno, más bien garantizando que cuando se crean para controlar el gobierno, sus investigaciones no tendrán impacto alguno.

Otro problema grande que tiene que ver con el impacto institucional que tienen las comisiones de investigación es el grado de seguimiento que se da una vez que el dictamen de la comisión fue presentado en el Pleno, este dictamen no es vinculante en ningún país, y en El Salvador, la Constitución constata claramente que “*las conclusiones de las comisiones especiales de investigación de la Asamblea Legislativa no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán los procedimientos o las resoluciones judiciales (...)*”<sup>145</sup>.

Las entrevistas que hemos realizado en el transcurso de esta investigación apoyan esta conclusión, en Panamá, no se recuerda de ninguna comisión de investigación recientemente instalada, y se asegura que cuando se crean, es para investigar asuntos internos de la Asamblea

---

<sup>140</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica, Artículo 121, inciso 23).

<sup>141</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 131, inciso 32.

<sup>142</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, Artículo 79.

<sup>143</sup> Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Artículo 71.

<sup>144</sup> Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Artículo 71.

<sup>145</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 132.

Legislativa y no para fiscalizar el gobierno<sup>146</sup>. Ningún entrevistado, no importa de cual país, nos pudo mencionar una comisión de investigación creada por la propia voluntad de los diputados que haya hecho un buen trabajo de investigación y cuyos resultados tuvieran un seguimiento judicial y finalizaron fiscalizando a los acusados.

Una explicación de este hecho nos la dio Daniel Matul Romero docente de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, quien constata que “*no han tenido influencia porque el peligro de las comisiones en una Asamblea fragmentada es que pueden crear divisiones, generar resentimientos hasta quebrar las pocas alianzas internas que existen.*”<sup>147</sup>. En Nicaragua, además, se da la situación particular que el Frente y el PLC tienen el poder de bloquear los resultados cuando implican negativamente a sus fracciones o al gobierno, lo que hace que no se creen con mucha frecuencia<sup>148</sup>.

Concluimos que la potestad de crear comisiones de investigación no resulta en una supervisión efectiva del gobierno, sea por la composición de las Asambleas de la región o sea por la cultura parlamentaria que otorga más importancia al bienestar del partido que a la fiscalización del gobierno, lo que hace que – cuando no hay seguimiento formal del dictamen de la comisión en cuestión- la única potestad que pueden utilizar con éxito es su poder moral que se da cuando existe un vínculo con otros actores, de los Poderes formales o de la sociedad civil. Especialmente en Costa Rica, donde los medios de comunicación han tomado un rol fiscalizador del Estado, las comisiones de investigación se crean como reacción a la presión de los medios de comunicación, y se da seguimiento a su dictamen solamente en el caso especial que los medios de comunicación insisten en tal acción. Por lo tanto, varios entrevistados de Costa Rica nos afirman que en verdad, son los medios de comunicación los que ejercen el control político, con todos los problemas y contradicciones inherentes que son provocados por tal situación. Pero vamos a investigar este tema más profundamente más adelante.

- *Informe presidencial y planes de gobierno*

Generalmente, cada país de la región contempla el deber del Poder Ejecutivo de presentar un informe anual en el cual tiene que dar información detallada de las acciones tomadas durante el año y el estado de la nación en general. Normalmente es el Presidente de la República quien se tiene que encargar de dar el informe ante la Asamblea, excepto en el caso de El Salvador, donde son los ministros quienes tienen que encargarse de presentar dicho informe<sup>149</sup>, y en Nicaragua, donde el Presidente de la República puede delegar la tarea al Vicepresidente<sup>150</sup>.

En el caso de Costa Rica, Panamá y Guatemala, son también los ministros los que adicionalmente tienen que presentar una compilación de sus acciones durante el año ante el Parlamento. Igual que en El Salvador, donde el Ministro de Hacienda tiene que presentar, después de cada período fiscal, la cuenta general del último presupuesto y la situación general de las finanzas del Estado.,

---

<sup>146</sup> Entrevista con Eduardo Díaz Barrios, Periódico "La Verdad", 25/1/2007

<sup>147</sup> Entrevista con Daniel Matul Romero, Coordinador del Programa de Incidencia Política en la Fundación DEMUCA, 23/5/2007

<sup>148</sup> Entrevista con Damaris Ruiz, Secretaria Ejecutiva de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, 15/2/2007

<sup>149</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 166.

<sup>150</sup> Constitución Política de la República de Nicaragua, Artículo 150, inciso 15).

si no cumple con este deber en el tiempo indicado, la Asamblea lo destituye y el Presidente tendrá que nombrar un sustituto, que igualmente será destituido si no cumple con este deber<sup>151</sup>.

Existe otra modalidad importante que decide cuanto control puede ejercer la Asamblea sobre los planes de gobierno, y eso es el factor de tiempo. Si el informe solamente consiste de una memoria de las acciones del gobierno durante los meses o el año pasado, el control parlamentario solamente puede ser de carácter moral, evaluando acciones ya pasadas. Si el informe contiene más bien los planes del gobierno para los siguientes meses o la siguiente legislatura, el Parlamento puede tratar de influir en estos planes activamente, y toma un control mucho más activo.

En la región, solamente en Costa Rica y Honduras existen prerrogativas que constatan que el Poder Ejecutivo tiene que informar al Parlamento de su agenda antes de la comience a implementar, y adicionalmente, en Costa Rica<sup>152</sup>, el informe anual se debe realizar al principio del período presidencial, dando así al Parlamento una idea principal de la agenda presidencial, y así permitiendo a la oposición- teóricamente y solamente en el caso que exista una oposición disciplinada y cohesiva- el tiempo para desarrollar su agenda de oposición.

Otra potestad importante del Parlamento para ejercer control mediante el informe anual del Presidente es la discusión o hasta el voto sobre dicho informe, así comunicando a la ciudadanía su aprobación o desaprobación con las políticas del Ejecutivo, haciendo público la interacción entre ambos poderes y pudiendo distanciarse de políticas desfavorables. Aunque la votación en ningún caso es vinculante, y no afecta al Poder Ejecutivo, sino en una manera moral, siempre ejerce presión sobre el Ejecutivo de ajustar su agenda a las demandas del Parlamento.

Desgraciadamente, sólo existe tal procedimiento en Costa Rica, El Salvador y Honduras, pero en niveles diferentes: Mientras que en Costa Rica, los legisladores pueden dar su opinión sobre los planes del gobierno en dos sesiones específicamente reservadas para este debate, pero sin ningún voto final, la Asamblea de El Salvador puede aprobar o desaprobar el informe presidencial en un voto no vinculante. La Asamblea de Honduras tiene la capacidad de aprobar o desaprobar el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno, pero no queda claro si el voto es vinculante o no<sup>153</sup>.

- *Solicitud de planes e informes*

Todas las Asambleas pueden solicitar informes o documentos al Poder Ejecutivo y a otros funcionarios públicos, los cuales se deben entregar por escrito en todos países, y también oralmente, como en Guatemala, Nicaragua, y El Salvador.

Todas las comisiones parlamentarias poseen dicha potestad, tanto como todos los plenos de parlamento. Pero aún así, el factor determinante que decide si la solicitud de informes se convierte en una potestad fuerte de control parlamentario formal es la definición de las sanciones

---

<sup>151</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 168.

<sup>152</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica, Artículo 139.

<sup>153</sup> Véase para Costa Rica: Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Artículo 193, y para El Salvador: Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 131, y para Honduras: Constitución Política de la República de Honduras, Artículo 245, inciso 22.

por el incumplimiento de la solicitud: Rara vez hay sanciones graves cuando los funcionario públicos no envían la información solicitada y todavía menos, cuando la envían, pero incompleta o con omisiones.

Desgraciadamente, en ningún país se define tampoco el término en el cual los informes escritos tienen que estar entregados, ni sanciones para los funcionarios que no aparecen a la fecha a la cual fueron citados a la Asamblea o la comisión para dar un informe oral, así que esta forma de control parece no tener mucha capacidad efectiva en la práctica.

Aún así queda claro que el simple hecho que las entidades parlamentarias pueden solicitar la información que requieren para un trabajo eficaz y eficiente mejora y fortalece la labor parlamentaria, aunque no siempre se presenta como la mejor forma de ejercer control sobre el gobierno.

- *Comparencias e Interpelaciones de miembros del gabinete y de funcionarios públicos*

En todos los países centroamericanos existe la posibilidad que los ministros u otros funcionarios públicos comparezcan ante la Asamblea o una Comisión para informar sobre asuntos de su competencia. Las peticiones por tal ocasión pueden derivar de una comisión específica, de varios legisladores o de los funcionarios propios, dependiendo de la situación.

Aunque las comparencias están contempladas en todos los países centroamericanos, solamente algunos los establecen como obligatorios, definiendo sanciones cuando el funcionario que fue comparecido se ausenta.

En El Salvador<sup>154</sup>, la negación a concurrir ante de la Asamblea cuando fue interpelada resulta – cuando no haya una causa justa para el incumplimiento- en la suspensión de su cargo. La constitución de la República de Nicaragua<sup>155</sup> - desde la reforma constitucional de 2005<sup>156</sup>- constata el mismo procedimiento en caso de no comparencia.

En Costa Rica, la concurrencia también está obligatoria, pero la consecuencia de no asistir al ser convocado es que se permite el uso de la Fuerza Pública para forzar al funcionario a asistir.

Después de que un funcionario público o ministro haya comparecido ante la Asamblea o haya enviado un informe, se puede dar en algunos países un debate en el Pleno, seguido por una votación mediante la cual los legisladores pueden expresar su opinión sobre lo escuchado.

En algunos países, la interpelación puede resultar en un voto de censura al interpelado, en la región se contempla este procedimiento en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

---

<sup>154</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 165.

<sup>155</sup> Constitución Política de la República de Nicaragua, Artículo 138, inciso 4).

<sup>156</sup> Reformas aprobadas en las Leyes #520, #521 y #527 del 2005 y publicadas en la Gaceta #35 y #68 del 2005.

***La potestad legislativa de Interpelación en América Central***  
**País** **Interpelación**

<b>Costa Rica</b>	Ministros de Gobierno (CPCR Art. 121, inciso 24)
<b>El Salvador</b>	Ministros o Encargados del Despacho y Presidentes de Instituciones Oficiales Autónomas (CPES Art. 131, inciso 34)
<b>Guatemala</b>	Ministros de Estado (CPG Art. 166)
<b>Honduras</b>	Secretarios de Estado y a otros funcionarios del gobierno central, organismos descentralizados, empresas estatales y cualquiera otra entidad en que tenga interés el Estado (CPH Art. 204, inciso 22)
<b>Nicaragua</b>	Ministros y Viceministros de Estado, Procurador y Subprocurador General de Justicia, Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales (CPN Art. 138, inciso 4 de 2005)
<b>Panamá</b>	Funcionarios que nombre o ratifique el Órgano Legislativo, a los Ministros de Estado, a los Directores Generales o Gerentes de todas las entidades autónomas, semiautónomas, organismos descentralizados, empresas industriales o comerciales del Estado, así como a los de las empresas mixtas (...) (CPP Art. 161, inciso 9)

- *Censura*

La censura de ministros es una potestad importante de la Asamblea, por el hecho de que si la censura es vinculante, los ministros poseen una doble responsabilidad política, por un lado, ante el Presidente de la República, y por otro lado, ante la Asamblea Legislativa (Alcántara et al. 2005, p.159).

Lo que debilita esta potestad legislativa es que se necesitan motivos específicos para presentar una moción de censura, consistiendo en Costa Rica, El Salvador, y Panamá de actos inconstitucionales e ilegales, y además, en Panamá de errores graves. Por lo tanto, la capacidad y los recursos de las comisiones de investigación y de mecanismos similares toman una posición predominante en la evaluación del éxito que puede tener un voto de censura en América Central.

Generalmente, es fácil presentar una moción de censura, porque la moción normalmente se presenta por un número muy inferior de legisladores, especialmente en Costa Rica, donde basta que la moción este presentada por uno o varios diputados, o en Guatemala, donde el voto de cuatro diputados es suficiente para introducir un voto de confianza. En los otros casos, Panamá tiene el obstáculo formal más alto, con la necesidad de que por lo menos la mitad de los legisladores presenten la iniciativa ante el Congreso. En El Salvador y Guatemala, no se define un número específico necesario para introducir la moción, lo que hace pensar que se debe presentar por la misma mayoría que se necesita para presentar todo tipo de mociones, que generalmente se encuentra en la mayoría absoluta.

Todavía más importante que la mayoría necesitada para introducir una moción de censura es la mayoría necesitada para aprobar el voto de censura, que naturalmente es más alto que la mayoría requerida para la introducción de la moción y se encuentra en El Salvador y Panamá en dos tercios de diputados miembros de la Asamblea, y en Costa Rica en dos tercios de los diputados presentes. Guatemala y Nicaragua presentan un obstáculo formal menor, con la necesidad del voto de la mayoría absoluta de diputados miembros de la Asamblea para aprobar el voto de censura.

Pero lo que limita este poder en una manera decisiva es que solamente en dos países centroamericanos, el voto de censura aprobado es realmente vinculante, y estos países son Costa Rica y Panamá, donde la mayoría requerida para la destitución es la mayoría absoluta, lo que le hace difícil a una oposición que no se encuentra en un gobierno dividido, pasar la censura exitosamente.

En los otros países, la decisión de la Asamblea no es vinculante y es visto más bien como una recomendación al Poder Ejecutivo de sustituir este ministro, teniendo el Presidente la última palabra sobre el destino del ministro censurado.

En El Salvador, el voto de censura solamente es vinculante “*cuando se refiera a los jefes de seguridad pública o de inteligencia de Estado por causa de graves violaciones de los Derechos Humanos*”<sup>157</sup>, lo que limita seriamente la potestad de la Asamblea de censurar a ministros y otros funcionarios públicos.

En Guatemala<sup>158</sup>, el reglamento es todavía más específico, indica que cuando la Asamblea aprueba un voto de censura, el ministro censurado tiene que presentar de inmediato su dimisión al Presidente de la República, quien puede aceptar la dimisión. Pero si el Consejo de Ministros considera que los actos que resultaron en la censura se ajustan a la conveniencia nacional o a la política de gobierno, pueden ordenar que la Asamblea le permita al ministro aparecer ante el Pleno y explicar sus acciones. Si el Pleno no se muestra convencido de las razones presentadas, puede introducir otro voto de no confianza, pero esta vez la mayoría requerida será de dos tercios de diputados miembros de la Asamblea, y ya no la mayoría absoluta, lo que dificulta el control parlamentario en una manera grave.<sup>159</sup>

- *Juicio Político*

El juicio político representa el instrumento más fuerte de control parlamentario formal, por el hecho que se usa con el fin claro de destituir al funcionario público acusado de inmediato, y porque la Asamblea tiene la potestad de usar este instrumento en contra del Presidente de la República personalmente.

Por lo tanto, se requieren desviaciones muy graves de parte del funcionario público, para que la Asamblea pueda usar el juicio político, normalmente los motivos aceptados se limitan a delitos

---

<sup>157</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 131, inciso 37.

<sup>158</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 167.

<sup>159</sup> Ley Orgánica del Organismo Legislativo de la República de Guatemala, Artículo 144 y 145.

comunes – en Costa Rica, El Salvador, y Guatemala- o infracciones de la constitución y/o de leyes –en Panamá.

Además, los países varían mucho en la definición de los puestos en contra de cuales pueden ejercer el juicio político. Mientras que en El Salvador y Guatemala, la lista de cargos abiertos para el juicio político está bastante completa, en Panamá y Costa Rica., se incluye –aparte del Presidente y del Vicepresidente de la República- pocos cargos en este control, lo que disminuye el poder de la Asamblea para ejercer tal potestad, especialmente porque en el caso de someter al Presidente o al Vicepresidente al juicio político, se necesita alcanzar la mayoría necesaria para formar la causa, lo que parece improbable, dado el hecho que esta mayoría es la mayoría calificada en todos los casos.

Otra particularidad en los países centroamericanos – excepto Nicaragua que no conoce la figura de juicio político- es que no es el Poder Legislativo quien evalúa las acusaciones, sino el Poder Judicial. La Asamblea tiene que coleccionar las pruebas necesarias para presentar la acusación, y la formación de causa contra los funcionarios en cuestión tiene que estar aprobado por la mayoría requerida en el Pleno- dos tercios de los legisladores miembros-, pero desde este punto, los Órganos Judiciales llevan a cabo el juicio sin que la Asamblea pueda influir en los procedimientos.

En Costa Rica<sup>160</sup>, cuando se da lugar a una acusación ante de la Asamblea, se crea una Comisión de tres diputados elegidos por el Pleno, que debe dictaminar sobre la acusación y presentar la información al Pleno para que se vote. Una debilidad de este procedimiento es que no existe un periodo de tiempo fijo en el cual la comisión deben dictaminar, y con solamente tres diputados, el trámite se puede prolongar significativamente. Igualmente, se forma una comisión especial en El Salvador<sup>161</sup>, consistiendo de 5 diputados nombrados por la Asamblea, mientras que las normas de Honduras, Panamá y Guatemala no definen un procedimiento específico para el trámite de formación de causa en contra de los funcionarios públicos a los cuales se aplica este control parlamentario.

En Nicaragua<sup>162</sup>, cuando se conoce causa en contra de ellos, la Asamblea puede declarar la privación de inmunidad del Presidente de la República y de otros funcionarios públicos, en el caso del Presidente con el voto de dos tercios de votos de los legisladores miembros de la Asamblea, y en el caso de otros funcionarios, con el voto de la mayoría de votos de los diputados miembros de la Asamblea. Si se aprueba el voto, la Corte Suprema de Justicia es competente para introducir procedimientos judiciales. Por lo tanto, aunque no existe la figura de juicio político, la Asamblea de Nicaragua posee otra potestad parecida, aunque no tan fuerte debido al hecho que no puede influir la labor de la Corte Suprema de Justicia, así que no puede garantizar que se introduzca un procedimiento judicial una vez que la Asamblea privatizó la inmunidad.

Si las acusaciones resultan en la declaración de culpabilidad del funcionario en cuestión, pueden tener efectos jurídicos, tanto como sanciones penales o administrativas, y la destitución inmediata

---

<sup>160</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Artículos 189-192.

<sup>161</sup> Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Artículo 47.

<sup>162</sup> Constitución Política de la República de Nicaragua, Artículo 130.

con la inhabilitación para ejercer funciones públicas por un tiempo determinado, pero no menor que cinco años. (Alcántara et al. 2005, p. 166)

La potestad de juicio político no parece ser muy desarrollado en los países de Centroamérica, las Asambleas dependen del Poder Judicial para dar seguimiento a las acusaciones en todos los países, y los recursos que se ofrece para coleccionar la información necesaria para someter la formación de causa a voto son escasos y no dan lugar para poder examinar con profundidad las acusaciones. Junto con la dificultad de alcanzar la mayoría calificada en las Asambleas fragmentadas de la región, el juicio político no parece ser una de las potestades frecuentemente usadas en América Central, sino más bien como un último recurso y un instrumento para ejercer presión sobre los funcionarios en cuestión.

### *Control parlamentario informal*

El Poder Legislativo, además de los instrumentos formales de control parlamentario, igualmente cuenta con otros mecanismos que le permiten ejercer un control informal con el propósito de debilitar al Poder Ejecutivo o simplemente para intentar crear un equilibrio entre un Poder Ejecutivo dominante y un Poder Legislativo debilitado, sea por la situación de mayorías legislativas o por el uso irrestricto de los potestades legislativas formales de parte del Presidente. Especialmente cuando el Poder Ejecutivo posee una mayoría estable y cohesionada en la Asamblea, muchos de los instrumentos de control parlamentario fallan o se vuelven inútiles porque la oposición no cuenta con las mayorías necesarias para introducir los mecanismos en el Pleno o porque la aprobación de un voto a favor del mecanismo en cuestión parece ser inalcanzable.

Por lo tanto, la oposición muchas veces se concentra en ejercer su control parlamentario informal, que, si los medios de comunicación y el clima en la sociedad civil son desfavorable hacia la oposición, fácilmente se pueden juzgar como mecanismos de puro obstruccionismo y bloqueo sin un fin más refinado.

Aunque parece probable que en muchas ocasiones se usen estos procedimientos con la mera intención de crear parálisis institucional y disminuir la efectividad y rapidez de las respuestas políticas del Poder Ejecutivo, muchas veces también representan la única potestad que le queda a una oposición parlamentario discapacitada y debilitada de mostrar su poder en la relación entre gobierno y Asamblea y ejercer por lo menos un control reactivo, impidiendo que el Poder Ejecutivo pueda implementar su agenda política sin ninguna restricción.

El control parlamentario informal muchas veces se limita en un poder reactivo, no de establecer agenda o activamente controlar el Ejecutivo, sino de impedir acciones y bloquear decisiones del Poder Ejecutivo, sin poder ofrecer una alternativa viable con probabilidades de ser consideradas.

- *Rompimiento del quórum*

En casi todos los países de la región, las normas constitucionales definen un quórum específico que se necesita para que las sesiones ordinarias y extraordinarias puedan llevarse a cabo; adicionalmente en algunos países existe otro quórum que define la cantidad de legisladores que

tienen que estar presentes para que se puede votar sobre proyectos de ley en comisiones o en el Pleno.

Hasta una oposición que no cuenta con una gran cantidad de votos y por lo tanto se encuentra debilitada y sin influencia en votaciones o procedimientos formales puede – si se puede cohesionar hasta tal punto- decidir de repetitivamente romper el quórum de sesiones para que no se puedan llevar a cabo votaciones importantes para el Ejecutivo.

Esta potestad está limitada para el uso escaso, debido al hecho que, si un legislador falta repetitivamente en las sesiones y las votaciones, hay sanciones que pueden resultar hasta en la destitución del legislador en cuestión y su sustitución con el diputado suplente. Por lo tanto, es un instrumento de control obstruccionista que se puede usar sólo escasamente, pero que tiene mucha influencia y puede perturbar altamente el proceso legislativo.

En El Salvador<sup>163</sup>, Costa Rica<sup>164</sup>, Nicaragua<sup>165</sup>, y Honduras<sup>166</sup>, las normas constatan que, cuando un legislador no asiste a las sesiones sin justa causa, perderá el sueldo que recibiera para dichas sesiones, mientras que en Panamá, no se encuentra una norma específica que define la consecuencia de no asistencia a las sesiones, pero donde se constata que se hará una lista con los diputados ausentes sin excusa<sup>167</sup>

En Honduras<sup>168</sup>, los legisladores que faltan repetitivamente en sesiones sin causa justa y, en tal manera, provocan el rompimiento o la desintegración del quórum pueden ser expulsados del Congreso y además, pierden el derecho de optar a cargos públicos por un periodo de diez años, lo que garantiza que no se va usar el instrumento del rompimiento del quórum frecuentemente.

- *Consulta de Constitucionalidad*

Otra potestad de control parlamentario informal es el uso de la Consulta de Constitucionalidad como veto informal de la oposición, en esta ocasión nos parece prudente tomar esta potestad como ejemplo, es decir como las normas formales influyen y hasta que punto se puede usar un instrumento formal como control informal, aunque queda por mencionar que esta potestad está contemplada solamente en las normas de Costa Rica y Guatemala, lo que no implica que los otros países de la región no la contemplan. En estos casos, resulta ser una facultad completamente informal, que se presenta como instrumento formal solamente debido a las tradiciones parlamentarias del respectivo país, y por lo tanto, se hace difícil examinarla en este análisis.

En Costa Rica<sup>169</sup>, se puede enviar un proyecto de ley a la Consulta de Constitucionalidad entre la aprobación en primer debate y la votación en segundo debate, y para introducir este trámite, basta con la firma de diez diputados, lo que convierte la consulta en un método ideal para la oposición de alargar el trámite de un proyecto de ley, sin desecharlo totalmente.

---

<sup>163</sup> Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Artículo 24.

<sup>164</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Artículo 33.

<sup>165</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, Artículo 19.

<sup>166</sup> Reglamento Interior del Congreso Nacional de la República de Honduras, Artículo 31.

<sup>167</sup> Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Artículo 102.

<sup>168</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 197.

<sup>169</sup> Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Artículo 143.

En Guatemala<sup>170</sup>, la posibilidad de enviar un proyecto de ley a la Corte de Constitucionalidad existe también, pero debido a las reglas de mayoría, no se presenta como instrumento ideal para la oposición parlamentaria: Aunque la presentación de la propuesta para la consulta constitucional basta con la firma de cinco diputados, dicho envío tiene que estar aprobado mediante el voto de la mayoría de los diputados miembros de la Asamblea, así que se necesita buscar tal mayoría, lo que puede ser difícil debido a la constelación de fracciones. Además, una vez que se aprobó la consulta, la Corte tiene 60 días para dictaminar y si no lo hace, se continúa con el trámite del proyecto de ley sin la necesidad de recibir el dictamen.

Lo que hace a este instrumento tan poderoso en Costa Rica es, primeramente el número tan bajo de votos que se necesita para aprobar la consulta, y segundamente, la definición amplia del periodo de tiempo en el cual se puede introducir tal moción. Se puede entregar las firmas necesarias el minuto después de la aprobación, mientras que está en trámite en la Comisión de Redacción o un minuto antes de la votación en segundo debate, así que presenta la oportunidad de coleccionar votos hasta el último momento. Cuando se entrega la moción, el trámite formal queda suspendido, hasta que la Corte dictamine, lo que puede durar semanas, meses o hasta toda la legislatura, debido al hecho que no se define un periodo de tiempo en el cual la Corte tiene que dictaminar.

En Guatemala, el periodo de tiempo en el cual se puede proponer la consulta es todavía más amplio, el Reglamento Legislativo claramente constata que se puede proponer y aprobar la consulta de constitucionalidad “durante cualquiera de los debates”<sup>171</sup>, pero por el simple hecho de que la situación de mayorías es diferente en Costa Rica, no se presenta como un instrumento ideal de la oposición para ejercer control informal.

- *Uso de mociones y otros mecanismos formales para el control informal*

Existen numerosos ejemplos que los legisladores – no solamente cuando se encuentran en una oposición minoritaria que no cuenta con los votos suficientes para utilizar los métodos formales de control parlamentario- usan otras normas formales para ejercer este control o para prolongar el trámite de proyectos de ley o el debate sobre ellos. Denominamos estos instrumentos “*mecanismos formales para control informal*” porque se usan métodos perfectamente legales para fines que no son la razón de ser de tales normas.

Entre estos instrumentos se encuentran, entre otros, el uso de mociones y de oportunidades para razonar el voto en una materia específica para otro fin, tal como el uso de las normas de debate parlamentario.

### *Control institucional*

El hecho que en las últimas décadas, resultó obvio es que – debido al hecho que la Asamblea muchas veces no se encuentra en una situación en la cual puede hacer uso de sus instrumentos de control formal y por lo tanto la oposición parlamentaria se ve tentado de usar los instrumentos de

---

<sup>170</sup> Ley Orgánica del Organismo Legislativo de la República de Guatemala, Artículo 124.

<sup>171</sup> Ley Orgánica del Organismo Legislativo de la República de Guatemala, Artículo 124.

control parlamentario informal obstruccionista más veces- el control parlamentario aislado no puede garantizar un control amplio y efectivo del Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, se ha puesto énfasis en la creación de instituciones de rendición de cuentas horizontales formalmente independientes de uno o ambos Poderes, pero vinculados de una manera u otra a ellos, entre ellos se encuentra más predominantemente el Defensor del Pueblo, o la Procuraduría General.

Lo que se tiene que tomar en cuenta- y que desgraciadamente fue ignorado por muchas reformas- es que estas instituciones autónomas o semiautónomas no pueden ejercer un control efectivo si se encuentran aisladas de otras entidades, sin autonomía política propia, y sin el apoyo público.

La tendencia en América Central hasta la actualidad ha sido la creación de instituciones dependientes del Poder Ejecutivo y sin la autonomía necesaria de llevar a cabo un control eficaz. Por lo tanto, Guillermo O'Donnell define las instituciones de rendición de cuentas exitosas en la siguiente manera:

*“entidades estatales jurídicamente habilitadas y facultadas, y que se encuentren verdaderamente dispuestas y capacitadas para tomar medidas que abarquen desde la supervisión rutinaria hasta la imposición de sanciones penales o el juicio político por actos u omisiones de otros representantes o instituciones del estado que puedan calificarse de ilícitos”*

O'Donnell 1999 en Payne et al. 2006, p.13

En este análisis, nos concentramos en las instituciones autónomas y semiautónomas que se encuentran en toda la región, las cuales han jugado un papel importante en el ejercicio de control sobre el Ejecutivo, por lo tanto, se va a dejar de lado instituciones específicas que se encuentran solamente en un país y que no tienen mucha influencia.

Por lo tanto, vamos a dar una evaluación del diseño institucional y del desempeño de las tres instituciones de rendición de cuentas más prominentes de la región, empezamos con la Auditoría General, seguido por la Procuraduría General y finalmente la Defensoría del Pueblo.

- *Instituciones supremas de auditoría*

Aunque las instituciones de auditoría, es decir, las instituciones encargadas de supervisar la implementación del plan de presupuesto, no fueron creadas en las últimas reformas, sino en la primera mitad del siglo XX, se han visto esfuerzos por dotarlas de más autonomía e independencia en el transcurso de las reformas recientes; por lo tanto las incluimos en esta parte del análisis, aunque eran definidas como instituciones semiautónomas desde el punto de vista de su funcionamiento, carecían de las medidas necesarias para supervisar la ejecución del presupuesto en una manera eficiente.

En Guatemala – la Contraloría General de Cuentas-, y El Salvador – la Corte de Cuentas de la República-, el diseño institucional de este organismo se basa en el modelo italiano y español, lo que significa que otorga de potestades más amplias a los organismos de supervisión del presupuesto en los otros países. Es una institución independiente de ambos Poderes, que tiene

facultades para sancionar los casos de abuso de autoridad mediante el uso de sus poderes jurídicos. (Payne et al. 2006, p.136)

Para el cumplimiento de dichas funciones jurisdiccionales, la Corte de Cuentas de El Salvador se divide en una Cámara de Segunda Instancia –formada por el Presidente de la Corte y dos Magistrados y varias Cámaras de Primera Instancia, cuyos miembros están nombrados por los funcionarios de la Cámara de Segunda Instancia, lo que da una potestad grande y un impacto significativo al nombramiento del Presidente de la Corte, hecho por la Asamblea libremente<sup>172</sup>.

En el resto de los países de la región-con la excepción de Nicaragua- tal organismo carece de independencia debido al hecho que se origina en el Poder Legislativo y presenta sus informes ante él, sin que tenga la potestad de llevar un abuso al Poder Judicial independientemente, lo que le hace dependiente de las mayorías en la Asamblea para sancionar delitos. Este modelo basado en la tradición angloamericana se puede encontrar en Costa Rica, Honduras, y Panamá.

En Nicaragua, se presenta un organismo todavía más debilitado, el Presidente creó un Consejo Superior de la Contraloría General para reemplazar a la Contraloría General que se basó en el modelo angloamericano, porque interfirió mucho en las acciones del gobierno. El Consejo Superior de la Contraloría General de la República posee pocas potestades, las cuales se limitan al establecimiento de un sistema de controles y el “*control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos*”<sup>173</sup>, puede realizar investigaciones, pero cuando se da causa de formación de acusaciones, tiene que enviar su investigación a los tribunales de justicia, los cuales pueden decidir si dan seguimiento al caso o no.

El factor más decisivo que define la posición que estas instituciones toman en el diseño institucional general es la vinculación de tales organismos a los Poderes tradicionales. En Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, las auditorías generales están vinculadas al Poder Legislativo, y son responsables ante él<sup>174</sup>, mientras que en Panamá, la Contraloría General de la República está formalmente independiente y sus funcionarios gozan del derecho de no poder ser suspendidos ni removidos ni por el Poder Legislativo ni por el Poder Ejecutivo, si no hay causa definida por la ley<sup>175</sup>.

El punto crítico que determina la cantidad de poder con que cuentan las instituciones de auditoría general responde a la pregunta de cuántas potestades disponen para establecer responsabilidades legales y administrativas para el uso indebido de fondos del presupuesto. Solamente en El Salvador, Guatemala y Panamá, tienen las potestades judiciales necesarias para acusar y sancionar a los delincuentes. En Costa Rica y Nicaragua, la auditoría general puede iniciar los procedimientos necesarios para presentar acusaciones, pero tienen que presentar su acusación ante otra entidad pública para que se pongan en moción los procedimientos legales.

---

<sup>172</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 196.

<sup>173</sup> Constitución Política de la República de Nicaragua, Artículo 155.

<sup>174</sup> Entendemos como responsabilidad ante de la Asamblea el deber de rendir informes al Poder Legislativo y la dependencia a ésta en el nombramiento y la destitución de los puestos de alto perfil.

<sup>175</sup> Constitución Política de la República de Panamá, Artículo 279.

Otro factor determinante es el momento en el cual las instituciones pueden intervenir en la ejecución del presupuesto para garantizar acciones legales y apropiadas. En El Salvador y Panamá, la institución puede ejercer un control ex ante, es decir, se puede verificar que las prácticas usadas para la ejecución del presupuesto antes de que se pongan en la práctica, mientras que en los otros países, el control se manifiesta ex post, es decir, se evalúan los resultados posteriormente y el organismo no puede interferir en el manejo actual de los fondos públicos.

Pero aunque las instituciones que no gozan de poderes judiciales y que no gozan de un control ex ante parecen más débiles, existen otros factores que juegan un papel igualmente importante, como los recursos de las auditorías, el profesionalismo y la especialización de sus empleados, el modo de elección de sus funcionarios en cargos con alto perfil y el periodo para el cual se nombran. Por lo tanto, la Corte de Cuentas de la República de El Salvador parece tener muchas potestades funcionales, pero el período de su directorio solamente es de tres años, lo que impide una profesionalización en cierto modo.

En los otros países, el período del directorio de dichas instituciones varía ampliamente, con el máximo periodo de ocho años encontrado en Costa Rica y el mínimo –como ya mencionado– en El Salvador con tres años (véase también el *cuadro N° 25*).

En todos los países, el directorio está nombrado por el Poder Legislativo, excepto en Nicaragua, el Presidente de la República puede proponer una lista de candidatos. El proceso de nombramiento más vinculado con la sociedad civil organizada se da en Guatemala, donde la Asamblea nombra a los funcionarios de alto perfil de la Contraloría General de Cuentas, pero de una nómina de seis candidatos, propuestos por una comisión integrada de representantes de la sociedad civil, consistiendo de “*un representante de los Rectores de las Universidades del país, quien la preside, los Decanos de las Facultades que incluyan la carrera de Contaduría Pública y Auditoría de cada Universidad del país y un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas*”<sup>176</sup>.

Aunque este procedimiento parece ser el proceso más justo y más apto para encontrar candidatos profesionales y capacitados para los puestos en cuestión, también hay que mencionar que un procedimiento así puede provocar una alta influencia de clientelismo y amiguismo, cuando los representantes no ejercen la responsabilidad y la preocupación con el bien del país que se debería esperar de ellos. Debido a la cultura política de Guatemala y su alto nivel de corrupción<sup>177</sup>, se puede constatar que una influencia indebida de factores externos es altamente probable.

Como ya se puede fácilmente observar, no son solamente las potestades formales que determinan el desempeño de las instituciones de auditoría, sino también sus recursos, capacidades, y las relaciones entre el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo.

---

<sup>176</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 233.

<sup>177</sup> Para medir el nivel de corrupción, usamos el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional y el Índice de Control de Corrupción del Banco Mundial, ambos resultados se encuentran en Azpuru y Seligson 2006, p. 52. Guatemala recibe el promedio de 2.64 puntos en estos estudios, con 0= el nivel de corrupción más alto y 10= el nivel más bajo de corrupción.

*Instituciones centrales de Contraloría General en América Central*

País	Periodo	Reelección	Mayoría para elección
<b>Costa Rica</b>	8 años	Sí, indefinidamente	Mayoría absoluta
<b>El Salvador</b>	3 años	Sí, indefinidamente	Mayoría absoluta
<b>Guatemala</b>	4 años	No	Mayoría absoluta
<b>Honduras</b>	7 años	No	Mayoría calificada
<b>Nicaragua</b>	5 años	No se especifica	70% de votos
<b>Panamá</b>	5 años	No se especifica	Mayoría absoluta

Fuente: Elaboración propia

- *Ministerio Público y Procuraduría General*

La institución del Ministerio Público, también denominada Fiscalía General o Procuraduría General, se estableció en los últimos años en la región, y aparte de su función general – iniciar los procesos para establecer responsabilidades jurídicas y penales para los funcionarios públicos que han cometido un delito- sus potestades y tareas varían de país a país. Pueden presentar cargos, formular la acusación y llevar adelante la investigación, o puede dirigir los procedimientos (Azpuru y Seligson 2006)<sup>178</sup> penales, o tiene como responsabilidad de defender la autoridad jurídica o los derechos humanos.

Aunque sus funciones son tan variadas, una cosa queda clara, el Ministerio Público representa una de las instituciones cruciales para garantizar la transparencia y gobernabilidad en los países centroamericanos, desde su creación, ha sido el actor decisivo en la lucha en contra de la corrupción, y en algunos países, ha llevado a cabo las intervenciones más importantes sobre estos casos.

Existe poca claridad sobre la denominación y el número de las ramas diferentes del Ministerio Público, dado el hecho que esta institución se creó en el transcurso de encontrar respuestas para efectivizar e institucionalizar la lucha en contra de la corrupción estatal, y por lo tanto el diseño específico de tal organismo depende de las estrategias que se usan en el respectivo país y la importancia que se dio a esta tarea en el momento de su creación. Mientras que en algunos países, como en Costa Rica, solamente existe la Fiscalía General de la República cuyo diseño y cuyas tareas no están bien definidas en la Constitución Política, en otros como El Salvador o Guatemala, el Ministerio Público y su diseño están muy claramente definidos en las normas, probablemente debido al hecho que en Costa Rica, por su nivel bajo de corrupción, no se da tanta importancia a la lucha en contra de la corrupción como en otros países de la región. Aunque no necesariamente define la importancia y el desempeño de dicha institución, hemos incluido el cuadro siguiente con las ramas del Ministerio Público en los diferentes países.

<sup>178</sup> Azpuru, Dinorah y Seligson, Mitchell A. (2006). *Cultura política de la democracia en Guatemala: 2006*. USAID. Disponible en [http://sitemason.vanderbilt.edu/files/liepZ6/GUATEMALA\\_2006\\_LAPOP\\_V2\\_FORMATTED\\_V2.pdf](http://sitemason.vanderbilt.edu/files/liepZ6/GUATEMALA_2006_LAPOP_V2_FORMATTED_V2.pdf).

***El Ministerio Público y sus ramas en América Central***

<b>País</b>	<b>Nombre oficial</b>	<b>Consiste de:</b>
Costa Rica	Fiscalía General de la República	Fiscalía General de la República
El Salvador	Ministerio Público	Fiscalía General de la República Procuraduría General Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
Guatemala	Ministerio Público	Fiscalía General de la República Procuraduría General de la Nación
Honduras	Procuraduría General de la República	Procuraduría General de la República
Nicaragua	Ministerio Público	Fiscalía General de la República Procuraduría General de la República
Panamá	Ministerio Público	Procuraduría General de la Nación Procuraduría de la Administración

Fuente: Elaboración propia

En la práctica, lo que define las capacidades de intervención del Ministerio Público es su estado de autonomía y la forma de nombramiento de los titulares del Ministerio Público; él que nombra y destituye al titular de estas organizaciones, en la mayoría de los casos también define su desempeño y sus límites. De autonomía real gozan solamente pocos Ministerios Públicos.

Por lo tanto, su independencia y recursos son cruciales para el funcionamiento del sistema político en una manera transparente y legal, pero lo que es importante también es su ubicación en el diseño institucional y su vinculación a los Poderes tradicionales. Solamente en Panamá y Costa Rica, está vinculado al Poder Jurídico, mientras que en los otros países, se creó formalmente independiente de todos los Poderes y como un *extrapoder* adicional (Payne et al. 2006, p.145).

Existen dos problemas fundamentales en la vinculación a un Poder tradicional: Por un lado, la vinculación al Poder Judicial muchas veces resulta en una *judicialización* de este organismo, con los jueces tomando la responsabilidad de investigar casos específicos y llevar a cabo los procedimientos, así dejando de lado al Ministerio Público. Por otro lado, es probable también que los Poderes del Ejecutivo o Legislativo utilizan sus potestades de nombramiento y destitución de los titulares para politizar el trabajo del Ministerio Público, usando la acusación – justificada o injustificada- como arma para desprestigiar a sus enemigos políticos. (Payne et al. 2006, 149)

Dichas entidades trabajan en una manera poca coordinada con otras organizaciones –sea de las instituciones formales o sea de la sociedad civil-, lo que resulta en un trabajo poco eficiente y profundo. Lo que hace falta en todos los países es la introducción de mecanismos formales de cooperación con el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y las fuerzas policiales. Este proceso facilitaría además el trabajo de los Ministerios Públicos, que hoy en día sufren de un volumen enorme de trabajo sin tener ni las capacidades, ni los recursos – personales ni monetarios- necesarios para poder superar con éxito su tarea.

- *La Defensoría del Pueblo*

La Defensoría del Pueblo es una entidad que hasta hoy en día no goza de mucha influencia institucional, debido a su ubicación en el sistema institucional y sus capacidades, por definición, es una entidad que está autorizada de recibir denuncias de la ciudadanía sobre infracciones de los derechos humanos o las leyes, o por acciones de funcionarios públicos o el estado, que van en contra de la justicia social, y por lo tanto, es uno de los organismos institucionales más fácilmente influenciado por las dinámicas sociales y políticas del respectivo país. En El Salvador y Guatemala, la Defensoría del Pueblo se concentra primordialmente en acciones para establecer respeto por los Derechos Humanos, y en Costa Rica, se ha involucrado en la promoción de justicia social. (Payne et al. 2006, p.152)

Dicho organismo generalmente se encuentra vinculado al Poder Legislativo, pero aunque normalmente están en el deber de presentar informes ante la Asamblea, gozan de autonomía funcional, administrativa, y en el caso de Honduras, también financiera. Sus informes no son vinculantes, pero sus dictámenes pueden poner presión a los Poderes tradicionales cuando existe una sociedad civil activa que pone atención a dichos informes.

Debido a su vinculación al Poder Legislativo, la autoridad para nombrar al titular de la Defensoría del Pueblo recae en la mayoría de los casos con la Asamblea, excepto en Panamá, donde la Defensoría del Pueblo tiene un vínculo con el Poder Ejecutivo y por lo tanto, es el Presidente de la República quien nombra al Defensor del Pueblo, aunque su elección está limitada por el hecho que es el Poder Legislativo es quien elige los candidatos.

Por su ubicación especial en el diseño institucional, es probable que el desempeño de la Defensoría del Pueblo dependa sobre todo de la constelación de poder entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En un gobierno dividido en el cual el Legislativo controla el nombramiento y la destitución del Defensor del Pueblo, las probabilidades de que el informe y las acusaciones de la Defensoría del Pueblo propicien el seguimiento y el apoyo de la Asamblea son mucho más altas que en el caso que sea el Ejecutivo quien controla la mayoría en la Asamblea y puede bloquear cualquier acción de tal organismo para dar seguimiento a acusaciones en contra del Ejecutivo.

Para evitar un control dominante sobre la Defensoría del Pueblo, sea del Legislativo o sea del Ejecutivo, se han introducido en algunas constituciones el requerimiento de una mayoría de dos tercios de los legisladores miembros de la Asamblea para nombrar y destituir dicho puesto. Desgraciadamente, eso igualmente ha generado problemas, porque en varias ocasiones, el Poder Legislativo ha sido incapaz de alcanzar esta mayoría en la votación, y por lo tanto, no ha podido llenar este puesto por varios años. Esto pasó por ejemplo en El Salvador, donde se necesitaba varios años para poder designar a un Defensor del Pueblo.

## *Resumen*

Sin duda, se puede fácilmente ver que los países de Centroamérica han hecho avances importantes en cuanto al mejoramiento del desempeño y de la efectividad de los instrumentos de control político horizontal sobre los que cuentan tanto el Poder Ejecutivo como las instituciones autónomas. Sin embargo, a la vez se puede observar que la constelación de los actores políticos y consecuentemente, de las mayorías en la Asamblea juegan un papel vital, no solamente en determinar la cantidad de uso de instrumentos de control políticos, sino también en la elección de tales instrumentos y en las preferencias por instrumentos formales, informales o institucionales.

No es solamente la introducción de nuevos instrumentos de control, o el fortalecimiento de los ya existentes, lo que decide la efectividad final del control político para la fiscalización del Estado, sino más bien, el uso que hacen los actores de tales instrumentos. Las normas pueden ofrecer instrumentos de fiscalización eficaces, pero si es imposible alcanzar la mayoría necesaria para poner estos instrumentos en uso, no se va a lograr una fiscalización exitosa.

Pero especialmente la introducción de las instituciones autónomas ha llegado a crear una situación que hace posible una fiscalización y un control, también en las situaciones en que existe un Poder Ejecutivo dominante que impide el uso del control político parlamentario formal.

Una de las problemáticas más grandes, que en muchas ocasiones no ha logrado su meta- una rendición de cuentas plena-, pero a la vez ha provocado una parálisis institucional es el control parlamentario informal. Por un lado, obstaculiza que el Poder Ejecutivo –cuando está en un estado dominante- pueda implementar todas sus políticas, que apoya la visión de políticas públicas cercanas al pueblo, pero por otro lado, son instrumentos que en la mayoría de los casos provocan un trámite prolongado de los proyectos de ley y así un Poder Ejecutivo que reacciona lentamente ante los problemas de la nación, creando en el peor caso desventajas graves para la ciudadanía, y además una gobernabilidad seriamente limitada.

Estas prácticas no merecen una satanización superficial, pero lo que importa es la búsqueda de un equilibrio entre la fiscalización del Poder Ejecutivo y el bloqueo por el bloqueo. Se necesita una Asamblea responsable, que entienda sus deberes, pero también sus limitaciones y no usa los instrumentos de control para un juego de poder con el Poder Ejecutivo, pero que los vea como instrumentos que se usan sólo cuando hay una verdadera necesidad para su uso.

Para lograr eso, es primordial que los instrumentos de control político horizontal sean vinculados con los otros actores que ejercen un control político, porque ninguna entidad y ningún instrumento puede funcionar bien en aislamiento. No vamos a tocar la pregunta tradicional de “quién controla a los controladores”, pero en su base, es exactamente eso. Se necesita una sociedad civil responsable y activa que supervise el control institucional y asegure, a su vez, que no se explote este control por intereses particulares o en el intento de establecerse como la entidad más poderosa.

Por lo tanto, el factor esencial para que el control horizontal desempeñe una labor efectiva, es que trabaje en una *“red de poderes relativamente autónomos con el respaldo de una sociedad civil activa y dentro de un clima favorable por parte de la opinión pública”* (Payne et al. 2006, p.158),

porque parece imperioso entender que el propio contexto tanto institucional como cultural y social puede contribuir al fracaso de estos instrumentos de control político.

Entonces parece incuestionable que las instituciones y entidades fuera de los Poderes institucionales igualmente juegan un papel vital en el aseguramiento de que haya un control político eficiente y con impacto, pero a la vez responsable y transparente, y para transmitir las informaciones requeridas para que se cree una legitimidad del sistema en la ciudadanía.

### ***3.6 Los jugadores con veto y su influencia en el proceso de formulación de políticas públicas***

Ya hemos afirmado que no solamente son las instituciones que importan sino que más bien el contexto -entendido como los actores principales y la situación económica y social- hace la diferencia en el comportamiento de las legislativas y que por lo tanto, el mismo diseño institucional puede resultar en un trabajo efectivo de una legislativa en un tiempo y en otro puede provocar bloqueos y un parálisis total del sistema.

Este enfoque fue atacado fuertemente por algunos politólogos que, en su búsqueda de las razones por el fracaso de las democracias latinoamericanas, encontraron el sistema institucional como razón principal para los problemas con los cuales se enfrentó América Latina.

En la primera parte, vamos a dar un resumen del debate normativo sobre la forma de gobierno que surgió alrededor de la investigación institucional comparada en América Latina para después introducir la teoría en la cual nos basamos en nuestro análisis institucional y la cual se identifica como un enfoque analítico.

La discusión sobre la gobernabilidad de América Central se vio por mucho tiempo dominada por la cuestión de si el presidencialismo puede ofrecer respuestas a los problemas de efectividad legislativa con los cuales se confrontan los gobiernos Centroamericanos hoy en día. El concepto de gobernabilidad implica que los poderes institucionales deben tener la capacidad de tomar y llevar a la práctica decisiones que responden de manera adecuada a los problemas económicos y sociales de un determinado país, con un proceso de toma de decisiones legítimo, democrático y sostenible. (Payne et al. 2006, p.96)

Una escuela de politólogos – liderado por Juan Linz – afirmó que el sistema presidencial de América Latina no es capaz de crear el equilibrio entre efectividad y participación que este ideal requiere, especialmente porque no se ha mostrado capaz de solucionar la tensión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que es inherente a este modelo de gobierno. Esta opinión se convirtió en la vista dominante cuando se publicó un artículo escrito por Juan Linz, un politólogo muy reconocido en el análisis comparado, quien critica la habilidad del presidencialismo de sostener regimenes democráticos (Linz 1996, p.128)<sup>179</sup>.

---

<sup>179</sup> Linz, Juan (1996). “Los peligros del presidencialismo”. En *El resurgimiento global de la democracia*, Larry Diamond & Marc. Plattner (eds), Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México.

Para Linz y sus discípulos, es el sistema del presidencialismo el responsable de la división institucional, la baja disposición de crear cooperación entre y en los poderes y finalmente por el bloqueo político y las bajas marcas de eficiencia. El sistema no puede manejar la división de poderes y la resultante tensión entre el Ejecutivo y el Legislativo, particularmente porque no existe un mecanismo de confianza como en los sistemas parlamentarios que asegure en la mayor parte de los casos una mayoría legislativa del gobierno.

En las últimas décadas, se publicaron varios estudios que parecen afirmativos de esta conexión entre el presidencialismo y las democracias fracasadas en América Latina: Stepan y Skach (1993) realizaron un estudio del desarrollo político de 75 países y descubrieron que la democracia sobrevivió sólo en 20% de los sistemas presidenciales mientras que el índice en sistemas parlamentarios está más alto con un 61% (Tsebelis 2002, p. 8).

Este resultado fue afirmado por un estudio de Cheibub y Limongi (2000)<sup>180</sup> en el cual se descubrió que la democracia en sistemas presidenciales tan sólo tiene una duración de 21 años mientras que en sistemas parlamentarios, son 73 años (Tsebelis 2002, p. 8).

Shugart y Carey (1992) muestran que sistemas presidenciales que dan mucho poder al presidente tienden a colapsar con mucha probabilidad, pero constatan que estos problemas no han sido experimentados únicamente en los sistemas presidenciales de América Central y Sur, sino también en los sistemas parlamentarios de Europa (Shugart y Carey 1992)<sup>181</sup>.

El debate cambió de lado cuando surgieron estudios que demuestran que no es el sistema presidencial en sí a quien hay que culpar por los problemas mencionados sino que existen otros factores aparte del diseño institucional que pueden resultar en la inestabilidad del presidencialismo en América Latina, especialmente factores que surgen del contexto social y económico del país individual.

Entonces concluyen que si uno quiere mejorar la efectividad de un sistema presidencial, no necesariamente hay que cambiar el sistema propio, que es lo que propusieron varios políticos y teóricos como solución para crear más gobernabilidad en América Latina, entre ellos Linz (Ortiz 2005, p. 9).

Hay dos enfoques cruciales que contribuyeron a este cambio en el debate, por un lado el enfoque analítico de Tsebelis, quien desarrolló una teoría que explica las características especiales que se pueden observar en los sistemas políticos de la región en una manera nueva y reveladora; y por otro lado Dieter Nohlen y su Escuela de Heidelberg, quienes desarrollaron el enfoque histórico-empírico, una teoría analítica basada en la norma de que es el contexto el que hace la diferencia y la cual ya hemos presentado anteriormente.

---

<sup>180</sup> Cheibub, José Antonio, and Fernando Limongi (2000). *Where is the Difference? Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered*. Paper prepared for the XVIIIth World Congress of Political Science, International Political Science Association, Québec City, August 1-5, 2000.

<sup>181</sup> Carey, John & Shugart, Matthew Soberg 1998 "Executive Decree Authority", Cambridge University Press, United States of America

Tsebelis introdujo dos factores nuevos al debate, los jugadores con veto y el de los establecedores de agenda. También señala cómo ellos influyen en los cambios al statu quo – definido como la posibilidad de introducir legislación importante al proceso legislativo y tener la seguridad que va a ser implementado - y así la estabilidad y flexibilidad de un sistema político.

Tsebelis se concentra en las políticas legislativas y en la manera cómo se toman las decisiones legislativas, con el fin de explicar las características específicas de un cierto país o ciertos países con más precisión que otros enfoques en el estudio comparativo pueden ofrecer. La novedad de su enfoque es la percepción y clasificación de los actores políticos en jugadores con veto y establecedores de agenda, así introduciendo una manera estructurada la comparación que abstrae sin perder la referencia del país individual. Luego, el peligro de una visión superficial e imprecisa de los países disminuye, dando la oportunidad de construir un análisis comparado que toma en cuenta las realidades específicas de cada país sin perderse en detalles.

*“In order to change policies (or as we will say from now on: change in the (legislative) status quo) a certain number of individual or collective actors have to agree to the proposed change. I call such actors veto players. Veto players are specified in a country by the constitution (the President, the House, and the Senate of the US) or by the political system (the different parties members of a government coalition in Western Europe). (...) The specific veto players that present “take it or leave it” proposals to the other veto players have significant control over the policies that replace the status quo. I call such veto players agenda setters.”*

Tsebelis 2002, p. 1

Basados en Tsebelis, otros politólogos también han desarrollado sus propias definiciones de jugadores con veto, las cuales ayudan a entender bien lo que significan estos términos nuevos. Pérez y Rodríguez (2003) definen jugadores con veto como los actores políticos cuya aprobación es necesaria pero no suficiente para cambiar el statu quo y así acentúan la necesidad de los jugadores con veto de llegar a un consenso para poder cambiar legislación importante y así el statu quo. Lo que queda claro después de las definiciones de Tsebelis y Pérez y Rodríguez es que el enfoque es en el proceso institucional legislativo.

Por lo tanto la estrategia de Tsebelis para identificar los jugadores con veto específicos en un determinado país es primero identificar los jugadores con veto institucionales, éstos que son generados por la constitución: En el caso de sistemas presidenciales inevitablemente pertenecen es esta clasificación el Presidente, por su potestad de vetar legislación ya aprobada por el poder legislativo, y la asamblea legislativa por su potestad de dominar el proceso legislativo y desechar proyectos de ley.

Fuera de estos dos jugadores con veto básicos, pueden existir otros jugadores con veto institucionales que hay que agregar dependiendo de la constelación política actual. El número de los jugadores con veto institucionales permanece constante, pero sus propiedades pueden cambiar. Su composición puede cambiar, resultando en otras maneras de toma de decisión (asamblea dominada por un partido político o dominada por una coalición) o las distancias ideológicas entre los jugadores cambian, resultando en la absorción de algunos. Si la Corte Suprema de Justicia, que tiene la potestad de desechar proyectos de ley inconstitucionales y por lo tanto es un jugador con veto (Tsebelis 2006, p.290), está conforme con los poderes en poder, este jugador de veto es absorbido por los jugadores con veto ya existentes. Pero si eso no ocurre y

la Corte se constituye de actores con otras opiniones políticas, puede ocurrir que se presenta como jugador con veto institucional activo (véase Tsebelis 2006, p.104).

Pero la asamblea legislativa no es una entidad cerrada y con sólo una opinión, el juego político genera fracciones diferentes dentro de los jugadores con veto institucional, como en el ejemplo de la asamblea legislativa normalmente dividida por líneas partidarias. Tsebelis llama a los jugadores con veto que en el juego político genera dentro de los jugadores con veto institucionales jugadores con veto partidarios, cuyo número y cuyas propiedades cambian con el tiempo y la constelación política específica (Tsebelis 2006, p.105) y cuya identificación es el segundo paso en la identificación de los jugadores con veto en un determinado país. Si la mayoría de un solo partido en la asamblea se transforma (por elecciones, transfuguismo etc.) en una mayoría de dos partidos, la situación se transforma de un solo jugador con veto partidario a una de dos jugadores con veto partidario dentro del jugador con veto institucional, que es la asamblea legislativa.

El tercer paso es identificar a los jugadores con veto potenciales. Jugadores con veto son por definición los actores que tienen una influencia en la formulación y implementación de leyes, por lo tanto actores no institucionales son incluidos en el análisis si pueden influir significativamente en este proceso.

La ciudadanía o los medios de comunicación pueden ser jugadores con veto en un área específica o solamente por una ley específica pero en la gran mayoría de las veces no utilizan sus potestades o nos las tienen. Por eso Tsebelis denomina a estos jugadores con veto jugadores con veto potenciales: Uno generalmente no considera a la ciudadanía como un jugador de veto, pero en una situación y constelación específica puede influir el proceso legislativo de tal manera que se convierten en un jugador con veto: Un ejemplo reciente de Costa Rica sería el denominado “Combo del ICE” del 2000, en el cual una movilización social enorme pudo abortar una reforma al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) aunque ya estaba aprobada por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. En este caso, el movimiento social actuó como jugador con veto y debe ser incluido en un estudio de caso.

Pero en este análisis, que es más amplio y sale de las limitaciones de un estudio de caso, solamente consideramos los jugadores con veto que participan en la formulación de leyes en una manera regular y continua. Entonces es viable que se incluya a un jugador con veto potencial que participa regularmente en el proceso legislativo y el cual tiene potestades claras en este análisis, pero que se va a ignorar a un jugador con veto potencial que surgió una vez en una legislatura pero que en general no influye mucho (digamos un Ministro con influencia que usó ésta para abortar una ley en su área, pero solamente una vez). Si algún jugador con veto potencial se mostró capaz de influir repetitivamente en el proceso legislativo (si los medios de comunicación tienen mucha incidencia en un determinado país), lo vamos a incluir en este análisis.

Siempre hay que recordarse que lo que es primordialmente “*ruido aleatorio*” (Tsebelis 2006, p.107) en nuestro caso, puede ser decisivo en un análisis más detallado en un área específica.

*¿A cuál conclusiones llegamos después de la identificación de los jugadores con veto? ¿Cómo nos ayuda en la clasificación de los sistemas presidenciales y en la búsqueda de soluciones para los problemas de gobernabilidad en esta región?* Según Tsebelis, los tipos diferentes de

regímenes difieren en su configuración de jugadores con veto, y entonces es fácil comparar regímenes diferentes o países diferentes mediante la constelación de estas variables. El presidencialismo y el parlamentarismo difieren en el número de jugadores con veto institucionales, así como en quién controla la agenda legislativa. En los sistemas parlamentarios, es el gobierno y en los sistemas presidenciales el parlamento, lo contrario de las expectativas que sus nombres sugieren (Tsebelis 2006, p.89). Además, difieren en la distancia entre los jugadores con veto.

*“Las instituciones políticas tradicionales como tipos de regímenes, o número de cámaras de parlamento, o número, cohesión y posiciones ideológicas de los partidos, o reglas de toma de decisiones de todos estos actores, se traducirán en alguna constelación de jugadores con veto, que a su vez determinará la estabilidad política en un sistema político.”*

Tsebelis 2006, p.24

Cheibub y Limongi (2000) también señalan que la mayor diferencia entre el presidencialismo y el parlamentarismo es la manera como la toma de decisiones está organizada. Lo que significa que es el poder de definir la agenda de los actores principales- - entendido como el Presidente, la Asamblea, los partidos y los comités legislativos.

Doering (1995)<sup>182</sup> también acentúa la importancia de los poderes de definir la agenda del gobierno tanto para la cantidad como la calidad de la legislación producida en un sistema político. Si el gobierno tiene el control de la agenda, aumenta el número de propuestas y leyes y baja la inflación legislativa (Doering 1995, p.158). En nuestro análisis, vamos a examinar si eso se aplica también a los países presidencialistas de América Central.

Para entender porque unos países aparentemente tienen más éxito en a la productividad legislativa y la gestión política, hay que analizar la cantidad y la posición ideológica de los jugadores con veto, al igual que la identidad de los establecedores de agenda.

Casi todas las diferencias tradicionalmente relacionadas con sistemas políticos se basan en diferencias en la cantidad, la distancia ideológica y la cohesión de los jugadores con veto combinado con la identidad, las preferencias y los poderes institucionales de los establecedores de agenda (Tsebelis 2002, p.6).

Aunque introduce el factor del jugador con veto y del establecedor de agenda, su variable más importante es la estabilidad política que define la posibilidad de cambiar el statu quo. Consta que no se puede vaticinar el cambio real, sino sólo mostrar cuando el cambio del statu quo es difícil o imposible. Para él, *“las instituciones son como conchas, y los resultados específicos que producen dependen de los actores que las ocupen”* (Tsebelis 2006, p.9). Con este enfoque, se acerca a la posición de Nohlen y su “institucionalismo contextualizado”, una teoría que ya presentamos anteriormente.

---

<sup>182</sup> Döring, Herbet (1995). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, USA, St Martin's Press.

También Bert Rockman (en Lanzaro 2003<sup>183</sup>, p.18) afirma que hay que buscar las causales de la crisis de los sistemas presidenciales en un encadenamiento más complejo de acontecimientos y condicionantes, teniendo en cuenta el grado de “elasticidad” de las instituciones.

Para Tsebelis, el grado de elasticidad o flexibilidad del sistema político, la manera como puede responder a cambios en la composición estructural de la nación o ante de una crisis grave, se define por la cantidad de jugadores con veto y la distancia relativa entre las posiciones ideológicas entre ellos.

*“(...) policy stability (defined as the impossibility of significant change of the status quo) will be the result of many veto players, particularly if they have significant ideological differences among them.”*

Tsebelis 2002, p.19

Pero aunque la estabilidad política parece ser una meta buena para un sistema político, Tsebelis niega esta afirmación. Según sus estudios, estabilidad política lleva a la inestabilidad de gobiernos presidenciales (Tsebelis 2002, p.21) porque es posible que el presidente u otros grupos decisivos en el sistema político se vuelvan en contra de las instituciones políticas que parecen ser incapaces de resolver los problemas del país (Tsebelis 2006, p.265) y se encuentran en un “stand-by político”.

En breve: Lo que los jugadores políticos en un país perciben como un “callejón sin salida político” es lo que Tsebelis denomina estabilidad política (Tsebelis 2006, p.266).

### ***3.7 Establecimiento de la agenda en países Centroamericanos***

Tsebelis, en su estudio de 2002, constata que los países Centroamericanos, con la excepción de Panamá, no tienden de dar mucho poder institucional al Ejecutivo para definir la agenda. Según Tsebelis, este poder es institucionalmente dispersado, pero una mayoría coherente siempre puede evitar los obstáculos institucionales (frenos y contrapesos) y producir el resultado requerido (Tsebelis 2006, p.51).

En nuestro estudio, hemos obtenido resultados variados, pero el hecho más decisivo parece ser que en los últimos años, casi ningún presidente ha podido contar con una mayoría en la Asamblea Legislativa, lo que disminuyó mucho la influencia directa que el Poder Ejecutivo logró tener en la formación de las políticas de la Asamblea Legislativa y que forzó al ejecutivo a contar con su poder negociador para asegurar coaliciones y acuerdos en la Asamblea Legislativa.

El poder del establecimiento de agenda es una variable decisiva debido a la secuencia de movimientos en el proceso de la formulación de proyectos de ley: El jugador con veto que establece la agenda tiene una ventaja considerable porque puede seleccionar la propuesta que prefiere y sí tomó en cuenta las preferencias de los otros jugadores con veto y sabía escoger una

---

<sup>183</sup> Lanzaro, Jorge (2003). “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina” en Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.

propuesta que es aceptable para todos, tiene la seguridad de que el resultado muy probablemente se va a parecer mucho a su propuesta original (Tsebelis 2006, p.45).

Hay que tomar en cuenta que el establecedor de agenda también depende de su ubicación con respecto a los otros jugadores con veto, ya que tiene que hacer una propuesta que es aceptable para todos los jugadores con veto, aunque sea que esa está muy lejos de su punto ideal. Por eso el establecedor de agenda tiene más influencia cuando está centralmente ubicado entre los jugadores con veto porque así tiene más probabilidades de que la propuesta ideal para él también sea aceptable para los otros jugadores con veto.

Se puede deducir de eso que Presidentes que están centralmente ubicados en las preferencias de los partidos que conforman la mayoría en la asamblea tienden a tener más control sobre la agenda que Presidentes que son ideológicamente muy alejados de los partidos con mayoría en la asamblea y que habitualmente buscan una confrontación con la asamblea.

Los entrevistados de las entrevistas confirman una posición fuerte del Presidente en la formulación de la agenda, esta impresión se basa muchas veces en su influencia sobre el partido oficialista o la coalición que formó ese partido en la Asamblea. Hay que notar también que cuesta lograr encontrar un Presidente en América Central que tiene una posición radicalmente diferente de la posición de la mayoría de la Asamblea.

Pero hay que observar también que uno de los factores decisivos para el control del Presidente sobre la agenda legislativa es la cohesión y la disciplina del partido oficialista y su coalición, si existe una. Sin cohesión, es imposible definir las preferencias de los jugadores con veto, y entonces aún con el poder de establecimiento de agenda no es posible hacer propuestas que son aceptables para todos los jugadores con veto.

Desgraciadamente todos los entrevistados nos confirmaron que los partidos rara vez actúan en una manera disciplinada y que uno nunca puede estar seguro que van a cumplir con los acuerdos. Si la disciplina partidista no existe, no se puede predecir el resultado final del juego legislativo con precisión y luego es imposible de establecer una política coherente. Probablemente por este hecho la política en los países Centroamericanos parece no tener coherencia y, como muchos de los entrevistados nos confirmaron, hace falta un proyecto país, una visión de largo plazo: Cuando no hay manera de asegurarse de la disciplina de su partido, cuando las coaliciones no son estables, es más fácil de concentrarse en proyectos de corto plazo.

### ***3.8 Identificación de los jugadores con veto: pasos analíticos***

En la próxima sección de este análisis vamos a usar la teoría de Tsebelis para identificar los jugadores con veto en los países de América Central, con el fin de así comprender mejor porque en unos países un diseño institucional similar al de otros países provoca una parálisis y bajos niveles de efectividad mientras que en otros lugares o en otra situación parece servir bien. Tsebelis afirma que estas diferencias se explican primordialmente por una constelación diferente de jugadores con veto.

Porque dicha constelación puede cambiar con el tiempo y bajo otras circunstancias, vamos a tomar como punto de partida la situación de los países en la primera parte del 2007, para así asegurar la mayor actualidad. Como ya hemos aprendido, las coaliciones en Centroamérica rara vez son estables y duraderas, así que la constelación para este análisis puede ser de vida corta. Pero necesitamos identificar los jugadores con veto actuales en el sistema político de cada país para después poder demostrar los efectos que un diseño institucional específico tiene en la constelación de jugadores con veto y como eso influye los resultados del proceso legislativo y su efectividad.

Hay que tomar en cuenta que no podemos identificar todos los jugadores con veto institucionales y no institucionales en todas las materias, porque –dependiendo del carácter del cambio del statu quo deseado y el sector en el cual se quiere llevar a cabo este cambio- existen constelaciones de jugadores con veto distintos, mientras que algunos solamente hacen uso de su poder de veto en, digamos materias económicas o educativos, otros interfieren en muchas materias, tomamos como ejemplo la fracción de oposición mayoritaria, que va a querer llegar a una propuesta que esté lo más cerca posible a su punto ideal, y aunque sea indiferente ante un proyecto de ley específico, siempre haría valer sus preferencias, y si es solamente para mantener su posición de influencia.

Por lo tanto, solamente podemos identificar los jugadores con veto que tienen más potencial de hacer uso de su poder de veto y que ya han usado esta potestad. No tomamos en cuenta los actores, como un grupo empresarial definido, que solamente interfieren y hacen valer su poder en materias muy escasas, y pues, no se ven con regularidad en la escena política. No tenemos ni los recursos ni la intención de identificar a todos los jugadores con veto potenciales de un determinado país, una tarea larga y – en nuestra opinión- poco viable.

Nuestra meta es la identificación de tales jugadores con veto que interfieran con regularidad y cierto impacto en la formación de políticas públicas, y los cuales son posibles de observar y identificar. Estos son los jugadores con veto que definen la gobernabilidad de un país y el espacio de movimiento que el establecedor de agenda tradicional, el Poder Ejecutivo, tiene en la mayoría de los casos.

#### *Primer paso: Jugadores con veto institucionales y partidarios*

Como ya hemos mencionado antes, el proceso de identificación de los jugadores con veto empieza con la identificación de los jugadores con veto institucionales. La constitución de un país puede asignar la condición de jugador con veto a diferentes actores individuales o colectivos, pero siempre tienen una potestad en común y es que la legislación, para ser aplicada, requiere de la aprobación de estos actores. Entonces se puede concluir que en los sistemas presidenciales unicamerales de América Central el Presidente de la República, que puede vetar legislación y así poner un obstáculo grande a la aprobación de una ley, y la Asamblea Legislativa, que es decisivo para la aprobación de proyectos de ley y tiene la potestad de desechar legislación antes de que llegue al Presidente, estos son los jugadores con veto principales.

Aparte de estos actores, hay otros jugadores con veto institucionales, que no juegan un rol tan importante debido a sus potestades, pero deben ser mencionados también. En todos los países existe la institución de una Corte Suprema de Justicia que tiene la potestad de declarar proyectos de ley inconstitucional cuando condiciones específicas se cumplen. Por eso se debe considerar la

Corte Suprema de Justicia como un jugador de veto constitucional, todavía más si uno considera el hecho que las legislaturas siempre son conscientes de que sus acciones pueden ser invalidadas por la Corte Suprema.

Existen otros jugadores con veto institucionales, pero los vamos a identificar para cada país individualmente.

#### *Segundo paso: Jugadores con veto partidarios*

El segundo paso consiste en disgregar los jugadores con veto institucionales en los jugadores con veto partidarios que los componen con el fin de identificar los jugadores con veto dentro de cada uno de ellos. Eso es el caso especialmente de el jugador con veto institucional de la Asamblea Legislativa porque rara vez consiste de sólo un partido dominante. Con la caída del bipartidismo y el ascenso del multipartidismo, la Asamblea muchas veces consiste de varios partidos que tienen que formar alianzas para lograr una mayoría en la Asamblea, si en una Asamblea de cinco partidos, tres controlan la mayoría en una coalición, el jugador de veto institucional se transformó en tres jugadores con veto individuales partidarios porque cada uno de los partidos de coalición tiene la potestad de bloquear un proyecto de ley.

Vamos a entrar en detalles cuando llegemos a la identificación de los jugadores con veto partidarios en cada país, ahora basta que el lector recuerde que solamente en una Asamblea que está dominada por un solo partido que tiene la mayoría, se puede hablar de un solo jugador con veto partidario que a la vez es el jugador con veto institucional. Así que eso no es el caso en los sistemas políticos actuales en América Central, esta constelación es puramente teórica, pero lo que se necesita tener presente es que muchas veces una coalición de partidos domina el poder legislativo y que en este caso, cada uno de los partidos de coalición es un jugador con veto partidario.

#### *Tercer paso: Aplicación de la regla de absorción*

Después de la identificación de los jugadores con veto institucionales y la disgregación de los jugadores con veto partidarios hay que examinar si algunos de los jugadores con veto partidarios son absorbidos por uno de los otros. Cuando es obvio que un jugador con veto que tendría la potestad de bloquear un cambio del statu quo no va a hacer uso de ésta porque es en la misma línea ideológica que uno de los otros jugadores con veto o controlado por éste, se puede eliminar porque sus decisiones no van a afectar la probabilidad de que una legislación determinada va a ser aprobada o no. Eso ocurre muchas veces con la Corte Suprema de Justicia porque las reglas de nombramiento de los puestos más altos casi siempre aseguran que las posiciones extremas quedan eliminadas, resultando en la asimilación de este jugador con veto (Tsebelis 2006, p. 291 sqq).

#### *Cuarto paso: Jugadores con veto no institucionales potenciales*

El último paso que vamos a dar en la identificación de los jugadores con veto en un país es la identificación de los jugadores con veto potenciales, tales como tribunales, sectores de la sociedad civil e incluso individuos específicos como Ministros con influencia o en algunos países oficiales del ejército. Tsebelis denomina estos jugadores con veto “ruido aleatorio” (Tsebelis

2006, p.107) y nos les da mucha importancia en un análisis comparado, pero en el caso de América Central, se mostró que muchas veces existen jugadores con veto potenciales que influyen regularmente y en una manera cohesiva en la toma de decisiones legislativas y por lo tanto, vamos a incluir a estos actores específicos cuando parece prudente. Tomando en cuenta que la influencia de jugadores con veto potenciales en muchos casos no es una influencia abierta y transparente, nos basamos primordialmente en los resultados de las entrevistas cualitativas. Si se dan discrepancias o confusiones, vamos a hacer mención de eso en el análisis, asegurando un trabajo científico claro y transparente.

### ***3.9 Identificación de los jugadores con veto en los países Centroamericanos***

#### *Jugadores con veto en Guatemala*

- *Jugadores con veto institucionales y partidarios*

##### La legislatura

La Asamblea de Guatemala en sí es un jugador con veto institucional debido a su rol en la formación de políticas públicas, pero acercándose a la cuestión de los jugadores con veto partidarios en dicha Asamblea, se destaca rápidamente que es imposible identificar a alguna agrupación o fracción cohesiva, lo que efectivamente convierte a cada legislador en un jugador con el potencial de veto. Debido al proyecto de ley en cuestión, se tiene que buscar la cantidad de votos necesaria para su aprobación, lo que hace que –dependiendo de la situación– cualquier legislador se pueda encontrar en la situación de incorporar a un jugador con veto que puede impedir la aprobación del proyecto de ley. El alto transfuguismo por motivos personales no permite la diferenciación por el esquema ideológico, no existe una polarización ideológica fuerte en la Asamblea, aunque los partidos políticos se pueden clasificar como partidos de la izquierda o de la derecha. Según nuestro estudio, los legisladores a la hora de que entran a la Asamblea, se empiezan a preocupar determinadamente por su reelección, buscando la fracción con la probabilidad más alta de facilitarles la reelección.

La única fracción que ha podido mantener un grado de disciplina parlamentaria estable es la fracción del partido FRG, que sabe manejar una agenda y cuyo número de escaños le permite ser el jugador con veto partidario más visible. Goza de 29 escaños, o 18% del voto, mientras que la coalición del Presidente Oscar Berger solamente cuenta con 24 votos, los cuales no se podrían denominar como seguros. Las otras fracciones son mucho más pequeñas o tan descohesionadas que no se pueden clasificar como una fracción con potencial de veto (el mejor ejemplo es la UNE). En el próximo cuadro – una repetición del informe nacional de Guatemala en esta publicación - visualiza la conformación de la Asamblea, y junto con el grado transfuguismo, y la poca disciplina partidaria hace entender por qué se puede hablar de 158 jugadores con veto partidarios.

**Composición del Congreso de la República de Guatemala**

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

## El Presidente de la República y el gabinete presidencial

Constitucionalmente, el Presidente de la República de Guatemala no cuenta con poderes formales llamativos, más bien se caracterizan como poderes formales promedio por debajo de la media latinoamericana, lo que crea una situación en la cual el Presidente depende mucho de sus poderes partidarios e informales para influir sobre la política pública. (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica 2005, p.97)

Debido al hecho de que el partido gobernante, la Gran Alianza Nacional, no goza de la mayoría en el Parlamento, dando como resultado el quiebre de la coalición electoral del Partido Patriota, el Movimiento Reformador y la Gran Alianza Nacional, el Presidente se enfrenta con una mayoría hostil y fracciones inestables y no cohesionados, lo que hace difícil la negociación.

Por lo tanto, parece prudente que el Presidente dependa especialmente de la fracción del FRG, tradicionalmente el partido más opuesto a la GANNA, pero a la vez el más cohesionado y disciplinado para poder implementar sus políticas, lo que convierte a la fracción del FRG en un jugador con veto partidario fuerte y el Presidente en un jugador con veto institucional más débil que lo normal: No posee poderes formales suficientemente altos como para incidir e impedir solamente debido a su autoridad formal y por la pobre formación de las fracciones del Parlamento, tampoco puede apoyarse en sus poderes partidarios, lo que le deja con la necesidad de negociar para encontrar un punto, si no ideal, por lo menos cercano a tal, que es apoyado por la mayoría necesaria en el Congreso. Pero debido al hecho que se enfrenta con casi 158

individuos cuyas motivaciones son altamente personales e imposibles de prevenir, su tarea se complica hasta un punto que se puede hablar de probablemente el jugador con veto más débil entre los jugadores con veto de este país.

Su poder más fuerte como jugador con veto, el veto presidencial, no tiene un impacto igual que en otros países porque debido a la situación en el Congreso, nunca va a poder estar seguro que no se logra la mayoría necesaria para superar el veto, lo que complica y debilita este poder tan crucial.

Otro obstáculo que se pone ante el Presidente como jugador con veto institucional es que en Guatemala, uno debe diferenciar entre el Presidente de la República como jugador con veto individual y el jugador con veto institucional que es el Poder Ejecutivo en general, lo cual incluye al gabinete presidencial. En Guatemala, el gabinete presidencial del actual Presidente Oscar Berger es muy heterogéneo, se habla de 23 políticas de gobierno porque cada Ministro actúa por su propia cuenta y no por la autoridad del Presidente. Según los entrevistados, existen tres jugadores con veto partidarios en el Poder Ejecutivo dentro del gabinete presidencial, los cuales son particularmente fuertes y los cuales tienen incidencia política, y esos son los Ministros de Comunicación, de Educación y de Agricultura. Son personas que se perfilan mucho y que quieren figurarse como futuros líderes políticos<sup>184</sup>, lo que –junto con el apoyo de la ciudadanía les permite influir directamente en la formación de políticas públicas, aunque a veces se ven desahogados por otros jugadores con veto no institucionales.

Otro factor que hay que tomar en consideración cuando se quiere evaluar la potestad del Presidente de la República en Guatemala de poder ejercer su potestad como jugador con veto institucional es la relación que tiene con el sector empresarial del país, el gobierno está caracterizado como un gobierno de los empresarios, varios Ministros vienen directamente de este sector o obedecen a sus ordenes y generalmente, parecen tener mucha incidencia, hasta el punto que varios entrevistados nos confirmaron que es el sector empresarial el que de verdad controla el país<sup>185</sup>. Pero vamos a concentrarnos en esta pregunta más adelante, por ahora basta con la evaluación que el jugador con veto institucional que es el Presidente, quien no parece tener mucha incidencia y parece improbable que podría impedir un cambio del statu quo cuando se encuentra la mayoría necesaria de actores en el Parlamento que superan su propuesta, lo que de facto convierte al Presidente – aunque por sus potestades siempre se considera como un jugador con veto institucional- en un jugador con veto partidario particularmente débil.

Una prueba para esta aproximación es la productividad legislativa en Guatemala. De los 250 iniciativas de ley que se introdujeron en el proceso legislativo en el 2006 y los primeros meses de 2007, solamente un 28,4% viene del gobierno, mientras que el Poder Legislativo introdujo la gran mayoría de iniciativas de ley, una situación rara vez vista en América Central, donde normalmente es el Poder Ejecutivo el que introduce la mayoría de iniciativas de ley, dominando al Poder Legislativo. Las únicas áreas donde el Poder Ejecutivo parece dominar todavía son las áreas donde del Poder Ejecutivo tradicionalmente predomina debido a su poder de representación y negociación con actores de afuera de las instituciones tradicionales, tanto nacionales como

---

<sup>184</sup> Entrevista con Javier Dabroy, Secretario de Enlaces y Contactos en el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz, 19/2/2007.

<sup>185</sup> Entrevista con un consultor político, 20/2/2005

internacionales. El sector económico y el sector internacional. Aparte de estas áreas, el Poder Ejecutivo se ve decisivamente debilitado, especialmente cuando se toma en cuenta que el número de iniciativas de leyes presentadas por la fracción del partido gobernante, la GANA, que solamente presentó un 4%, o, 7 de 178 iniciativas de ley presentadas por el Poder Legislativo.

Cuadro N° 28

**Origen y área de las iniciativas de ley en Guatemala en 2006 y 2007**

Área	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo
	2006/2007	2006/2007
Asuntos Sociales	3	43
Asuntos Económicos	20	54
Asuntos Internacionales	47	15
Reforma de Estado	1	38
Asuntos Municipales	0	10
Defensa del Estado	0	8
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>178</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Congreso de la República de Guatemala.

Estos datos claramente cuestionan la potestad del Poder Ejecutivo, y particularmente del Presidente, de actuar como establecedor de agenda, mientras que nuestra elaboración anterior claramente muestra que no se puede considerar al Presidente como un jugador con veto ni siquiera moderadamente fuerte, hasta un punto que uno debe decir que probablemente no es un jugador con veto en la mayoría de las materias.

No tenemos la posibilidad de averiguar más en cuales materias podrá poseer la potestad de veto y en cuales ni siquiera actúa como jugador con veto, así que nos quedamos con una tendencia general, la cual presenta al Presidente de la República como un jugador con veto extraordinariamente débil.

**La Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad**

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se nombran, según normas constitucionales, por la Asamblea Legislativa, mediante listas separadas propuestas por una comisión de postulación integrada por las organizaciones civiles pertinentes<sup>186</sup>, lo que crea una situación en la cual los magistrados deban un favor de nombramiento a algún poderoso, a quien van a obedecer en la mayoría de los casos, lo que destroza efectivamente la independencia judicial y crea una dependencia incalculable de cada magistrado a varios sectores o personas indistinguibles y a la vez casi siempre asegura que los candidatos propuestos no fueron seleccionados por su profesionalismo o su capacidad técnica, sino por otras razones, las cuales crean una Corte Suprema de Justicia compuesta por jueces mediocres y dependientes de otros actores. (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica 2005, p. 139)

<sup>186</sup> Las organizaciones civiles incluyen en este caso un representante de las Universidades del país, los Decanos de las Facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada Universidad del país, representantes del Colegio de Abogados y Notarios y de la Corte de Apelaciones, como está definida en la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 215.

Se puede observar una composición muy parecida en la Corte de Constitucionalidad, debido al proceso de nombramiento de los cinco magistrados de tal organismo<sup>187</sup>, cada uno de ellos es dependiente de algún otro actor en el juego político, lo que crea un organismo dividido, poco efectivo y lejos del ideal de independencia jurídica.

Debido a su composición marcadamente partidista, ha entrado en conflicto con la Corte Suprema de Justicia, particularmente por decisiones cuestionables, en varios casos actuando en contra de la disposición constitucional de los otros órganos judiciales como el Tribunal Supremo Electoral, y la propia Corte Suprema de Justicia<sup>188</sup>.

Por su potestad constitucional de conocer en única instancia todas las leyes vetadas por inconstitucionalidad y otros recursos altamente influyentes, se puede considerar a la Corte de Constitucionalidad como un jugador con veto institucional que no está absorbido por ningún otro jugador con veto, o, más bien, que está absorbido por diferentes jugadores con veto en diferentes situaciones, a veces actuando por sí mismo o tal vez por otros actores o transparentes, así que nos hace imposible dar una tendencia general de su absorción o independencia como jugador con veto, igual que nos hace imposible dar una evaluación basada en hechos de cuales actores posiblemente controlan tal organismo. Sería materia de otra investigación extensa, que no podemos realizar en este momento.

La Corte Suprema de Justicia igualmente representa un jugador con veto institucional, aunque no parece tener las mismas potestades como la Corte de Constitucionalidad, especialmente porque en las materias de constitucionalidad, la Corte siempre puede invalidar la decisión de la Corte Suprema en dichas materias.

- *Jugadores con veto potenciales y no institucionales*

#### El bloque empresarial

Como ya hemos mencionado en la sección anterior, el sector empresarial ejerce mucha influencia en Guatemala, y según el informe nacional de Guatemala incluido en esta publicación, siempre ha sabido incidir en el poder político, pero en este gobierno, ha logrado establecer una conexión directa con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, así que se puede clasificar el sector empresarial como jugador con veto no institucional y hasta como el establecedor de agenda en algunas materias de su interés.

El hecho que se llama a este gobierno “gobierno de los empresarios” nos alerta a este desarrollo, igual que las diferencias obvias que se pueden observar entre el Presidente y algunos de sus Ministros, lo que ha llevado a la interpelación y la sustitución de varios Ministros. Aunque no

---

<sup>187</sup> Según la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 269, las siguientes instituciones tienen el derecho de nombrar un magistrado titular de la Corte de Constitucionalidad: el pleno de la Corte Suprema de Justicia, el pleno del Congreso de la República, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Asamblea del Colegio de Abogados.

<sup>188</sup> En un caso ocurrido en julio de 2003, decidió amparar el recurso presentado por Efraín Ríos Montt y ordenó al Tribunal Supremo Electoral que lo inscribiera como candidato presidencial, pese a la decisión aplicada anteriormente por el Tribunal Supremo Electoral, la Corte Suprema de Justicia, y la propia Corte de Constitucionalidad, con base en la opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

podemos declararlo con seguridad, es probable que el interés económico, aparte de razones personales y profesionales, hayan jugado un papel importante en estas ocurrencias.

Nuestros entrevistados afirman esta posición, todos estiman que el poder empresarial es uno de los grupos de presión más poderosos en el país, hasta algunos lo consideran como el establecedor de agenda principal de Guatemala, controlando hasta los poderes institucionales: *“Los grupos económicos manejan a otro nivel. Ellos dicen quienes se van a quedar en el poder y quien va a ser el próximo presidente”*<sup>189</sup>. Varios otros actores nos confirman esta evaluación de la potestad del sector económico, aunque algunos no llegan hasta el punto de considerarlo el establecedor de agenda más decisivo del país, todos concuerdan que ejercen mucha influencia sobre la formación de políticas públicas, lo que les convierte claramente en un jugador con veto no institucional.

No queremos apoyar la suposición que el sector económico es una entidad estable y cohesionada, estamos claros que existen varias agrupaciones importantes que tienen intereses distintos y un nivel de influencia distinto, aunque compartimos la tesis de la señora Conde, consultora de esta publicación, que el sector empresarial ha logrado una organización sólida desde hace muchos años y que en general, no existen grupos totalmente opuestos, lo que convierte el sector empresarial probablemente en el sector con mejor coherencia del país.

El mejor ejemplo será el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, o CACIF, lo cual aglutina a 60 000 empresariales organizados en varias Cámaras y gremiales, con más de dos millones de guatemaltecos trabajando para ellos. Varios entrevistados mencionaron particularmente esta entidad como crucial en la incidencia del sector empresarial en la política pública, por lo tanto la mencionamos aparte, lo que no significa que no existen otras organizaciones empresariales que igualmente pueden actuar como un jugador con veto, cuando sus intereses están en cuestión.

Por la variedad de grupos aglutinados en el CACIF, entre ellos los azucareros, los exportadores, la industria, el turismo, la construcción y el grupo financiero, juega un papel clave en juntar los intereses distintos y darles una voz unida, lo que le convierte en un jugador con veto que potencialmente tiene intereses en la mayoría de las materias que son tratadas por la legislación, lo que asegura que su papel es una constante en el juego político.

#### Los medios de comunicación

Los medios de comunicación en Guatemala parecen – por lo menos en esta legislatura- ser absorbidos por el jugador con veto institucional que es el gobierno, con todas sus contradicciones mencionadas anteriormente. Según el informe nacional de esta publicación, actúan como aliados de las políticas del Estado, particularmente porque estas están a favor del sector empresarial, o más bien, cuando promueven políticas neoliberales.

La mejor prueba de este hecho fue la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y la República Dominicana, la cual no fue ni criticada ni atacada en los medios de comunicación comerciales, lo que condujo a la rápida aprobación de dicho tratado.

---

<sup>189</sup> Entrevista con el Dr. Marco Sagastume, Director de Derechos Humanos en la Universidad San Carlos, 20/2/2007

Por lo tanto nos queda constatar que –aunque cuentan con niveles de confianza altos en la ciudadanía- o, como uno de los entrevistados constata, “*la Prensa tiene mucha influencia en las creencias de los ciudadanos*”<sup>190</sup>, actualmente no actúa como un jugador con veto independiente.

#### El Magisterio Nacional

Para este gobierno, el grupo de presión más fuerte parece ser la Asamblea Nacional Magisterial, que logro paralizar el ciclo escolar por casi un mes, lo que resultó en la interpelación a la Ministra de Educación. Esto no es prueba suficiente como para poder considerar al Magisterio Nacional como un jugador con veto en las materias educativas, pero otro hecho lo parece probar. Como la señora Conde nos informa en su perfil de Guatemala, no se podía aprobar un cambio en el statu quo en el área de educación, conectado con el Plan Visión País, porque el Magisterio ejerció su influencia en el Congreso, logrando así la ratificación del dictamen desfavorable a dicha legislación.

Esta afirmación nos confirma que el Magisterio Nacional, por lo menos en vista de este hecho, puede abortar cambios del statu quo en la materia de educación cuando lo desee, dándole así definitivamente la imagen de un jugador con veto no institucional potencial, que ha ejercido su poder por lo menos en un momento en la actual legislatura.

#### El “Poder Oculto”

Aunque nos parece poco científico declarar que existe un jugador con veto importante, sin poder clarificar cual actor es ni de cual sector surge, nos parece decisivo incluir tal actor en este análisis, el denominado “Poder Oculto” parece ser una parte de la inteligencia militar, probablemente influenciado por grupos con raíces en la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de los Estados Unidos, que actúa por su propia cuenta para lograr la introducción de sus intereses en el juego político.

Según la información que tenemos, este grupo podría ser responsable del asesinato de tres miembros salvadoreños del Parlamento Centroamericano en Guatemala, ocurrido a principios del 2007, pero nadie puede identificar sus motivaciones e intereses claramente, y tampoco está claro su influencia en el nivel político, así que solamente nos queda la mención de tal actor y su posible participación como jugador con veto en el proceso político, pero no contamos con más información que esta.

---

<sup>190</sup> Entrevista con un consultor político, 20/2/2007.

## *Jugadores con veto en Honduras*

- *Jugadores con veto institucionales y partidarios*

### *La legislatura*

El sistema de partidos en Honduras es caracterizado por ser bipartidista debido a que son dos partidos (el Partido Liberal y el Partido Nacional) que dominan la escena política. Al contrario a otros países de la región, no se puede hablar de un bipartidismo polarizado, los dos partidos mayoritarios se clasifican como partidos conservadores.

Aunque existen partidos minoritarios, estos no han podido ejercer influencia ni en el Poder Ejecutivo ni en el Parlamento, aunque van ganando votos para sus partidos.

En su totalidad, el Parlamento es un jugador con veto institucional, como en todos los sistemas presidenciales de América Central, pero en este caso especial, la identificación de los jugadores con veto partidarios es más difícil, ya que El Presidente de la República no controla la fracción de su partido en la Asamblea totalmente, especialmente porque esta se parte en varias corrientes ideológicas que responden a su respetivo líder, pero no necesariamente al Presidente.

Por lo tanto, se puede considerar cada una de estas corrientes en la fracción del Partido Liberal como un jugador con veto partidario, porque para un cambio del statu quo (la aprobación de legislación en la materia en cuestión), se necesita el voto de gran mayoría de la fracción, que posee solamente un adelanto de 5,5% de votos comparado con los escaños del partido mayoritario en oposición, el Partido Nacional, y tampoco posee la mayoría calificada necesaria para algunas decisiones.

Una prueba para tal hecho es la composición del gabinete presidencial, en el cual Manuel Zelaya tenía que otorgar puestos decisivos a los líderes de las corrientes en la fracción, para ganar su apoyo<sup>191</sup> y mantener la unidad de la fracción, signo fijo para la existencia de jugadores con veto sin los cuales el establecedor de agenda (regularmente el Presidente de la República) no puede alcanzar sus metas.

Según la información disponible, constatamos que no se puede considerar a los partidos de posición como jugadores con veto partidarios. El Presidente Zelaya ha podido mantener la disciplina de su fracción hasta el momento, aunque más bien, como antes mencionamos, por concesiones y no por su autoridad inherente. Por lo tanto, puede contar con los votos de su fracción, los que bastan para la aprobación de proyectos de ley. El informe nacional de este país nos muestra que la oposición hasta ahora no ha podido utilizar los mecanismos de control parlamentario a su favor, y se limita a intentar retrasar la aprobación de proyectos de ley por mecanismos informales (rompimiento del quórum, uso de mociones) sin poder impedirla.

El ejercicio de veto en esta legislatura comprueba eso, hasta ahora, el Presidente Zelaya no ha vetado ningún proyecto de ley, lo que apoya nuestra tesis que los únicos jugadores con veto

---

<sup>191</sup> Véase el informe nacional de Honduras de Meza/Pineda en esta publicación para más información sobre este asunto

partidarios en la Asamblea se encuentran en la fracción del mismo Presidente y no en la oposición parlamentaria: Así, el Presidente como establecedor de agenda principal trata de encontrar un consenso antes de la introducción del proyecto de ley en la corriente legislativa, sea por concesiones en puestos, sea por modificaciones del proyecto o otros métodos menos transparentes y, por lo tanto, se asegura de un proyecto de ley que no va a estar modificado en una gran escala en el proceso legislativo, porque la mayoría necesaria ya ha consentido el proyecto antes.

Cuadro N° 29

<b>Constelación de fracciones parlamentarias en Honduras</b>	
<b>Partido Político</b>	<b>Escaños</b>
Partido Liberal	62
Partido Nacional	55
Partido Unificación Democrática	5
Partido Demócrata Cristiano	4
Partido Innovación y Unidad Social Demócrata	2

#### El Presidente de la Republica

El Presidente de la República siempre es un jugador con veto institucional debido a las potestades constitucionales de las que goza, pero en Honduras, es particularmente la potestad de ejercer el veto que le convierte en jugador con veto importante, ya que aunque no controla la fracción de su partido en su totalidad, hasta ahora ha podido mantener el apoyo de los líderes de las corrientes en la fracción, lo que garantiza la disciplina partidaria por lo menos por el tiempo que el Presidente cumple con las concesiones a dichos líderes.

La oposición parlamentaria no posee la cantidad de escaños suficiente para poder superar un veto presidencial, y por el proceso del nombramiento de las comisiones legislativas, no posee la mayoría en estos, lo que le hace difícil influir en la modificación o introducción de proyectos de ley. Pero aunque lograrían un consenso entre ellos – situación que no es probable- , siempre será imposible superar un veto presidencial.

Por lo tanto, el Presidente de la República es un jugador con veto institucional en la situación actual, así como el establecedor de agenda en la mayoría de las materias. Cuando pierde el apoyo de su fracción, la situación puede cambiar y le podría convertir en un actor sin poder, pero debido a las tensiones entre los dos partidos mayoritarios, no parece probable, por lo menos en el corto plazo.

Existe información que apoya la sospecha de que el Presidente Zelaya más bien es un jugador con veto cuyas acciones están limitadas en algunas materias, en las cuales tiene que conceder a sectores no institucionales, cuyas propuestas no necesariamente reflejan el punto ideal del Presidente, pero a las que tiene que obedecer: El Presidente mismo manifestó que los que verdaderamente mandan son algunos sectores que *“tienen secuestrados los recursos del Estado*

*en todas las áreas de la sociedad, unos a través de leyes, a través de estatutos, de privilegios, de concesiones, de contratos, a través de acuerdos*<sup>192</sup>.

Aunque quedan dudas, podemos percibir a tales sectores como jugadores con veto no institucionales con toda seguridad, aunque no queremos atrevernos a proclamarles los dueños del país, como el Presidente Zelaya lo ha hecho. Él identifica estos sectores como “*una triangulación muy fuerte entre medios de comunicación, propietarios de medios de comunicación, grupos de poder económico con intereses particulares y personales*”<sup>193</sup>.

Cuando llegamos a la identificación de los jugadores con veto no institucionales en Honduras, vamos a detallar esta suposición, pero por ahora basta con mencionar que en algunas materias, el jugador con veto institucional que es el Presidente de la República parece ser absorbido por otros jugadores con veto, pero no necesariamente por un punto ideal compartido, sino por otras razones más complejas, hecho que limita seriamente el poder de este jugador con veto en algunas materias.

No obstante, no podemos identificar con seguridad todas las materias afectadas, así que solamente nos queda la mención de tal hecho, sin poder hacer la acusación más específica.

#### La Corte Suprema

La Corte Suprema de Justicia de Honduras es un jugador con veto institucional, porque puede declarar inconstitucional – y consecuentemente desechar- cualquier proyecto de ley que fue vetado por inconstitucionalidad antes de que se implemente, así como puede declarar inconstitucional leyes a posteriori.

En Honduras, la Corte Suprema de Justicia parece ser absorbida por los otros jugadores con veto institucionales, debido a que no se reporta ningún conflicto abierto entre los poderes y debido al hecho que no existe la potestad de la Consulta de Constitucionalidad, que la oposición parlamentaria en otros países usa para impedir o retrasar un cambio del statu quo.

Los magistrados de tal organismo están nombrados por la Asamblea Legislativa, por mayoría absoluta, lo que implica que los magistrados probablemente comparten los valores de la centro-derecha, porque ambos partidos mayoritarios poseen esta ideología, lo que hace difícil que surjan tensiones fuertes entre cualquiera de los poderes tradicionales, efectivamente convirtiendo a la Corte Suprema de Justicia en un jugador con veto institucional cuya posición es absorbida por los otros dos jugadores con veto institucionales.

- *Jugadores con veto potenciales y no institucionales*

#### El bloque empresarial y los medios de comunicación

En Honduras, existe una larga tradición de favorecer a los sectores empresariales de parte de la administración política, ya sea en el pasado gobierno de Maduro o en el actual de Zelaya,

---

<sup>192</sup> Diario Tiempo, 15 de mayo 2007, informe de Meza/Pineda de esta publicación

<sup>193</sup> *Ibid.*

probablemente por el carácter conservador de ambos partidos mayoritarios, que facilita a tales sectores ejercer presión con éxito.

En Honduras, no podemos distinguir entre los medios de comunicación como un poder independiente y el sector económico como un grupo que intenta influir en los medios de comunicación, más bien hay que constatar que no existe tal diferencia: Todos los medios de comunicación grandes pertenecen a empresarios importantes del país, lo que convierte a este actor en un jugador con veto no institucional decisivo, sino en un establecedor de agenda en algunas materias y cuando surge el interés.

Existen varios jugadores con veto de tal estilo, es decir, varios grupos fácticos empresariales que cuentan con el apoyo de algún medio de comunicación grande del país, pero el jugador con veto más decisivo en dicho sector en este gobierno es el Grupo de Farallones, denominado por la residencia de playa en el caribe hondureño que pertenece al líder de tal grupo, Miguel Facussé.

Según el Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), “*unas 50 familias controlan el país, tanto en el aspecto financiero como político*” (FOSDEH 2007, p.12), y entre tales, el Grupo Farallones actualmente establece la agenda en todas las materias financieras y económicas e impiden políticas desfavorables a ellos.

Mejor prueba de eso es la cita que tenía el Presidente Zelaya en dicha residencia, y en la cual el Grupo solicitó unos mil millones de dólares al gobierno para promover estrategias económicas específicas, entre ellas la promoción de la palma africana y del turismo. Actualmente parece que el Presidente va a obedecer a la solicitud, siendo absorbido por tal Grupo como jugador con veto y entregando a ellos el poder de establecimiento de agenda a plena vista.

El FOSDEH menciona otras agrupaciones influyentes que hay que percibir como jugadores con veto en materias particulares, como el sector financiero, el sector comercial y los dedicados a la infraestructura, pero carece de información más detallada<sup>194</sup>.

### *Jugadores con veto en El Salvador*

- *Jugadores con veto institucionales y partidarios*

#### La legislatura

La legislatura en El Salvador tiene potestades bastante fuertes comparadas con otros países: En los últimos años, el número de escaños del partido oficial ARENA – que controla la presidencia desde hace más que 15 años- se redujo enormemente, aunque logró ganar la mayoría de los escaños otra vez en las últimas elecciones legislativas de 2006. Desde entonces, gobierna por medio de una coalición con el PCD y el PCN, asegurándose así de una mayoría calificada.

---

<sup>194</sup> Véase también FOSDEH 2007, p.12 para más detalles y una vista conjunta del contexto de esta cuestión.

*Constelación de fracciones parlamentarias en El Salvador*

<b>Partido</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>
<b>ARENA</b>	39	39	28	29	27	34
<b>FMLN</b>	-	21	27	31	31	32
<b>PDC</b>	26	18	7	5	5	6
<b>PCN</b>	9	4	11	14	16	10
<b>CD-CDU</b>	8	1	2	3	5	2
<b>Otros</b>	2	1	9	2	-	-

Fuente: Whitehead 2005 y elaboración propia

En El Salvador, existen cinco partidos con representación legislativa, de esos sólo dos dominan el escenario nacional, así que se clasifica el sistema de partidos como un pluralismo polarizado (Whitehead et al. 2005, p.35).

Mientras que la legislatura es un jugador de veto institucional debido a su rol en el proceso de formación de ley, se pueden identificar varios jugadores con veto partidarios en la Asamblea. La fracción legislativa del ARENA como fracción oficial dispone de 34 escaños en la Asamblea, lo que le da la posibilidad de impedir una superación del veto presidencial para la que se necesita dos tercios de los votos de los diputados de la Asamblea, es decir 56 votos en total, una cantidad de votos inalcanzable sin los votos del ARENA. Debido al hecho que el ARENA generalmente está caracterizado por su disciplina partidaria, convierte al partido en su totalidad en un jugador con veto partidario dentro del jugador con veto institucional que es la Asamblea.

Debido al hecho que el ARENA no goza de la mayoría absoluta en la Asamblea, solamente disponiendo de 34 escaños, las fracciones más inclinadas a su posición ideológica, como el PCD y PCN juegan un papel decisivo cuando es la hora de aprobar proyectos de ley, así que se pueden clasificar ellos también como jugadores con veto partidarios, pero solamente en algunas materias y no en todas las ocasiones.

Los otros partidos, especialmente el FMLN, no disponen de escaños suficientes para poder representar un jugador con veto partidario solamente tomando en cuenta su número de escaños, porque el ARENA regularmente logra imponer sus decisiones mediante la recolección de votos de las fracciones cercanas, pero por el hecho que el FMLN históricamente es la fuerza opositora a los grupos políticos conservador-derecha, éste tiene mucho respaldo en algunas partes del pueblo. Por lo tanto, se puede clasificar también como jugador con veto partidario cuando se trata de proyectos muy populares y populistas, y el FMLN puede presionar a la coalición oficial, movilizándolo a sus fuerzas extraparlamentarias, como lo ha hecho en junio del 2005, cuando el FMLN organizó marchas simultáneas en todo el país, protestas de calle y huelgas, para apoyar su oposición en la Asamblea. Especialmente en esta legislatura, el FMLN parece estar inclinado a crear un frente de resistencia social al estilo de Nicaragua, probablemente buscando otras opciones de ejercer su influencia que solamente en la arena parlamentaria, donde nunca ha estado en una posición de dominancia.

La polarización tan alta del país ha influenciado mucho el comportamiento de las fracciones parlamentarias en la Asamblea, lo que por un lado crea una lealtad partidaria e ideológica enorme

en los legisladores, pero que por otro lado casi impide cualquier consenso entre los partidos dominantes del ARENA y del FMLN.

Tsebelis constata que no se puede sustituir a los jugadores con veto institucionales por partidarios en los sistemas presidenciales debido al hecho que en tales sistemas, es casi imposible identificar los orígenes de votos particulares de los actores porque no hay ningún gobierno que dependa totalmente de la lealtad de su fracción para quedarse en el poder como en sistemas parlamentarios y entonces, los legisladores tienden a tomar otros factores - demandas de su comunidad, intereses personales y económicos- mucho más en cuenta que en sistemas parlamentarios, creando así una Asamblea en la cual uno tiene que esperar una desviación del voto partidario de cualquier legislador en cualquier momento.

No obstante, creemos que en el caso de El Salvador, uno puede hablar de jugadores con veto partidarios en el jugador con veto institucional que es la Asamblea, porque los polos ideológicos son claramente definidos y la división que existe entre ARENA y el FMLN igualmente existe en la sociedad civil, así que la cultura política y la presión pública exigen una cierta lealtad partidaria de los legisladores, si quieren quedarse en poder, lo que se ve probado por la tasa tan alta de reelección legislativa en este país<sup>195</sup>.

Una particularidad del índice de la reelección legislativa en El Salvador consiste en que desde el 2000, el número de diputados directamente reelectos experimentó un aumento enorme, de 11 diputados que fueron diputados otra vez en la siguiente legislatura en las elecciones de 2000 pasaron a 21 en el próximo periodo y 55 en la transición de la Asamblea del periodo de 2003-06 a la Asamblea actual.

Además, la tasa de reelección de los diputados miembros de los partidos políticos del esquema conservador-derecha, el ARENA y el PCN, se muestra especialmente alta, lo que – en nuestra opinión- prueba la disciplina partidaria de tales partidos. El FMLN, a contrario, posee pocos legisladores directamente reeligidos, lo que vemos ligado con la repetitiva fragmentación de la fracción de este partido en las legislaturas.

Nuestro argumento es que – cuando la tasa de reelección directa de una fracción es alta y la polarización de un sistema de partidos políticos muy pronunciado- se hace más fácil identificar a los jugadores con veto partidarios en una Asamblea, porque es más probable que los legisladores de dichas fracciones siempre votan con su fracción y no desvían, pudiendo así definir con más precisión la constelación de jugadores con veto en la Asamblea.

Por lo tanto asumimos que, aunque no se les puede identificar con precisión total para cada momento del periodo, existen varios jugadores con veto duraderos y coherentes en la Asamblea Legislativa de El Salvador, entre ellos especialmente la fracción del ARENA, el PCN como partido inclinado a prestar votos a la fracción gobernante, y la fracción del FMLN, cuando la materia en cuestión es suficientemente sensible para movilizar su apoyo extraparlamentario.

---

<sup>195</sup> En El Salvador, un 64.3% de los diputados fueron reelectos.

## El Presidente de la Republica

Mientras que en el gobierno anterior, el de Francisco Flores, el Presidente de la República se vio seriamente debilitado debido a la situación en la cual la fracción parlamentaria de su partido no contó con los escaños suficientes para alcanzar las mayorías necesarias, lo que llevó a la dominancia de la oposición parlamentaria en el Poder Legislativo, el Presidente de la República actual, Antonio Saca, cuenta con suficientes votos para poder ejercer su influencia en la Asamblea, aunque solamente goza de dos escaños más que el partido de oposición más influyente, el FMLN. Eso se debe al fraccionamiento de la oposición, junto con la lealtad partidaria de los legisladores de la fracción gobernante.

Un signo para la potestad del Presidente de la República no solamente como jugador con veto institucional sino también como establecedor de agenda principal es el hecho que en el actual gobierno, el Presidente hasta ahora no ha tenido que usar sus poderes de veto presidencial para impedir legislación incompatible con sus preferencias, mientras que en el último gobierno, el Presidente Flores ha tenido que emitir un total de 58 vetos presidenciales para poder mantener su estatus como establecedor de agenda.

Debido al transfuguismo en la fracción del FMLN, actualmente ya no cuenta de los votos necesarios para superar un veto presidencial, y un acuerdo con las otras fracciones de oposición es improbable, así que se puede resumir que el Presidente de la República actualmente se enfrenta con una constelación de jugadores con veto favorable a él, así que podemos constatar que es un jugador con veto institucional poderoso, quien tiene la potestad de establecer la agenda en la mayoría de los casos.

Una limitación de su poder no surge, como normalmente es el caso, de la Asamblea Legislativa, sino de otros actores con influencia sobre él, como de la Corte Suprema y particularmente del sector empresarial, influencia que más bien se deja caracterizar como dominancia sobre el Presidente de la República, así que probablemente esté absorbido por dicho jugador con veto no institucional.

Pero vamos a investigar esta materia más adelante, cuando caracterizamos el sector empresarial como jugador con veto.

## La Corte Suprema

En los últimos años, la Corte Suprema de Justicia plenamente ha asumido el papel de un jugador con veto institucional, situación que no ha sido así siempre. El conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo ha alcanzado niveles muy altos especialmente en el periodo de gobierno de Francisco Flores, y desde entonces, no se ha podido observar un signo de la búsqueda de consenso, el conflicto se hizo público cuando el Poder Ejecutivo lanzó el Plan Mano Dura y el proyecto de “Ley Antimaras” con el fin de mostrar dureza ante de las pandillas juveniles, penando la pertenencia de jóvenes a pandillas, el uso de tatuajes y la asociación de jóvenes en la calle.

Muchos jueces se negaron a la aplicación de dicha ley, considerándolo inconstitucional, y eso provocó que el Presidente Flores públicamente criticara a dichos jueces, pero también a la Corte

Suprema de Justicia porque no instaló tribunales especiales para procesar especialmente dichos jóvenes. Más aún, el Presidente creó el ente de la “Fuerza de Trabajo Permanente”, integrado por el director de la policía y varios miembros del gabinete presidencial, el cual tenía la única tarea de ejercer presión sobre los jueces para que aplicarían dicha ley.

Consecuentemente, la Corte Suprema de Justicia declaró la ley inconstitucional.

Cuando el gobierno actual empezó su trabajo, el Presidente Saca tomó el Plan de Mano Dura y lo convirtió en el Plan Súper Mano Dura, en el transcurso de su creación llamando a mesas de trabajo a representantes de la sociedad civil y el Poder Judicial para asegurarse de su cooperación para reformar el Código Penal y Procesal Penal en tal manera que permitiera la aplicación del nuevo Plan.

Pero este Plan, aprobado por el Poder Judicial, no ha tenido el éxito esperado, así que el Poder Ejecutivo otra vez empezó a recurrir a instrumentos legales, que colisionaron con las normas constitucionales, así que el Poder Judicial se encuentra actualmente en un enfrentamiento serio con el Poder Ejecutivo, situación que impide una solución viable del problema de las pandillas juveniles.

Estas ocurrencias muestran con certeza que la Corte Suprema incorpora un jugador con veto institucional, que no fue absorbido por otros jugadores con veto institucionales, como es la situación común en otros países.

La Corte Suprema en varias ocasiones se ha negado a aplicar leyes que fueron aprobadas en el proceso tradicional de la formación de políticas, es decir, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo –los dos otros jugadores con veto institucionales- ambos aprobaron dichas leyes. La negación de los jueces y la consecuente declaración de inconstitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia muestran que se le puede identificar como un actor independiente. El enfrentamiento que siguió resultó inaplicable a las leyes del Plan de Súper Mano Dura, lo que prueba que la Corte es un jugador con veto institucional, sin que un cambio del statu quo es casi imposible.

Las leyes fueron aprobadas, pero un cambio del statu quo implica que las normas nuevas son aceptadas por todos los actores decisivos, cosa que no se dio en El Salvador, y que por lo tanto, prueba que la Corte Suprema de Justicia actualmente es un jugador con veto institucional.

- *Jugadores con veto potenciales y no institucionales*

#### El bloque empresarial

En El Salvador, existe un bloque de actores de la sociedad civil, asociados con el empresariado y el capital salvadoreño que se puede considerar, por varios razones, como un jugador con veto enormemente influyente, hasta el punto que se hace difícil comprobar si es el jugador con veto denominado poder económico que está absorbido en el jugador con veto institucional que es el Ejecutivo, o si es el Ejecutivo quien absorbe al poder económico debido a que es él que implementa las políticas propuestas y, consecuentemente, tiene la última palabra en su formación.

Estudios recientes han resumido la relación entre el Poder Ejecutivo y el sector empresarial como un ejemplo para la “captura de Estado” por parte del bloque empresarial, especialmente por su influencia en el partido ARENA. Esta presunción implica que es el poder empresarial el que controla al Poder Ejecutivo, lo que sería la absorción del jugador con veto institucional del Poder Ejecutivo por el jugador con veto no institucional del bloque empresarial. Pero para poder acercarse a una evaluación más detallada, hay que investigar la relación entre los dos jugadores con veto todavía con más profundidad, cosa que no podemos realizar en este estudio, así que nos queda solamente hacer una evaluación preliminar, que debe estar probado por otros estudios en un punto más adelante.

Lo que sí podemos discernir es la estructura superficial de la que bloque empresarial goza para ejercer su influencia sobre la formación de políticas públicas en El Salvador: Existen dos entes decisivos que determinan la manera en la cual el bloque empresarial se expresa, y éstos son, por un lado, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y, por otro lado, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

ANEP es la organización gremial empresarial más grande del país, aglutina a 38 gremiales, las cuales tienen más de 10 mil empresas en todo el país. La Asociación mantiene una relación constante con el Poder Ejecutivo y la Presidencia, se involucra en todas las actividades que podrán influir a la vida empresarial del país, lo que significa que ejerce presión en materias de la política fiscal, política monetaria, política crediticia, salarios mínimos, leyes laborales y tratados internacionales. (Whitehead 2006, p.51)

FUSADES se describe mejor como un think-tank del sector empresarial para promover el desarrollo social y económico del país, y ha dejado su huella en el diseño de las políticas económicas y sociales del país, especialmente en la reestructuración de la economía en las décadas de las ochenta y noventa.

Ambas organizaciones están claramente vinculadas con el partido ARENA, la prueba más visible para este hecho es la inserción de los representantes del poder económico en los puestos de poder político del país. Los vicepresidentes de la República y los designados a la Presidencia en los últimos gobiernos del ARENA son personas que pertenecen en una manera u otra al bloque empresarial, una mejor prueba de eso es el último gobierno, en el cual el Presidente de la República y los funcionarios públicos más cercanos a él provenían de puestos de la ANEP y de FUSADES. El actual Presidente de la República, Elías Antonio Saca González, igualmente es un empresario.

El mejor ejemplo para la conexión entre el bloque empresarial y el gobierno es la manera en la cual se abordan las temas económicos en la formación de las políticas públicas en El Salvador. El Poder Ejecutivo tiende a no permitir un debate sobre sus propuestas en dicha materia, o como una funcionaria de FUSADES nos confirmó: “Los temas económicos ni siquiera están dispuestos para negociar”<sup>196</sup>.

---

<sup>196</sup> Entrevista con Dr. Nidia Hidalgo, FUSADES, 14/3/07

Sin embargo, queda claro que existen bastantes razones por las cuales se puede considerar el bloque empresarial como un jugador con veto no institucional en las materias que son de interés para éste, regularmente tomando el papel del establecedor de agenda en dichos temas.

### Los medios de comunicación

Los medios de comunicación juegan un papel crucial en El Salvador, especialmente debido a los bajos niveles de confianza de la ciudadanía en los Poderes tradicionales. Mientras que los medios de comunicación gozan de una confianza muy alta en la ciudadanía (67.1% de la ciudadanía confía en éstos), los Poderes tradicionales carecen de dicho nivel de confianza<sup>197</sup>, lo que provoca que los ciudadanos tiendan a utilizar los medios de comunicación para presentar y resolver los problemas cotidianos de la comunidad.

Pero debido al hecho que los medios más influyentes<sup>198</sup> parecen estar alineados ideológicamente con la derecha política del país, representados en ARENA, y tomando en cuenta la cuota de publicidad que aporta el gobierno, se puede discernir que este jugador con veto potencial en la mayoría de los casos está absorbido por el jugador con veto institucional que es el Poder Ejecutivo.

La opinión pública en El Salvador parece apoyar esta tesis, una encuesta realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) en el 2003 muestra que el 59% de los ciudadanos piensan que los medios de comunicación claramente favorecen al partido ARENA (incorporando al Poder Ejecutivo desde la restauración de la democracia en el país), mientras que solamente un 2,5% piensa que los medios favorecen a los partidos de oposición. (IUDOP 2003 en Whitehead 2006, p. 56)

### La embajada de los Estados Unidos en El Salvador

Aunque este actor no es públicamente reconocido como un actor decisivo en la formación de políticas públicas en el país, no obstante, su influencia en tal proceso es enorme: Aunque su influencia ha venido decreciendo desde la época de la guerra civil, todavía juega un papel importante en materias específicas de la política nacional, como por ejemplo en la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

Debido a la colaboración entre los cuerpos de seguridad salvadoreños, la policía y el ejército y las agencias federales de los Estados Unidos en el combate hacia las pandillas, el gobierno salvadoreño, especialmente por su proyecto estrella del Plan de Súper Mano Dura, se ve endeudado con dicho país, así que en materia de seguridad interna, los Estados Unidos, mediante la embajada de éste país, definitivamente es un jugador con veto no institucional, cuya aprobación es necesaria para un cambio del statu quo en esta área.

---

<sup>197</sup> El Gobierno (60.6) y el Tribunal Supremo Electoral (59.9) cuentan de los niveles más altos de confianza, mientras que la Corte Suprema de Justicia (53.2), la Asamblea Legislativa (52.5) cuentan con niveles mucho más bajos, seguidos por los partidos políticos (39.9), que otorgan del nivel más bajo de confianza en El Salvador. (Córdova/Cruz/Seligson 2004, p.48)

<sup>198</sup> Según los entrevistados, los medios de comunicación comerciales más influyentes son la Telecorporación Salvadoreña (TCS), el Diario de Hoy y la Prensa Gráfica.

Otra materia en la cual se puede considerar a los Estados Unidos como un jugador con veto no institucional es la materia de la política exterior del país, donde se puede ver un alineamiento claro con la política de los Estados Unidos. El Salvador es el único país latinoamericano con presencia militar en Irak y ha aprobado el TLC sin mayor debate ni en el Poder Legislativo ni en la sociedad civil, aunque existen preocupaciones serias de parte de tales actores.

La prueba más clara de que los Estados Unidos es un jugador con veto en materias específicas (seguridad interna, política exterior, defensa nacional) es el contraste que existe entre la opinión pública en tales materias y las políticas que implementa el Poder Ejecutivo: Un 85,4% de la ciudadanía se muestra en contra de la política de seguir mandando tropas a Irak, con solamente un 14,6% a favor de dicha política. (IUDOP 2006, p.44), mientras que en la materia del Plan de Súper Mano Dura, la gran mayoría de la población no cree que el Plan contribuye a reducir la delincuencia en el país<sup>199</sup>, ni cree que el Tratado de Libre Comercio con los Estado Unidos va a beneficiar a la gente, más bien cree que le va a perjudicar<sup>200</sup>.

Este contraste tan grande solamente se deja explicar con la necesidad del Poder Ejecutivo de acercar sus propuestas al punto ideal de los estados Unidos, para que apoyen sus planes de gobierno. No podemos discernir en cuales otras materias los Estados Unidos tienen el poder de veto, debido al enfoque de este análisis, que no se encuentra en un *case study* de un país específico, sino en la identificación de las tendencias generales en América Central.

### La Iglesia Católica

La iglesia católica todavía goza de una influencia significativa en la formación de políticas públicas en el país, especialmente cuando se trata de temas con un cierto peso moral como justicia económica, educación, salud, derechos humanos y transparencia institucional.

El hecho que se puede considerar a la iglesia católica como un jugador con veto en ciertos momentos, se debe al alto nivel de confianza que tienen los ciudadanos en dicha institución: En una encuesta realizada por el IUDOP, la iglesia católica claramente goza del nivel más alto de confianza de todas las instituciones del país, con 42,6% de la población teniendo mucha confianza en dicha institución. Las instituciones que siguen son las iglesias evangélicas con un nivel de mucha confianza de un 33,1% y las municipalidades con un 25,2%. (IUDOP 2006)

La iglesia católica en El Salvador se muestra dividida en dos bandos, cada uno con su influencia propia y otros niveles potenciales de veto. Mientras que el sector conservador de la iglesia muestra el potencial más grande de veto, habiendo podido impedir políticas de control de natalidad y influenciando directamente a el gobierno en preguntas de educación y salud, el sector liberal de la iglesia suele tener su influencia particularmente en el pueblo, pero no parece tener el potencial de un jugador con veto, habiendo sido debilitado por los lineamientos de Roma. (Whitehead 2006, p.61)

---

<sup>199</sup> Un 63,5% creen que el Plan de Súper Mano Dura contribuye nada o poco a la reducción de la delincuencia en el país, mientras que un 21,6% cree que contribuye algo, y un 14,8% constata que contribuye mucho. (IUDOP 2006, p. 59)

<sup>200</sup> Un 52,1% constata que el TLC va a perjudicar a la gente, mientras que un 26,0% cree que no cambiará nada. Solamente un 20% de los entrevistados cree que la gente normal va a beneficiar del Tratado, mientras que 2% no responde. (IUDOP 2006, p. 33)

## *Jugadores con veto en Nicaragua*

- *Jugadores con veto institucionales y partidarios*

### La legislatura

Debido a la larga historia del bipartidismo polarizado en Nicaragua, con sus raíces en la guerra civil, todavía se ve mucha disciplina partidaria y un alineamiento ideológico claro de la mayoría de los legisladores, lo que crea una Asamblea con poco transfuguismo y fracciones claramente definidas, las cuales regularmente muestran una cohesión interna, lo que significa que – cuando goza de la mayoría necesaria para aprobar legislación sin la interferencia de otras fracciones- se puede hablar de un jugador con veto institucional que a la vez es el único jugador con veto partidario. Esta situación se dio en el gobierno de Bolaños en el periodo de 2001-2006, y en los principios del periodo anterior de Alemán, hasta cuando la fracción gobernante del PLC sufrió un quiebre interno y se dividió.

Desde las últimas elecciones de Noviembre de 2006, el partido oficial que era el partido de oposición en las dos legislaturas anteriores, el Frente Sandinista de Liberación Nacional, o FSLN, ya no cuenta con la mayoría absoluta en la Asamblea, lo que crea una situación en la cual existen varios jugadores con veto partidarios dentro del jugador con veto institucional que es la Asamblea Legislativa.

En Nicaragua, la identificación de los jugadores con veto partidarios en la Asamblea toma una importancia particular porque desde las reformas constitucionales de 1995, 2000 y 2005, es el Poder Legislativo el que predomina en la toma de decisiones y en las potestades de impedir o aprobar un cambio del statu quo. Se disminuyó la potestad del Poder Ejecutivo- y del Poder Judicial- de influir en el proceso legislativo, hasta que el único poder presidencial significativo de impedir un cambio del statu quo es el veto presidencial, que en la actual situación, podrá ser superado cuando los partidos de oposición lograrían un consenso.

Debido a la composición de la Asamblea Legislativa actual (véase el *cuadro N° 32*), se puede discernir que existen tres fracciones legislativas significativamente grandes, pero solamente dos se pueden clasificar como jugadores con veto partidarios regulares, porque es entre ellas, que en la mayoría de los casos se negocia y cuya aprobación es necesaria para un cambio del statu quo, las fracciones del FSLN, como fracción gobernante, y la fracción del PLC, como fracción opositora.

Una razón importante para dicha situación, en la cual solamente dos fracciones juegan el papel vital, es la larga tradición entre negociación y enfrentamiento entre estos partidos: El “Pacto Alemán-Ortega” de 2000 impidió la participación de otros partidos políticos en la política nacional, asegurándose así un bipartidismo puro. Dichos partidos recuperaron su personería jurídica en 2003, debido una declaración de la Corte Suprema de Justicia, pero aún así, los dos

partidos mayoritarios claramente prefieren negociar entre ellos y sin la participación de otros partidos minoritarios. (Serra, López y Seligson 2004, p. 5)<sup>201</sup>

Por lo tanto, clasificamos solamente las fracciones del FSLN y del PLC como jugadores con veto partidarios, aunque es probable que alguna de las otras fracciones pueda tomar el rol de jugador con veto cuando se da un quiebre en las relaciones entre el FSLN y el PLC, o cuando se trata de legislación delicada.

Cuadro N° 31

<i>Composición de la Asamblea Nacional de Nicaragua</i>	
<b>Partido político</b>	<b>Número de escaños</b>
<b>FSLN</b>	38
<b>PLC</b>	25
<b>ALN</b>	23 (22 +candidato presidencial Montealegre)
<b>MRS</b>	5
<b>APRE</b>	1 (ex-presidente Bolaños)
<b>TOTAL</b>	90+2 (el ex-presidente y el candidato presidencial)

#### El Presidente de la Republica

El Presidente de la República siempre es considerado como un jugador con veto institucional por su poder de vetar e incidir en la legislación, pero existen situaciones en las cuales pierde poder debido a la constelación de poderes en el Poder Ejecutivo, que no siempre aseguran un alineamiento total al punto ideal y las preferencias del Presidente, hecho que se puede observar en Guatemala, por ejemplo.

En Nicaragua, no encontramos pruebas de que el gabinete o Ministros individuales posean la potestad de tomar el papel de un jugador con veto partidario, aunque el Presidente Ortega ha tenido que incluir figuras claves de las facciones diferentes en el FSLN en el gabinete presidencial para asegurarse de su lealtad.

Por lo tanto, solamente queda de constar que en Nicaragua, no son las potestades partidarias o la composición del Poder Ejecutivo las que impiden que el Presidente actúe como un jugador con veto regularmente, pero que son sus potestades constitucionales las que limitan su poder de impedir un cambio del statu quo indeseado. Como se señala en el informe nacional de Nicaragua de esta publicación, los poderes constitucionales presidenciales no son fuertes, aunque siempre mantienen el poder de veto, poder clave en el balance de pesos y contrapesos en un sistema presidencial.

<sup>201</sup> Luis Serra, Pedro López, Mitchell A. Seligson (2004). *La Cultura Política de la Democracia en Nicaragua, Un Estudio del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL)*

## La Corte Suprema

La Corte Suprema de Justicia – aunque jugador con veto potencial- no se considera como un jugador con veto independiente y activo, particularmente por el proceso de nombramiento de los magistrados, lo que garantiza que la Corte consiste de magistrados con base partidaria, lo que efectivamente crea una situación en la cual está absorbido por otros jugadores con veto institucionales, especialmente porque según el Pacto Alemán-Ortega, se nombraron los puestos magisteriales según los porcentajes consensuados en dicho pacto.

Además, la Corte Suprema de Justicia en esta legislatura no ha mostrado su independencia de los poderes legislativos y ejecutivos, no se presenta ningún conflicto entre los poderes tradicionales actualmente, probablemente también porque el sistema judicial carece del apoyo de la ciudadanía, lo que la hace débil cuando se crea una situación de enfrentamiento, la población de Nicaragua muestra el nivel más bajo de confianza en el sistema judicial en todo Centroamérica. (Serra, López y Seligson 2004, p.72)

- *Jugadores con veto potenciales y no institucionales*

### El bloque empresarial y las instituciones financieras internacionales

Aunque Nicaragua superó las medidas de estabilización impulsadas por las entidades financieras internacionales, todavía depende de estos para recursos y para apoyo en la lucha en contra de la pobreza y la economía poca dinámica.

Por lo tanto, estos pueden impedir un cambio del statu quo en el sistema económico cuando difiere de las políticas neoliberales instaladas, así que claramente hay que considerarlos como jugadores con veto no institucionales en todas las materias económicas, aunque solamente actúan como tales en escasas ocasiones.

La negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos muestra que el sector económico nacional goza de cierta influencia, especialmente cuando se trata de materias laborales y económicas, pero no tenemos pruebas suficientes para declararles un jugador con veto activo y regular, aunque sí pensamos que varias organizaciones económicas representan jugadores con veto potenciales, las cuales ejercen su influencia cuando sus intereses se ven amenazados, pero que generalmente se mantienen pasivos.

### Los medios de comunicación

Los medios de comunicación son la institución política en la que los nicaragüenses más confían, con un nivel de 70% de confianza en el 2004 (según Serra, López y Seligson 2004, p.32), lo que les convierte en un jugador con veto potencial muy fuerte, el cual a la vez podría actuar como establecedor de agenda, incidiendo cambios del statu quo simplemente por el poder de la opinión pública.

Según los estudios, eso no es el caso en Nicaragua. Los medios de comunicación grandes están claramente posicionados entre el Sandinismo (FSLN) y una posición liberal-conservadora,

aunque algunos – según los entrevistados- muestran una mayor inclinación hacia el sector empresarial (Canal 2) o la iglesia católica<sup>202</sup>.

El FSLN compró “Radio YA” y creó el “Canal 4”, mientras que “La Prensa”, el medio escrito más importante, claramente toma una posición conservador-liberal, lo que le ubica entre el PLC y el ALN, aunque siempre ha apoyado a los dos gobiernos recientes del PLC. .

Ninguno de los entrevistados nos pudo afirmar que los medios de comunicación actúan en una manera independiente de ciertos partidos políticos y ejercen su influencia para seguir su propia agenda, así que clasificamos los medios de comunicación como un jugador con veto potencial, el cual fue absorbido por otros jugadores con veto y por lo tanto, actúa como portavoz de ciertas posiciones, sin desarrollar un punto ideal propio.

### La Iglesia Católica

En varias materias, la iglesia católica de Nicaragua ha tomado el papel de un jugador con veto para incidir o impedir legislación en áreas de su interés, así que la clasificamos como jugador con veto no institucional, particularmente en materias de alto perfil moral. El actual caso para probar esta clasificación es su papel en el tema de la penalización del aborto terapéutico. En esta discusión (presentada con más detalles en el informe nacional de Nicaragua, incluido en esta publicación) que ya lleva casi ocho años, ha podido impedir que el Movimiento Proaborto pueda ganar más seguidores y aprobar legislación que permite el aborto en ciertas circunstancias.

Particularmente se basa en el alto nivel de confianza de la ciudadanía en la iglesia católica y en el alto nivel de participación, ya que 50% de la población asiste regularmente a misas y actividades organizadas por la iglesia (Serra, López y Seligson 2004, p. 128), lo que le asegura una base amplia para ejercer su presión sobre los actores tradicionales.

### *Jugadores con veto en Costa Rica*

- *Jugadores con veto institucionales y partidarios*

#### La legislatura

Debido al rol que juega la Asamblea Legislativa en el proceso de la formación de políticas públicas y sus potestades de control sobre el Poder Ejecutivo, siempre se considera como un jugador con veto institucional en sistemas presidenciales, particularmente cuando el sistema de frenos y contrapesos se manifiesta en las normas constitucionales, como es el caso de Costa Rica.

Ahora, la pregunta que hay que investigar es la siguiente: ¿Cuál impacto tiene la composición de la Asamblea Legislativa para la formación de los jugadores con veto partidarios? ¿Existe un partido que – por su cantidad de escaños u otras razones – domina el proceso legislativo, y cual puede aprobar leyes sin necesitar el apoyo de otra fracción? ¿Qué tan fuerte es la fracción

---

<sup>202</sup> Entrevista con Damaris Ruiz, Secretaria Ejecutiva del Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, 15/2/2007

gobernante, hasta cuál punto responde al Poder Ejecutivo, qué tan disciplinada es, puede gobernar sola o carece de votos para alcanzar las mayorías necesarias para aprobar legislación?

La meta de esta sección es la identificación de jugadores con veto partidarios potenciales dentro de los jugadores con veto institucionales, decimos específicamente potenciales porque hay que tomar en cuenta que el comportamiento de los actores y la decisión de cuántos de ellos de verdad actúan como jugadores con veto depende de la materia en la cual se quiere lograr un cambio del statu quo, y que no para todas las materias los jugadores con veto son los mismos. Como ejemplo en el caso de Costa Rica, existe una coalición bastante estable a favor de un cambio en el statu quo en el sector económico, con el proyecto estrella del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC), pero esta misma coalición muy seguramente quebrará en el momento cuando el establecedor de agenda que es el Poder Ejecutivo va a introducir legislación para cambiar las normas financieras, porque en esta materia, los puntos ideales del PLN como partido gobernante y del PML, como fracción de coalición decisiva por su número de escaños no coinciden y la distancia entre dichos es inalcanzable.

Por lo tanto, vamos a intentar dar una tendencia general y una identificación de los jugadores con veto partidarios que con más regularidad interfieren en el proceso legislativo, sin poder dar la garantía que en la constelación es la misma en todas las materias o en todos los momentos de la legislatura. Lo que podemos presentar es un imagen general del trabajo político, con los actores con veto más decisivos en la mayoría de los casos, pero no podemos presentar un *case study* para cada legislación recientemente importante, con todos los actores que influyeron en la formación exacta de la legislación aprobada.

En la Costa Rica actual, tenemos una situación nunca vista antes, con una coalición multipartidista bastante estable entre la fracción gobernante del Partido Liberación Nacional (PLN), la fracción del Movimiento Libertario (PML), el Partido Restauración Nacional (PRN) y el Partido Unidad Socialcristiana (PUSC). Con los votos de todos los legisladores miembros de la coalición, se logra alcanzar la mayoría necesaria para aprobar legislación que cambia las normas constitucionales (dos tercios de los votos), lo que se necesita para aprobar el proyecto estrella del gobierno y la coalición gobernante, el TLC.

Por lo tanto, cada fracción de la coalición se puede considerar como un jugador con veto partidario, particularmente porque en la situación actual, cada voto es necesario para no perder el número de 38 legisladores, que es crucial para el gobierno. Hasta las fracciones con solamente un escaño, las cuales en otra situación no tendrían el peso político necesario para actuar como un jugador con veto partidario e interferir en la aprobación de legislación, otorgan tal impacto actualmente, lo que se presta para intentar hacer valer su peso como jugador con veto en el proyecto estrella, así como también en otras materias no relacionadas con la materia en cuestión, lo que crea mucha confusión y convierte a estas fracciones en jugadores con veto en una cantidad de materias.

Pues, establecemos que se necesita la aprobación de todos los miembros de tal coalición para un cambio del statu quo en una mayoría de materias, entonces ya identificamos cinco jugadores con veto partidarios.

**Composición de la Asamblea Legislativa de Costa Rica**

<b>Partido Político</b>	<b>Número de Escaños</b>
<b>PLN</b>	25
<b>PAC</b>	17
<b>PML</b>	6
<b>PUSC</b>	5
<b>PASE</b>	1
<b>PFA</b>	1
<b>PRN</b>	1
<b>PUN</b>	1
<b>Total</b>	<b>57</b>

Fuente: Elaboración propia

Otro jugador con veto, que en la mayoría de los casos actúa más en una manera informal e indirecta, por los mecanismos de control político explicados más adelante, es la fracción del Partido Acción Ciudadana, que se presenta como la oposición a la fracción gobernante del PLN, y que legitima su posición con el apoyo de su base y su ideología contrapuesta a la dominante.

La fracción del PAC ciertamente es un jugador con veto partidario potencial, pero no tiene el mismo impacto como las fracciones de la coalición gobernante actual, particularmente porque no posee la potestad de crear un escenario de amenaza para la fracción gobernante.

Por lo tanto, la identificamos como un jugador con veto partidario potencial, pero a la vez constatamos que en la mayoría de los casos, solamente puede actuar como tal cuando se trata de una legislación muy polémica, la cual afecta suficientemente al pueblo, para que el PAC pueda movilizar su apoyo ciudadano y en tal manera ejercer su potestad de veto. La materia económica es un ejemplo para tal ocurrencia, el PAC logró movilizar suficiente apoyo como para impedir el cambio del statu quo que hubiera seguido a una aprobación del TLC por la Asamblea Legislativa, aunque no logró imponer su punto ideal, que se defina como una renegociación del TLC.

Hay que mencionar que la cantidad de jugadores con veto partidarios en la Asamblea Legislativa de Costa Rica casi asegura que cualquier cambio del statu quo necesita mucho tiempo, y Tsebelis (2006, p.237) lo confirma: “*Muchos jugadores con veto con grandes distancias ideológicas entre ellos significan que la legislación sólo puede ser incremental.* Este hecho sería una explicación para el aparente inmovilismo de la Asamblea y el descontento de la ciudadanía: Según un estudio de la Universidad Nacional de Costa Rica de marzo de 2007, 56% de los costarricenses califican la labor de la Asamblea Legislativa durante el último año mala o muy mala, y la razón principal para esta evaluación era la lentitud en la aprobación de leyes y la toma de acuerdos<sup>203</sup>, mientras que según un estudio de LAPOP, solamente un 49% de la población confían en la Asamblea Legislativa. (Vargas, Rosero y Seligson 2005)<sup>204</sup>

<sup>203</sup> El 26,5% de los que calificaron la labor de la Asamblea Legislativa como mala o muy mala lo hicieron por la lentitud en la aprobación de leyes, el 20,1% por el trabajo inadecuado y los errores cometidos, mientras que el 18,6% creen que los legisladores son vagos y pierden tiempo en cosas sin importancia. (IDESPO-UNA 2007, p.6)

<sup>204</sup> Vargas-Cullell, Jorge; Rosero-Bixby, Luis y Seligson, Mitchell A. (2005). *La Cultura Política de la Democracia en Costa Rica. Un Estudio del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL)*, Centro Centroamericano de Población (CCP) de la Universidad de Costa Rica. San José. pp. 163

## El Presidente de la Republica

Aunque las potestades constitucionales del Presidente de la República de Costa Rica son, desde el punto de vista comparativo, débiles (Carey 1997 en Vargas, Rosero y Seligson 2006, p.4), los poderes partidarios del actual presidente Oscar Arias aseguran que actúa como un jugador con veto principal, igual que como el establecedor de agenda principal.

Según los entrevistados, Oscar Arias se aseguró de la lealtad total de los candidatos a legislador de su partido<sup>205</sup>, así que su potestad principal, el poder de vetar cualquier legislación que no coincide con sus preferencias, siempre queda como la última solución (solamente con los votos de su fracción puede impedir una superación de veto) y le asegura la posición como un jugador con veto institucional fuerte.

Además, controla el Directorio Legislativo, así que puede influir la formación de la agenda legislativa, y el Presidente de la Asamblea Legislativa, figura clave en el control sobre la Asamblea, es totalmente leal a él.

En el Poder Ejecutivo, no se encuentra ninguna figura influyente que podría actuar como un jugador con veto partidario en contra de él, tomando en cuenta que la única persona con suficiente apoyo en el pueblo igual que en el partido político y con suficiente experiencia política es el Ministro de la Presidencia, Rodrigo Arias. Pero dicha figura es absorbida por el Presidente, porque coinciden en el punto ideal igual que en sus preferencias políticas principales.

Dependiendo de la materia en cuestión, interfieren otros jugadores con veto institucionales y no institucionales que limitan su poder, así que se puede clasificar el Presidente de la República (quien absorbe el resto del las figuras del Poder Ejecutivo) como *“un actor más, uno ciertamente poderoso, pero no dominante”*. (Vargas, Rosero y Seligson 2005)

## La Corte Suprema de Justicia y la Sala Constitucional

El nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia ha asegurado que estos principalmente obedecen intereses partidarios, así que rara vez actúan como un jugador con veto independiente.

Un caso particular en el Poder Judicial es la Sala Constitucional, denominada Sala IV, establecida en las reformas constitucionales recientes: Debido al hecho que basta con el voto de diez legisladores para enviar un proyecto de ley después del segundo y antes del tercer debate a la Sala IV, que puede declarar un proyecto de ley inconstitucional y consecuentemente desecharlo.

Desde la introducción de dicho mecanismo de control legislativo, se ha usado principalmente como un mecanismo de la oposición parlamentaria, para prolongar el trámite legislativo o hasta para impedir un cambio del statu quo. La Sala IV hasta ahora no muestra una preferencia clara por un jugador con veto particular, y sus decisiones han afectado igualmente al Poder Ejecutivo y

---

<sup>205</sup> Entrevista con Luís Guillermo Solís Rivera, Coordinador Regional de Investigación y Cooperación Internacional en FLACSO, 20/3/2007

a la oposición parlamentaria, así que se puede clasificar con razón como un jugador con veto partidario independiente.

Su mayor obstáculo para tomar una posición más activa como un actor independiente es el hecho que otro actor – normalmente la oposición parlamentaria- tiene que iniciar el trámite que apodera la Sala IV para actuar como jugador con veto.

Por lo tanto, se clasifica como un jugador con veto potencial, pero no siempre activo y definitivamente no es un establecedor de agenda, careciendo de la potestad de poder introducir legislación en el proceso legislativo.

- *Jugadores con veto potenciales y no institucionales*

#### El sector empresarial

Todos los entrevistados nos confirman que hay que considerar al sector empresarial, y particularmente a las cámaras empresariales, como uno de los grupos de presión más influyentes y hasta el grupo principal. Pero su influencia en el proceso legislativo no necesariamente significa que los empresarios cuentan con el poder de veto, porque no basta con el simple hecho de que ejercen cierta influencia. Lo que importa es que pueden impedir legislación desfavorable a sus preferencias y que el establecedor de agenda, simplificadaamente el Poder Ejecutivo, necesita su aprobación para poder implementar el cambio del statu quo.

Entonces queda claro que no cada grupo de presión es un jugador con veto, lo que se necesita para tomar este rol es el peso político suficiente – o recursos vitales que se puede usar como una ventaja en la negociación y sin las cuales el establecedor de agenda no podrá mantener su posición- como para poder llenar este rol creíblemente.

En nuestra opinión, el sector empresarial goza de tales potestades, particularmente porque poseen suficientes recursos de poder amenazar al gobierno con la pérdida de su apoyo, sea financiero o moral. Esta amenaza es creíble por un lado por el hecho que el sector empresarial es vital para el desarrollo del país (trabajo, impuestos), y por otro lado porque el partido gobernante- el PLN- siempre se ha mostrado como un partido liberal, dispuesto a escuchar y apoyar las posiciones de los empresarios.

El hecho de que el país recientemente promovió la apertura comercial y la promoción de la inversión extranjera, lo que generó un dinámico sector externo y profundos cambios en la estructura de la economía costarricense (Jiménez 1998 en Vargas, Rosero y Seligson 2005), solamente aumentó las potestades de dicho sector, y a la vez comprueba el alto nivel de influencia del sector empresarial.

La manera como las negociaciones del TLC, entre el 2003 y el 2004, se llevaron a cabo, y el resultado final claramente muestra que el sector empresarial es un jugador con veto. Aunque el tratado final desfavorece a muchos sectores de la economía nacional, y claramente compromete a otros actores, los actores económicos principales salieron ganando, implicando su influencia en las negociaciones. El hecho que el gobierno de Oscar Arias se negó de renegociar el tratado, aunque se enfrenta con una oposición fuerte, hasta en las bases de su partido, muestra que todavía

ejercen su poder, y que el gobierno no puede cambiar el statu quo (no hay renegociación del tratado, hay que aprobarlo, cueste lo que cueste) sin la aprobación de este jugador con veto.

La discusión sobre el TLC ha debilitado significativamente al gobierno de Arias, y le ha costado el apoyo de muchos sectores de la ciudadanía<sup>206</sup>, así que no parece prudente que es solamente la decisión del gobierno de mantener el statu quo. Claramente existen otros actores, los cuales son cruciales para un cambio de la estrategia del TLC, y es lógico suponer que estos actores son los sectores que ganan más del tratado en su forma actual.

Por lo tanto, concluimos que el sector empresarial es un jugador con veto no institucional que regularmente interfiere en el proceso político, aunque no podemos discernir los jugadores con veto partidarios diferentes, porque esta constelación cambia con cada legislación propuesta y simplemente no es tema de este análisis.

En la tendencia general, podemos asegurar que el sector empresarial en general posee las potestades de actuar como un jugador con veto, y que existen pruebas que afirman que ha actuado en tal manera en varias ocasiones, pero no podemos detallar las facciones específicas que determinan cada cambio del statu quo.

#### Los medios de comunicación

Los medios de comunicación en Costa Rica no son muy polarizados, así que no se enfrentan con los límites ideológicos que disminuyen su espacio de movimiento como en otros países de la región, donde los medios de comunicación más bien parecen ser propiedad de un partido político específico, cuya agenda se convierte en la agenda del medio de comunicación.

En Costa Rica, al contrario, parecen tener una agenda propia muy definida, como nos confirman los entrevistados, y rara vez están absorbidos por otro jugador con veto, *“son un grupo de presión en sí, lo que menos son, son voceros. Todos tienen su propia agenda”*<sup>207</sup>, *“los medios de comunicación no son portavoces de ninguna fracción en especial, sólo cuando coincide con la línea editorial”*<sup>208</sup>.

Se clasifican como un jugador con veto porque, particularmente por el apoyo del pueblo y la confianza en los medios, pueden incidir e impedir cambios en el statu quo, y según nuestras informaciones, usan este poder en abundancia. Inciden en el cambio de un Ministro y hay varios casos en los cuales han tenido éxito, como en el caso del ex Viceministro de Educación, el cual tenía que renunciar después de una campaña en su contra en los medios de comunicación más influyentes del país.

Tradicionalmente, también son los medios de comunicación los que inciden en la creación de comisiones de investigación.

---

<sup>206</sup> Mientras que en el 2004, un 66% de la población confió en el TLC, en 2006, solamente es un 56%. Al mismo tiempo, el apoyo al gobierno nacional ha bajado de un 58% a un 53%. (Vargas/Rosero/Seligson 2006, p.46)

<sup>207</sup> Entrevista con Hannia Vega, Viceministra de Planificación Nacional y Política Económica en el MIDEPLAN, 14/6/2007

<sup>208</sup> Entrevista con Álvaro Murillo, Periodista de el periódico “La Nación”, 3/5/2007

En resumen, los medios de comunicación en Costa Rica son independientes de un cierto partido político o una cierta ideología, pero a la vez eso no significa que no son susceptibles a ciertos intereses y que tratan su influencia con la responsabilidad necesitada para establecerse como un jugador con veto responsable y así poder aportar a la gobernabilidad y el bien del país.

Muchos de los entrevistados ven los medios más bien como actores económicos que responden a una lógica empresarial, con la meta principal de aumentar sus ganancias: *“Los medios de comunicación no tienen una línea política clara, se concentran más en su agenda comercial. Entonces sacrifican la gobernabilidad del país para vender más: lo que se vende es el desprecio de la Asamblea Legislativa y las instituciones políticas en general”*.<sup>209</sup> Muchos les den la culpa que el público en general no tiene un imagen positivo de los poderes institucionales, y especialmente de la Asamblea, porque desvalorizan su trabajo.

Por lo tanto, se pueden clasificar como un jugador con veto no institucional y un establecedor de agenda, pero a la vez hay que mencionar que sus preferencias generalmente no son previsibles y que actúan en una manera poco razonable, así que crean una situación en la cual se hace difícil para los otros jugadores con veto planear sus estrategias y proponer cambios del statu quo aceptables para todos los jugadores con veto involucrados, así que eso es un jugador con veto que dificulta la búsqueda de consensos y así la gobernabilidad, aunque en ocasiones alerta a los actores de tomar en cuenta la opinión del pueblo, lo que abre la posibilidad de implementar legislación más cercana a las necesidades de la ciudadanía.

### El movimiento social

En los últimos años, surgió un actor en la escena política de Costa Rica, el cual definitivamente posee las potestades de convertirse en un jugador con veto regular y activo, aunque hasta ahora no ha mostrado su capacidad de participar regularmente en el juego político. Este actor y jugador con veto potencial es el movimiento social, el cual se creó a partir del “Combo ICE” y el cual en la actualidad incide e interfiere en el debate sobre la aprobación del TLC.

La clasificamos como un jugador con veto no institucional porque ya en varias ocasiones ha logrado impedir la implementación de un cambio del statu quo indeseable para sus integrantes: Tomamos como ejemplo el “Combo ICE”, en el cual logró impedir que la legislación ya aprobada por la Asamblea Legislativa y el Presidente de la República acerca de la privatización del Instituto Costarricense de Electricidad se implementará, y eso solamente por la fuerza de las manifestaciones y el descontento ciudadano.

Otro ejemplo sería el actual debate sobre la aprobación del TLC, en el cual el movimiento social, junto con otros jugadores con veto partidarios en la Asamblea Legislativa han logrado el cambio del trámite ordinario de un proyecto de ley a una consulta popular, cambio que introduce en el juego político, el jugador con veto que es el pueblo.

Aunque caracterizamos el movimiento social en general como un jugador con veto, hay que tomar en cuenta que los integrantes de semejante movimiento no son tan unidos como parece y

---

<sup>209</sup> Entrevista con César Zúñiga, Asesor del Diputado Guillermo Masei, Asamblea Legislativa, 26/3/2007

que existen varios jugadores con veto partidarios en el mismo movimiento, así que no se puede discernir las preferencias y el punto ideal exacto de este actor con facilidad, debido a que las facciones diferentes de dicho movimiento poseen otras metas específicas y, por lo tanto, utilizan otras estrategias y métodos de incidencia.

Aún así nos parece importante incluir este jugador con veto en las consideraciones porque no queda para cuestionar que, mientras que los parlamentos de la República Dominicana y resto de los países centroamericanos y de los Estados Unidos ya ratificaron el TLC, Costa Rica es el único país que, a la fecha de la redacción de este informe, no lo ha ratificado, lo que sin duda alguna comprueba el poder de veto que este actor tiene.

### *Jugadores con veto en Panamá*

- *Jugadores con veto institucionales y partidarios*

#### La legislatura

En la actual legislatura, la Asamblea se divide generalmente en dos fracciones: por un lado, la fracción gobernante del PRD y su aliado, el Partido Popular, y por otro lado, los otros partidos, con el Partido Arnulfista como el partido opuesto más influyente.

Pero existen varias diferencias entre las dos fracciones que hacen que no se pueda considerar ningún partido de oposición como un jugador con veto partidario. Primeramente, no poseen una ideología partidaria, lo que les hace difícil mantener la disciplina y lealtad partidaria necesaria para presentar un poder suficientemente cohesionado como para poder ejercer su influencia. En segundo lugar y conectado con el primer argumento, no tienen experiencia en la creación de alianzas estables, así que no logran unir sus diferentes intereses - y en algunos casos similares- para trabajar juntos.

Hasta ahora, la oposición en la actual legislatura no ha podido ejercer influencia en el proceso de legislatura, pero aparte de los poderes partidarios débiles, hay otra razón para eso y es que los poderes constitucionales y procedimientos legislativos no otorgan mecanismos fuertes a la oposición con los cuales podría influir y presionar, así que no tiene la oportunidad de ejercer su influencia formalmente, y se ha mostrado débil en la aplicación de sus potestades informales.

En cambio, el PRD y el PP son los únicos partidos cohesionados e ideológicamente fuertes de Panamá – según el informe nacional de esta publicación- y por su experiencia en la última legislatura, están acostumbrados a trabajar juntos y lograr acuerdos estables.

Aunque el PRD teóricamente goza de escaños suficientes de aprobar cambios en el statu quo sin el apoyo del PP, existe una relación de apoyo entre dichos partidos, hasta el punto que el Vicepresidente de la República actual es del PP, lo que muestra la influencia de tal partido, aunque solamente goza de un escaño legislativo, normalmente esta es una razón para marginar dicha fracción. El hecho que eso no ha pasado nos hace considerar al PP como un jugador con veto partidario, no obstante su debilidad legislativa, particularmente porque trae la legitimidad necesaria al gobierno del PRD. El PP generalmente es considerado como el partido que ha

liderado en la consecución de la democracia en el periodo de dictadura militar, convirtiéndole en un símbolo para el pueblo panameño, cosa que trae ciertos méritos por sus potestades políticas, que en este caso especial no necesariamente dependen de su cantidad de escaños.

Cuadro N° 33

**Composición de la Asamblea Legislativa de Panamá**

<b>Partido Político</b>	<b>Número de Escaños</b>
<b>PRD</b>	41
<b>PA</b>	17
<b>PP</b>	1
<b>MOLIRENA</b>	4
<b>Partido Solidaridad</b>	9
<b>PLN</b>	4
<b>CD</b>	3
<b>TOTAL</b>	78

EL PRD lógicamente, por ser el partido gobernante y por tener la fracción más grande en la Asamblea, que a la vez alcanza la mayoría absoluta con sus escaños sola, es un jugador con veto partidario. Su posición todavía es más fuerte por el hecho de que en Panamá, se interpreta que la mayoría absoluta, en el derecho legislativo normalmente definido como la mayoría de dos tercios de los votos, realmente contiene el voto de la mitad más uno de los votos, porcentaje que normalmente se denomina mayoría simple.

Esta definición tiene consecuencias profundas, especialmente porque significa que la mayoría de las decisiones que se harían con los votos de dos tercios, en Panamá se hacen por el voto de la mitad más uno de los votos, efectivamente creando una situación en la cual es más fácil para el establecedor de agenda regular- el Poder Ejecutivo con el partido gobernante- gozando de las mayorías necesarias y aprobando legislación.

Otra pregunta que hay que hacer tiene que ver con la relación entre el Poder Ejecutivo y el partido gobernante. ¿Puede actuar por si mismo o realmente depende del Poder Ejecutivo tanto que se puede considerar absorbido por este jugador con veto? El informe nacional apoya una posición que dice que en las últimas legislaturas, fue el Presidente - el Poder Ejecutivo- quien tenía el control total de la Asamblea, así que según esta posición, el jugador con veto partidario que es la fracción gobernante del PRD sería absorbido.

Nosotros nos ubicamos en otra posición, ya que aunque parece que el Presidente es el que manda y decide y la fracción gobernante solamente implementa las decisiones del Poder Ejecutivo, hay que tomar en cuenta que el Presidente depende de su fracción legislativa para poder ejercer su poder en la Asamblea. Por lo tanto nos parece improbable que los líderes de la fracción no tengan ninguna influencia en las decisiones para introducir nueva legislación, aunque en la mayoría de los casos, pasará en mecanismos más informales y no se verán estas discusiones en la Asamblea.

Pero considerando todo eso, nos parece prudente tomar la fracción legislativa gobernante en cuenta como un jugador con veto partidario en la Asamblea, y no solamente como una marioneta

del Poder Ejecutivo porque al fin de cuentas, es ella la que decide sobre el éxito o la derrota de las propuestas del Poder Ejecutivo.

#### El Presidente de la Republica

Según todos los estudios hechos sobre el sistema político de Panamá., el Presidente de la República goza de un poder extremo sobre las instituciones políticas tradicionales, por un lado por las potestades constitucionales que favorecen al Presidente y le dan un dominio sobre la actividad legislativa, y por otro lado, porque el pueblo panameño responde bien ante un líder fuerte en la Presidencia y le da la legitimidad necesaria como para gobernar con una mano fuerte, no obstante generalmente no confían en las instituciones. Solamente un 51,6% de la ciudadanía tiene confianza en las instituciones políticas, y una cantidad todavía menor en el gobierno nacional (46,8%). Pero según Pérez y Seligson (2007)<sup>210</sup>, esa actitud negativa ante el gobierno tiene que ver más con los casos de corrupción recientes, particularmente porque muchos panameños desean más autoridad en la política.

Consecuentemente, el Presidente de la República es un jugador con veto institucionalmente y moralmente fuerte, y por lo menos en este gobierno, el gabinete presidencial no posee una limitación de su poder, particularmente porque casi todos los miembros son figuras del partido o amigos personales, y los Ministros de la sociedad civil no poseen suficiente peso político como para poder tomar el rol de un jugador con veto activo.

#### La Corte Suprema

La Corte Suprema definitivamente no posee la independencia necesaria para tomar la posición de un jugador con veto activo, aunque tiene ciertas potestades que le otorgan el rol de un jugador con veto institucional, solamente que siempre ha estado absorbido por el Poder Ejecutivo, el cual nombra a los Magistrados y el cual tiene la potestad de reemplazarlos cuando actúan el contra de él.

- *Jugadores con veto potenciales y no institucionales*

#### Los empresarios y comerciantes

En Panamá, los empresarios siempre han tenido mucha influencia en la política del país, particularmente debido al gran impacto que tiene el Canal de Panamá y la zona franca para la economía y el desarrollo del país. El señor Machuca, consultor nacional y escritor del informe nacional incluido en esta publicación, constata que “*en Panamá, los empresarios y comerciantes son sectores que dependiendo de sus intereses pueden marcar una fuerte oposición para el gobierno de turno o convertirse en un aliado de estos para apoyar las políticas públicas que intenten implementar los Gobiernos Nacionales*”<sup>211</sup>, así describiendo muy bien el rol de un jugador con veto no institucional en la formación de las políticas de un determinado país.

---

<sup>210</sup> Pérez y Seligson (2007), *La Cultura Política de la Democracia en Panamá, Un Estudio del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL)*

<sup>211</sup> Véase la sección 5.2 del informe nacional de Panamá para más información

Existen, como siempre es el caso cuando se habla del sector económico como un jugador con veto no institucional, varias fracciones y agrupaciones que mejor se describen como jugadores con veto partidarios dentro del jugador con veto que es el sector económico, debido a sus intereses particulares, que no siempre son exactamente iguales. Machuca menciona la Cámara de Comercio y la Asociación de Ejecutivos de Empresa como las figuras claves en ejercer presión sobre los gobiernos, pero estos claramente son solamente los actores más visibles.

Otra estrategia inherente de los actores empresariales de Panamá es el intento de convertirse en jugadores con veto no institucionales, situación que conlleva la necesidad de negociar para influir indirectamente sin tener una forma constitucional de ejercer su veto, en jugadores con veto institucionales, con todas las potestades y mecanismos de control que significa este paso.

Por lo tanto, varios empresarios han fundado partidos políticos, con la única meta de ganar un porcentaje del voto suficientemente alto como para poder usar los mecanismos constitucionales y posiblemente ganarse puestos influyentes en el Ejecutivo, por ejemplo como Ministros. El mejor ejemplo para tal estrategia es el señor Ricardo Martinelli, empresario y líder del partido Cambio Democrático, el cual ganó 3 escaños en las últimas elecciones. Varios otros empresarios siguieron su ejemplo, con más o menos éxito.

#### Los medios de comunicación

Los medios de comunicación en Panamá no actúan como un jugador con veto no institucional, particularmente debido a que los dueños de los medios de comunicación más importantes del país son líderes de partidos, así que efectivamente son absorbidos por las ideologías y preferencias de dichos partidos, rara vez actuando por su propia cuenta.

#### El comité Ecuménico de Panamá

La iglesia en Panamá siempre ha tenido mucha influencia, y siempre ha actuado más cerca de la esfera política que en otros países de Centroamérica, especialmente porque el Comité Ecuménico de Panamá, organismo que se forma por varias iglesias cristianas, entre ellas la iglesia católica, la iglesia metodista y la iglesia episcopal, se entiende como un actor activo que toma una posición política con la meta explícita de “*cambiar la realidad panameña y mundial*”<sup>212</sup>.

Una consecuencia de tal filosofía es que se tiene que tomar en cuenta como un jugador con veto no institucional decisivo, por un lado por su base amplia de seguidores y por otro lado por su valor moral y los altos niveles de confianza del pueblo. La iglesia católica otorga el nivel más alto de confianza de todas las instituciones panameñas, y con un 70,5% claramente domina a los otros organismos, como a los medios de comunicación (54,0%) y la Autoridad del Canal (49,2%), especialmente en comparación con los actores constitucionales del gobierno nacional (46,8%), la Asamblea Nacional (45,1%), la Corte Suprema (43,1%) o los partidos políticos (39,5%). (Pérez y Seligson. 2007, p.49)

Por lo tanto, hay que suponer que las resoluciones que el Comité Ecuménico emite, declarando su posición a favor o en contra del statu quo en una materia particular, tienen mucho impacto en la

---

<sup>212</sup> Véase también la página Web: <http://www.ecumenismo.org/quienes.html>

ciudadanía, y por lo tanto, deben ser tomados en cuenta por los establecedores de agenda a la hora de proponer una cambio del statu quo, convirtiendo a dicho organismo en un jugador con veto no institucional decisivo, y un establecedor de agenda potencial.

#### **IV. El empoderamiento de los colectivos sociales y la emergencia de una gobernabilidad neocorporativa en la región centroamericana**

Si partimos de una concepción de formulación de la política pública basada en las relaciones de múltiples intereses sean estos públicos como privados, nos daremos cuenta que las fronteras entre lo estatal y lo no estatal son dinámicas y cambiantes, pues siempre diversos colectivos sociales intentarán modificar o influir en el proceso integral de la política pública. Por tanto, estas son el resultado de constantes y efervescentes interrelaciones e interdependencias gubernamentales, como de la sociedad organizada hacia estas.

Como bien ha quedado evidenciado en el estudio de cada uno de los países de la región centroamericana, las relaciones entre los colectivos sociales y la oposición parlamentaria varían sustancialmente de un país a otro, así por ejemplo mientras que actualmente en Guatemala tener acercamientos con la oposición legislativa tiende a ser absolutamente estratégico para la toma de decisiones, en Panamá por el contrario los acercamientos van más en función de un ejercicio de oposición y en ocasiones incluso de obstrucción.

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

El neocorporativismo radica entonces en la capacidad de estas *redes políticas – policy network –* para permanecer organizadas y articuladas más allá de una agenda coyuntural, pues de ser así estaríamos no ante expresiones neocorporativas sino más bien ante expresiones de la teoría pluralista – *issue networks –*. Sin embargo la capacidad de articulación de estas redes se encuentra profundamente determinada por el nivel de institucionalización de la participación ciudadana en los espacios públicos, como la cultura gubernamental en la rendición de cuentas.

La presente sección tiene como finalidad describir en una primera instancia el nivel de institucionalización de la cultura de rendición de cuentas y la participación ciudadana en la región centroamericana, para posteriormente identificar las principales tendencias neocorporativas presentes en la Centroamérica de hoy.

##### ***4.1 Institucionalización de una cultura de rendición de cuentas en la región centroamericana***

La construcción democrática depende de la adopción de responsabilidades por parte de toda la ciudadanía en general, tanto de la clase política y social. Nunca como antes, los conglomerados humanos han tenido mayor urgencia de revisar las condiciones por las cuales han confiado a las instituciones democráticas la protección y tutela de sus derechos fundamentales, como condición de una convivencia que tendría que ser armónica, en todo renglón de las relaciones sociales, pero que no lo es debido a las profundas disparidades del tejido social. Situación que plantea la

necesidad de redefinir las fronteras entre el Estado y la sociedad, sea a partir de una transformación, rediseño o modernización (Oszlak 1994)<sup>213</sup>.

Entonces, la falta de legitimidad lesiona al Estado de Derecho, que resulta incapaz de contener las prácticas contrarias a la ley y a la moral. En efecto, dentro del Estado de Derecho, en el curso de la consolidación democrática en América Latina aparecen, con repetida obstinación, numerosos escenarios de falta de honestidad, transparencia y seguridad jurídica, y casos incontables de inequidad. La definición más grosera y evidente de la deshonestidad es la corrupción, especialmente en la administración pública. Entre las múltiples aproximaciones prácticas de la corrupción, es la gestión y manejo deshonesto de recursos públicos o recursos en torno a una gestión pública, lo cual asume las formas de peculado, tráfico de influencias, extorsión, abuso de información privilegiada, entre otros. Es también el cobro de comisiones, pago de favores políticos, distribución de prebendas, entre otras prácticas, tanto ilegítimas como ilegales que generan un enriquecimiento ilícito.

Para las democracias centroamericanas, los efectos de las prácticas corruptas han sido todavía más perniciosos, impidiendo la consolidación de una institucionalidad básica y confiable. Es evidente que la legitimidad de un gobierno democrático está condicionada por la responsabilidad y transparencia en el cumplimiento de las funciones. En el marco de un Estado de Derecho, las y los ciudadanos, principales víctimas de la corrupción, tienen derecho a exigir limpieza en el ejercicio de las funciones públicas. El problema de la corrupción es tan grave en la región centroamericana, que en nuestra cultura política, no con poca frecuencia, encontramos manifestaciones de tolerancia hacia ella. Como si se tratara de prácticas tan difíciles de erradicar que tiene que resultarnos un hecho natural que se ha de aprender a convivir con ellas.

Aunque han pasado ya tres décadas desde que en Centroamérica se establecieron procesos formales orientados a la formulación y aplicación de políticas públicas contra la corrupción, lo cierto es que estos esfuerzos aún son vulnerables, con poco desarrollo y pobres impactos. Algunos aspectos que caracterizan el estado de la lucha contra la corrupción en la región son: (Rivera 2005<sup>214</sup>):

- Hay una brecha significativa entre la formulación de las políticas públicas y su grado de aplicación, además de no existir mecanismos adecuados para la evaluación y retroalimentación de éstas.
- Los casos de corrupción no son efectivamente detectados, las investigaciones son limitadas y las resoluciones en ocasiones son parciales. A través del procesamiento de casos de corrupción, hay numerosas áreas grises que permiten la destrucción de evidencias, la evasión de responsabilidades o el ocultamiento de los activos defraudados.
- Existe falta de integralidad en la resolución de casos de corrupción. El énfasis normalmente está puesto en la persecución y sanción de los responsables más visibles. Generalmente no se pone atención a la oportunidad y medidas requeridas para detener los casos antes que tengan consecuencias más perjudiciales, no se logran recuperar los fondos

---

<sup>213</sup> Oszlak, Oscar (1994). "II Estado y sociedad: las nuevas fronteras". En Bernardo Kliksberg (ed.), *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*, INAP, México, p. 47-77.

<sup>214</sup> Rivera S, Gustavo (2003). "Presentación" en Constitución Política de la República de Costa Rica, Editec Editores, San José

y los activos defraudados, no hay un reconocimiento de los afectados directos y se hace muy poco por formular e implementar medidas preventivas que eviten una nueva ocurrencia de los hechos en cuestión.

- Los organismos encargados de las políticas públicas y del procesamiento de los casos de corrupción operan sin integración y con presupuestos limitados. El análisis o la resolución de los casos de corrupción no se utiliza para retroalimentar la labor de implementación de políticas públicas de otras instituciones gubernamentales.
- Es restringido el ejercicio de los derechos que garantizan la participación de la ciudadanía en el ciclo de las políticas anticorrupción y del procesamiento de casos de corrupción, como el acceso a la información pública, disenso, vigilancia social, protección de denunciantes y otros.
- Existe dispersión entre grupos cívicos, gremios profesionales y empresariales, universidades y otras instituciones que cuentan con actividades o componentes anticorrupción. La comunicación entre estas iniciativas a nivel regional y local es débil, la capacidad de articulación e incidencia conjunta sigue siendo precaria y con niveles de transparencia interna que aún requieren ser mejorados.

El concepto de probidad es, dentro de sus múltiples acepciones, integridad y honradez en el obrar. Para nuestros efectos, la falta de probidad es ausencia de transparencia, que se traduce en pretendidas posiciones éticas repletas de imposturas acomodaticias, con la apariencia de lo real, tanto en el comportamiento público como en el privado. La falta de probidad suele acompañarse de diferentes estados de impunidad, y éstos generalmente se asocian con la clase política.

Gracias a la denuncia constante de las organizaciones de la sociedad civil, y a un ejercicio más libre de la libertad de expresión y del derecho a la información, hoy día podemos encontrar numerosos frentes de lucha por la eliminación de tales prácticas. El ejercicio constante de la labor de fiscalización ciudadana contribuye, en el caso de la región centroamericana, a lograr gobiernos suficientes, es decir, aquellos que cumplen honesta y eficientemente con sus funciones, para dar contenido esencial a democracias sanas que faciliten el desarrollo económico y distribuyan con justicia y equidad los frutos del crecimiento. Esos gobiernos, si erradican las prácticas deshonestas o al menos las reducen a manifestaciones mínimas, contarán con el respaldo y la confianza de los pueblos.

En la región centroamericana se usan diferentes términos para referirse a la acción de los ciudadanos a través de la cual verifican el uso de los recursos públicos en función de su eficacia y logro de objetivos en las dependencias gubernamentales. Algunos de los términos que se asocian con este tipo de acciones son: contraloría social, contraloría ciudadana y/o auditoría social.

La transparencia supone claridad de y en los procedimientos del gobierno y la administración pública. Podría afirmarse que la transparencia es un proceso por el cual las decisiones y las acciones se hacen públicas y visibles, dándose amplias explicaciones acerca de las motivaciones y razones que llevaron a adoptar tales decisiones y acciones. También, es posible afirmar que transparencia es el proceso por el cual las instituciones públicas suministran oportunamente toda la información que permite evaluar el rendimiento de esas mismas instituciones. Ahora bien, la transparencia solamente opera si los responsables de proporcionar la información están en capacidad y tienen la voluntad de hacerlo, y el receptor de la información es capaz de utilizarla para evaluar al informante bajo ciertos estándares de comportamiento.

En la Centroamérica de hoy, existe un creciente y sostenido interés por resolver los problemas de la institucionalización democrática, como base para asegurar la estabilidad y continuidad de las reformas económicas que nuestros países han venido aplicando, en la agenda del posconflicto. Además de las correcciones aplicadas a todos los programas de ajuste estructural que acrecentaron las brechas sociales y las inequidades históricas de la región, los operadores políticos han tomado conciencia de las escalas de desaprobación con que se miden las prácticas, los valores y las instituciones de la democracia, por la falta de respuestas y soluciones efectivas a las demandas ciudadanas – aunque también existe una percepción sobredimensionada acerca de la capacidad del Estado – y por el comportamiento irregular, inconsistente y deshonesto de muchos de los que ejercen cargos de elección popular, o funcionarios de los poderes públicos.

Este último, especialmente, genera una carga muy negativa en las percepciones que las y los ciudadanos tienen acerca de los mecanismos de representación política, que repercute directamente en la confianza y la credibilidad sobre esos mecanismos, lo cual se agrava por la ausencia de una cultura cívica y por las limitaciones conceptuales y los desencuentros metodológicos de la educación formal, por decir lo menos.

Este proceso de desafección política creciente todavía no es irreversible, pero se requiere de remedios y correctivos tan dramáticos como oportunos para detener la caída de las percepciones negativas. Pero esta es una tarea que deben emprender tanto los sistemas de partidos políticos en cada país – como la expresión de un mecanismo de auto-depuración de los vicios enquistados en sus estructuras formales –, como la misma vinculación ciudadana hacia las políticas públicas

Las dimensiones más comunes de participación ciudadana para la fiscalización de las políticas públicas es el nivel de gobierno local, donde a través de diferentes programas la ciudadanía puede desarrollar una relación más estrecha con las autoridades locales. En consecuencia, la misma cercanía permite resultados más notables que en aquellas prácticas que tratan de incidir en el nivel de gobierno nacional.

Al estudiar el marco jurídico de la rendición de cuentas en Centroamérica – si las constituciones políticas y las leyes establecen expresamente la obligación de las y los funcionarios públicos en rendir cuentas por sus principales acciones – se identifica que en la mayoría de los países de la región, sus constituciones no reconocen de manera explícita esta obligación. El Segundo Informe Sobre Desarrollo en Centroamérica y Panamá (2003, pp 306 – 315) menciona que en las constituciones centroamericanas no se estipula el mandato de rendir cuentas, y sólo en el caso de Costa Rica y Nicaragua el texto constitucional tiene un señalamiento claro en ese sentido<sup>215</sup>.

---

<sup>215</sup> “(...) en el caso nicaragüense la Constitución reconoce una obligación específica referida al patrimonio de los funcionarios públicos, pero no un deber genérico para la administración pública. En Panamá, la Constitución menciona la obligación de responder a peticiones y quejas respetuosas de las y los ciudadanos. Empero, esta norma es a todas luces insuficiente, pues prevé la posibilidad de calificar el tipo de las peticiones que deben ser atendidas y no obliga a los funcionarios a responder por aquello que nadie pregunta” (Segundo Informe de sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá 2003, p.307)

Cuadro N° 34

**Centroamérica: mención expresa en las constituciones, de la obligación de la administración pública de rendir cuentas. 2002**

País	Mención expresa	Referencia	Norma
Costa Rica	Sí	Artículo 11	“La Administración Pública, en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes”
El Salvador	No	Artículo 86	“Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultad que las que expresamente les da la ley”
Guatemala	No	Artículo 31 Artículo 154	“Todos los actos de la administración son públicos” “Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella”
Honduras	No	Artículo 323	“Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella”
Nicaragua	Sí	Artículo 130  Artículo 131	“Todo funcionario del Estado debe rendir cuenta de sus bienes antes de asumir su cargo y después de entregarlo. La ley regula esta materia” “Los funcionarios de los cuatro poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos”
Panamá	No	Artículo 41	“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución. El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver del término de treinta días”

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá 2003, p. 306

En Centroamérica, sólo Panamá tiene una ley de acceso a la información y en varios países no está reconocido el *hábeas data*<sup>216</sup>. Por lo general, el acceso a la información está regulado por otras leyes – no específicamente elaboradas para tratar de esta materia –, por jurisprudencia de los tribunales competentes y, en último término, por la discrecionalidad de las y los funcionarios públicos. (Segundo Informe Sobre Desarrollo en Centroamérica y Panamá 2003, p 309)

Cuadro N° 35

**Centroamérica: leyes de acceso a la información y *hábeas data*. 2002**

País	Hábeas data	Año	Acceso a la información
Costa Rica	NO		NO
El Salvador	NO		NO
Guatemala	NO		NO
Honduras	NO		NO
Nicaragua	NO		NO
Panamá	Ley N° 6	2002	Ley N° 6, Acceso a la Información Pública

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá 2003, p. 308

<sup>216</sup> El *hábeas data* es la acción que una persona interpone para tener acceso a información sobre ella o sus propietarios, o bien, para proteger la confidencialidad de esta información ante terceros.

Solís (2002, pp 101 – 103)<sup>217</sup> señala que adicionalmente al ordenamiento jurídico, sea desde la legislación constitucional como de los controles administrativos que las leyes y reglamentos específicos determinan, han de existir un conjunto de principios fundamentales que orientan la función de los empleados y servidores públicos, cuyo objeto es incrementar la honestidad, la eficacia de la gestión administrativa, así como la confianza de los ciudadanos. Estos son:

*Legalidad:* controla que los gobernantes, funcionarios, servidores públicos y, en general, la Administración, actuarán sometidos al ordenamiento jurídico y solo podrán realizar los actos o prestar los servicios públicos que autorice dicho ordenamiento.

*Igualdad:* asegura el tratamiento igualitario de todas las personas, cuestiones, temas y gestiones que se planteen ante la Administración. Por medio de este principio, se evita hacer diferencia entre dos o más personas, que se encuentren en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas.

*Neutralidad política:* conserva la independencia, objetividad e imparcialidad de los funcionarios públicos, con lo cual se evitan las influencias políticas, económicas y de cualquier otra naturaleza.

*Regularidad:* asegura que las operaciones y actos administrativos se encuentren asentados, de forma correcta, en registros contable – financieros, presupuestarios y otras clases de archivos, en los cuales se mantenga la documentación de respaldo necesaria de los negocios y políticas públicas.

*Eficiencia:* pretende que la gestión de los negocios públicos maximice los resultados, a partir de una determinada cantidad de recursos, o permita cumplir con los objetivos al menor costo posible.

*Eficacia:* garantiza la adecuada realización de las políticas públicas, así como el cumplimiento de los objetivos y metas.

*Austeridad:* asegura la adecuada asignación, adquisición y conservación de los recursos públicos.

*Transparencia:* pretende que el ejercicio del poder se realice de cara a los administrados y evita el secreto, la negociación amañada y el contubernio.

*Lealtad:* asegura que el gobierno realice en función del país, la democracia, el bien común, la libertad, la justicia y la responsabilidad.

*Probidad:* evita la corrupción pública y privada, garantiza que la función sea una actividad al servicio del orden, la justicia, la paz y la sociedad en general.

---

<sup>217</sup> Solís, Alex (2002). “Reyes sin Corona. Rendición de cuentas y evaluación de resultados”. Impresión Gráfica del Este S.A., San José.

*Responsabilidad:* pretende que los funcionarios y servidores públicos respondan por sus actuaciones desde el ámbito penal, civil, disciplinario, político, moral, etc.

Entonces, una condición necesaria para la rendición de cuentas son los controles sobre la legalidad de los actos de la administración pública, los cuales en la región centroamericana se dan de forma dispersa en los articulados de diversas leyes y reglamentos, así como por el trabajo que realizan las Contralorías Generales de la República – también llamadas Tribunal Superior de Cuentas o Corte de Cuentas – y las Procuradurías de los Derechos Humanos – conocidas como Defensorías de los Habitantes o del Pueblo –.

Cuadro N° 36

**Legislación que permite la agrupación ciudadana para participar en la gestión estatal y local en Centroamérica**

País	Constitución Política	Legislación específica	Código Municipal
Guatemala	Diversos artículos contemplan el derecho a participar en la vida política del país (arts. 57, 98, 100, 223, etc.) Por ejemplo, el art. 98 es específico para fomentar la participación ciudadana en la "planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud."	La Ley de Descentralización, en sus artículos 17 y 19, contempla los ciudadanos puedan participar de manera organizada en "en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal para facilitar el proceso de descentralización"	En su art. 58, indica que los alcaldes de la República deberán "Promover la organización y la participación sistemática y efectiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas locales." Igualmente, en su artículo 132 se considera la participación de las organizaciones comunitarias en la formulación del presupuesto municipal.
Honduras	En materia constitucional, la garantía contemplada para la agrupación de los ciudadanos es la que se da para la conformación de partidos políticos y su desempeño dentro de los mismos. Derecho de petición, (Artículo 80, Constitución de la República). Derecho a la libre asociación y reunión en relación a intereses comunes de cualquier índole de los ciudadanos/as, (Artículos 72 y 74, Constitución de la República). Derecho a la libre expresión del pensamiento, (Artículos 78 y 79, Constitución de la República).	Ley de Participación Ciudadana tiene por objeto "promover, regular y establecer las instancias y mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del Estado" (art. 1). Se denomina como mecanismos de Participación Ciudadana al Plebiscito, el Referéndum, los Cabildos abiertos municipales, la Iniciativa Ciudadana y otros señalados en la Ley (art. 3). Se enumeran las siguientes instancias la Participación Ciudadana: el Foro Nacional de Participación Ciudadana, los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental, las Mesas Comunitarias de la Participación Ciudadana (art. 6).	En su art. 302 el Código Municipal de este país dicta que "Para los fines exclusivos de procurar el mejoramiento y desarrollo de las comunidades, los ciudadanos tendrán derecho a asociarse libremente en patronatos, a constituir federaciones y confederaciones. La Ley reglamentará este derecho."
El Salvador	Se contempla el derecho de la participación ciudadana para la evaluación y mejoramiento de la administración del Estado. El art. 113 dicta que promoverán "las asociaciones de tipo económico que tiendan a incrementar la riqueza nacional mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, y a promover una justa distribución de los beneficios provenientes de sus actividades."	En el título IX, se considera la participación ciudadana para el seguimiento de la gestión municipal. El artículo 118 del Código dicta que los ciudadanos de un municipio "podrán constituir asociaciones comunales para participar organizadamente en el estudio, análisis de la realidad social y de los problemas y necesidades de la comunidad, así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos de beneficio para la misma. Las asociaciones podrán participar en el campo social, económico, cultural, religioso, cívico, educativo y en cualquiera otra que fuere legal y provechoso a la comunidad." El Código contempla la rendición de cuentas hacia los ciudadanos y cabildos abiertos informativos.	

### **Legislación que permite la agrupación ciudadana para participar en la gestión estatal y local en Centroamérica**

<b>País</b>	<b>Constitución Política</b>	<b>Legislación específica</b>	<b>Código Municipal</b>
<b>Nicaragua</b>	<p>Artículo 49: contempla que los "pobladores en general y sin discriminación alguna" tienen derecho de constituir organizaciones "con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad".</p> <p>Artículo 50: Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal.</p>	<p>El país cuenta con una Ley Nacional de Participación Ciudadana. Entre sus garantías esta ley incluye la participación para la formulación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas, en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local.</p>	<p>En su art. 37, se fomenta la participación colectiva o individual de los ciudadanos en la gestión del municipio. Igualmente, en su articulado el Código contempla la rendición de cuentas hacia los ciudadanos y cabildos abiertos informativos.</p>
<b>Costa Rica</b>	<p>En los art. 25 y 26 se garantiza el derecho ciudadano para "asociarse para fines lícitos" ya sea "para negocios privados, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios." La Constitución contempla la libertad de agruparse en partidos políticos para participar en la vida política del país (art. 98)</p>	<p>La Ley de Simplificación Tributaria crea las Juntas Territoriales Vecinales: agrupaciones conformadas por representantes de la sociedad civil y sector empresarial, quienes han de definir, planificar y decidir las prioridades viales de la comunidad, las cuales serán ejecutadas con fondos de transferencia del Poder Ejecutivo a los municipios.</p>	<p>El Código Municipal, en su artículo 57, inciso e, considera como una obligación para los concejos de distrito, "Fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos." El mismo Código obliga a los funcionarios de las alcaldías a rendir cuentas públicas.</p>
<b>Panamá</b>	<p>El artículo 236 dispone que "los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Consejos Municipales".</p> <p>La Constitución Política de la República, la Ley No. 50, Ley 105 y la Ley 106, incorporan a la función de planificación pública el principio de participación ciudadana. Creando oportunidades de vinculación ciudadana en los diversos niveles de gobierno y administración de las políticas públicas.</p>	<p>El Código Electoral define que "conforme a la Ley 19 de 9 de julio de 1980, se proceda a consultar a los ciudadanos del respectivo corregimiento para determinar si aprueban o no la revocatoria de mandato de un representante" (art. 318)</p>	<p>El artículo 152 establece que los acuerdos municipales pueden ser sometidos a referéndum afirmativo o positivo por los electores del municipio.</p>

Fuente: Actualización de Vargas & Zamuner 2006<sup>218</sup>

#### **4.2 Institucionalización de la participación ciudadana en las políticas públicas**

Edelberto Torres-Rivas (2001, p.3-4)<sup>219</sup> señala que la sociedad civil existe cuando la sociedad como totalidad puede estructurarse a sí misma y coordinar sus acciones a través de un conjunto de asociaciones voluntarias. En un sentido más operacional su existencia depende de que se formen y funcione una red de organizaciones autónomas, independientes del Estado, asociaciones voluntarias que reúnen un conjunto de ciudadanos que tienen intereses comunes, y que pueden trascender el universo privado en el que surgen por la fuerza de su existencia orgánica, asociativa. Siguiendo la argumentación de Torres-Rivas, es en la base de la sociedad civil donde se encuentra el individuo particular y sus intereses personales, y es sólo a través de la suma de intereses individuales, es decir la asociatividad y solidaridad, que la sociedad civil cobra vida.

<sup>218</sup> Vargas, Jean Paul & Zamuner Diego. 2006 "Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale", *Democrazia e Diritto*, Italia.

<sup>219</sup> Torres – Rivas, Edelberto (2001) "La Sociedad civil en la construcción democrática desde una perspectiva crítica". En: *Revista Instituciones y desarrollo*, N° 8-9, mayo 2001.

Bajo esta idea, la sociedad civil tiene una doble condición: privada en sus orígenes y pública en su dinámica, ya que es en la vida pública donde los intereses colectivos se realizan. Para Torres-Rivas se requiere de cuatro condiciones básicas para que exista una sociedad civil:

- Un conjunto de organizaciones de la más diversa naturaleza, lo que se llama una red de asociaciones (asociacionismo) que surgen desde los espacios de la comunidad
- La red de asociaciones se organizan y actúan en la vida pública de manera independiente del Estado, sus agentes y de los poderes fácticos, lo cual significa que su autonomía les permite oponerse o aproximarse a los poderes públicos, es decir, tener como referente de sus demandas y conflictos al Estado. Las asociaciones contribuyen de forma significativa a trazar el curso de la vida social, especialmente el que se origina en las estructuras del poder público.
- Se constituye un “colectivo” que no traduzca su existencia en la posibilidad de hacer vida pública, “hacer política”, de participar en el debate público como una organización político – partidaria. Las asociaciones de la Sociedad Civil no suplantán a los partidos políticos, pero en tanto modalidad de participación pública, los pueden complementar estrechamente en determinadas circunstancias
- Las organizaciones y su actuación pública tienen que hacerse conforme las normas legales, los principios que ordenan a la sociedad y que dicta el Estado de Derecho.

Bombarolo (2003, pp 258 - 259) reflexionando entorno al surgimiento de los canales institucionalizados de participación ciudadana en América Latina, señala que estos se han dado por una combinación de motivaciones internas y externas en las relaciones entre actores políticos y sociales, de las cuales se derivan de al menos cinco cuestiones principales:

- La presión continuada de las luchas populares realizadas a lo largo del Siglo XX – movimientos sociales de diversa naturaleza –.
- El debilitamiento de las economías nacionales – principalmente de las cuentas fiscales, que mermaron considerablemente la capacidad de acción del Estado –.
- La necesidad de abrir – y de controlar en algunos casos – nuevos canales para el ingreso de recursos internacionales – muchos de ellos dirigidos a organizaciones sociales –.
- El acelerado desmoronamiento de la trama social sostenida en la formalidad del mercado de trabajo – que se informalizó dejando cada vez más excluidos de filiación –.
- La presión ejercida por “el clima de la época” – conflictos ideológicos imperantes en la época –.

En el caso de la región centroamericana existe otra motivación básica que ha promovido la institucionalización de los canales de participación ciudadana, y son los fondos de la cooperación internacional y especialmente los fondos otorgados a la región para fines de reconstrucción,

posterior a los desastres naturales. Ejemplo de ello, son las ayudas internacionales que ingresaron a la región después de las secuelas del Huracán Mitch.

Adicionalmente se ha de considerar que no todos los canales de participación ciudadana poseen el mismo grado de institucionalización y en la práctica centroamericana abundan experiencias que dependen en la mayoría de los casos a la voluntad política de los actores políticos y sociales, y con ello un déficit de sostenibilidad del proceso mismo – sostenibilidad económica, política, social y técnica –. Entonces, y desde una visión general se podrían identificar las siguientes tendencias más frecuentes en la región centroamericana para la constitución de canales de participación ciudadana en las políticas públicas:

- (a) Espacios de participación ciudadana condicionados por los fondos de la cooperación internacional, o bien promovidos por esta – sea cooperación internacional gubernamental o por organizaciones no gubernamentales –.
- (b) Espacios de participación ciudadana promovidos por decisiones políticas centralizadas, es decir emanadas por el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, independientemente o no de contar con una base de apoyo de las organizaciones municipales u organizaciones de la sociedad civil para dicha resolución
- (c) Espacios de participación ciudadana promovidos por los gobiernos locales, independientemente si han sido conducidos por organizaciones de la sociedad civil o por el mismo municipio.
- (d) Espacios de participación ciudadana que se expresan por los canales institucionalizados y no institucionalizados, promovidos y ejercidos por la sociedad civil organizada en sus diversas expresiones – asociaciones, grupos comunales, grupos gremiales, organizaciones no gubernamentales, otros – que buscan influir, modificar, eliminar, denunciar o frenar una determinada política pública en el espacio nacional, regional o local; como vía de defensa de sus derechos, intereses, necesidades y percepciones – sean particulares, sectoriales o generales –.

Desde estas tendencias generales podemos encontrar en la región centroamericana en el espacio local, procesos no institucionalizados e institucionalizados, y en éste último al menos tres niveles: **(a)** alta institucionalización, **(b)** baja institucionalización y **(c)** escasa institucionalización

El primero se podría identificar como de *alta institucionalización* y se refiere a aquellos espacios contemplados en las constituciones políticas o leyes específicas, por ejemplo las leyes de participación ciudadana y en los mismos códigos municipales. Básicamente promueven la consulta ciudadana, a pesar de que en algunas experiencias – por ejemplo Nicaragua y Costa Rica –, las consultas son un requisito para la aprobación presupuestaria del gobierno local. En la mayoría de los casos de participación ciudadana bajo la modalidad de alta institucionalidad, las experiencias tienden a ser más de carácter consultivo y en algunas ocasiones llega a niveles de fiscalización – auditorías sociales – de las labores de los gobiernos locales.

En un nivel intermedio, que podemos denominar de *baja institucionalización*, se destacan las experiencias de participación ciudadana generadas en comunidades específicas y que dependen

de una serie de condicionalidades propias: voluntad política del gobierno local y de la sociedad civil; un cierto nivel de capital social.

En esta modalidad se encuentran muchas de las experiencias más progresistas, en el sentido de involucrar directamente a la participación ciudadana en la definición de diagnósticos participativos, planificación participativa, cogestión e implementación de políticas públicas, fiscalización y auditorías – emanadas por el gobierno local, sociedad civil, o procesos mixtos –, entre otros; y entre sus características principales se encuentran el hecho de que su sostenibilidad se encuentra respaldada a partir de ordenanzas y en ocasiones de partidas presupuestarias del mismo municipio, que garantizan los procesos de participación ciudadana – aún cuando algunas de las ordenanzas tienden a ser redactadas y aprobadas en un lenguaje ambiguo –.

En tercer lugar podemos identificar procesos de *poca o escasa institucionalidad*, los cuales se originan en comunidades caracterizadas por una constante confrontación entre actores sociales y políticos – como a lo interno de estos últimos –. Es en este sentido, que estos procesos parten de una dinámica de reconstrucción de las relaciones y redefinición de la cultura política. En este tipo, las partes involucradas requieren de un proceso de maduración y de comprobación de las voluntades políticas para poder dar el salto de la institucionalización y con ello dar una garantía de sostenibilidad. En estos procesos de participación ciudadana destacan las consultas, los diálogos, las negociaciones y las concertaciones; modalidades que de una forma u otra contribuyen a ejercicios de planificación participativa y de auditorías sociales.

Font & Gomà (1999)<sup>220</sup> en un esfuerzo por estructurar una tipología sobre algunos de los instrumentos participativos desde una distinción del análisis de las políticas públicas, distinguen entre aquellos mecanismos más pensados para el diagnóstico de problemas y la formación de la agenda política local, de aquellos que pretenden tener un carácter más decisional y de los que suponen la implicación en el proceso de gestión. Adicionalmente marcan una diferencia entre los mecanismos participativos en función del público principal al que van dirigidos, sean ciudadanos a título individual, organizaciones cívicas o ambos.

Finalmente la tipología propuesta establece criterios complementarios, entre los instrumentos que prevén una participación con carácter asociativo, una lógica territorial y las que adoptan criterios sectoriales. Mientras que en los mecanismos de base personal la principal distinción se establece entre aquellos pensados para implicar a grupos pequeños que se implican de forma muy intensa, respecto a los que priorizan una participación más puntual pero lo más extensa posible.

---

<sup>220</sup> J. Font, R. Gomà (1999). “La participación ciudadana en la política local”. En *Informe España 2000*, Madrid, Fundación Encuentro.

Cuadro N° 37

**Tipología de formas de participación ciudadana, según Font & Gomà (1999)**

Fase de la política pública	Participación de base asociativa			Participación mixta	Participación de base personal	
	De carácter sectorial		De carácter territorial		De tipo intensivo	De tipo extensivo
<b>Participación en Diagnóstico y Formación de la Agenda</b>	Foros y mesas sectoriales de entidades	mesas de	Consejos consultivos de Entidades a escala de barrio o distrito	Planes Estratégicos Procesos participativos temáticos	Foros temáticos Círculos de estudio Conferencia de consenso	Asambleas Audiencias Tele-democracia local
<b>Participación en la Formulación de Políticas y en la Adopción de Decisiones</b>	Consejos, comisiones y ponencias sectoriales de entidades	y de	Consejos Municipales de barrio o distrito con presencia asociativa Planes integrales	Consejos territoriales mixtos Jurados ciudadanos mixtos	Presupuesto participativo Jurados Ciudadanos Paneles Ciudadanos Encuestas Deliberativas	Referendum Consultas populares -Tele-democracia local
<b>Participación en la Gestión</b>	Gestión asociativa de servicios municipales	asociativa de	Gestión asociativa de centros cívicos y de Barrio	Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado	Gestión voluntariado por de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Font &amp; Gomà (1999)

Las relaciones de la sociedad civil organizada o no, con las estructuras de gobierno – nacional, regional o local – se encuentran sometidas a la necesidad de reflexionar constantemente una serie de transformaciones en sus esquemas formales e informales para la toma de decisiones, como en las manifestaciones políticas que de ahí se entretajan.

Situaciones que surgen en ocasiones por motivaciones internas de las instituciones políticas, de los interlocutores que las dirigen; o bien, por campañas de incidencia emanadas por grupos de la sociedad civil, quienes suelen exigir desde la transparencia hasta la inclusión y equidad, en la definición, implementación, fiscalización y evaluación de las políticas públicas, proclamando así adecuados espacios reales y efectivos de participación ciudadana en estos procesos.

Los esquemas de poder e incidencia que se crean constantemente en el espectro de la constitución de las agendas políticas del momento, están profundamente matizadas por parte de los interlocutores políticos y “*los roles*” que estos asumen, especialmente cuando se trata de iniciativas provenientes del Ejecutivo y con fuertes intereses encontrados por los parlamentarios o por la oposición extraparlamentaria que ha logrado amplificar sus intereses y posiciones.

En la región centroamericana ha resultado difícil establecer con exactitud cuáles han sido las principales metodologías de participación ciudadana empleadas y su evolución; puesto que entre las múltiples experiencias se encuentran casos que van desde procesos incipientes hasta aquellas con un fuerte sustento metodológico para garantizar la participación deliberativa, inclusiva y equitativa. Las expresiones de participación ciudadana más comunes, entre los tipos de baja y de poca o escasa institucionalidad, resultan ser los procesos de incidencia ciudadana, planificación participativa – con o sin auditoria ciudadana –, y una incipiente generación de experiencias en presupuestación participativa.

Los procesos de participación ciudadana, sean impulsados por los colectivos sociales más afectados, por instituciones gubernamentales o incluso por la cooperación internacional, en la mayoría de los casos reciben algún nivel de instrucción y acompañamiento de organizaciones públicas o privadas. Estos acompañamientos que reciben principalmente los colectivos sociales tienden a darse en los siguientes niveles:

- Apoyo técnico: a través del cual conocen formas de organización, el marco jurídico sobre el área de gestión sobre la cual se hará el ejercicio de incidencia, manuales básicos de apoyo, capacitación para líderes ciudadanos en temas relativos al área de intervención, metodologías de seguimiento de la gestión gubernamental, capacitación para gestionar fondos propios, etc.
- Apoyo financiero: generalmente algunos colectivos sociales canalizan fondos de agencias de cooperación internacional con los cuales pueden financiar las actividades de los colectivos sociales.
- Acompañamiento político: algunos colectivos sociales por su trayectoria y desarrollo técnico suelen tener reconocimiento en diferentes sectores de la sociedad. Este reconocimiento es una herramienta que sirve de apoyo en el momento en que se decida incidir sobre una determinada política pública.

En este mismo sentido, hay que mencionar la capacidad de coalición que se ha desarrollado a lo interno de los colectivos sociales, especialmente organizaciones no gubernamentales, grupos de base, sector empresarial, instituciones académicas y organizaciones sindicales – gremiales. Estas relaciones estratégicas han contribuido en ocasiones a realizar ejercicios de monitoreo y observación sobre la función pública.

Sin embargo, el ejercicio activo de los colectivos sociales en las políticas públicas tienen una serie de limitaciones, principalmente porque el soporte de la cooperación internacional ha sido un factor determinante para impulsar un trabajo más enfocado en la acción social que en la intervención política de los programas sociales, siendo entonces concurrente realidades como:

- Circunscribirse a la ayuda financiera. Generalmente las agencias de cooperación se limitan a hacer transferencias de dinero a las organizaciones para el desarrollo de proyectos. No es usual que la posición política privilegiada que tienen las agencias de cooperación internacional, sea puesta a disposición de las organizaciones de la sociedad civil para desarrollar acciones de incidencia.
- Se limita a un período de tiempo determinado. La ayuda se da para proyectos que van de uno a tres años que luego quedan sujetos a la capacidad de seguimiento de los actores involucrados.
- Falta de una sistematización de experiencias. En la mayoría de los casos ha faltado una visión estratégica por parte de los actores involucrados por sistematizar sus experiencias. En muchos casos, cuando éstas se han realizado, van más en función de satisfacer los intereses de la cooperación internacional, que de la decodificación de las realidades vividas y su reconstrucción histórica del proceso, desde la perspectiva de los actores y los desafíos encontrados.

Ávila (2006) sostiene que las organizaciones de la sociedad civil necesitan saber medir el grado de transparencia ejercido por las autoridades municipales y nacionales. Esta transparencia se expresa por la espontaneidad con que la autoridad pública brinda la información sobre las políticas públicas; por ende, a mayor información comprensible, sencilla y clara que se entrega al

público, mayor es el grado de transparencia de la gestión gubernamental. Para él, ejercer la transparencia y la rendición de cuentas claras, se relaciona con los tiempos y momentos en que se desarrolla la gestión pública. Por tanto, se requiere de una adecuada organización, con estructuras abiertas y procedimientos sencillos, los cuales permitan la adecuada implementación de una estrategia gubernamental de transparencia y rendición de cuentas.

#### **4.3 Las tendencias neocorporativas en Centroamérica: una interacción entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los colectivos sociales**

El presente estudio difiere de las posiciones conceptuales del neocorporativismo tradicional, cuya base analítica parte de estados democráticos gobernados principalmente por partidos progresistas – específicamente socialdemócratas – y cuyo foco de análisis se concentra en las dinámicas de concertación entre el Estado, el sector empresarial y el sector sindical.

Por tanto, para esta investigación y para el caso particular de la región centroamericana nos ha interesado conocer las capacidades de articulación de intereses en los sistemas presidencialistas, partiendo en una primera instancia de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, destacándose que desde el ámbito parlamentario las relaciones entre ambos poderes se dan de carácter *interpoder* e *intrapoder*.

En el primer tipo nos hemos referido a los diseños de la institucionalidad formal que regulan las relaciones, tensiones y conflictos entre ambos poderes constitucionales, en el segundo se acentúa la institucionalidad informal, siendo las relaciones entre la fracción oficialista y la oposición parlamentaria, y en donde la disciplina y la cohesión partidaria asumen matices particulares en cada sistema político centroamericano.

Sin embargo además de estas dos dimensiones por medio de las cuales se expresan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, surge otra expresión fundamental para nuestro estudio, el rol de la participación ciudadana, la cual puede ir hacia el Poder Ejecutivo, hacia el Poder Legislativo, o incluso en las interacciones entre ambos, sean estas *interpoder* o *intrapoder*.

El entramado y las combinaciones de estas interacciones son producto tanto por la deficiencia de una institucionalidad que garantice una adecuada capitalización de la participación ciudadana en las políticas públicas, pero también por limitaciones dadas por la ingeniería del sistema – principalmente del reglamento legislativo como se ha evidenciado – y las configuraciones de los resultados electorales, por generar una oposición legislativa responsable y proactiva.

Ejemplos claros son el sistema guatemalteco, que aún con una fuerte fragmentación parlamentaria y un amplio control de la oposición legislativa es difícil articular arreglos mínimos en función del interés general, mientras que en el sistema político panameño por más interés y voluntad que posea la oposición parlamentaria, la aritmética de escaños imposibilita la definición y aprobación de una agenda alterna al Poder Ejecutivo, y por ello no es de extrañar que las demandas de la sociedad sean planteadas en una primera instancia a las dependencias del Poder Ejecutivo.

Esta participación de los colectivos sociales se da por estructuras coyunturales y en una función más tradicional a la teoría pluralista, pero coexistiendo además con unas bases sociales que tienden a estar en una permanente transformación y continuidad sobre la política pública, destacándose un apogeo de las organizaciones no gubernamentales en armonía y en ocasiones en contraposición a la labor realizada históricamente por los sindicatos.

Desde la dinámica del sector empresarial, éste no solo ha mantenido su vigencia activa en su capacidad de influir en las políticas públicas, sino que a diferencia de la acción realizada por diversas organizaciones de base social, éste tiende a ser más de carácter difuminado, con poca publicidad y lejos del espacio mediático, destacándose por un uso más intensivo de recursos humanos altamente calificados. Por tanto, tampoco es de extrañar el nuevo protagonismo del sector empresarial como sector político gobernante en la región centroamericana, siendo ejemplos interesantes los casos de El Salvador y Guatemala, en los cuales personas ligadas a dicho sector han logrado insertarse inclusive en puestos estratégicos del gabinete presidencial.

Independientemente de la práctica política y las limitaciones de la institucionalidad formal como la informal, en la región centroamericana estamos frente a un proceso de creación y definición de equilibrios políticos que cada día se consolidan más en un escenario de desafección hacia la política y los políticos. Realidad que sin duda alguna tiene amplias repercusiones en las dinámicas de participación política, con el temor de las mismas tendencias autoreferenciales de algunos partidos políticos, pero ahora presentes en los colectivos sociales, en la llamada *democracia de la calle* y en la proclama de una “democratización de la voluntad popular”, que en su alma expresa un sentimiento autoritario por imponer creencias determinadas a quienes piensen de forma diferente.

En la actualidad no se debate que existe una mayor participación política democrática en la Centroamérica de hoy que en la década de los años 80's, pero difícilmente se podría considerar que la tarea por la inclusión participativa y equitativa ha sido cumplida o al menos implementada con resultados progresivos satisfactorios. Los retos siguen siendo muchos, al igual que antes, pero ello es producto de una toma de consciencia profunda de nuestras sociedades para exigir no solo mejores espacios de participación, sino y quizás más fundamental aún, mejores condiciones de vida y mejores diseños democráticos.

La calidad democrática del sistema político descansa en su capacidad para promover y consolidar el diseño de un conjunto de reglas y principios adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y de igual manera los marcos para la manifestación de las interacciones públicas y privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos sociales existentes. Es así como estas reglas de juego deben ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, para determinar la aplicabilidad correcta de una serie de principios elementales, garantizando las mismas oportunidades de igualdad y equidad de participación en la vida pública<sup>221</sup>.

---

<sup>221</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.

Asimismo, la capacidad para promover una adecuada *calidad de gobierno* está cada vez, más interrelacionada con las expresiones de legitimidad de origen y de ejercicio, como de eficacia, que exprese la acción pública. Por lo tanto, los gobiernos centroamericanos requieren dar un giro hacia un concepto de gobernabilidad neocorporativa, dejando de lado estructuras o esquemas de gestión jerárquicos (gobernabilidad jerárquica<sup>222</sup>) que harán más factible la agudización de las crisis sociales y la atrofia de la acción política.

La gobernabilidad neocorporativa descansa en la capacidad de estructurar esquemas de gobierno en los cuales el Estado ejerce el mando (dirección) de las orientaciones del proyecto de desarrollo nacional, pero la concepción de dicho proyecto y su ejecución se encuentran fuertemente vinculados con la capacidad de buscar y encontrar acuerdos armoniosos entre el sector estatal y toda una serie de actores estratégicos que son reflejo vivo de la sociedad civil.

Esta concepción no pretende restar importancia a la acción del Estado o minimizar su importancia; al contrario, la gobernabilidad neocorporativa responde a una nueva connotación de las relaciones entre el Estado y la sociedad que desecha el uso de mecanismos políticos coercitivos, para dar espacio a la emergencia de una serie de expresiones de participación y control mutuo entre ambos sectores (político y social), en función de responder oportunamente a los desafíos actuales a través del diálogo y la resolución pacífica de conflictos, contribuyendo a construir un verdadero proceso de fortalecimiento democrático centroamericano, en donde el mercado no sea la respuesta oportuna a todas las necesidades de la sociedad.

Esta concepción tiende a lograr un verdadero empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil, con independencia de su ámbito de acción (local, nacional o regional); pretende, igualmente, impulsar un proceso de cambio político por medio de la expresión del compromiso cívico de participación ciudadana en el ejercicio de la política, que al final de cuentas persigue desarrollar una visión factible de Centroamérica como región. Este proceso de democratización y de construcción de la gobernabilidad democrática no es solamente una tarea de los gobiernos, sino que exige la participación de todos los sectores de la sociedad, incluyendo el propio sector gubernamental como el empresarial y la sociedad civil.

#### ***4.4 La necesidad de desarrollar la participación en el proceso de formulación de políticas públicas***

En este estudio se han revelado los principales canales, mecanismos y dispositivos de participación ciudadana en los diferentes países de la región centroamericana. El estudio muestra que, de manera general, los mecanismos de participación ciudadana se han ido institucionalizando en las últimas décadas. Paralelamente, se han abierto espacios formales e informales de concertación a diferentes escalas.

---

<sup>222</sup> Por gobernabilidad jerárquica entendemos las estructuras de toma de decisiones que descansan en procesos piramidales, que difícilmente facultan la participación de actores estratégicos en cualquier fase de las políticas públicas; es decir es la concepción de estado fuerte como orientador y guía del desarrollo económico, político y social.

Bien que con expresiones distintas y no siempre con el mismo éxito, se están desarrollando cada vez más mecanismos de concertación en la región centroamericana. La concertación puede definirse como un modo de construcción política, asociando a los colectivos sociales al proceso de políticas públicas, y con ello generando pactos políticos – sociales.

El objetivo perseguido con la concertación es entonces la participación de todos los sectores sociales (grupos de presión, grupos de interés, sociedad civil, ONG, actores individuales) a la toma de decisiones política, promoviendo así una verdadera *democracia social*, plural e inclusiva. De esa manera se pueden generar consensos que garanticen la paz social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Se pueden distinguir dos categorías de diálogo social, que corresponden a dos enfoques diferentes de la concertación: el diálogo social de gestión y el diálogo social de consejo. El diálogo social de gestión se refiere principalmente a las negociaciones dirigidas hacia la contención de la conflictividad social. Con este tipo de diálogo se busca acercar a las partes para evitar conflictos y generar compromisos. Se trata generalmente de negociaciones colectivas bipartitas (entre sindicatos y empresarios) o tripartitas (entre sindicatos, empresarios y el gobierno), negociaciones sobre condiciones laborales, acuerdos sectoriales, negociaciones sobre la aplicación de ciertas leyes, la vigilancia al respeto de reglamentaciones, etc.

El diálogo social de consejo corresponde a procesos de concertación con una vocación más estructural, dirigidos hacia la elaboración de políticas públicas, principalmente políticas macroeconómicas, coherentes y de largo plazo. Su misión es de aconsejar el gobierno, proveer información a los parlamentos y otros decidores políticos, generar conocimiento y ser un espacio de debate. Tiene un carácter mucho más plural porque involucra a actores que generalmente no intervienen en el diálogo social de gestión como las ONG y la sociedad civil organizada. La existencia de este tipo de diálogo permite entre otras cosas asegurar una cierta continuidad entre las políticas en el tiempo, es decir que las políticas tienden a ser menos cambiantes de un gobierno a otro y más estructurales. (Petri 2007)<sup>223</sup>

Como ya se mencionó anteriormente, Font & Gomà (1999) distinguen varias formas de participación ciudadana, que intervienen en diferentes fases de la elaboración de la política pública: 1. la participación en diagnóstico y formación de la agenda; 2. la participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones; y 3. la participación en la gestión (véase el *cuadro N° 37*).

Parece que en Centroamérica, la participación se inserta principalmente en la primera fase de la elaboración de la política pública, y en menor medida en la tercera fase, pero es muy poco desarrollada en la segunda fase. Una prioridad para los sistemas políticos de la región es entonces desarrollar la participación en la segunda fase, es decir el nivel de la participación en la formulación de políticas, que corresponde, desde la presente perspectiva de análisis, a la gobernabilidad democrática neocorporativa.

---

<sup>223</sup> Dennis P. Petri, “La manière le dialogue social est conduit : Comparaisons entre la France et les Pays-Bas sur la place et le rôle du Conseil Economique et Social”, memoria presentado al curso “Enjeux du management public” del profesor Josic Maignan de Sciences Po, mimeografiado, junio de 2007.

La primera fase, – la participación en diagnóstico y formación de la agenda – ya es relativamente corriente y se desarrolla de forma heterogénea en los diferentes países centroamericanos. Se hace en cada evento electoral, cuando el pueblo tiene la posibilidad de elegir a sus representantes. Se hace constantemente mediante los medios de comunicación que critican la acción del gobierno.

Asimismo, un levantamiento social (como una huelga por ejemplo) puede poner en la agenda política una cierta temática. No obstante, es más frecuente que el Poder Ejecutivo determina la agenda política. Generalmente se da la situación contraria: los levantamientos sociales muchas veces son la consecuencia de un descontento social con una decisión política. Los colectivos sociales pueden entonces manifestar su oposición con una política pero tienen poca posibilidad de definir la agenda de la política, por lo cual los espacios entre estos y la oposición parlamentaria se convierten en un factor estratégico y determinante, que a su vez se condiciona a la capacidad efectiva y al ejercicio de poder de veto que esta última pueda desarrollar.

La tercera fase relativa a la participación en la gestión está bastante desarrollada en la mayoría de los países centroamericanos. Aquí sólo se mencionarán las experiencias recientes de presupuesto participativo y de gestión participativa en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Se subraya que dichas experiencias se desarrollaron principalmente al nivel local y municipal. La participación de la ciudadanía en ese nivel no es una necesidad absoluta cuando la administración pública es técnicamente competente.

La segunda fase, – participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones –, corresponde principalmente a la concertación mediante los pactos políticos – sociales. Es una práctica relativamente nueva en Centroamérica, pero que se está institucionalizando progresivamente. En el contexto centroamericano se pueden diferenciar dos tipos de pactos políticos – sociales: los pactos que se pueden calificar de coyunturales y los pactos que resultan de procesos de concertación institucionalizados.

Los “pactos coyunturales” son pactos que se hacen sobre un tema específico en un contexto determinado, en función de las necesidades del momento, o en torno a un conflicto como los procesos de concertación que pusieron fin a las guerras civiles en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. A menudo, esos pactos emergen en contextos de fuerte agitación social, como en el caso de Panamá en 2002, cuando el gobierno convocó una concertación para generar consensos sobre un proyecto legislativo altamente polémico y explosivo. Ese tipo de concertaciones coyunturales también se dan cuando, después de elecciones, un gobierno recién entrado tiene una mayoría legislativa inestable, y quiere asegurarse del respaldo de la sociedad civil para su política. Es lo que pasó en Costa Rica en 1998 con la iniciativa de concertación del presidente Miguel Ángel Rodríguez.

Al lado de esos pactos y concertaciones coyunturales, existen procesos de concertación institucionalizados que son más programáticos. Se trata generalmente de plataformas sectoriales de concertación, donde están representados todos los grupos de interés concernidos (sindicatos, sectores empresariales, gobierno, sociedad civil, grupos de presión, etc.). Su propósito es generar consensos y hacer recomendaciones al decisor político sobre la definición e implementación de políticas públicas. Ese tipo de procesos de concertación con un alto nivel de institucionalización existe en Honduras y Nicaragua.

En la práctica, los procesos de concertación no siempre surten el efecto deseado y los pactos políticos – sociales no necesariamente están siendo traducidos en adecuadas políticas públicas. Entonces, *¿de qué depende el éxito de un proceso de concertación?*

Es difícil evaluar o medir la incidencia de los procesos de concertación en la política pública, pues la elaboración e implementación de las políticas públicas muchas veces tienen diferentes factores explicativos y muchas veces cumulativos. A menudo, la definición de la agenda política no es la acción de un sólo actor pero el resultado de una interacción entre varios actores. Asimismo la práctica y la tendencia en la región centroamericana en materia de los procesos de concertación política señala un intenso ejercicio en las metodologías y decisiones para la definición de la agenda, pero aún escasos instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los acuerdos, para ello basta con dar un vistazo a los Acuerdos de Paz suscritos en Guatemala. El fracaso de muchos procesos de concertación se debe por lo tanto a la escasez de mecanismos de verificación y de seguimiento.

La sostenibilidad de los procesos de concertación depende, entre otras cosas, de la representatividad de los participantes, es decir que la “legitimidad” de un pacto social – político depende del involucramiento activo, receptivo y pro-activo de todas sus partes. Una concertación sólo puede ser exitosa si los actores participantes son representativos de la sociedad y no sólo representan intereses sectoriales, personales o *corporatistas* (en el sentido feudal de la palabra), sino una visión del interés general.

Asimismo, dicha representatividad depende de su amplitud temática y de la pluralidad de su representación. De manera general, entre más representativo una plataforma de concertación, más legitimidad tiene, y más difícil es para el gobierno negar sus recomendaciones. Dicho de otra forma, un gobierno no puede negar el punto de vista de una institución o de un pacto social – político consensuado y respaldado por el conjunto de actores de la sociedad (Petri, 2007).

De esta forma los colectivos sociales pueden convertirse en jugadores con poder de veto – se designarán a continuación como “jugadores con poder de veto social” – es decir que el gobierno no puede evitar ni contornarlos en el proceso de formulación de las políticas públicas. Si los colectivos sociales no participaron en el proceso de formación de las políticas públicas – ya que sea porque el gobierno no estaba dispuesto a la negociación o porque los colectivos sociales no quisieron involucrarse en los procesos de concertación – se puede esperar una reacción de militancia de los colectivos sociales para expresar su oposición.

La concertación neocorporativa supone entonces la participación de los colectivos sociales en el proceso de toma de decisiones. Con el término “colectivos sociales” se denomina al conjunto de actores sociales formales e informales – grupos de presión organizados y no organizados – que interactúan con la política. Se trata entonces de un concepto amplio que abarca organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, el sector académico, las organizaciones de base, los gremios, los medios de comunicación, las organizaciones de empresarios, las denominaciones religiosas, etc. Los colectivos sociales no obtienen su legitimidad de las instituciones políticas, pero de su supuesta representatividad de los intereses sociales. Cuando estos colectivos sociales participan en el proceso de toma de decisiones, se puede decir que comparten la capacidad de definición de la agenda con el gobierno.

Por ejemplo, si los colectivos sociales son fuertes – su fuerza puede basarse en la eficacia de su organización interna, en el número de sus afiliados o en su representatividad – tienen la posibilidad de una militancia efectiva, es decir de amenazar o hacer un uso efectivo de fuerza, lo que puede debilitar el estado de paz social. Si los colectivos sociales son débiles, el gobierno puede fácilmente negarlos, sin que eso tenga consecuencias para la estabilidad política (governabilidad), porque no tienen una capacidad real de ejercer un “poder de veto social.” Se entiende que la repercusión de los procesos de concertación es aún más fuerte cuando sus declaraciones son vinculantes. Entre más empoderados son los colectivos sociales, más influencia podrán tener en el proceso de políticas públicas.

Los principales requerimientos para el respeto de los pactos negociados son la existencia de colectivos sociales y sindicatos fuertes, así como una necesaria participación de ellos en el proceso de formulación de políticas públicas. Si los colectivos sociales participaron en el proceso es muy probable que se respetará el pacto político – social negociado. Si no hay concertación con la oposición extra-parlamentaria *a priori* – es decir que los colectivos sociales han sido involucrados desde el inicio en el proceso de toma de decisiones – la reacción de los colectivos sociales dependerá de su “poder de veto social.”

El *Cuadro N° 38* sintetiza esta idea, identificando cuatro niveles de empoderamiento de los colectivos sociales, correspondientes a cuatro categorías de gobernabilidad – o formas de gestión de gobierno: a) la gobernabilidad neocorporativa consensuada, b) la gobernabilidad neocorporativa mayoritaria, c) la gobernabilidad mayoritaria antagónica y d) la gobernabilidad mayoritaria.

No se trata de categorías cerradas, pero de escenarios posibles y cambiantes de gobernabilidad. La terminología usada extiende las categorías usadas por Arend Lijphart para la clasificación de los regímenes políticos, quien distingue las *democracias de consenso* y las *democracias mayoritarias* al campo de los colectivos sociales. En las *democracias de consenso* el régimen de gobierno es más inclusivo, plural y representativo, y la toma de decisiones se hace a través de consensos inter-partidarios. En las *democracias mayoritarias* que corresponden a regímenes de gobierno en los cuales domina el partido mayoritario y se excluyen las minorías políticas del proceso de toma de decisiones.<sup>224</sup>

La *governabilidad neocorporativa consensuada* corresponde a la situación donde el poder de definición de la agenda es compartido entre el gobierno y los colectivos sociales, lo que implica que los colectivos participaron desde el inicio en el proceso de políticas públicas y que hubo una negociación constante (a través de mecanismos formales e informales) entre el gobierno y los colectivos sociales.

Cuando los colectivos sociales participaron en el proceso de políticas públicas el respeto del pacto social negociado y la preservación de la paz social son muy probables. En la gobernabilidad neocorporativa consensuada, el compromiso encontrado es el resultado de un

---

<sup>224</sup> Lijphart, Arend (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Yale University Press.

proceso de negociación que incluye y refleja el punto de vista de los principales actores sociales y políticos.

Este escenario de gobernabilidad puede considerarse como el más democrático, en el sentido de la inclusión de la oposición extra-parlamentaria en el proceso de políticas públicas. En algunos casos puede acompañarse por la instrumentalización o la cooptación de los colectivos sociales a través de la inclusión de estos en procesos de concertación.

En la *governabilidad neocorporativa mayoritaria*, el poder de definición de la agenda es exclusivo del gobierno y los colectivos sociales no participan en el proceso de políticas públicas. En éste escenario la lógica de los colectivos sociales es “cooperativa” – es decir que están dispuestos a la negociación – y los colectivos sociales son fuertes – tienen un poder de veto social –, por lo cual el gobierno los tiene que atender a sus reivindicaciones, e incluirlos en la política pública en proceso de elaboración.

Se ha calificado de *governabilidad neocorporativa mayoritaria*, porque la participación de los colectivos sociales tiende a ser *a posteriori*, es decir sólo se les involucra cuando no queda otra alternativa. Típicamente se produce el siguiente escenario: el gobierno toma una decisión de forma unilateral, cuya reacción es la manifestación de descontento por parte de los colectivos sociales, quienes organizan un levantamiento social (un bloqueo de las vías de comunicación por ejemplo). Como los colectivos sociales tienen un poder de veto social real, el gobierno tiende a ceder y atender parcial o totalmente sus demandas. En este sentido, la participación de los colectivos sociales en las políticas públicas, sólo sirve como una herramienta para contener la conflictividad social.

Una situación que no se ha representado, es la situación donde la lógica de los colectivos sociales es cooperativa pero donde los colectivos sociales son débiles, es decir que no tienen poder de veto social. Conforme a la teoría de la elección racional (*rational choice*) el gobierno simplemente negará los colectivos sociales, y no les hará concesiones (no responderá a sus reivindicaciones) porque sabe que no tienen una fuerza de reacción.

La *governabilidad mayoritaria antagónica* corresponde al mismo escenario que la gobernabilidad neocorporativa mayoritaria: el poder de definición de la agenda es exclusivo del gobierno, los colectivos sociales no participan en el proceso de definición de la agenda y los colectivos sociales son fuertes es decir que tienen un poder de veto social. La diferencia entre una y la otra, supone que cuando los colectivos sociales se oponen a la decisión tomada por el gobierno, este último no les otorga concesiones. Como los colectivos sociales son fuertes, reaccionan con uso de fuerza, generando un conflicto social abierto con el gobierno.

En la *governabilidad mayoritaria*, los colectivos sociales no tienen poder de definición de la agenda, no participan en el proceso de políticas públicas y no tienen capacidad de reaccionar. Como los colectivos sociales son débiles, no tienen la capacidad de reaccionar, y el gobierno los ignora. Como resultado de este proceso, se excluye la oposición extra-parlamentario del proceso de toma de decisiones. Se trata de un escenario piramidal en el cual se elimina el derecho de expresión o de tribuna de la oposición extra-parlamentaria.

**El “poder de veto social”**

Fase de definición de la agenda	Fase de elaboración de la política pública	Posibilidad de ejercicio del “poder de veto social” de los colectivos sociales				Resultado del proceso	Valoración del proceso
Poder de definición de la agenda compartida entre el gobierno y los colectivos sociales	Participación de los colectivos sociales desde el inicio del proceso de políticas públicas	Negociación entre el gobierno y los colectivos sociales durante el proceso (participación de los colectivos sociales <i>a priori</i> )				Respeto de los pactos políticos por la oposición extra-parlamentaria	Gobernabilidad neocorporativa consensuada
Poder de definición de la agenda exclusiva del gobierno	Sin participación de los colectivos sociales desde el inicio del proceso de políticas públicas	Lógica cooperativa de los colectivos sociales	Colectivos sociales fuertes con “poder de veto social”	Concesiones del gobierno = militancia efectiva	Participación de los colectivos sociales <i>a posteriori</i>	Contención de la conflictividad social	Gobernabilidad neocorporativa mayoritaria
		Lógica adversarial de los colectivos sociales	Colectivos sociales fuertes con “poder de veto social”	Ausencia de concesiones del gobierno = militancia estéril	Reacción de los colectivos sociales con uso de fuerza	Conflictividad social	Gobernabilidad mayoritaria antagonica
		Pasividad de los colectivos sociales	Colectivos sociales débiles sin “poder de veto social”	Contención de los colectivos sociales	Incapacidad de los colectivos sociales de reaccionar	Exclusión de la oposición extra-parlamentaria del proceso de toma de decisiones	Gobernabilidad mayoritaria
		 <b>Nivel de progresión</b>				 <b>Nivel de empoderamiento</b> 	

Fuente: elaboración propia

En Centroamérica, no existe realmente ninguna institución representativa de los intereses de la sociedad civil, que tenga el mismo peso político que los Consejo Económico y Social que existen en muchos países del Norte de Europa. Las instituciones nicaragüenses como el CONPES (Consejo Nacional de Planificación Económica y Social) y el CONADES o las organizaciones bipartitas en hondureña (FONAC esencialmente) y panameña (Fundación del Trabajo) podrían jugar este papel de representar los intereses de la sociedad civil. Sin embargo, estas organizaciones solamente tienen un carácter consultivo – no son consultados de forma sistemática – y en el caso de Nicaragua no son representativos de la sociedad civil porque son instrumentalizados por el gobierno.

El fracaso de los pactos políticos – sociales muchas veces se explica por el cumplimiento insatisfactorio por los partidos políticos de su función de *representatividad*, es decir su función de

agregar y federar intereses y de representar toda la sociedad en su conjunto. Un requerimiento para el logro de pactos políticos y sociales es tener partidos programáticos, que no sufran de autismo parlamentario, es decir que reaccionan a las demandas sociales.

De hecho, la concertación se impone como una necesidad cuando los partidos políticos son ineficientes, inestables y no programáticos, y no promueven la inclusión social. Se ve que para muchos temas, los partidos políticos votan de preferencia por las necesidades de su circunscripción electoral y no siempre con su partido, es decir que la disciplina de voto es casi inexistente. Se estima que más del 70% de los diputados centroamericanos votan prioritariamente por las necesidades de su departamento (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, 2005).

La concertación puede fracasar cuando los actores sociales no están dispuestos a negociar y buscar compromisos. También puede suceder que los colectivos sociales tengan una agenda particular que no se refleja en la agenda final consensuada. La dificultad es que muchos grupos de presión en Centroamérica siguen teniendo una lógica *adversarial*, es decir que se limitan a ejercer un papel de oposición a los intereses sociales organizados. Corresponden a lo que el economista John Kenneth Galbraith (1952) describe como *countervailing powers*, lo que se traduciría en castellano como poderes compensatorios, cuyo único objetivo es contrarrestar el poder – que juzgan excesivo – de los actores políticos más organizados. Tales poderes compensatorios son necesarios cuando hay grandes asimetrías de poder entre sectores empresariales y salariales por ejemplo.<sup>225</sup> Sin embargo, esa lógica de oposición no permite a los actores sociales participar de forma constructiva en los procesos de concertación.

Para que tenga éxito la concertación, todos los actores sociales, tienen que pasar de una lógica adversarial a una lógica de colaboración, que va más allá de ser un simple poder compensatorio. Dicho en otras palabras, los actores sociales tienen que adoptar una actitud constructiva y cooperativa, para llegar a pactos políticos – sociales consensuados. En algunos casos, el diálogo social es mal visto porque se interpreta como una manera del gobierno de cooptar a la sociedad civil y de extender los privilegios de algunos partidos políticos, como se hizo en Nicaragua mediante el pacto entre Ortega y Alemán (1999).

La transición de una actitud de oposición a una actitud de concertación es muchas veces difícil, y es frecuente que los poderes compensatorios mismos se oponen a la concertación, que pueden considerar como riesgosa. Eso se debe al hecho que muchas veces existe una fuerte competencia interna en los colectivos sociales, y también una competencia entre los colectivos sociales, que determina su disposición a la negociación.

A menudo, los objetivos de los intereses visibles y subyacentes de los líderes sindicales, que actúan en representación de los trabajadores, son diferentes y posiblemente contradictorios. Los líderes pueden buscar el prestigio, recompensas ideológicas, o querer mantenerse en el poder mientras que los trabajadores quieren maximizar sus beneficios sociales. Por lo tanto, una huelga puede ser el reflejo de una dinámica interna por el liderazgo del sindicato y no necesariamente como una estrategia de negociación. También puede suceder que la estrategia de los líderes sindicales sea la maximización de los beneficios sociales a largo plazo, mientras que los

---

<sup>225</sup> Galbraith, John Kenneth (1952). *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, Houghton Mifflin, Boston.

trabajadores busquen la maximización de los beneficios sociales a corto plazo. (María Victoria Murillo, 2005)<sup>226</sup>

Otros factores que determinan el éxito de los pactos políticos – sociales, y que estudiaremos a continuación, son la independencia de los medios de comunicación, el nivel de institucionalización de los procesos de concertación y el nivel de organización de la sociedad civil también es crucial la capacidad de los actores políticos para cooperar, y respetar los consensos negociados. Últimamente, el éxito de un pacto político – social depende de su capacidad de resolver los conflictos sociales y de la calidad (el *performance*) de los servicios públicos prestados o de las políticas públicas implementadas (Archon Fung, 2002).<sup>227</sup>

El siguiente cuadro muestra algunos ejemplos de experiencias recientes en materia de participación ciudadana en países centroamericanos, con diferentes niveles de institucionalización. Los resultados de esos procesos de concertación presentan lecciones interesantes.

Cuadro N° 39

***Ejemplos de procesos de concertación en América Central***<sup>228</sup>

Ejemplos de procesos de concertación	Nivel de institución alización			Metodología	Actores	Ejes temáticos	Resultados
	Alto	Bajo	Escaso				
<b><i>Guatemala</i></b>							
Plan Visión de País (2006)			X	Pacto nacional para generar consensos inter-partidarios y presentar una visión de país de largo plazo	Partidos políticos, personalidades de la universidad, de la sociedad civil y de la política	Seguridad y justicia, desarrollo rural, educación, salud, nutrición, interculturalidad, macroeconomía, reforma fiscal	Muchas negociaciones y discusiones, pero poca incidencia política
<b><i>Honduras</i></b>							
La Concertación Nacional (1990-1994)			X	Iniciativa del presidente Rafael Leonardo Callejas	Fuerzas sociales y políticas, principalmente gremios	Reunir propuestas de reforma, búsqueda de consenso	Se le dio continuidad a las prácticas consulta nacional en las presidencias que le siguieron a Callejas
Comisión Ad Hoc de Alto		X		Consecuencia de la presión social y	Gobierno, sociedad civil	Las actividades extrajudiciales	Procesos de diálogo y de

<sup>226</sup> María Victoria Murillo (2003). *Sindicatos, coaliciones y reformas de mercado en América Latina*, Siglo XXI, Madrid.

<sup>227</sup> Archon Fung, "Collaboration and Countervailing Power: Making Participatory Governance Work", <http://www.archonfung.net/papers/CollaborativePower2.2.pdf>.

<sup>228</sup> Tabla elaborada a partir de la información proveída en los informes de los estudios nacionales.

Ejemplos de procesos de concertación	Nivel de institución alización			Metodología	Actores	Ejes temáticos	Resultados
	Alto	Bajo	Escaso				
Nivel (1993)				política sobre la presidencia para regular las actividades del ejército		que realizaban los órganos de seguridad y del ejército	consulta pasan a formar parte de la práctica gubernamental
Creación de varias plataformas sectoriales de concertación: FONAC, CONASIN, CNA, CC-ERP	X			Creación de varios Foros de concertación, Generación de consensos mediante negociaciones entre representantes de todos los sectores de la sociedad civil y del gobierno	Representación equitativa del gobierno y de la sociedad civil	Agricultura, medio ambiente, seguridad pública, corrupción	Generación de consensos y recomendaciones que tienen una incidencia real en las políticas públicas
<b>El Salvador</b>							
Varios foros de Consulta Ciudadana promovidos por las Comisiones Legislativas		X		El reglamento interior estipula que las comisiones legislativas deben oír en audiencia a los afectados por un proyecto legislativo, representantes de la sociedad civil	Asamblea legislativa, ciudadanos o sus representantes	Muchos temas, con énfasis en Familia, Mujer y Niñez, Juventud, Deporte y Recreación, Asuntos Municipales, Medio Ambiente y Salud Pública	Existencia de un espacio formal de participación ciudadana
<b>Nicaragua</b>							
Amplio dispositivo de espacios negociadores: CONADES, CNS, CONPES, etc.	X			Espacios de negociación y de concertación de todos los sectores de la sociedad civil	Sociedad civil, ONG	Todos los temas	Poca credibilidad y visibilidad por la multitud de los espacios de concertación
<b>Costa Rica</b>							
Iniciativa de concertación del presidente Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) para realizar un acuerdo político con todos los actores sociales para definir el		X		Diálogo con la sociedad civil para construir consensos: establecimiento de una mesa coordinadora y de comisiones temáticas, mediación, formulación de propuestas por el Ejecutivo, traducción de las	Gobierno, Sociedad civil, Universidades, Iglesia	Participación ciudadana, crecimiento económico sostenido, perfeccionamiento social justo y equitativo, asignaciones familiares, pensiones, política salarial, seguros, servicios	Decepcionantes porque no se le dio seguimiento a esa iniciativa y la mayoría de las propuestas no tuvieron incidencias en políticas públicas

Ejemplos de procesos de concertación	Nivel de institucionalización			Metodología	Actores	Ejes temáticos	Resultados
	Alto	Bajo	Escaso				
rumbo del país				iniciativas de concertación en políticas públicas		ambientales, telecomunicaciones	
<b>Panamá</b>							
Visión 2020 (1998)			X	Cohesionar a los sectores de la sociedad civil para reflexionar sobre el futuro de Panamá después de la entrega del Canal	Organizaciones de la sociedad civil, incluyendo ONG internacionales (PNUD, UNICEF), la Iglesia Católica, el gobierno, los partidos políticos	El futuro de Panamá	Se alcanzó la construcción de un Plan de consenso nacional que incluye una visión estratégica para el futuro del país
La Concertación por la Educación (2002)		X		Convocación por el gobierno de todos los sectores del país para diseñar una nueva visión de la educación	Educadores, sectores empresariales, sociedad civil, ONU	Reforma del sistema de educación	Creación de una comisión de alto nivel para la transformación integral del sistema educativo nacional
El Diálogo por la seguridad social (2005)		X		Convocatoria del Presidente a todos los sectores del país opuestos a las reformas a la seguridad social presentadas por el gobierno	Sociedad civil, incluyendo FRENADSSO	Generar consensos para la reforma de la seguridad social	Diálogo no surte los efectos deseados, pérdida de legitimidad de FRENADSSO

Fuente: elaboración propia en base a los informes de los estudios nacionales.

### *Las experiencias de concertación se enfocan principalmente en el corto plazo*

La mayoría de los procesos de concertación en Centroamérica emergen como consecuencia de un malestar social y para solucionar problemáticas de corto plazo o para evitar conflictos sociales latentes. Eso se ha visto más claramente en Panamá, Honduras y El Salvador, y también en Costa Rica. En Honduras se convocó a una concertación para responder a un malestar social respecto a la actividad del ejército. En Panamá se convocaron a concertaciones en varias ocasiones (2002, 2005), cada vez que había levantamientos sociales.

Las experiencias de concertación enfocados hacia el largo plazo son poco desarrollados y no tuvieron el éxito esperado. En este marco, se pueden mencionar a la Visión 2020 de Panamá (1998) y el Plan Visión de País de Guatemala (2006). Ese tipo de concertación también puede hacerse a través de dispositivos institucionalizados, tal como existen en Honduras y Nicaragua.

Una tercera categoría de procesos de concertación serían las concertaciones convocadas por gobiernos iniciando un nuevo período constitucional. Ejemplos de eso son la Concertación Nacional en Honduras convocada por el presidente Callejas (1990-1994) y la iniciativa de Concertación del presidente Rodríguez en Costa Rica (1998-2002). En el caso de Honduras, la Concertación de ese tipo se ha ido institucionalizando, pero en Costa Rica tuvo poca incidencia.

De manera general parece que se otorga más importancia al proceso de concertación como tal, y mucho menos a su resultado, es decir las repercusiones o la incidencia que puede tener la concertación en el proceso de toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas. En muchos casos, los colectivos sociales se preocupan prioritariamente por la agenda y no por el *outcome* de la concertación. Eso se debe a que los colectivos sociales no tienen la capacidad suficiente para participar en la implementación e ejecución de las políticas públicas, o porque al gobierno no le interesa darle seguimiento a la concertación.

En cuanto a las principales tendencias temáticas de la concertación en Centroamérica, cabe subrayar que son muy heterogéneas, y como ya lo mencionamos, muchas veces están ligadas con preocupaciones coyunturales específicos del país. En muchos países existe una preocupación por el tema de la seguridad pública (Honduras, El Salvador, Guatemala), la seguridad social y salud pública (Costa Rica, Guatemala, Panamá, El Salvador), el medio ambiente y el desarrollo rural (Costa Rica, Guatemala, El Salvador) y la educación (Guatemala, Panamá). El tema de la corrupción es un tema muy mediatizado en toda Centroamérica, pero que solamente en el caso de Honduras fue debatido en un proceso de concertación.

*La institucionalización de la participación ciudadana no necesariamente garantiza una incidencia en la política pública*

Interesándose por los efectos y resultados que han tenido esos procesos de concertación en Centroamérica, se puede considerar que el peso político de los mismos depende, entre otros factores, de su nivel de institucionalización. De manera general, se puede decir que, paradójicamente, entre más alta la institucionalización de un mecanismo de participación ciudadana, menos incidencia tiene en la formación de políticas públicas.

La institucionalización de la concertación puede favorecer los actores más organizados, como los sectores empresariales, en detrimento de los sectores menos organizados y con intereses muy dispersos, cuya capacidad de definir la agenda es muy limitada.

En países como Nicaragua, El Salvador o Guatemala la participación ciudadana tiene valor legal y constitucional, y existen muchos mecanismos de concertación con un alto nivel de institucionalización pero su incidencia en la formación de políticas públicas es muy limitada. En Nicaragua, el gran número de dispositivos de concertación (existe una cincuentena de plataformas de concertación como el CONADES, el CONPES o los Consejos de Poder Popular)

limita la visibilidad y credibilidad al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil. El alto nivel de institucionalización no permite a estos actores sociales hacerse escuchar por el gobierno. Eso se debe también al hecho que en Nicaragua una cantidad importante de las organizaciones de la sociedad civil están ligadas al partido oficialista FSLN y muchas veces están siendo instrumentalizados por el, bien que existen ONG que no responden al gobierno.

Las movilizaciones sociales que surgen como reacción a un contexto coyuntural determinado tienen una incidencia política mucho más fuerte que los mecanismos de concertación con alto nivel de institucionalización, como lo muestran ejemplos recientes de Costa Rica, Panamá, Guatemala. La única excepción es Honduras que cuenta con un gran número de foros sectoriales de concertación (como el FONAC, el CONASIN, el CNA o el CC-ERP) con un alto nivel de institucionalización que tuvieron una incidencia política considerable. Se puede considerar que la consulta de la sociedad civil forma parte de la construcción política del país.

En la mayoría de los casos la institucionalización de la participación ciudadana no necesariamente es una garantía para su efectividad. En Costa Rica, por ejemplo, iniciativas ciudadanas informales y “coyunturales” no institucionalizadas lograron definir la agenda parlamentaria. Las movilizaciones sociales del 2000 (que tomaron la forma de huelgas, bloqueos de calles, huelgas de hambre, marchas, peticiones, etc.) conllevaron hacia el retiro del llamado “Combo del ICE”. Esas movilizaciones tenían un nivel de institucionalización muy bajo pero tuvieron una incidencia real en el proceso legislativo, pues constituyeron una efectiva “oposición extraparlamentaria” y lograron imponer que se retirase un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa. Otro ejemplo de esa forma de “oposición extraparlamentaria” sin ningún nivel de institucionalización son las movilizaciones sociales “coyunturales” del 2004 que fueron un factor para el impedimento del tratamiento del “Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos” (el TLC) en la Asamblea Legislativa. En ambos casos, las movilizaciones sociales tuvieron un poder de definición de la agenda política, y se convirtieron en *veto players*.

Cuando no están institucionalizadas, las experiencias de concertación muchas veces existen gracias al apoyo financiero y técnico de la comunidad internacional (cooperación internacional gubernamental u organizaciones no gubernamentales). Eso se ha visto mucho en Nicaragua, pero se puede considerar que es un rasgo que se aplica a la mayoría de los países centroamericanos. En Panamá también destaca el apoyo técnico y metodológico del PNUD y de UNICEF al proyecto de concertación Visión 2020 a finales de los noventa. No obstante, parece que durante la última década la cooperación internacional perdió el interés por la subregión centroamericana.

*El nivel de organización interna de los colectivos sociales determina en gran parte su peso político*

Otro factor determinante de la capacidad de los colectivos sociales para influenciar la agenda política, es su nivel de organización interna. Los estudios de casos demuestran que en los países donde la sociedad civil está muy desorganizada, la participación ciudadana tiene poca incidencia en las políticas públicas. Es el caso de Honduras, por ejemplo, donde los sectores sindicales y gremiales, y la sociedad civil en general, perdieron mucha credibilidad en los últimos años, y sus actividades tienen poca incidencia en la toma de decisiones porque sus intereses son sectoriales y las protestas no se acompañan de propuestas. Lo mismo pasa en Guatemala donde el enorme

fraccionamiento y la falta de coordinación de la sociedad civil, pero también del sistema de partidos, no les permite tener una influencia política real. En el caso guatemalteco eso se debe a la inexistencia de un adecuado sistema de incentivos formales e informales para la coordinación de los colectivos sociales y de los partidos políticos.

María Victoria Murillo (2005), en su análisis comparativo sobre la interacción entre el gobierno y los colectivos sociales en Latinoamérica, llega a la misma conclusión, que el poder de negociación de un colectivo social depende del número de afiliados. Establece una relación empírica en Venezuela, México y Argentina, afirmando que el nivel de organización de los colectivos sociales, así que el grado de coordinación entre ellos, determina en gran medida su influencia política.

Los grupos de presión muchas veces nacen en un contexto de desafección política de parte de los ciudadanos, que puede estar ligado con la pérdida de credibilidad de los partidos políticos tradicionales, la percepción de la corrupción de la clase política, la ingobernabilidad social, entre otros factores. Los grupos de presión capitalizan esos sentimientos en la población, que suelen ser más fuertes en países que tienen o han tenido un sistema de partidos bipolar o multipartidista bipolar (Honduras, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador), para hacer avanzar su propia agenda política. Sin embargo, la eficacia depende su nivel de organización interna y de su capacidad de coordinación con otros grupos de presión.

La coordinación de los colectivos sociales es muy difícil por su heterogeneidad, sus diferentes agendas y sus diferentes metodologías de trabajo, e implica un esfuerzo previo de alineamiento y de armonización, en el cual la cooperación internacional podría contribuir. La multiplicidad de las organizaciones, que no siempre tienen la capacidad técnica, los recursos y la experiencia necesaria, dificulta igualmente la coordinación de las ONG, y limita su capacidad de hacer incidencia en la política.

En Costa Rica o Nicaragua los colectivos sociales tienen niveles organizativos que les permite tener un peso relativamente grande en consecuencia. Especialmente en Nicaragua, el grado de coordinación de las ONG es relativamente alto, con instituciones como la Coordinadora Civil o la FONG (Federación de ONG). Esa tendencia también se ha visto últimamente en Panamá donde desde principios de los noventa, se creó el MONADESO, para articular y coordinar los intereses de gremios, sindicatos y grupos estudiantiles. En Honduras existe la Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONO).

### *Los sectores empresariales, los medios de comunicación y la Iglesia dominan los procesos de concertación*

En cuanto a los actores involucrados en los procesos de participación ciudadana y de concertación, destaca el peso político considerable de los sectores empresariales, en especial en Honduras, Guatemala, El Salvador y Costa Rica, parece ser una constante en todos los países de América Central. Eso se debe a su alto nivel de organización interna, que le permite ejercer una influencia permanente sobre la actividad de los poderes ejecutivo y legislativo. Por lo tanto, la influencia de las Cámaras de Comercio no puede ser subestimada.

Lo mismo vale para los medios de comunicación que en la mayoría de los países centroamericanos, especialmente en Guatemala y Honduras, tienen un peso importante en definir la agenda política. Muchas veces los medios de comunicación están ligados con los sectores empresariales y presenta una fuente de información no siempre objetiva. En algunos países (como Honduras, Nicaragua y Costa Rica) donde la oposición parlamentaria es muy débil, los medios de comunicación, algunas veces, juegan un papel de oposición al gobierno.

Un actor prominente de la concertación es la Iglesia (católica y evangélica) que en muchos países (especialmente en Guatemala y Honduras) sigue teniendo un papel importante, por el considerable peso moral que tiene, bien que está disminuyendo progresivamente. En algunas ocasiones la Iglesia interviene como mediador en los conflictos sociales. Las Iglesias también trabajan mediante ONG caritativas y de trabajo social. En Honduras, representantes de diferentes iglesias participan activamente en la política, presentándose a cargos electivos. En Panamá, la Iglesia ha criticado abiertamente el gobierno en diversas ocasiones y se ha expresado sobre temas de política nacional.

Otros grupos de presión son los sindicatos, los gremios, los movimientos estudiantiles cuya importancia varía según los países y, como ya se ha mencionado, de su nivel de organización y coordinación. Los movimientos estudiantiles tienen mucha fuerza en todos los países centroamericanos, especialmente en Panamá y Nicaragua.

Finalmente, las ONG y la sociedad civil se constituyen con frecuencia como grupos de presión, y en algunos casos pueden llegar a asumir un papel de oposición extraparlamentaria. En Panamá, por ejemplo, varias ONG nacionales (Justicia y Paz, Instituto Panameño de Desarrollo Municipal) e internacionales (Transparencia Internacional) se convirtieron en un contrapeso al Poder Ejecutivo.

Para ser completo, se tiene que mencionar el gran peso que tienen las organizaciones internacionales en la política de algunos países centroamericanos. En este estudio se ha mencionado la influencia de la embajada de Estados Unidos en El Salvador o de las instituciones financieras internacionales en Nicaragua. Puede suceder por ejemplo que una organización internacional condicione su ayuda financiera al apoyo a ciertas medidas políticas.

Los grupos de profesionales organizados generalmente no tienen una capacidad de movilización muy fuerte en los países centroamericanos porque son grupos con intereses muy sectoriales y específicos. En consecuencia, su incidencia política es relativamente débil. La única excepción son los sindicatos de los empleados de los diferentes servicios públicos, en especial las organizaciones de maestros y profesores, que tienen una capacidad de movilización importante en la mayoría de los países centroamericanos. De la misma manera, la Academia es un actor poco visible en Centroamérica, excepto en El Salvador y Costa Rica donde interviene de forma puntual en procesos de concertación específicos. Hay que añadir a eso las organizaciones de agricultores que mantienen mucho peso en Guatemala, Costa Rica y Nicaragua. Guatemala es el único país de Centroamérica donde el ejército, y sobretodo las organizaciones de veteranos, tiene un peso significativo.

Una condición para el éxito de la concertación es la existencia de colectivos sociales fuertes y organizados. El peso político de los colectivos sociales también depende de la voluntad del

gobierno para involucrar a los colectivos sociales en la formación de políticas públicas, pero de manera general se puede decir que sólo los colectivos sociales más organizados y representativos pueden considerarse como un interlocutor serio del gobierno.

La situación general de los colectivos sociales en Centroamérica es muy heterogénea, pero se puede afirmar que los sindicatos, y las organizaciones de trabajadores en general, están en una posición de fuerza asimétrica en comparación con los sectores empresariales, porque tienen niveles organizativos inferiores. La mayoría de los colectivos sociales en Centroamérica también son muy sectoriales, es decir que sus intereses son muy específicos y no tienen una visión general para el país.

Durante las últimas décadas, los colectivos sociales han ido perdiendo fuerza con el proceso de privatización de empresas públicas y de desindustrialización de la economía, principalmente de los sectores de la construcción. En algunos países de Centroamérica, como en Honduras, se nota una tendencia de pérdida de credibilidad de los colectivos sociales, si se compara con su situación hace medio siglo. Los colectivos sociales siguen teniendo una influencia política considerable en Nicaragua, Panamá, y en menor medida en Costa Rica. En Nicaragua y El Salvador, los colectivos sociales intervienen en el proceso de formación de la ley.

En el contexto centroamericano se destaca la escasa influencia sobre los partidos políticos de los colectivos sociales, principalmente del sindicalismo, pues en la actualidad no existen partidos políticos vinculados a organizaciones sindicales, lo que se debe parcialmente a su alto nivel de fragmentación. Esta situación dificulta la comunicación entre los colectivos sociales y la política porque permitiría canalizar sus demandas por medio de los partidos políticos. Al inverso, los colectivos sociales se vuelven más influyentes cuando los partidos políticos son débiles y las posibilidades del Poder Ejecutivo están constitucionalmente y contextualmente limitadas.

#### ***4.5 La escasa utilización de la iniciativa legislativa nacional***

Cabe mencionar la iniciativa legislativa popular que es una herramienta institucional que tienen los ciudadanos para ejercer la oposición extra-parlamentaria. La iniciativa popular se refiere a la posibilidad de un cierto número de ciudadanos para presentar una petición, generalmente dirigida a la Asamblea Legislativa, para que se tome en consideración una proposición de ley. La iniciativa legislativa popular solamente existe en Guatemala, en Nicaragua y desde 2002 en Costa Rica, pero se puede considerar como una tendencia en Centroamérica hacia la generalización de la iniciativa popular.

Cuadro N° 40

**La iniciativa legislativa popular a nivel nacional en América Central**

	Iniciativa popular	Requisitos		Campo de aplicación	Utilización
Guatemala	Sí	Cinco ciudadanos	mil	Únicamente para proponer reformas constitucionales (277). El pueblo no tiene el derecho de iniciativa legislativa (art. 174).	No
Honduras	No				
El Salvador	No				
Nicaragua	Sí	Cinco ciudadanos	mil	Todos los temas excepto “leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos” (art. 140, Const.)	No
Costa Rica	Sí	Un mínimo de 5% del cuerpo electoral + 1 diputado		Todos los temas excepto “proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.” (art. 123, Const.)	No
Panamá	No				

Fuente: Elaboración propia y Base de Datos Políticos de las Américas. Universidad de Georgetown<sup>229</sup>

Más que una herramienta de democracia directa, la iniciativa popular permite a la ciudadanía convertirse en un jugador con capacidad de definición de la agenda. En efecto, mediante la iniciativa popular, – en los países donde existe esta posibilidad –, la ciudadanía tiene el derecho de iniciativa de ley, que es un derecho compartido con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Si la iniciativa popular se concretiza, será tramitado en el Parlamento, como cualquier otra iniciativa de ley.

La introducción de un jugador con capacidad de definición de agenda adicional – la ciudadanía mediante la iniciativa popular para la proposición de leyes – permite a los colectivos sociales influir en el proceso de formulación de políticas públicas. La iniciativa popular, retomando el marco interpretativo de Tsebelis, puede de esta forma convertirse en una posibilidad de neutralizar un jugador con poder de veto existente. La existencia de la iniciativa popular en cierta medida pone en pie de igualdad a los colectivos sociales y los poderes políticos.

Sin embargo, mucho depende del nivel de exigencia de la recolección de las firmas necesarias para concretizar la iniciativa de ley. En Nicaragua y Guatemala, el requisito para una iniciativa popular para la formulación de leyes sólo es de 5 000 firmas, lo que parece relativamente fácil de alcanzar. Sin embargo, en ninguno de esos países se ha utilizado. En Costa Rica el requisito para la iniciativa popular – el 5% del cuerpo electoral, lo que representa aproximadamente 130.000 firmas – es bastante alto. Además, el funcionamiento de la Asamblea Legislativa es tan burocrático y lento, de forma que una propuesta legislativa presentada por un ciudadano tiene poca posibilidad de discutirse.

No obstante, en los tres países donde existe la iniciativa popular, nunca se ha utilizado. La poca utilización de la iniciativa popular posiblemente se debe a su carácter provisional. Se puede

<sup>229</sup> Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) Iniciativa popular. *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Leyes/iniciativa.html>. 26 de septiembre 2007.

proponer un proyecto de ley para que se tramite en la Asamblea Legislativa, pero nada garantice que dicho proyecto de ley será aprobado.

#### 4.6 La oposición extra-parlamentaria: conflictos entre actores políticos y sociales

La observación de los conflictos entre actores políticos y sociales, y su resolución presenta lecciones para analizar la participación ciudadana. Muchas veces, las manifestaciones en las calles (como por ejemplo marchas de protesta y bloqueos) muchas veces sólo se emplea cuando se agotaron todas las otras formas de presión, por ejemplo, la negociación colectiva.

Las interacciones entre el gobierno y los colectivos sociales tienen que analizarse a la luz de la historia reciente de Centroamérica. Las guerras civiles generaron niveles excesivos de politización y de polarización ideológica, lo que hasta el día de hoy dificulta la emergencia de una cultura de concertación y de pactos políticos. Por ejemplo, en Nicaragua el primer año post-proceso electoral tiende a ser fundamental para bajar las radicalizaciones asumidas durante la campaña electoral, tanto entre actores políticos que entre colectivos sociales.

El siguiente cuadro presenta algunos ejemplos recientes de conflictos entre el Poder Ejecutivo y la oposición extra-parlamentaria en Centroamérica, que en algunos casos tuvieron una incidencia política y en otros casos no.

Cuadro N° 41

#### *Ejemplos de conflictos sociales y su resolución*

<b>Conflicto</b>	<b>Detonante</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Resultados: incidencia en políticas públicas</b>
<b>Honduras</b>			
Oposición del Gremio Magisterial (2006)	Incumplimiento por el gobierno de acuerdos de compromiso sobre aumento salarial y bonificaciones	Protestas y marchas violentas, diálogos negociadores con el magisterio	Realización de una auditoria social y creación de un marco para la regulación del cumplimiento de los compromisos por el gobierno
Gran marcha por la integridad y contra la corrupción (2007)	Protestas de la sociedad civil para exigir el cumplimiento efectivo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Marcha en la que participaron 30 000 personas, entrega de una agenda por la integridad y contra la corrupción al gobierno	Acción criticada por el gobierno que no presentó interés por la agenda que se presentó la sociedad civil
<b>Nicaragua</b>			
El Movimiento de Campesinos Víctimas del Nematógeno (1999)	El descontento de un grupo de campesinos afectados por el agrotóxico Nematógeno	Acampamiento de 5000 hombres y mujeres ante el edificio de la Asamblea Nacional, huelgas de hambre	Poca reactividad de parte del gobierno para atender las demandas de este sector de campesinos.
El Movimiento Proaborto (1998)	En el marco de una discusión sobre la reforma del Código Penal, el objetivo del movimiento era despenalizar el aborto	El Movimiento Feminista Nacional, el Movimiento Autónomo de Mujeres y otras organizaciones de mujeres	Efecto inverso causado principalmente por la oposición de la Iglesia: penalización del aborto terapéutico
<b>Costa Rica</b>			
Movilizaciones en	Descontento social con el	Huelgas y paros de labores,	El Gobierno revirtió el

Conflicto	Detonante	Estrategias	Resultados: incidencia en políticas públicas
contra del “Combo del ICE” (2000)	proyecto de liberalización de las telecomunicaciones	concentraciones, manifestaciones, huelgas de hambre, bloqueos de calle	proyecto de ley
Movilizaciones contra el TLC (2004)	Protestas contra el monopolio de RITEVE, contra el TLC y contra el aumento salarial de los trabajadores del sector público	Marchas pacíficas, paros, marchas, manifestaciones, peticiones, conferencias, bloqueos	El Gobierno aumentó en un 0,5% el salario del sector público y se retrazó la aprobación del TLC por vía parlamentaria
<b>Panamá</b>			
MONADESO (1998)	Oposición al proyecto de reforma constitucional de 1998	Coordinación de 23 organizaciones gremiales, sindicales, estudiantes y gremiales	Lucha exitosa porque ganó el “no” en el referéndum sobre el proyecto de reforma constitucional
FRENADESO (2002)	Protesta contra modificaciones a la Ley educativa	Luchas de presión en las calles	Convocación de una concertación nacional por la Educación
FRENADESSO (2005)	Oposición contra modificaciones a la Ley de seguridad social	Luchas de presión en las calles durante más de dos meses	Proceso que perdió credibilidad porque era contraproducente para la economía del país

Fuente: elaboración propia en base a los informes de los estudios nacionales.

Los modos de actividad de los procesos de concertación que se pueden nombrar son muy variados y difieren según los países. Asimismo, la metodología utilizada depende del tipo de grupo de presión. Las estrategias de los colectivos sociales se dirigen más hacia la negociación con sectores empresariales y gubernamentales, con la lucha en la calle como último recurso. Una organización de la sociedad civil tiende más a hacer *lobbying* en el gobierno o desarrollar campañas de sensibilización, como en el caso de Nicaragua. En Panamá existen pocos espacios de concertación formal pero la práctica es que el gobierno convoca un diálogo con la sociedad civil cuando tiene que abordar un tema polémico. Esos diálogos no siempre tuvieron el éxito esperado.

Se señala que la lucha en las calles, como modo de acción de los grupos de presión, está en crecimiento, especialmente en Panamá, Costa Rica, Honduras, Guatemala y El Salvador. De manera general, el crecimiento de los levantamientos sociales de la “calle” no contribuye al proceso democrático, porque da a pensar que si el levantamiento social es suficientemente violento puede revertir cualquier decisión política. El incremento de la lucha en las calles puede considerarse como una consecuencia de la falta de confianza en la política y en la negociación institucional. Por ejemplo, en Panamá, el descontento con algunas decisiones del gobierno (reforma fiscal, reforma del seguro social, aumento de los sueldos de los jubilados) condujo a muchas personas a presionar en las calles. Cabe señalar que este tipo de movimientos son espontáneos, es decir que no están organizados ni institucionalizados, pero necesitan un detonante para activarse.

Es interesante preguntarse si las huelgas o la lucha en las calles, como el bloqueo de vías de comunicación o las marchas de protesta son herramientas efectivas. No es posible dar una respuesta definitiva a esa pregunta, ya que en algunos casos la lucha en las calles ha tenido

incidencia política y en otros no. La respuesta a esa interrogante depende también de si la protesta y las reivindicaciones son acompañadas de propuestas.

En Panamá, los grupos de presión en las calles han obtenido logros importantes, como el triunfo del “no” en el referéndum del 1998 sobre un proyecto de reforma constitucional. En Costa Rica también, las movilizaciones en contra del “Combo ICE” y del TLC consiguieron poner en la agenda política sus demandas. Parece además que el éxito de las luchas en las calles es un incentivo para los movimientos sociales intensificar sus acciones, como se ha visto en Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

Sin embargo, las luchas en las calles no siempre tienen efectividad, especialmente en países donde el movimiento social es muy fraccionado (Guatemala, Honduras). La “Gran marcha por la integridad y contra la corrupción”, en la que participaron 30.000 personas, que se organizó en Honduras el 10 de febrero de 2007 no tuvo ningún eco en el Gobierno ni en el Parlamento.

Las huelgas, como una forma de protesta social, conllevan costos importantes para los trabajadores involucrados en ellas. Se podría suponer que los colectivos sociales más fuertes y representativos, no necesitan hacer uso de esta herramienta, porque el gobierno conoce su fuerza y estará abierto a la negociación. Al inverso, si el gobierno sabe que los colectivos sociales son débiles, ellos tienen más que perder con una huelga, porque el gobierno no tomará en cuenta su reivindicación (María Victoria Murillo, 2005).

Por lo tanto, la frecuencia de las acciones de protesta social y de lucha en la calle de ciertos movimientos sociales puede interpretarse como una muestra de su debilidad, o de una aparente necesidad, en un contexto político determinado, para expresar relaciones de poder. Sin embargo, incluso cuando los movimientos sociales son débiles, las acciones destinadas a impedir el tránsito, pueden tener una cierta efectividad. En Nicaragua, las organizaciones de universitarios son relativamente débiles pero tienen una capacidad de movilización alta en momentos muy puntuales. En varias ocasiones, se consiguió paralizar el tránsito durante varias horas, obligando al gobierno a ceder a sus reivindicaciones. El poder de negociación de los colectivos sociales depende así de su capacidad de generar conflictos.

En América Central la falta de *reactividad política* de los representantes – que también se ha llamado *crisis de la representación* – se debe principalmente a una deficiente coordinación entre el Poder Ejecutivo y la oposición extraparlamentaria. Esa deficiente coordinación entre la política y los colectivos sociales no permite que las demandas de la ciudadanía estén tomadas en cuenta en la formulación de políticas públicas.

El politólogo francés Jacques Gerstlé identifica varias prácticas políticas informales que distorsionan la reactividad política de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y que impiden consecuentemente la incidencia de los colectivos sociales en las políticas públicas. El estudio de Gerstlé se enfoca principalmente en el contexto europeo y norte-americano, pero sus aportes teóricos también se aplican a Centroamérica.<sup>230</sup>

---

<sup>230</sup> Gerstlé, Jacques (2003), “La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique”. En *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 53, n° 6, diciembre de 2003, p. 859-885.

Además de la falta de coordinación entre el Poder Ejecutivo y la oposición extra-parlamentaria, Gerstlé insiste en la acción de los grupos de presión (o *lobbys*) más influyentes que en función de sus intereses, manipulan, falsifican y malinterpretan la representación que se hace la clase política de las preferencias colectivas. De esta forma se deforma la percepción de los políticos de las preferencias colectivos, es decir los intereses de la sociedad civil.

Este aspecto se aplica a Centroamérica donde ciertos grupos de presión, principalmente los sectores empresariales más organizados y con más recursos, predominan y su influencia en la formulación de políticas públicas es más alta. Los grupos de presión más influyentes pueden de esta forma bloquear una reforma importante, ejerciendo un poder de veto *extra-institucional* a través de la instrumentalización de las herramientas que tienen a su disposición, – su capacidad de movilización de apoyo, sus actividades de *lobbying*, su influencia en medios de comunicación, la amenaza de retirar su financiamiento en las campañas electorales, etc. –, para dar la impresión de una fuerte oposición política en contra de un tema específico, que en realidad no existe.

Otro elemento a tomar en consideración es la complejidad de los procesos legislativos, que quita visibilidad al proceso de formulación de políticas públicas y que impide a la mayoría de los ciudadanos formarse una opinión adecuada sobre ello. Asimismo, el interés de la ciudadanía por un tema depende en gran medida de la atención que se le otorgan los medios de comunicación, y que determina la reactividad política de los representantes. Es por lo tanto importante tener medios de comunicación independientes e informativos que no manipulen a la opinión pública, para no distorsionar la comunicación entre la política y la sociedad.

#### ***4.7 Las estrategias del Poder Ejecutivo para relacionarse con la oposición política: de la institucionalización de la concertación a la instrumentalización de la sociedad civil***

Ahora bien, el poder Ejecutivo también interactúa con los grupos de presión. Las estrategias de los gobiernos para acercarse a los grupos de presión son diversas y varían según la nación que trate. En todos los países parece vital para los gobiernos tener buenos servicios de comunicación y buenas relaciones con los medios de comunicación. Por ejemplo, en Panamá la mayoría de los medios de comunicación son propiedad de políticos. En Nicaragua, el FSLN invirtió en algunas estaciones de radio que actúan como vocero del partido.

Una de las estrategias utilizadas por el Poder Ejecutivo para relacionarse con la oposición política, – parlamentaria y extraparlamentaria –, y que ya se ha estudiado ampliamente en este informe, es la creación de espacios de diálogo con la sociedad civil. Esos espacios pueden tomar varias formas como la constitución de consejos informales donde participan delegados del gobierno y representantes de la sociedad civil (Guatemala), la organización de reuniones entre miembros de los Gabinetes y representantes de la sociedad civil, funcionarios públicos o empresarios (en toda América Central), la participación de la sociedad civil en el proceso de formación de la ley (El Salvador, Nicaragua), etc.

En Nicaragua, para hacer competencia a las plataformas de concertación ya existentes, el gobierno de Daniel Ortega creó los Consejos de Participación Ciudadana. Estos consejos son dirigidos por sandinistas, y contribuyen a diluir la efectividad y visibilidad de otros organismos de concertación menos favorables al gobierno.

En algunos países, la institucionalización de los procesos de concertación puede ser una estrategia del Poder Ejecutivo para poder controlar mejor los actores de la sociedad civil, como en Nicaragua u Honduras. La concertación puede llegar a ser una herramienta de cooptación importante, por la substantiva influencia que tiene el Poder Ejecutivo en la definición de la agenda de los procesos de concertación. El modelo *top-down* (de arriba hacia abajo) de la política implica que, mediante prácticas políticas informales, la elite política manipula la agenda en función de sus intereses. Con frecuencia, la existencia de procesos de concertación depende del apoyo del Poder Ejecutivo. Los temas tratados dentro de los procesos de concertación en gran medida dependen de lo que el Poder Ejecutivo quiere que se discuta. (Gerstlé, 2003) Lo mismo sucede con los referéndos en los cuales la pregunta es impuesta desde arriba, y que analizaremos con más detalle a continuación.

Otra estrategia utilizada por el Poder Ejecutivo para neutralizar la oposición de la sociedad civil, es la instrumentalización de representantes de la sociedad civil en el gobierno. En Nicaragua y Honduras, representantes de grupos de interés y personalidades vinculadas con la sociedad civil integran el gabinete de gobierno. Esta estrategia podría interpretarse como una herramienta para eliminar un jugador con poder de veto potencial. Asimismo, los dirigentes del CONPES en Nicaragua en la actualidad son ligados al partido oficialista FSLN.

#### ***4.8 El referéndum: una práctica poco desarrollada en Centroamérica***

Al margen de los pactos coyunturales y de los procesos de concertación institucionalizados existe otro mecanismo de participación, que se inserta en la fase de toma de decisiones, el referéndum. Es un mecanismo de concertación poco frecuente, que por el momento ha sido poco utilizado en Centroamérica, con la única excepción de Panamá, y en menor medida Guatemala. Costa Rica organizó su primer referéndum en octubre de 2007 sobre la ratificación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC). En Honduras, Nicaragua y El Salvador no se cuenta con experiencia en la organización y aplicación de éste proceso de participación ciudadana institucionalizada.

**Referéndos celebrados en América Central desde 1972**

	Existencia de la figura constitucional del referéndum en la Constitución	Fecha de introducción en la Constitución	Número de referéndos celebrados desde 1972	Temas para los cuales la convocación de un referéndum es una obligación constitucional
Guatemala	Sí	1985	2	Reformas constitucionales
Honduras	Sí	2004	0	“Se instituyen como mecanismos de consulta a los ciudadanos el referéndum y el plebiscito para asuntos de importancia fundamental en la vida nacional.” (art. 5, Const.)
El Salvador	No			No existe la figura constitucional del referéndum, excepto para la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano
Nicaragua	Sí	1995	0	No hay temas para los cuales la convocación a referéndum es obligatoria. Se prohíbe la convocación a referéndum “si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa” (art. 105 Const.)
Costa Rica	Sí	2002	1	
Panamá	Sí	1972	5	Temas relativos al Canal de Panamá

Fuente: Elaboración propia

La práctica del referéndum, como proceso de consulta popular institucionalizado, tiende a ser limitada en región, a pesar de ello hay una tendencia hacia la institucionalización de mecanismos de democracia directa. Recientemente, Nicaragua (1995), Costa Rica (2002) y Honduras (2004) incluyeron la posibilidad de convocar a un referéndum en sus respectivas Constituciones.

El referéndum es un proceso participativo, cuya particularidad es de devolver el poder de decisión al cuerpo electoral sobre una pregunta específica. Tsebelis presenta el referéndum como la introducción de un *veto player* adicional: el elector mediano. Cuando se organiza un referéndum, el elector mediano obtiene un poder de veto sobre la pregunta que le es sometida, pero no tiene la capacidad de definir la agenda. Esto porque no redacta la pregunta sometida al referéndum.

Respecto a la capacidad de definición de la agenda, Tsebelis hace una distinción importante. La decisión de organizar un referéndum depende de dos tipos de jugadores: los actores encargados de desencadenar el proceso referendario y los actores encargados de redactar la pregunta del referéndum.

Se puede considerar de manera general, que si un sólo jugador controla los dos aspectos de la definición de la agenda, lo utilizará para eliminar los poderes de veto de otros jugadores.

El referéndum, analizada como una estrategia del Poder Ejecutivo, puede entonces convertirse en una herramienta de auto-reforzamiento de los poderes públicos. Como la pregunta del referéndum es impuesta desde arriba, los referéndos implican ciertos riesgos: pueden ser manipulados o pueden convertirse en un plebiscito, es decir que sirven como una legitimación de decisiones que ya han sido tomadas. Según los casos, un referéndum puede servir para neutralizar la oposición parlamentaria o extraparlamentaria.

Si la definición de la agenda es compartida entre varios actores, significa que el poder está compartido. En este sentido, la organización de un referéndum también puede ser la salida a un proceso de concertación o una herramienta de presión en una negociación político-social. También puede suceder que la decisión de organizar un referéndum proviene de una fuerte presión social, “la calle” convirtiéndose en un jugador con capacidad de definición de agenda. Es lo que pasó en Costa Rica, donde la presión social obligó la Presidencia a convocar un referéndum sobre el TLC, lo que inicialmente no había previsto.

La repartición entre actores institucionales formales e informales que participan en el proceso de convocación a referéndum depende de las disposiciones constitucionales de cada país y determina su efecto sobre el proceso de toma de decisiones política. Se estudiarán a continuación los dos aspectos de la definición de la agenda del referéndum: **(1)** la decisión de convocar un referéndum y **(2)** la formulación de la pregunta.

#### *(1) La decisión de convocar un referéndum*

Según los países, el referéndum puede tener varios orígenes: un decreto presidencial, una mayoría legislativa cualificada o una iniciativa popular, y en algunos casos una decisión de una instancia del Poder Judicial (Panamá). Se pueden identificar a los siguientes tipos de referéndos, en función de los actores o de los elementos que los pueden desencadenar: (a) los referéndos iniciados por las instituciones políticas gubernamentales, (b) los referéndos provenientes de la iniciativa popular y (c) los referéndos convocados por un requisito constitucional.

El siguiente cuadro presenta los actores constitucionales que pueden desencadenar un referéndum. Permite visualizar según los países centroamericanos los actores que tienen el poder de definición de la agenda, es decir los actores – o *veto players* – que pueden desencadenar un proceso referendario. Puede tratarse de actores institucionales existentes (Parlamento, Poder Ejecutivo, Poder Judicial), o de un actor adicional – el elector mediano –, a través de la iniciativa popular.

Cuadro N° 43

**Actores que pueden convocar a un referéndum nacional en América Central**

	Convocación a referéndum o plebiscito por actores institucionales				Artículos constitucionales
	Iniciativa popular	Parlamento	Poder Ejecutivo	Poder Judicial	
Guatemala		La mayoría absoluta del Congreso de la República	El Presidente de la República		173, 280
Honduras	6% del cuerpo electoral	10 diputados del Congreso Nacional	El Presidente de la República en resolución del Consejo de Secretarios de Estado		5
El Salvador	<i>No existe la posibilidad constitucional de convocar a un referéndum, excepto para la posibilidad de conformar una República Centroamericana.</i>				73, 89
Nicaragua	50.000 firmas de electores	1/3 de los Diputados de la Asamblea Nacional	El Presidente de la República		2, 168, 173 y art. 133-138 de la Ley Electoral
Costa Rica	5% del cuerpo electoral (+ 1 diputado)	2/3 de los miembros de la Asamblea Legislativa	El Poder Ejecutivo (+ mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa)		102, 105, 124, 129, 195
Panamá	20% del cuerpo electoral	La mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa	El Consejo de Gabinete	La Corte Suprema de Justicia	308, 319

Fuente: Elaboración propia y Base de Datos Políticos de las Américas de la Universidad de Georgetown

## (a) Los referéndos iniciados por las instituciones políticas gubernamentales

En todos los países centroamericanos donde existe esa posibilidad, el Presidente (o el gabinete presidencial) y el Parlamento pueden convocar un referéndum. Dependiendo de los requisitos constitucionales para la convocación de referéndum, el referéndum puede convertirse en un arma de presión o de disuasión entre las manos de una u otra institución política.

Por ejemplo, si el Presidente tiene el poder de convocar un referéndum y no tiene mayoría legislativa en el Parlamento para un determinado proyecto de ley, utilizará su poder de convocación a referéndum para eliminar la oposición parlamentaria – neutralizar un jugador con poder de veto – si anticipa que puede hacer aprobar dicho proyecto de ley por vía referendaria.

En Guatemala, Honduras y Panamá, el Poder Ejecutivo puede convocar un referéndum sin la autorización previa del Parlamento. El referéndum puede convertirse así en una herramienta de auto-reforzamiento del poder del Presidente, convirtiéndose en plebiscitos.

En el caso contrario, si hay una mayoría parlamentaria frente a un gobierno minoritario, y el Parlamento tiene el poder de convocar un referéndum, lo utilizará para hacer aprobar proyectos de ley que el Presidente vetaría o que carecen de una mayoría parlamentaria suficiente. El Poder Legislativo también puede utilizar el referéndum como una amenaza para obligar al Poder Ejecutivo a tomar en cuenta sus reivindicaciones.

En Guatemala, Honduras, Costa Rica y Panamá el Parlamento también puede convocar a referéndum sin autorización previa del Poder Ejecutivo. La facilidad de convocar tales referéndos

depende de la mayoría cualificada exigida. En Honduras sólo se necesita a 10 Diputados sobre 128, mientras que en Costa Rica se requiere una mayoría de los dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa (es decir 38 sobre 57 diputados).

En Costa Rica, para contener la amenaza de referéndum de parte del Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo le es suficiente controlar un poco más de un tercio de los escaños legislativos. Además, una mayoría de dos tercios es más difícil de alcanzar en un contexto de alta fragmentación partidaria, bien que siempre es más fácil para opositores políticos ponerse de acuerdo sobre la organización de un referéndum que de negociar para presentar un proyecto de ley conjuntamente. Es más fácil convocar un referéndum que ganarlo.

En cierta medida, el referéndum puede convertirse en una incentivo para la negociación entre los poderes constitucionales, como entre los líderes de los partidos políticos. Por tanto, mitiga los efectos de una separación demasiado rígida entre los poderes. De esta forma los dos poderes pueden mantenerse en equilibrio. Por ejemplo, en Costa Rica el Presidente no puede convocar a referéndum sin una mayoría cualificada en el Parlamento.

El caso de Panamá es interesante, porque es el único país donde el Poder Judicial puede convocar un referéndum. No obstante, en la práctica nunca lo ha hecho. Se puede considerar el derecho de convocación a referéndum del Poder Judicial como una manera de garantizar el respeto de su independencia. En la mayoría de los países centroamericanos (Guatemala, Panamá, Nicaragua), es el Tribunal Electoral quien convoca a referéndum pero solamente a iniciativa del Presidente o del Parlamento.

#### (b) Los referéndos provenientes de la iniciativa popular

La iniciativa popular se refiere al derecho de la ciudadanía – en el marco de ciertos requisitos constitucionales y legales – de convocar un referéndum. No tiene que confundirse con la iniciativa legislativa popular presentada anteriormente. Un referéndum originado por la iniciativa popular no proviene de las instituciones políticas formales (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial) pero directamente de la ciudadanía.

En los países donde existe la iniciativa popular, la definición de la agenda es delegada a los actores sociales y a la ciudadanía en su conjunto. De esta forma la iniciativa popular introduce a un nuevo *agenda setter*, la ciudadanía, que tiene una posibilidad constitucional e institucionalizada de influir en el proceso de formulación de políticas públicas y de formación de la ley, y así de ejercer una oposición política al gobierno. Gracias a la iniciativa popular, la ciudadanía se convierte en un actor político.

El éxito de una iniciativa popular para convocar un referéndum depende del nivel de exigencia de los requisitos para su concretización. La convocación de un referéndum por iniciativa popular es virtualmente imposible en Panamá, porque significa que habría que recoger firmas del 20% del cuerpo electoral, lo que corresponde aproximadamente a 430.000 firmas. Los requisitos para la convocación de un referéndum por iniciativa popular son menos exigentes en Honduras y Costa Rica, donde se requiere el apoyo de 6% y 5% del cuerpo electoral respectivamente, correspondiendo a 240.000 y 130.000 firmas.

Por lo tanto, se ve que la iniciativa popular es una herramienta que solamente favorece a los colectivos sociales más organizados, o por lo menos a los actores que cuentan con una capacidad de movilización y de comunicación relativamente alta. En la práctica, sólo los grupos de presión más organizados tratarán de ganar apoyo popular mediante sus redes de influencia. Para que se amplíe el uso de la iniciativa popular tendrían que bajarse los requisitos constitucionales o facilitar técnicamente y económicamente el procedimiento de recolección de firmas.

Como ya lo presenciemos, la convocatoria a referéndum por iniciativa popular no llegó a concretizarse en ningún país de Centroamérica con excepción de Costa Rica donde una iniciativa popular ha llegado a concretizarse con el referéndum sobre el TLC, a pesar de un requisito relativamente exigente. Posiblemente, la iniciativa popular podría volverse más común en un futuro cercano, una vez que se establezca en la cultura política ese procedimiento constitucional relativamente reciente.

### (c) Los referéndos convocados por un requisito constitucional

Hay un tercer elemento, además de los actores políticos existentes y de la iniciativa popular, que puede desencadenar un proceso referendario: los referéndos convocados por una obligación constitucional. Se refiere a los referéndos que se convocan automáticamente, sin intervención de actores políticos, para ratificar temas expresamente mencionados en la Constitución (véase el *Cuadro N° 42*). En el contexto centroamericano se trata de temas que se consideran de vital importancia para el país (Honduras, Panamá, El Salvador) o de reformas constitucionales (Guatemala).

A menudo, las obligaciones constitucionales para la convocatoria automática de referéndos no suelen ser muy comprometedoras. La Constitución de Honduras obliga la convocatoria a referéndum para “asuntos de importancia fundamental en la vida nacional” pero esta formulación sumamente subjetiva deja márgenes importantes de libertad para la convocatoria a referéndum por parte del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, y por lo tanto, no constituye una obligación fuerte. Lo mismo para Nicaragua donde existe el referéndum pero donde no se precisan sus modalidades de aplicación.

### (2) *La formulación de la pregunta*

La formulación de la pregunta es el segundo aspecto de la definición de la agenda del referéndum que presenta Tsebelis. En esta parte de la definición de la agenda, en función de las disposiciones constitucionales vigentes en el país, intervienen los mismos actores que en la parte de convocatoria a referéndum.

Teóricamente, entre más compartida la definición de la agenda del referéndum – el poder de la definición de la agenda no es monopolizado –, más se comparte el poder. Según Tsebelis la posibilidad de un referéndum – que se utilice esa posibilidad o no – permite garantizar una mejor toma en cuenta de las preferencias colectivas en el proceso de toma de decisiones, es decir que el nivel de concentración control de la agenda determina la medida en que se incluyen las preferencias colectivas en las políticas públicas. (Tsebelis, 2003:116)

Intuitivamente, la consideración de las preferencias colectivas en las políticas públicas debería ser más probable si existe la posibilidad de convocar un referéndum por medio de una iniciativa popular. No obstante, el uso de la iniciativa popular es relativamente bajo. Como ya lo precisamos, es relativamente difícil y costosa de recolectar el número de firmas exigidas para la iniciativa popular. A causa de las dificultades prácticas para concretizarla, la iniciativa popular probablemente no es una herramienta muy efectiva para ejercer oposición extra-parlamentaria. Además, en la práctica la iniciativa popular no favorece realmente a la ciudadanía pero solamente a los grupos de presión más organizados.

Es difícil de contestar la pregunta si la introducción reciente de mecanismos de democracia directa en algunos países centroamericanos (Nicaragua, Costa Rica y Honduras) realmente favoreció la inclusión de las preferencias colectivas en el proceso de toma de decisiones, como lo indica el modelo teórico de Tsebelis.

Si bien es cierto que el referéndum introduce a una nueva configuración de los jugadores con poder de veto, distinta de la democracia representativa, no ha llegado a establecerse como una plataforma alternativa para la concertación. El uso del referéndum, que en muchos casos es un elemento ajeno a la cultura constitucional, sigue siendo excepcional. Cuando la convocación de un referéndum de parte de las instituciones políticas es opcional, no hay ninguna garantía que se organicen referéndos frecuentemente. Además, en países como Nicaragua la escasez de recursos presupuestarios puede prohibir una convocación frecuente de referéndos.

En El Salvador – el único país en Centroamérica donde no existe la posibilidad de referéndum en la Constitución (salvo para la eventualidad de una república unida centroamericana) –, los procesos de concertación son mucho menos desarrollados que en los demás países centroamericanos. Sin hacer una generalización basada en el ejemplo de un solo país, puede considerarse la existencia de la posibilidad de referéndum como un factor del fomento de una cultura de concertación, o por lo menos una incentivo para la negociación entre poderes institucionales, entre partidos políticos, y con la sociedad civil.

Una crítica que se le puede hacer a Tsebelis es su enfoque muy institucional y determinista. El referéndum puede convertirse en una incentivo para la negociación – por ejemplo si la oposición parlamentaria amenaza de convocar un referéndum sobre un proyecto de ley no respaldado por el gobierno – pero el referéndum también polariza porque sólo deja dos opciones al elector: votar a favor o en contra de la pregunta que le es sometida. Situación que ocurrió en el caso de Costa Rica en octubre de 2007, con el mencionado referéndum sobre el TLC, que solamente se podía aprobar o vetar, sin posibilidad de renegociación. Al mismo tiempo, en el caso de la ratificación del TLC, también se puede decir que un cambio forzado en el *status quo* era necesario. De alguna forma, la convocación de un referéndum era una forma eficiente de provocar un cambio en el *status quo*, porque la administración de Abel Pacheco se negó a asumir la responsabilidad de tomar una decisión. La decisión de convocar un referéndum sobre el TLC, sin que fuera una obligación constitucional, permitió mitigar un conflicto post-decisión, y salir de un bloqueo no institucional entre el gobierno y “la calle.”

### *Panamá: la excepción centroamericana en materia de referéndos*

Panamá es un caso extremo en Centroamérica respecto a su uso del referéndum, y por lo tanto se justifica un análisis más profundo de la práctica del referéndum en este país, para confrontar la teoría de los *veto players* a la realidad. Panamá es el país de Centroamérica que tiene la experiencia más amplia de procesos referendarios. Es el país donde el uso del referéndum es el más antiguo y el más frecuente de Centroamérica, sobretodo en las dos últimas décadas, pero que cuenta con antecedentes históricos con experiencias variadas de democracia directa (cabildos, plebiscitos y referéndos) tanto al nivel local que al nivel nacional remontando al tiempo de la colonia.

Como se puede ver en el siguiente cuadro, los temas sujetos a referéndum siempre estuvieron relacionados con reformas constitucionales o con temas relativos al Canal de Panamá. Los referéndos organizados sobre propuestas de reformas constitucionales siempre fueron iniciados por las instituciones gubernamentales. Los referéndos sobre el Canal de Panamá se convocaron por obligación constitucional.

Cuadro N° 44

#### **Referéndos en Panamá**

Fecha	Tema sujeto a referéndo	Resultado del proceso	Apoyo recibido en valor relativo (%)	Total de votos válidos emitidos a favor sobre el total de votos válidos emitidos	Nivel de participación
1940	Reforma Constitucional	Sí	98,7%	144.782 / 146.689	101,4%
1977	Canal de Panamá (Tratado Torrijos-Carter)	Sí	67,4%	516.440 / 766.232	97,3%
1983	Reforma Constitucional (de 58 puntos)	Sí	87,8%	489.019 / 556.969	66,8%
1992	Reforma Constitucional (Abolición del ejército, reelección inmediata del presidente)	No	63,9%	357.619 / 559.654	40,1%
1998	Reforma Constitucional (Reelección Presidencial)	No	63,8%	716.401 / 1.123.901	63,4%
2006	Canal de Panamá (ampliación)	Sí	76,3%	705.284 / 924.029	43,3%

Fuente: elaboración propia con base en el Tribunal Electoral de Panamá

La utilización frecuente de referéndos en Panamá no necesariamente corresponde a una política estatal favorable a la participación ciudadana en la medida que dos de los seis referéndos organizados desde 1940, – el de 1977 y el de 2007 – se convocaron por una obligación constitucional de someter a referéndum todos los temas relativos al Canal de Panamá: la frecuencia de los referéndos en Panamá no se explica por una expresa voluntad del Poder Ejecutivo de consultar a la población, pero por su vinculación con el Canal de Panamá, que corresponde a una imagen sencilla en el imaginario común. Lo mismo puede decirse de Guatemala, donde las dos experiencias de referéndum, – el de 1994 promovido por el Congreso y el de 1999 promovido por el Presidente – eran referentes a reformas constitucionales que requerían la aprobación popular.

Conforme a la teoría de la elección racional (*rational choice*), un actor político convocará un referéndum si anticipa que eso le permitirá aumentar su influencia y eliminar a los demás jugadores con poder de veto. A partir del análisis de la práctica referendaria en Panamá, pueden identificarse varias otras justificaciones de organizar un referéndum. *¿Cómo se han justificado los referéndos en Panamá? ¿Qué lecciones teóricas presenta el caso panameño para el estudio de los procesos de concertación?*

Históricamente, en Panamá se han organizado referéndos en situaciones de extrema gravedad o de suma importancia para el país, principalmente cuando se trataba de tomar decisiones estratégicas sobre el Canal de Panamá que tendrían repercusiones económicas considerables. Se ha concebido entonces el referéndum como una forma de delegar el poder de decisión al pueblo en situaciones que el gobierno no quiere asumir la responsabilidad por sí sola o quiere evadir sus responsabilidades.

Otra justificación para la convocación de referéndos puede ser la búsqueda de legitimidad para un proyecto de ley o una política. El uso del referéndum con este fin a veces presentó características plebiscitarias – que pueden ser de aprobación o de rechazo –, es decir que sirvieron principalmente como instrumento de legitimación de una decisión que ya ha sido tomada o de un régimen político. El referéndum del 1983 sirvió para fortalecer el régimen autoritario de Noriega. En el referéndum del 1998 se votó principalmente en contra del presidente Pérez Balladares y no tanto sobre la propuesta de reforma constitucional en debate. Lo mismo pasó en 1999 en Guatemala, cuando se votó en contra de la gestión del gobierno que convocó el referéndum y no sobre las reformas constitucionales propuestas.

En Panamá el referéndum no es obligatorio para revisiones constitucionales. El artículo 308 de la Constitución de Panamá presenta dos procedimientos para reformas constitucionales: un procedimiento “regular”, que consiste en la aprobación de la reforma constitucional por vía legislativa y por mayoría absoluta, y un procedimiento “excepcional” que consiste en la convocación de un referéndum. En Costa Rica, – donde el referéndum no es obligatorio para ningún tema e incluso su uso restringido para ciertos temas –, se da la misma situación: el artículo 195 de la Constitución indica que la convocación de referéndum para reformas constitucionales es opcional y no obligatoria, pero solamente después de haber sido aprobada por los dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Eso quiero decir que para reformas constitucionales, el referéndum es nada más que una alternativa a la vía legislativa, que lógicamente sólo se empleará si está en el interés de los actores que tienen el poder de convocar un referéndum. Ilustraciones de ello son las propuestas de reformas constitucionales sujetas a referéndum en 1992 y 1998. Bien que en los dos casos esas reformas fueron rechazadas por el pueblo, se optó por el referéndum – sin que fuera una obligación constitucional – porque se esperaba que fuera más eficiente que la aprobación por vía legislativa.

En otros casos se optó por la vía legislativa para la aprobación de ciertos proyectos de ley o reformas constitucionales, como por ejemplo la abolición del ejército en Panamá. Tras el rechazo de la abolición del ejército por el pueblo panameño en el referéndum de 1992, el gobierno decidió hacer aprobar la abolición del ejército por vía legislativa en 1994, a pesar de que dos años antes el

pueblo había vetado esta propuesta, yendo directamente en contra de la voluntad del pueblo pero aprovechando de los márgenes de libertad ofrecidos por la Constitución.

El referéndum también puede analizarse como una salida pacífica a un conflicto intra-poder, principalmente cuando el gobierno no tiene mayoría legislativa, es decir que sirve como una manera de salir de una situación de bloqueo institucional entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Se puede interpretar la posibilidad del referéndum como un incentivo para la negociación intra-poderes, principalmente entre el gobierno (minoritario) y la oposición.

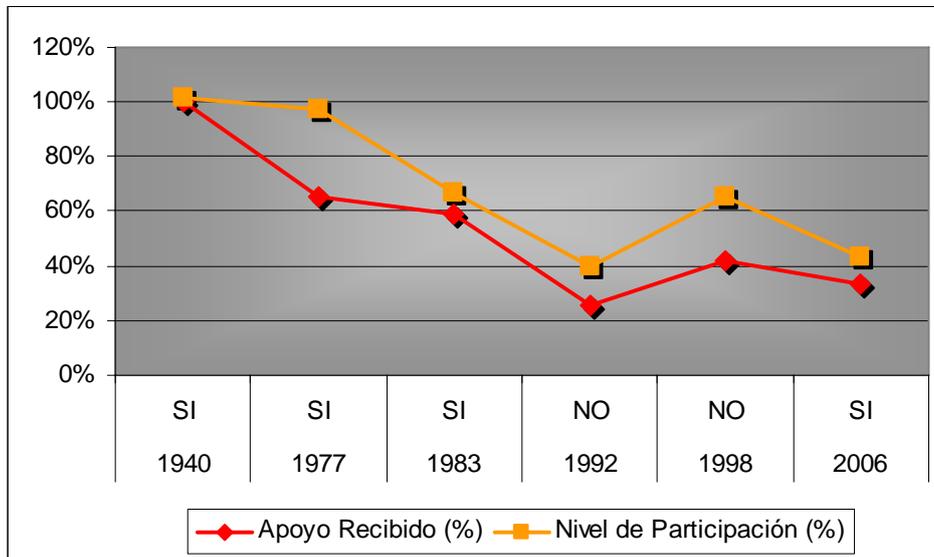
Cabe subrayar que, bien que Panamá tiene el uso más frecuente de de la democracia directa en Centroamérica, nunca se convocó un referéndum por iniciativa popular y no existen otros mecanismos institucionalizados de participación ciudadana o de democracia participativa. Esta situación puede parecer paradójica, dada la importancia de la democracia directa en la cultura constitucional panameña. No obstante, la posibilidad de referéndum genera incentivos informales para la negociación, principalmente intra-poder, porque el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo ambos tienen la posibilidad de convocar un referéndum.

El presidencialismo como sistema de gobierno de Panamá es probablemente el más fuerte de Centroamérica. El poder de convocar un referéndum por el Parlamento puede de este modo equilibrar los poderes constitucionales del Presidente – que pueden resultar excesivos – como por ejemplo el derecho de veto del Presidente. El incentivo para la negociación proviene del hecho que el gobierno – y más aún si se trata de un gobierno minoritario – se enfrenta en permanencia con la amenaza de la convocación de un referéndum por el Poder Legislativo. Para evitar el desafío del referéndum el gobierno tiende a presentar proyectos de ley que son coherentes con las preferencias del Poder Legislativo.

En el marco teórico de Tsebelis, la introducción de un *veto player* adicional a través del referéndum debería de aumentar la *policy stability* y entabrar un cambio rápido del *status quo* porque aumenta el número de preferencias y hace más difícil encontrar un consenso. Este supuesto sólo se confirma parcialmente en la realidad, como lo muestra el análisis del siguiente gráfico sobre el comportamiento electoral en los seis últimos referéndos celebrados en Panamá.

Gráfico N° 5

**Comportamiento electoral en los referéndos de Panamá**



Fuente: elaboración propia

La historia referendaria reciente de Panamá ilustra como el elector mediano puede convertirse en un *veto player* gracias al referéndum porque le da la posibilidad al pueblo de bloquear un proyecto o una reforma de ley, y así impedir un cambio del *status quo*. Por ejemplo, la victoria del “no” en los referéndos sobre los proyectos de reforma constitucional de 1992 y de 1998 en Panamá puede entonces interpretarse como el ejercicio del poder de veto por el elector mediano más favorable al *status quo* y opuesto a cualquier cambio. La victoria del “sí” en 1983 igualmente indica una preferencia por el *status quo* porque a través de este referéndum el pueblo expresó su resignación con el régimen autoritario de Noriega.

Sin embargo, los procesos referendarios no sistemáticamente se oponen al cambio de *status quo*. Los referéndos del 1977 y del 2006 al Canal de Panamá recibieron un amplio apoyo sobrepasando el 60% en los dos casos. Sintetizando se puede decir que las consultas trataron de fortalecer el *status quo* en 1940 y 1983, y que las consultas trataron de modificar el *status quo* en 1977, 1992, 1998 y 2006. Esta serie muestra que el elector mediano nunca se opuso a un fortalecimiento del *status quo*.

*¿A qué se deben los resultados negativos en 1992 y 1998?* Una explicación puede ser que el resultado depende del tema sujeto a referéndum. Los referéndos de 1977 y de 2006 ambos eran relativos al Canal de Panamá. Se podría argumentar que el pueblo aprobó el cambio del *status quo* en estas ocasiones porque esperaba que mejorara sus condiciones de vida. Un factor posible del rechazo de las reformas constitucionales de 1992 y de 1998 sería el hecho que el pueblo no se esperaba a obtener ningún provecho económico del cambio de *status quo*.

Parece entonces que el elector mediano está en principio favorable al fortalecimiento del *status quo*, salvo si espera que puede mejorar sus condiciones de vida. La preferencia del elector mediano por el mantenimiento del *status quo* puede tener explicaciones sociológicas diversas:

por ejemplo, se puede considerar que el mantenimiento del *status quo* es la opción más “cómoda” porque no comporta riesgos imprevisibles.

El mantenimiento del *status quo* también puede explicarse a través del modelo teórico de Tsebelis que indica que mientras más jugadores con poder de veto hay – el elector mediano se vuelve un jugador con poder de veto con el referéndum – más difícil es el cambio del *status quo*. Por eso, el referéndum puede paradójicamente convertirse en un incentivo para la negociación porque se quiere evitar una situación en la cual ya no se puede modificar el *status quo*. Además, si la modificación del *status quo* es muy limitada o poco significativa, es de esperarse que el pueblo vote en contra, como lo hizo en 1992 y 1998.

También puede observarse una diferencia en la naturaleza de la formulación de las preguntas de los referéndos, que posiblemente haya influido en el resultado del proceso. Por ejemplo, el referéndum de 1983 – que contenía algunos rasgos plebiscitarios – se refería a una propuesta de reforma constitucional de 58 puntos. En este caso no se puede considerar que era una pregunta simple, pero un paquete extremadamente complejo. Este referéndum contrasta con la sencillez de la pregunta del referéndum de 2006 que simplemente decía “¿Aprueba usted la propuesta de construcción del tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá?”

El nivel de participación irrealista de 101,4% en el referéndum de 1940 se explica por un contexto de fraude electoral, pero se puede decir que la tendencia general en los referéndos más recientes es de una baja de la participación electoral. Omitiendo los plebiscitos de 1940 y 1983, se nota que el apoyo al voto mayoritario en los referéndos panameños se mantuvo constante (entre 60% y 80%), mientras que el nivel de participación sólo ha ido bajando, estabilizándose alrededor del 40%. A partir de 1983, el nivel de participación ha sido inferior o igual al porcentaje de apoyo recibido. Esta tendencia quiere decir que solamente las personas más favorables al cambio del *status quo* fueron a votar mientras que los demás eran indiferentes.

La baja progresiva de la participación en los últimos referéndos puede explicarse por el cansancio de la población con la frecuencia de las consultas directas, que se suman a las elecciones corrientes (presidenciales, legislativas, municipales). Sin embargo, con niveles de participación muy bajos (cerca del 40%), surge la pregunta que legitimidad tiene el referéndum, incluso si tiene valor vinculante. ¿Qué es la utilidad del referéndum cuando el pueblo se niega a decidir sobre el tema e indirectamente devuelve la decisión a los cuerpos representativos?

### *Resumen*

Para resumir la línea de pensamiento desarrollada en este estudio y concluir el análisis sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la oposición extra-parlamentaria (siendo principalmente los colectivos sociales) en Centroamérica, se puede presentar a la concertación como una interacción entre jugadores con poder de veto institucional (formales e informales) y jugadores con poder de veto social.

De esa interacción dependen las políticas públicas implementadas. Dicha interacción puede ser pacífica o puede ser conflictiva, en función del nivel de empoderamiento de los colectivos sociales y de la disposición a la negociación de los gobiernos, que a su vez puede estar

condicionada por una institucionalidad democrática (requisitos constitucionales para la concertación) o por una intensa demanda social (necesidad práctica de negociar con la oposición extra-parlamentaria).

El posicionamiento de los jugadores con poder de veto respecto a una política pública determinada depende de su punto de vista sobre la necesidad de un cambio del *status quo*. En función de sus intereses, los jugadores con poder de veto apoyarán un cambio de *status quo* o al contrario lucharán por el mantenimiento del *status quo*. Los procesos de negociación entre el gobierno y los colectivos sociales son una confluencia constante de intereses antagónicos (adversariales) y colaborativos. La concertación es por lo tanto una tensión permanente entre el conflicto y el consenso, entre la preservación de la paz social y el deterioro de la paz social.

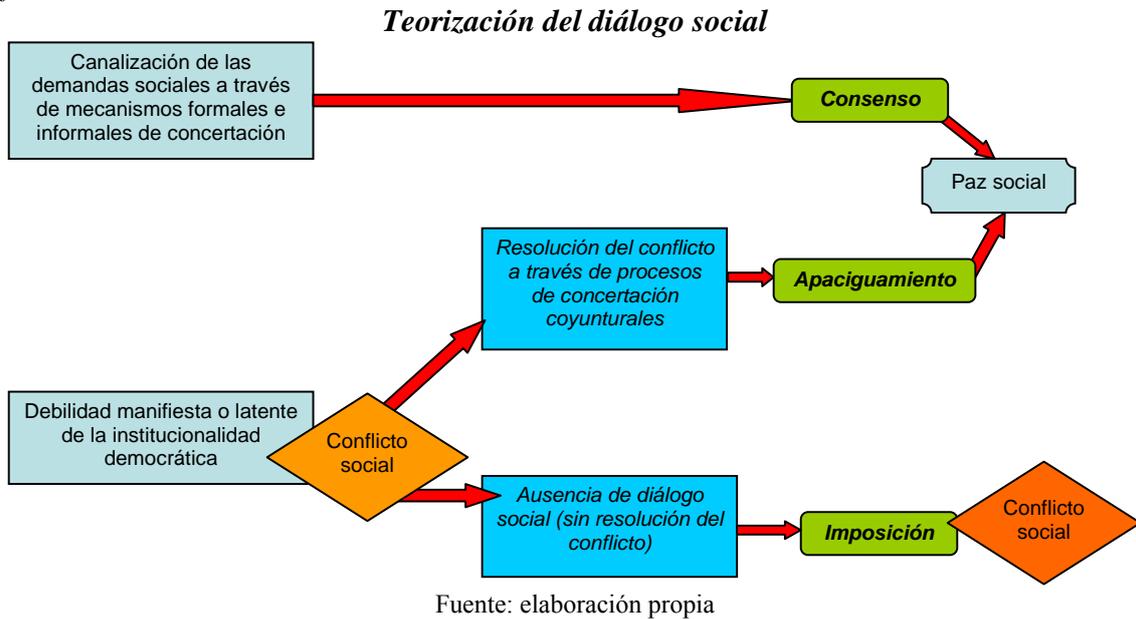
En este juego político, la preservación de la paz social depende de las posibilidades de convergencia de múltiples fuerzas en un tiempo y un espacio determinado. Dicha paz social puede definirse como un proceso constante de convergencia de múltiples valores y principios en posiciones ideológicas diferentes.

Un proceso de concertación es exitoso cuando se logra armonizar las diferentes posiciones de los jugadores con poder de veto social e implementar una política pública, ley o incluso Constitución, que es respaldado por los poderes institucionales así como por la oposición extra-parlamentaria.

El proceso de formación de la política pública puede dividirse en varias fases consecutivas: la definición, la elaboración, la decisión, la implementación y la evaluación. Puede haber o puede no haber participación de la oposición extra-parlamentaria en cada una de esas fases. Dicha participación puede tomar formas distintas y puede tener niveles de institucionalización variados.

En función del escenario vigente en un país para un proceso de política pública determinada – gobernabilidad neocorporativa consensuada, gobernabilidad neocorporativa mayoritaria, gobernabilidad mayoritaria antagónica o gobernabilidad mayoritaria – la convergencia puede ser el resultado de un consenso, de un apaciguamiento o de una imposición.

Gráfico N° 6



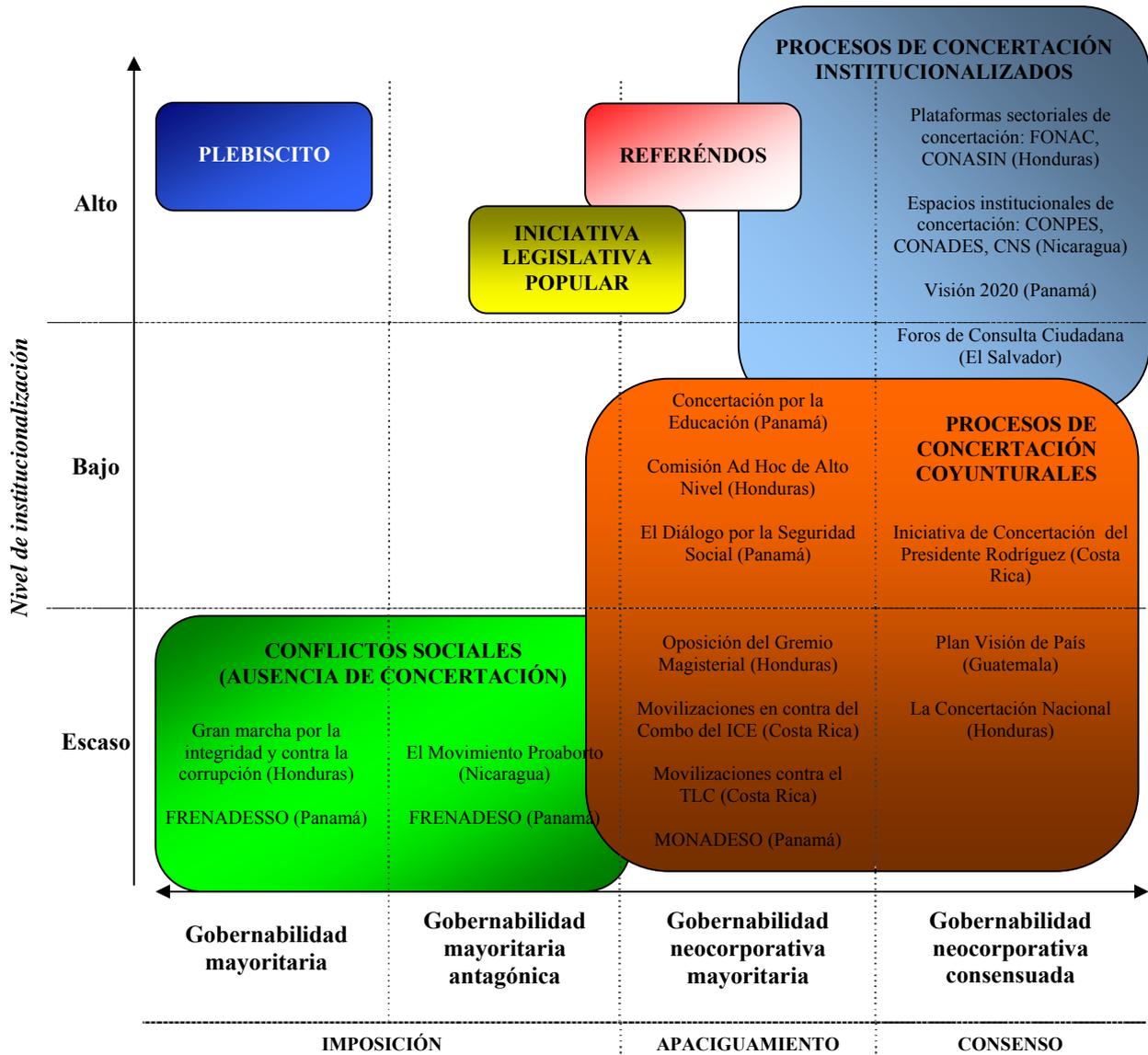
Dentro de la gobernabilidad neocorporativa, la concertación es una forma de perpetuar el estado de paz social (que puede ser un cambio de *status quo* o un mantenimiento del *status quo*), cuando hay debilidad manifiesta o latente de la institucionalidad democrática. Dicho de otra forma, la concertación es una forma de evitar el conflicto social y de canalizar las demandas de los respectivos actores cuando la institucionalidad democrática es insuficiente.

El siguiente gráfico presenta una modelización de los procesos de concertación, en función de su nivel de institucionalización y de su ubicación en la escala de empoderamiento de los colectivos sociales que corresponde a los distintos niveles de gobernabilidad (véase el *Cuadro N° 38*).

El propósito de este gráfico no es de retomar el análisis sobre el comportamiento de los jugadores con poder de veto social desarrollado previamente, pero sí relacionar los diferentes mecanismos de concertación que se han identificado en Centroamérica a los escenarios de gobernabilidad. Responde entonces a un intento de clasificación conceptual de los procesos de concertación a partir de los ejemplos desarrollados en este estudio.

Gráfico N° 7

**Tipología de los principales mecanismos formales e informales de concertación**



Fuente: elaboración propia

Los procesos de concertación que se han identificado corresponden a dinámicas inmersas en altos niveles de institucionalización, como aquellas otras caracterizadas por bajo o escaso nivel de institucionalización.

Los procesos con alto nivel de institucionalización corresponden a la gobernabilidad neocorporativa consensuada, porque su propósito es de generar consensos y pactos sociales entre el gobierno y los colectivos sociales.

Los procesos de concertación coyunturales corresponden a la gobernabilidad neocorporativa consensuada, cuando su propósito es de generar apoyo para un proyecto político determinado,

como por ejemplo los procesos de concertación post-evento electoral. Cuando surgen en torno a un conflicto social, los procesos de concertación coyunturales relevan más de la gobernabilidad neocorporativa mayoritaria. Bien que involucren a los colectivos sociales en el proceso de políticas públicas pero sirven decir que sirven como herramienta de apaciguamiento, es decir que su vocación es la contención de la conflictividad social.

En los casos que hay conflictos sociales que no se resuelven, se trata de gobernabilidad mayoritaria antagónica o jerárquica. Esto porque los colectivos sociales ejercen su poder de veto social (militancia), pero no tienen incidencia en el proceso de políticas públicas. A menudo este tipo de conflictos son resueltos mediante vías de la institucionalidad informal poco transparentes. La “paz social” consecuente es el resultado de una imposición desde arriba de la política pública.

La iniciativa legislativa popular, en teoría – todo depende de la facilidad de cumplimiento de los requisitos para la concretización de la iniciativa popular – es una herramienta de faculta a los colectivos sociales adquirir un poder de veto institucional. Lo clasificamos como una forma de gobernabilidad mayoritaria antagónica porque es una herramienta relativamente poco utilizada – en realidad nunca ha habido una iniciativa legislativa popular exitosa en Centroamérica –, y su uso tiende a ser cuando se encuentran agotadas todas las demás alternativas formales e informales de concertación.

El referéndum es un mecanismo particular de concertación, cuya incidencia en la política pública depende de cómo se comparte la definición de la agenda – como ya se ha mencionado –. El referéndum puede convocarse con el propósito de eliminar jugadores con poder de veto, tanto sociales como institucionales, pero también para eliminar los derechos de las minorías políticas resultantes de procesos de democracia representativa en ciertos sistemas electorales.

La importancia del referéndum desde la óptica del neocorporativismo no es tanto el referéndum en sí – porque limita la negociación a dos opciones: sí o no, sin posibilidad intermediaria, pero con una respuesta obligatoria –, sino más bien el análisis del referéndum a partir de los incentivos formales e informales para la negociación, por ejemplo los procesos de concertación desencadenados por la existencia de la figura constitucional del referéndum.

El referéndum puede ser la consecuencia de una negociación entre actores políticos, es decir la salida a un conflicto político e incluso puede provocar un realinamiento de los colectivos sociales al momento posterior del mismo, y generar nuevos escenarios de actuación política – de conflicto como de consenso –.

La concertación puede ser vista como una estrategia por parte de los actores que la promueven a efectos de integrar a los actores sociales como co-responsables de la toma de decisiones, y así diluir el riesgo del costo de la decisión. Si los resultados de la política pública emanada por el proceso de concertación genera impactos positivos, la consecuencia será una mayor cohesión entre todos los actores que participaron por el sentimiento de éxito y en particular quienes lo promovieron. Ahora bien, si los resultados tienden a ser negativos o no tan esperanzadores como se hubiese deseado entonces es natural una colectivización del fracaso.

La concertación puede entonces interpretarse como un juego de suma variable y de absorción, es decir una estrategia política capaz de eliminar el ejercicio de veto por las vías ordinarias de

ciertos actores en el proceso de las políticas públicas, y en el cual se integran y absorben en la toma de decisiones. La concertación también puede ser una estrategia para desviar la atención de ciertos temas sensibles de la agenda nacional.

Aunque puede resultar estratégico para un actor promover la concertación en las fases iniciales del proceso de políticas públicas, lo cierto es que entre más actores sean involucrados, menos poder de veto tendrán, y más difícil es llegar a un consenso alejado del “*status quo*”. Los posibles realineamientos de los actores sociales y políticos después de un proceso de concertación es mitigada además por la cantidad de temas sujetos a discusión y consenso.

Esto es, en palabras sencillas, “la cancha de juego” de la política Centroamericana actual, desde el escenario de la gobernabilidad neocorporativa. La capacidad de cada actor de defender sus intereses (es decir de influir en las políticas públicas) no solamente depende de su fuerza (poder de veto) pero también de su capacidad de anticipar los conflictos potenciales y de adaptar su estrategia en función de su realidad.

El análisis estratégico del conflicto tiende a ser fundamental para determinar las posiciones de los distintos actores que interactúan en el juego político. Los jugadores que tienen la capacidad de convocar a procesos de concertación tienden a tener una influencia importante en el proceso de políticas públicas.

El análisis de las dinámicas políticas se complica a medida que emergen nuevos jugadores con poder de veto social, es decir, que la identificación de los jugadores con poder de veto no institucionales se vuelve más difícil cuando aumenta su empoderamiento. En la gobernabilidad neocorporativa, los actores son cambiantes, los colectivos sociales se reorganizan constantemente y se forman nuevas coaliciones sociales en función de cada tema.

## *Una reflexión final*

El neocorporativismo, como se ha presentado en este estudio, es una forma de mejorar la gobernabilidad democrática y la calidad de las políticas públicas, en un proceso participativo, deliberativo e inclusivo, respondiendo a las demandas de todos los grupos de interés y grupos de presión. En este estudio se ha tratado de revelar las principales tendencias neocorporativas en la zona centroamericana, identificando los principales actores políticos – los jugadores con poder de veto –, en particular la institucionalidad informal que en muchos países es más importante que las instituciones visibles. La identificación de estos actores es indispensable para entender el equilibrio entre los poderes sociales y el proceso de formación de las políticas públicas.

Una pregunta que se ha tratado de contestar a lo largo de este estudio es si las instituciones democráticas formales e informales en Centroamérica (elecciones, partidos políticos, movimientos sociales, procesos de concertación, medios de comunicación, etc.) permiten a la política atender a las demandas de la ciudadanía. Con otras palabras, se ha tratado de saber como desarrollar, además de la democracia electoral, una *democracia social*, en la cual se toma en cuenta a las preferencias colectivas en la formulación de las políticas públicas.

De manera general, se puede decir que hay una falta de coordinación en la mayoría de los países centroamericanos entre el Poder Ejecutivo y la oposición extraparlamentaria. Hay varias experiencias de procesos de concertación en América Central, pero no siempre tienen una incidencia real en la política pública. El fracaso de los procesos de concertación y el débil desarrollo de la participación ciudadana no contribuye a mejorar la percepción generalizada de la falta de reactividad política y explica la desafección política de muchos ciudadanos.

Eso se debe, como ya lo mencionamos arriba, al bajo nivel de organización interna de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, a la casi inexistencia de partidos programáticos, a la falta de representatividad de la mayoría de los colectivos sociales y a la lógica adversarial y beligerante de muchos grupos de presión. Se debe también a la predominancia de ciertos actores como los sectores empresariales y los medios de comunicación. Es fundamental estudiar las modalidades para mejorar la inserción de los colectivos sociales en los procesos de concertación y aumentar la representatividad y la potencia de los colectivos sociales.

Como lo estudiamos más adelante, existen varios mecanismos de concertación, con diferentes niveles de institucionalización y con éxito variable, que constituyen espacios de participación de los colectivos sociales en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, un tema paralelo que merece mayor investigación es el tema de la *reactividad política* de los representantes políticos (Ejecutivo y Legislativo) y de los partidos políticos.

En este estudio se ha constatado la poca utilización del referéndum como herramienta de participación. Se sugiere evaluar las posibilidades de ampliar el uso del referéndum en los países Centroamericanos, sin que se convierta en un instrumento para reforzar la influencia del Poder Ejecutivo sobre la sociedad civil, pero para desarrollar la participación ciudadana y remediar a la desafección política, posiblemente a través de la generalización de la iniciativa popular.

Otro tema de estudio que parece interesante es la relación entre el nivel de institucionalización de los procesos de concertación y su incidencia en política pública. El Estado tiene un papel fundamental para canalizar las diferentes demandas de la sociedad y generar espacios de concertación, pero la institucionalización de los procesos de participación no tiene que volverse un freno para la participación de ciertos actores sociales menos organizados. También es fundamental trabajar en el desarrollo de procesos de concertación enfocados hacia el largo plazo y no solamente coyunturales.

Es indispensable desarrollar la participación en ese nivel para reforzar la capacidad de concertación entre actores políticos y sociales, es decir la capacidad de construir pactos políticos – sociales, federando intereses y generando consensos. Para ello hay que fomentar una cultura de búsqueda de consensos entre los diferentes actores sociales, para resolver los conflictos sociales por una vía pacífica. En investigaciones futuras, es entonces necesario analizar los incentivos formales e informales, a partir de las evoluciones institucionales, para la conformación de coaliciones parlamentarias y la negociación de pactos políticos – sociales.

Como bien se ha analizado en los casos nacionales como en el presente estudio comparado e integrado, el ejercicio político de la política descansa en usos alternos o simultáneos entre la institucionalidad formal y la institucionalidad informal. La opción por el uso de los canales formales o informales depende de contextos y coyunturas de la ingeniería institucional como de situaciones político-electorales – por ejemplo poseer o no mayorías legislativas –.

No obstante el uso cada vez más recurrente de la institucionalidad informal pareciera ser en gran medida un factor determinante en el éxito o fracaso de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, así mientras el ejercicio de la incidencia política por los sectores empresariales es cada vez más ambiguo, desdibujado y desconocido; el ejercicio de la incidencia política por parte de los actores colectivos tiende a ser más visible, radicalizar y en ocasiones opta por medidas de presión directas para abrir canales de comunicación y diálogo sectorial.

Los arreglos políticos y los pactos políticos partidarios descansan cada vez más en prácticas y reglas de juego auto impuestas por los jugadores en coyunturas determinadas. Situación que atrofia la institucionalidad formal de los procesos y en ocasiones hace peligrar la implementación de los mismos. Sin embargo ante la proliferación de colectivos sociales en el espectro de las decisiones políticas, tenemos como resultado una sobre-posición de juegos y reglas que tienden segmentarse por actores y temáticas, con lo cual el gran juego de la democracia se vuelve confuso, poco transparente e incierto, pero *¿desde cuándo hemos tenido certidumbre en la política democrática?*

Es así como ante las prácticas cada vez más comunes y frecuentes del ejercicio de la institucionalidad informal, aunado a una proliferación de jugadores no institucionales con poder de veto, ahora en términos de vetos formales e informales, logramos completar una ecuación cuyo resultado pareciera ser desalentador para nuestras democracias: *una falta de cultura política en la formación de pactos políticos – sociales.*

No argumentamos que los pactos político – sociales no puedan darse, o no existan las condiciones, sino que estos tienden a ser artesanales en el sentido de que aún cuando reflejen las mayores voluntades políticas y sociales sus estructuras metodológicas y sus procedimientos

reflejan vicios patológicos de una falta de diálogo real, inclusión y participación, pero sobre todo la capacidad de entender que sus resultados o acuerdos sufren profundas modificaciones cuando ingresan al diseño de la ingeniería y maquinaria gubernamental – principalmente a los parlamentos –; y en el mejor de los casos cuando se ha logrado superar todas estas pruebas, pareciera que existe un fuerte desfase o falta de coherencia entre la participación ciudadana para la definición de la agenda y la implementación de la misma. Por tanto, no bastan buenas decisiones sino instituciones capaces de instrumentalizar adecuadamente las mismas.

Como hemos argumentado, la institucionalidad informal se refiere al conjunto de prácticas políticas y reglas no escritas que forman parte de la cultura política. El proceso de formación de políticas públicas es el resultado de una interacción continua entre la institucionalidad formal e informal. Existen espacios discrecionales de poder que usan ciertos jugadores para retrasar o bloquear una decisión política.

Por tanto, la institucionalidad informal puede tomar formas diferentes como la creación de procesos participativos, la intervención en la definición de agendas legislativas, la negociación de pactos políticos tras puertas cerradas, la instrumentalización de organizaciones de la sociedad civil, el uso de estrategias de influencia para nominaciones discrecionales de funcionarios públicos o mediante el uso de su influencia económica (por ejemplo en el financiamiento de los partidos políticos) o aprovechando de sus redes de contactos.

En este marco, sería interesante ampliar el uso del concepto “transfuguismo parlamentario” a los colectivos sociales – transfuguismo societal –. El transfuguismo no solamente se da en el ámbito Parlamentario, sino también en las dinámicas de los colectivos sociales, en particular cuando asumen un papel protagónico en el ejercicio de la oposición extraparlamentaria, por un lado entre colectivos sociales y por otro entre la política (los partidos políticos) y los colectivos sociales, generando una red de relaciones informales poco visibles.

La importancia de la institucionalidad informal permite comprender por qué las reformas al Estado no siempre surten el efecto esperado y por qué la solución a un problema político no necesariamente es una reforma de las instituciones. Es decir que se pueden reformar las instituciones, pero hay que estar conciente de que los diálogos y las decisiones políticas transitan cada vez más por la institucionalidad informal que por la formal.

Sin duda alguna se requiere entonces ampliar en investigaciones capaces de evidenciar esta institucionalidad informal y el cómo tiende incluso a albergarse dentro de la ingeniería de la institucionalidad formal. Tiende a ser pertinente decodificar el sistema de incentivos de cooperación y conflictos que inciden en el uso de esta institucionalidad informal sobre la formal, pero aún quizás más relevante es comprender si la institucionalidad democrática de la región centroamericana puede funcionar con un menor peso de estas prácticas, y podremos entonces aspirar a diseñar programas capaces de generar nuestras instituciones, facilitando un cambio de la cultura política proclive a promover pactos políticos – sociales consensuados que sean reflejados en mejores políticas públicas.

Ante esta realidad, pareciera entonces que esta reflexión se ha entrañado en identificar las posibles rutas y sendos posibles de tránsito en un laberinto que no sabemos si posee salida alguna, cuando quizás lo que habría que considerar es la validez de la existencia de dicho

laberinto. *¿Será acaso que las democracias centroamericanas requieren incursionar en un serio debate de reforma sobre sus sistemas políticos? ¿Podrán nuestras democracias avanzar hacia un tipo de presidencialismo atenuado?* Esta interrogante nos lleva a considerar si las clases políticas gobernantes tendrían la suficiente madurez para provocar una discusión y reflexión de calidad aún sobre las pasiones político electorales, y si las comunidades académicas, como las organizaciones de la sociedad civil pueden también exigir un diálogo de calidad.

Sin duda alguna entrar a explorar las características institucionales de un posible presidencialismo atenuado para los sistemas políticos centroamericanos es por sí mismo objeto de otra amplia reflexión; no obstante se ha de señalar que la inspiración básica del mismo radica en la institucionalización formal de la institucionalidad informal, garantizando un uso democrático, reglamentado y accesible de la misma a los jugadores políticos del sistema, con capacidad de superar las situaciones de entramamiento político. Más aún cuando nuestras realidades políticas exigen mayores márgenes de negociación y coalición parlamentaria, y cuando un diálogo político – social se convierte en un imperativo categórico para asegurar una gobernabilidad democrática inclusiva.

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)