

## REFORMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS PARLAMENTARIOS EN AMÉRICA CENTRAL

*Electoral reforms and Central American legislative party systems*

Fátima GARCÍA DIEZ

Universidad de Burgos. ✉ [fgdiez@ubu.es](mailto:fgdiez@ubu.es)

BIBLID [1130-2887 (2001) 27, 37-65]

Fecha de recepción: enero de 2001

Fecha de aceptación y versión final: marzo de 2001

**RESUMEN:** La Asamblea Legislativa es una institución política fundamental en las democracias representativas, y los sistemas electorales constituyen uno de los determinantes claves de su composición y el proceso de elaboración de políticas que tiene lugar en su interior. Las reformas electorales que han tenido lugar en América Central, a lo largo de las últimas dos décadas, han jugado un papel crucial en el proceso de democratización y consolidación de estos regímenes poliárquicos; y sin embargo, nuestro desconocimiento en la materia es manifiesto. Este trabajo se ocupa de sugerir algunas de las líneas de investigación a partir de las cuales podría abordarse el estudio del funcionamiento legislativo a partir del análisis comparado de los procesos de reforma electoral.

*Palabras clave:* Legislaturas, partidos, sistemas de partidos, reforma electoral, cohesión interna.

**ABSTRACT:** Legislatures constitute the key political institution in representative democracies and electoral systems are the key variables affecting their composition and the process of policy making that takes place within this arena. Electoral reforms and their connection to the legislative party system have played a critical role in the process of democratization and consolidation in these recently emerged democracies, however our ignorance on the matter is manifest. This paper specifically address the question of how are electoral arrangements and the contemporary processes of electoral reform affecting the structure and general performance of the recently established Central American parliaments.

*Key words:* Legislatures, parties, party systems, electoral reforms, party cohesiveness.

## I. INTRODUCCIÓN

A excepción de Costa Rica, los sistemas políticos centroamericanos se han caracterizado por la falta de tradición democrática, lo que en buena medida ha contribuido al desarrollo limitado tanto de estudios sobre el funcionamiento de las asambleas legislativas de la región como de su impacto sobre el proceso de legitimación, si las consideramos instituciones democráticas fundamentales del sistema político. El estudio del poder legislativo en América Central puede abordarse desde distintos ángulos, y uno de ellos es el estudio de los partidos y sistemas de partidos parlamentarios, sobre los cuales el sistema electoral ejerce un impacto tanto en la determinación de qué partidos son los que obtienen representación como en el comportamiento de dichos actores en el ejercicio de su actividad parlamentaria y, en último término, en la configuración de las relaciones Ejecutivo-Legislativo y Gobierno-oposición.

En la actualidad, la relevancia política de los procesos de reforma electoral en América Central está desafiando una de las afirmaciones hasta ahora más consensuadas en el ámbito de la Ciencia Política: la estabilidad y resistencia al cambio de los sistemas electorales. El objetivo de este trabajo es tratar de desentrañar los mecanismos a través de los cuales estos procesos de reforma electoral afectan y pueden afectar sustantivamente el funcionamiento parlamentario, tan crítico para el proceso de consolidación democrática de la región. Los datos utilizados para la consecución de estos objetivos provienen de la base de datos elaborada con los proyectos de investigación «Élites Parlamentarias en América Latina» (PELA), (SEC. 95-0845) y «Partidos Políticos y Gobernabilidad en América Latina» (PPAL) (SEC. 97-148), llevados a cabo en la Universidad de Salamanca, bajo la dirección del Dr. Manuel Alcántara Sáez.

El trabajo que aquí se presenta constituye más un esfuerzo de carácter exploratorio muy preliminar y generador de hipótesis que un análisis explicativo concluyente. Sin mayores ambiciones, por tanto, de lo que se trata es de poner de manifiesto el desconocimiento existente en torno a los partidos y sistemas de partidos parlamentarios centroamericanos, y apuntar algunas de las líneas de investigación que pudieran resultar fructíferas en un intento de paliar estas deficiencias.

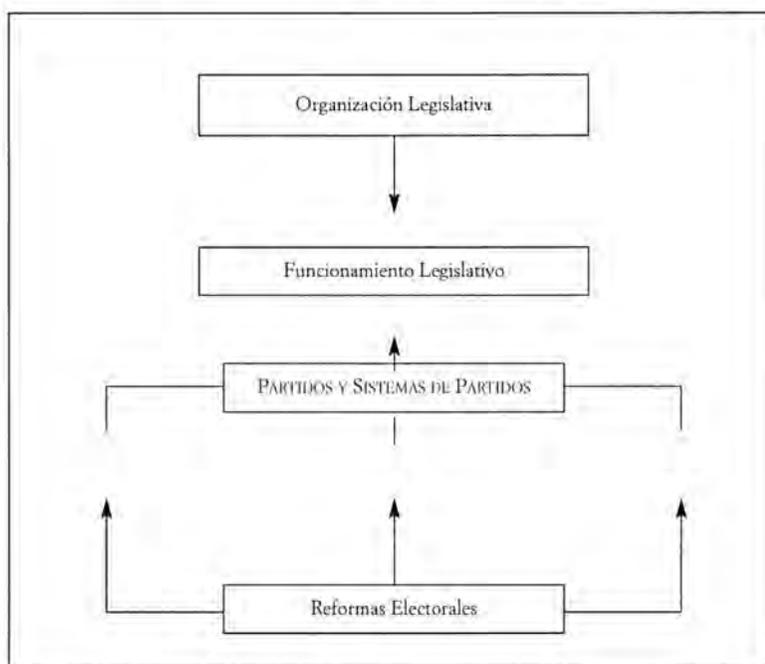
La estructura del trabajo aborda sucesivamente las dimensiones de cohesión, número de partidos parlamentarios y polarización ideológica, para introducir después algunas reflexiones en torno a la relación entre los procesos contemporáneos de reforma electoral y el funcionamiento parlamentario en América Central, particularmente a partir del estudio del caso de Nicaragua.

## II. PARTIDOS Y SISTEMAS DE PARTIDOS PARLAMENTARIOS: COHESIÓN LEGISLATIVA, NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS Y POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA

De acuerdo al esquema teórico del Gráfico 1, lo que se plantea es que el funcionamiento legislativo viene determinado, fundamentalmente, por dos factores: la organización legislativa, a nivel de la estructura de comités legislativos (Kaare Strom, 1984,

1990) y los partidos y sistemas de partidos parlamentarios. Dado el carácter preliminar de este trabajo, el análisis se centra en el segundo de estos factores, sin ánimo de menospreciar por ello la relevancia de la organización legislativa como variable esencial para la comprensión del funcionamiento parlamentario. Tres son las dimensiones a partir de las cuales se pretende explorar el impacto de los procesos de reforma electoral sobre los partidos y sistemas de partidos: cohesión interna, número efectivo de partidos parlamentarios y polarización ideológica.

Gráfico I. Reformas electorales y funcionamiento parlamentario



### *Cohesión legislativa*

El nivel de cohesión interna de los partidos parlamentarios es uno de los factores determinantes en la explicación del comportamiento legislativo (Carey, 1996). Más aun, la cohesión legislativa afecta, sustantivamente, a las relaciones que los legisladores establecen con sus electores; de esta forma, los partidos poco cohesionados dificultan la función de control del ciudadano sobre el proceso de elaboración de políticas públicas en la Asamblea Legislativa (Powell, 2000). La conexión entre la cohesión partidista y la relación elector-representante, las más de las veces se traduce

en un *trade-off* entre la adecuación del comportamiento del legislador a los intereses de los electores y la adecuación de éstos a los intereses del partido, cuyas directivas pueden en ocasiones entrar en conflicto con los intereses inmediatos de los votantes (Carey, 1996: 4). ¿Cuáles son los niveles de cohesión/particularismo legislativo de los partidos políticos centroamericanos y cuál es el papel que juega el sistema electoral en su determinación?

Si bien la literatura tiende a utilizarlos alternativamente, la noción de cohesión partidista y la de disciplina interna son conceptos que hacen referencia a realidades claramente diferenciables y que requieren, por tanto, de operacionalización independiente. Por disciplina interna se entiende la tendencia de los legisladores miembros de un mismo partido a votar conjuntamente en una política pública determinada (Carey, 1996: 136), y la cohesión legislativa hace referencia al grado en que los legisladores pertenecientes a un mismo partido comparten creencias en torno a cuestiones de relevancia política (*salient issues*). Si bien se trata de conceptos íntimamente relacionados y algunos de los factores determinantes del primero pudieran también afectar al segundo, el estudio de la cohesión partidista puede ayudar a controlar su intervención en el análisis del proceso de votación legislativa, el comportamiento legislativo más visible (Carey, 2000).

Para una aproximación empírica al análisis de la cohesión partidista en América Central se han utilizado los procedimientos de medición aplicados por Hawkins y Morgenstern (2000) a los casos de América del Sur y México, a efectos de facilitar la comparación entre ambas regiones. Siguiendo a estos autores, se han utilizado dos indicadores de cohesión legislativa: 1) La Desviación Típica (en adelante DT) de las respuestas de los legisladores a cuestiones de relevancia política, agrupadas siempre por partido político y, 2) el inverso del Porcentaje Modal (PM), el porcentaje de diputados cuyas respuestas no corresponden con la categoría modal del partido en esa pregunta, como medida alternativa de identificación del mismo fenómeno. Cuanto más alto es el valor adoptado en cada una de estas medidas, mayores serán los niveles de cohesión interna de los legisladores al interior de sus partidos. Por lo tanto, 0 indicaría una perfecta cohesión entre los legisladores de un mismo partido y 1 su máximo nivel de dispersión. La correlación entre ambas medidas –para los casos centroamericanos– arroja valores superiores a 0,85 en todos los casos, lo que corrobora su utilidad como indetificadores alternativos del fenómeno político. El PM sirve para abordar la medición de las variables nominales o categóricas del cuestionario incorporadas al análisis. Asimismo, todas las variables en las que se hacía necesario fueron recodificadas de manera tal que el rango de variación de los valores de la DT oscilasen siempre entre 0 y 1 (Hawkins y Morgenstern, 2000).

Dicho esto, la selección de qué cuestiones son las políticamente relevantes para los parlamentarios centroamericanos se ha llevado a cabo siguiendo el enfoque de Hawkins y Morgenstern (2000: 5). Una cuestión ha sido introducida en el análisis como políticamente relevante cuando las diferencias medias de los partidos extremos en sus respuestas es: a) superior a 0,5 si se trata de medias concentradas en la misma franja de la escala a partir del punto medio, y b) superior a 0,3 si se trata de medias

ubicadas en franjas opuestas al punto medio de la escala. Si bien este procedimiento no garantiza la relevancia política de facto de las cuestiones consideradas en el estudio, este sistema –cuando menos– garantiza una aproximación a cuestiones divisorias con el potencial de ser politizadas. Las cuestiones fueron seleccionadas si aparecían como divisorias en al menos cuatro de los cinco países, bajo consideración de este estudio.

Tabla I. Cohesión legislativa media en América Central

	Desviación Típica*	Porcentaje Modal*
Costa Rica	0,49	0,45
Nicaragua	0,49	0,48
El Salvador	0,45	0,44
Guatemala	0,52	0,49
Honduras	0,50	0,49

\* Medias ponderadas por el porcentaje de escaños de cada partido político en la Asamblea Legislativa.

A nivel de país, las Tablas I, II y III recogen los niveles de cohesión legislativa media en América Latina, y muestran cómo los partidos políticos latinoamericanos exhiben, en general, bajos niveles de cohesión interna. Sin embargo, de la comparación entre los valores obtenidos para la región centroamericana y los que adoptan los calculados para América del Sur y México (Hawkins y Morgenstern, 2000) se desprende que los partidos centroamericanos son, por término medio en la actualidad, ligeramente menos dispersos que sus homólogos latinoamericanos. No obstante, para ninguna de las dos subregiones se encontraron casos de altas cotas de cohesión partidista, oscilando todos los países de niveles de cohesión de moderados a bajos. En América Central, Guatemala se constituye como el país de mayor particularismo legislativo en la región, mientras que El Salvador se destaca como el más cohesionado, adoptando los restantes países posiciones intermedias. Después de Guatemala, el país centroamericano que presenta mayores niveles de dispersión legislativa es Honduras, posición ésta muy similar a la que ocupa Colombia en la región sur del continente, poniendo de manifiesto el parangón existente entre los denominados bipartidismos históricos faccionalizados imperantes en ambos países y que han evolucionado en maquinarias partidistas dentro de las cuales se encuadran opciones de índole muy variada.

Tabla II. Cohesión legislativa media en América del Sur y México

	Porcentaje Modal*	Desviación Típica*
Argentina	0,67	0,61
Bolivia	0,38	0,37
Brasil	0,70	0,67
Chile	0,55	0,48
Colombia	0,72	0,61
Ecuador	0,66	0,63
México	0,72	0,61
Perú	0,65	0,56
Uruguay	0,64	0,55
Venezuela	0,64	0,56

Fuente: Hawkins y Morgenstern (2000: 9).

\* Medias ponderadas.

Tabla III. Cohesión legislativa media en América Latina\*

Alta	Moderada	Baja
América Cental		
	Costa Rica Nicaragua El Salvador	Guatemala Honduras
América del Sur y México		
	Chile Bolivia	Brasil Ecuador Colombia Argentina México Perú Venezuela Uruguay

\* El nivel medio de cohesión legislativa es considerado «bajo» cuando D<sup>2</sup> arroja valores superiores a 0,5, «alto» por debajo de 0,3 y «moderado» en los casos intermedios (Hawkins y Morgenstern, 2000).

Descendiendo en el nivel de análisis al partido político, el rango en los niveles de cohesión al interior de cada país queda recogido en la Tabla IV. Al igual que en el resto de América Latina (Hawkins y Morgenstern, 2000), algunos países centroamericanos muestran diferencias significativas entre partidos en su interior, mientras que otros países aparecen relativamente homogéneos en lo que a cohesión legislativa se refiere. Como se puede observar en la Tabla IV, Costa Rica arroja los mayores niveles de diferenciación interna entre partidos (.52/.18), principalmente debido a la presencia del altamente cohesionado PFD, y Honduras se presenta como el más homogéneo (.48/.52), en tanto que Nicaragua (.52/.39), El Salvador (.57/.51) y Guatemala (.54/.36) adoptan posiciones intermedias.

Tabla IV. Rango en el nivel de cohesión legislativa media al interior del país

	Porcentaje Modal	Desviación Típica
Costa Rica	0,25	0,34
Nicaragua	0,15	0,13
El Salvador	0,10	0,16
Guatemala	0,18	0,18
Honduras	0,01	0,04

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, al igual que ha sido señalado para sus homólogos latinoamericanos (Hawkins y Morgenstern, 2000: 10), no todos los partidos centroamericanos se muestran igualmente cohesionados en cada una de las cuestiones consideradas como políticamente relevantes. Las Tablas V y VI identifican los partidos más y menos cohesionados, respectivamente, en cada una de las cuestiones incorporadas al análisis. Tres de estas cuestiones son compartidas por los diputados del resto del continente: la intervención estatal en el control de los precios, la intervención estatal en la cobertura de seguros de desempleo y la opinión sobre el aborto.

Cuáles son los factores que determinan las variaciones en los niveles medios de cohesión legislativa entre y al interior de cada país en América Central son las cuestiones fundamentales que se abordan en este apartado. Las hipótesis más comunes que aparecen en la literatura pueden sintetizarse en los siguientes cuatro grupos:

1.- Un primer grupo, relaciona los niveles medios de cohesión legislativa con las reglas electorales. La influencia de las reglas electorales sobre el nivel de cohesión partidista pone el énfasis en el poder de las cúpulas partidistas en el proceso de nominación de candidatos (Carey, 1996, 2000; Coppedge, 1994; Hawkins y Morgenstern, 2000), y que, a su vez, se ve afectado por los niveles de competencia intrapartidista y la magnitud de los distritos electorales:

a) Por lo que se refiere a competencia interna, tres variables han sido tomadas en consideración: elecciones primarias, listas abiertas o cerradas y la estructura de incentivos que guía el comportamiento de los representantes en la Asamblea.

- La existencia de elecciones primarias determinadas por ley tiende a favorecer la competencia interna de los partidos y, por tanto, a reducir los niveles de cohesión interna de los mismos.

En América Central, éste es un rasgo propio únicamente de Costa Rica y Honduras, que incorporan las elecciones primarias a su legislación electoral, cerradas en el caso primero y abiertas en el segundo. Como ha sido puesto de manifiesto, a pesar de que

Tabla V. Partidos más cohesionados en cuestiones políticamente relevantes

	1	9	10	30	31	34a	3501	3510	3710	3906	40	4101	43	44	70	70a	70b	73	74	
Costa Rica	PUSC. PLN PFD	PUSC. PLN PFD	PFD	*	*	PUSC. PLN PFD	PFD	PFD	PFD	PFD	PLN PFD	4101 PFD	PUSC. PLN PFD	PUSC. PLN PFD	PFD	PUSC. PFD	PFD	PFD	PFD	
Nicaragua	CCN PCN			PLC PCN	PLC PCN			FSLN CCN PCN	PCN	FSLN CCN		CCN PCN	CCN PCN	FSLN CCN PCN	CCN	CCN PCN		FSLN	PLC CCN PCN	
El Salvador	ARENA FMLN PCN PDC	FMLN PCN		FMLN PCN	ARENA PCN PDC	ARENA FMLN PCN	PDC	PDC	FMLN	FMLN PDC	FMLN		PCN PDC	ARENA PCN PDC		ARENA PDC	ARENA	FMLN	ARENA FMLN PDC	
Guatemala	PAN FRG FDNG DCG	FDNG DCG		FDNG DCG	FDNG DCG	FDNG DCG	DCG	FDNG		PAN FRG DCG	FRG DCG	FDNG	FRG DCG	FRG DCG				DCG	DCG	PAN FRG DCG
Honduras				PNH	PLI									PLI		PLI PNH			PLI PNH	

1: Estabilidad de la democracia en el país; 9: Confianza en los procesos electorales; 10: Preferencias sobre el sistema electoral; 30: Evaluación de las Fuerzas Armadas en el pasado; 31: Evaluación de las Fuerzas Armadas en el presente; 34a: Capacidad del Estado para resolver los problemas de los ciudadanos; Intervención del Estado en 3501: control de los precios; 3510: Cobertura de seguro de desempleo; 3710: Democratización de la vida pública y las instituciones; 3906: Gasto público en subsidios de desempleo; 40: Impuestos; 4101: Capital inversor de EE.UU.; 43: Privatización de servicios públicos; 44: Integración regional; 70: Práctica religiosa; 70a: Intensidad prácticas y creencias religiosas; 70b: Principios seculares o religiosos en la política; 73: Opinión sobre divorcio; 74: Opinión sobre aborto.

Cohesión se define aquí como DT o en su defecto PM  $\leq$  0,4.

\* Inexistencia de Fuerzas Armadas en Costa Rica.

Tabla VI. Partidos menos cohesionados en cuestiones políticamente relevantes

	1	9	10	30	31	34a	3501	3510	3710	3906	40	4101	43	44	70	70a	70b	73	74
Costa Rica			PUSC. PLN	*	*		PUSC. PLN	PUSC. PLN	PUSC. PLN	PUSC. PLN	PUSC. PLN				PUSC. PLN	PLN	PUSC. PLN	PUSC. PLN	PUSC. PLN
Nicaragua	PLC FSLN	PLC FSLN CCN PCN	PDC FSLN CCN PCN	FSLN CCN	FSLN CCN	PLC CCN PCN	PLC FSLN CCN PCN	PLC FSLN CCN PCN	PLC FSLN CCN	PDC	PLC FSLN CCN PCN	PLC FSLN	PLC FSLN	PLC FSLN	PLC FSLN PCN	PLC FSLN	PLC FSLN CCN PCN	PLC FSLN CCN PCN	PLC FSLN CCN PCN
El Salvador		ARENA PDC	ARENA FMLN PCN PDC	ARENA PDC	ARENA	PDC	ARENA FMLN PCN	ARENA FMLN PCN	ARENA PCN PDC	ARENA PCN	ARENA PCN PDC	ARENA FMLN PCN PDC	ARENA FMLN	FMLN	ARENA PCN PDC	FMLN PCN	FMLN PCN PDC	FMLN PCN PDC	ARENA PCN PDC
Guatemala	PAN FRG	PAN FRG FDNG DCG	PAN FRG	PAN FRG DCG	PAN FRG	PAN FRG	PAN FRG FDNG	PAN FRG DCG	PAN FRG FDNG	FDNG	PAN FDNG	PAN FRG DCG	PAN FDNG	PAN	PAN FRG FDNG DCG	PAN FRG FDNG DCG	PAN FRG FDNG	PAN FRG FDNG	PAN FRG FDNG
Honduras	PLI PNH	PLI PNH	PLI PNH	PLI PNH	PNH	PLI PNH	PLI PNH	PLI PNH	PLI PNH	PLI PNH	PLI PNH	PLI PNH	PLI PNH	PLI PNH	PNH	PLI PNH		PLI PNH	PLI PNH

1: Estabilidad de la democracia en el país; 9: Confianza en los procesos electorales; 10: Preferencias sobre el sistema electoral; 30: Evaluación de las Fuerzas Armadas en el pasado; 31: Evaluación de las Fuerzas Armadas en el presente; 34a: Capacidad del Estado para resolver los problemas de los ciudadanos; Intervención del Estado en 3501: control de los precios; 3510: Cobertura de seguro de desempleo; 3710: Democratización de la vida pública y las instituciones; 3906: Gasto público en subsidios de desempleo; 40: Impuestos; 4101: Capital inversor de EE.UU.; 43: Privatización de servicios públicos; 44: Integración regional; 70: Práctica religiosa; 70a: Intensidad prácticas y creencias religiosas; 70b: Principios seculares o religiosos en la política; 73: Opinión sobre divorcio; 74: Opinión sobre aborto.

Cohesión se define aquí como DT o en su defecto PM  $\leq$  0,4.

\* Inexistencia de Fuerzas Armadas en Costa Rica.

ambos países introducen esta provisión en sus códigos electorales, Costa Rica arroja mayores niveles de cohesión media que Honduras, situación que se corresponde con la diferenciación entre primarias abiertas y cerradas en cuanto a las variaciones en los niveles de competencia interna que ambos comportan, así como con la provisión específica para el caso de Honduras, donde el procedimiento de selección requiere de un sistema proporcional en la distribución de cargos entre las distintas facciones intrapartidistas que participan en la contienda. Asimismo, el control sobre el proceso de nominación recae –como veremos– en la cúpula partidista nacional para el caso de Costa Rica y, en particular, sobre el candidato presidencial, mientras que en Honduras, el control sobre este proceso es mucho más disperso al recaer en los líderes de las distintas facciones de los dos principales partidos.

Sin embargo, considerando que en el resto de los países centroamericanos, entre los que figura Guatemala con los mayores niveles de particularismo legislativo de la región, esta provisión no existe determinada por ley, el impacto de esta variable tiene un alcance explicativo limitado. Informalmente (esto es, no determinado por ley), la celebración de primarias ha tenido lugar también en el FSLN de Nicaragua (si bien los candidatos electos han de ser ratificados por el congreso del partido y existen casos en los que no se ha ratificado la revalidación) y el FMLN y el PDC en El Salvador, que aplican una suerte de procedimiento de elección indirecta, a través de la celebración de convenciones nacionales o asambleas partidarias.

La Ley electoral en Costa Rica sugiere a priori, por tanto, que el control sobre el proceso de nominación de candidatos a la Asamblea Legislativa está fuertemente descentralizado. Sin embargo, los líderes nacionales de los partidos, y en particular los candidatos presidenciales, tienen *de facto* un estrecho control sobre el proceso de nominación mediante el uso del patronazgo, en virtud de su esperado monopolio sobre la asignación futura de cargos en la Administración pública. No obstante, dada la imposibilidad de reelección inmediata, el poder del candidato presidencial no es absoluto y se ve sustantivamente limitado en el momento que accede al poder, y la liza por la elección de un nuevo contendiente comienza de nuevo (Carey, 1996: 88-102).

- Otra de las dimensiones que la literatura señala como crítica en la determinación de los niveles de competencia interna partidista y, por ende, del nivel de cohesión legislativa, es la estructura del voto y, en particular, la distinción entre sistemas de listas abiertas y cerradas (Carey, 1996; Ames, 1992; Geddes y Neto, 1992; Taagepera y Shugart, 1989). Sin embargo, en América Central, todos los países utilizan un sistema de listas cerradas, con lo que esta constante no resulta un factor relevante en la determinación de las variaciones de los niveles medios de cohesión partidista.
- Finalmente, la estructura de incentivos de los representantes es una de las variables que más correlaciona con los niveles de cohesión partidista y que afecta, fundamentalmente, a los niveles de cohesión interna. Los incentivos para la reelección hacen al candidato dependiente de los votantes de su distrito y de las cúpulas de su partido para la nominación; el grado de predominio de uno u otro es importante a efectos de los niveles de cohesión del partido (Carey, 1996, 2000; Cox y Morgenstern,

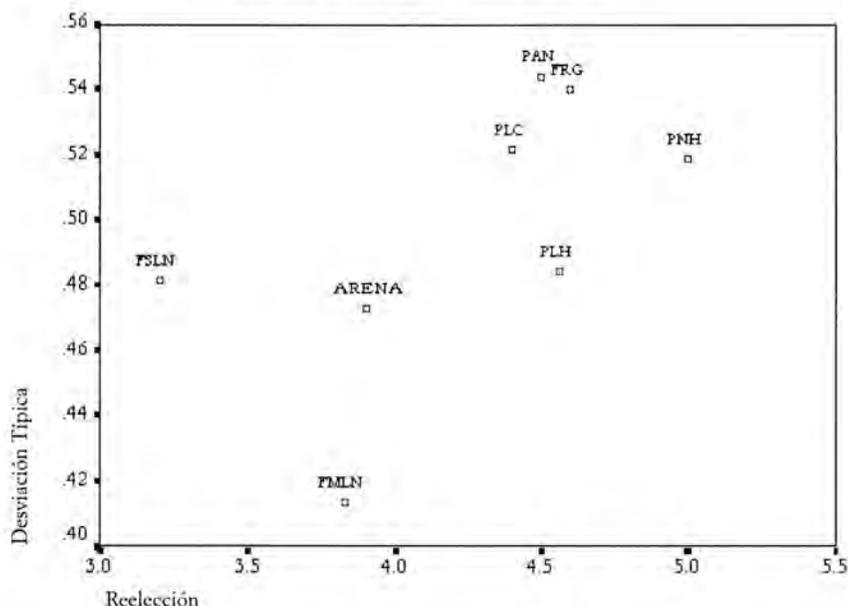
1999). Se analizarán los siguientes tipos de incentivos de los legisladores a efectos de la continuación de sus carreras políticas una vez finalizado el período para el cual fueron elegidos<sup>1</sup>: reelección, competición por otro puesto de representación popular, puestos en la Administración pública y la provisión de empleo remunerado por el partido político.

En términos generales, y para todos los países centroamericanos, los datos de que se dispone indican que el incentivo de obtener empleo remunerado una vez finalizado el mandato legislativo tiene una importancia muy limitada, ya que el porcentaje de personas asalariadas por los partidos es ínfimo; la mayoría de los diputados declaran este tipo de situación como nada o poco común entre los legisladores que finalizan su mandato, lo que refuerza lo que será el argumento que cruza todo este trabajo: la debilidad y la falta de institucionalización de la gran mayoría de los partidos políticos centroamericanos.

En el extremo opuesto, y a excepción de Costa Rica, la reelección constituye el incentivo común más generalizado entre todos los países de América Central. Sin embargo, la relación entre los incentivos de reelección y los niveles de cohesión del partido se presentan en la dirección opuesta a los términos en los que la literatura tradicional formula la hipótesis. Es decir, los parlamentarios que ante la pregunta: qué suelen hacer los legisladores de su partido cuando termina el período para el cual fueron elegidos, responden «la postulación para la reelección» como la situación más común, pertenecen precisamente a aquellos que presentan menores niveles de cohesión interna (ver Gráfico II). La discrepancia –en términos de direccionalidad con respecto a las hipótesis tradicionales– se origina sobre la base empírica bajo la que han sido formuladas, ya que es un tipo de partido político que difiere sustantivamente de los partidos políticos centroamericanos –son partidos con niveles débiles y de baja institucionalización– cuyos legisladores cuentan con sus clientelas y maquinarias políticas particulares que los hacen imprescindibles para el éxito electoral del partido. El partido político se convierte, así, en el paraguas bajo el cual los candidatos realizan su actividad política, en el vehículo de acceso al poder; pero por debajo de él, los niveles de cohesión y adhesión programática al partido son significativamente reducidos. Sólo los partidos de los sistemas más ideologizados se desvían ligeramente de esta tendencia. En Honduras y Guatemala, los legisladores aspiran a la reelección pero, en el primer caso, a través de lealtades faccionales y apoyados también en el proceso de elecciones primarias, y en Guatemala favorecidos por un sistema electoral que con su elevado porcentaje de circunscripciones pequeñas facilita la vinculación directa de los candidatos con los electores de su distrito, en detrimento de las lealtades partidistas.

1. Pregunta: «¿Qué suelen hacer los legisladores de su partido cuando termina el período para el cual fueron elegidos?», PPAL (1999).

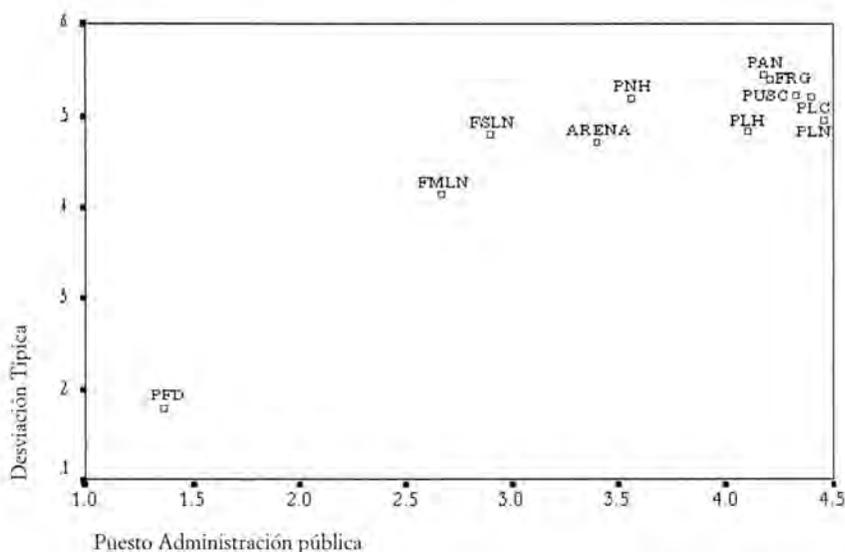
Gráfico II. Reelección y cohesión legislativa



La correlación más alta entre los incentivos aquí analizados y los niveles de cohesión interna del partido se presenta, de nuevo, en dirección contraria a las hipótesis tradicionales formuladas para la obtención de un cargo en la Administración pública y para la candidatura a otro puesto de representación popular. Honduras, Guatemala y Costa Rica, son los países donde la obtención de un cargo gubernamental es mucho más común de acuerdo a las percepciones de los legisladores y altos cargos de los partidos (Gráfico 3). Para el PFD, el partido más cohesionado, este incentivo no funciona como factor explicativo del grado de cohesión interna, ya que las perspectivas electorales de este partido de poder controlar la distribución de puestos de gobierno como mecanismo de patronazgo es muy reducida. En el caso de la obtención de otro puesto de representación popular, son Honduras y Guatemala, nuevamente, los lugares donde los entrevistados la señalan como trayectoria de más alta frecuencia.

Aquellos partidos que declaran la vuelta al sector privado, una vez finalizado el período legislativo para el cual fueron elegidos los diputados, son únicamente los partidos con más claras vinculaciones al sector empresarial, esto es: ARENA en El Salvador y FRG y PAN en Guatemala. Las razones por las cuales el PFD de Costa Rica está dentro de este grupo de partidos se deben a que dadas las reducidas posibilidades de este partido de ganar las elecciones presidenciales, en un contexto de imposibilidad de reelección inmediata, hacen del empleo en el sector privado una opción muy frecuente.

Gráfico III. Puestos Administración pública y cohesión legislativa



De este modo, los datos apoyan el supuesto fundamental de que en aquellos países donde no se prohíbe la reelección, el fin prototípico de la elite política es hacer carrera legislativa (Carey, 1996: 4; Geddes, 1996). En los casos en los que ésta no está permitida, como Costa Rica, el fin se convierte en hacer carrera política por otras vías, especialmente mediante la obtención de cargos en la Administración pública. Los datos sobre América Central ponen de manifiesto, sin embargo, la necesidad de cualificar el supuesto de que los niveles de cohesión partidista tienden a ser mayores cuando los legisladores persiguen la reelección que cuando ésta no está permitida o no es valorada lo suficiente. Si anteriormente se ha puesto de manifiesto cómo la posibilidad de hacer carrera política puede ser dependiente de la cúpula partidista y/o fundamentalmente de los electores del distrito, en el caso de la región centroamericana, cuando el interés del partido ha entrado en contradicción con el de los legisladores, la estructura de incentivos de éstos les ha llevado a una mayor vinculación con sus clientelas electorales particulares en detrimento de la adhesión a sus partidos políticos de pertenencia. En Costa Rica, donde no se permite la reelección inmediata, los niveles de cohesión interna son mayores que en Guatemala y Honduras, donde sí está permitida la reelección. Ello se debe tanto a la dependencia de los legisladores costarricenses de las cúpulas de los partidos como del candidato presidencial, que en último término genera la obtención de cargos en la Administración pública para los diputados salientes. Hacer las carreras políticas de los legisladores enteramente dependientes del patronazgo de las cúpulas nacionales de los partidos fue un esfuerzo consciente en pro de una mayor cohesión interna de los mismos (Carey, 1996: 16).

Al mismo tiempo, y como se ha visto a lo largo de este trabajo, los niveles de cohesión interna de los partidos políticos mayoritarios en Costa Rica está por debajo del resto de partidos de América Central, mostrando más bien niveles de cohesión intermedios. Esto es, en buena parte, consecuencia del propio proceso electoral, ya que los legisladores tienden a dividirse durante la mayor parte del mandato legislativo entre las coaliciones de apoyo a distintos candidatos potenciales para la nominación partidista a la presidencia. Los legisladores están obligados a depender en el futuro de su carrera política del siguiente aspirante a la presidencia, pero quién será el elegido se mantiene en una situación de incertidumbre durante todo el período legislativo (Carey, 1996).

b) El segundo factor clave, mencionado como dimensión fundamental del sistema electoral, que afecta el poder de control de los partidos sobre el proceso de nominación de candidatos es la magnitud de los distritos electorales (Carey, 2000; Bowler, Farrel y Katz, 1999). Cuanto menor es la magnitud del distrito, mayor es la importancia de los electores en la continuación de la carrera política de los diputados, y menor es la capacidad de control de las cúpulas partidistas sobre el proceso.

Los datos muestran, efectivamente, una relación entre la magnitud del distrito y los niveles medios de cohesión legislativa, si bien codificando la primera de estas variables no como la magnitud distrital media como hacen Hawkins y Morgenstern (2000) en su análisis, sino como el porcentaje de distritos pequeños, esto es, el porcentaje de distritos electorales de tamaño igual o menor de cinco (ver Tabla VII). Como se pone de manifiesto en el Gráfico IV, no existen casos que conjuguen un alto porcentaje de circunscripciones pequeñas con altos niveles de cohesión legislativa (cuadrante bajo-derecho), y el partido más cohesionado, el PFD, aparece en el cuadrante bajo-izquierdo, esto es, donde el porcentaje de circunscripciones pequeñas es más reducido. No obstante, los casos que aparecen concentrados en el cuadrante derecho-arriba, los partidos mayoritarios de Costa Rica y Honduras, constituyen varianza no explicada en términos de esta variable.

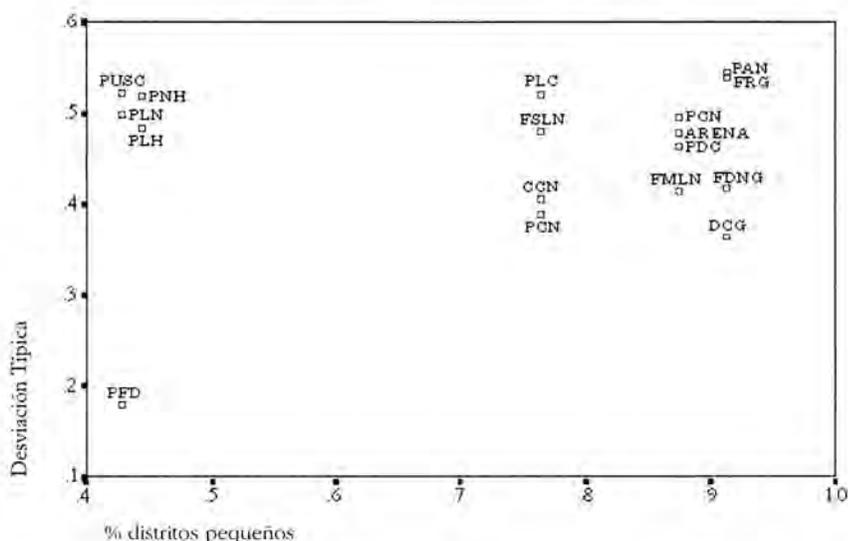
Tabla VII. Porcentaje de distritos pequeños

PAÍS	Diputados por distrito					Cantidad de distritos		Cantidad de escaños	
	1	2	3	4	5	Absoluto	Total%	Absoluto	Total%
Costa Rica	–	–	–	1	2	3	42,8	14	24,5
El Salvador	–	–	8	2	2	14	87,5	42	50
Guatemala	8	6	1	3	2	21	91,3	45	Variable*
Nicaragua	1	5	6	1	–	13	76,5	33	38
Honduras	2	1	2	2	1	8	44,4	23	17,97

Fuente: Reelaboración de Nohlen (1996).

\* Variable: El número de diputados no es fijo, ya que el tamaño de la Asamblea es dependiente de la evolución demográfica del país y ha variado de elección a elección. No obstante, calculado para un tamaño medio de la Asamblea de 100, el porcentaje resultante es 45.

Gráfico IV. Distritos pequeños y cohesión legislativa



Por tanto, por lo que se refiere al impacto del sistema electoral sobre el nivel de cohesión legislativa media, éste se produce, principalmente, a través del porcentaje de circunscripciones pequeñas existentes en cada sistema, aunque los casos de Costa Rica y Honduras constituirían varianza no explicada a partir de esta variable, dada la combinación de niveles de dispersión partidista de estos países y su reducido porcentaje de pequeñas circunscripciones, cuestión que se recuperará más adelante.

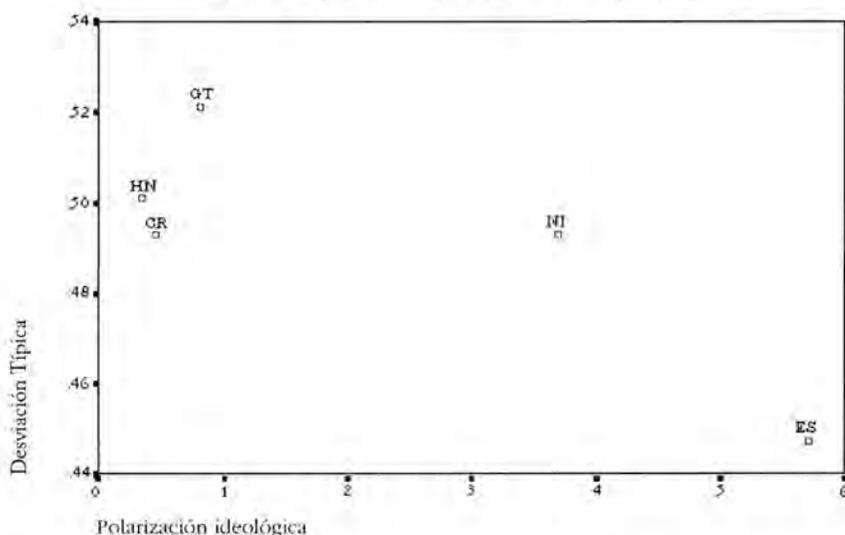
2.- La literatura señala asimismo la polarización ideológica y el Número Efectivo de Partidos (NEP), como otras dos variables clave en la determinación de los niveles de cohesión interna de los partidos; la cohesión partidista tiende a ser mayor en los sistemas ideológicamente más polarizados (Best, 1995) y con un mayor NEP (Hawkins y Morgenstern, 2000).

El Gráfico V pone en relación la polarización ideológica ponderada de cada sistema con los niveles medios de cohesión legislativa, mostrando la asociación entre ambas variables en la dirección esperada<sup>2</sup>. Tal como predecía la hipótesis, no se encuentran partidos cohesionados en sistemas de baja polarización ideológica, lo que ayuda a comprender los niveles de dispersión interna en los partidos de Honduras y Costa Rica a pesar de su reducido porcentaje de circunscripciones pequeñas, y refuerza los supuestos hasta ahora señalados, para dar cuenta de los elevados niveles de dispersión de los

2. La polarización ideológica del sistema ha sido calculada ponderada por el peso específico de cada partido en la Asamblea (OCAÑA y OÑATE, 1999: 237).

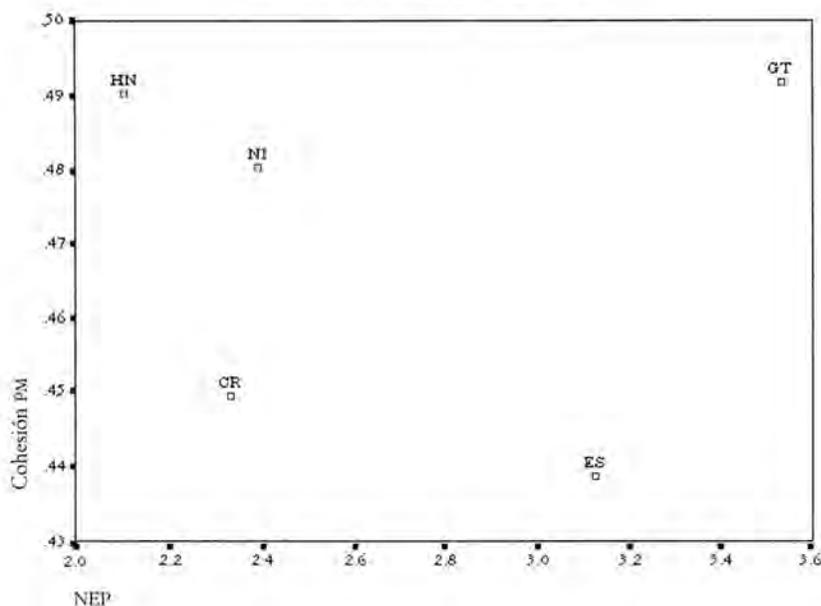
partidos guatemaltecos. El caso que se desvía de esta tendencia es Nicaragua, que para unos niveles de cohesión interna no mucho menores que los de Costa Rica, se trata de un país ideológicamente más polarizado. No obstante, esto puede ser debido a que en la práctica, la competición partidista en Nicaragua se articula en torno a un eje bipolar sandinismo-antisandinismo, que fomenta la formación de coaliciones y que hace del sistema de partidos nicaragüense tendiente a un formato bipartidista en el que las antaño antagónicas distancias entre los dos partidos principales comienzan hoy a difuminarse, siendo la prueba de ello los acuerdos bilaterales FSLN-PLC para las reformas a la Ley electoral de 2000, en cuyo proceso de negociación se incorporaron además otras cuestiones de política pública.

Gráfico V. Polarización ideológica y cohesión legislativa



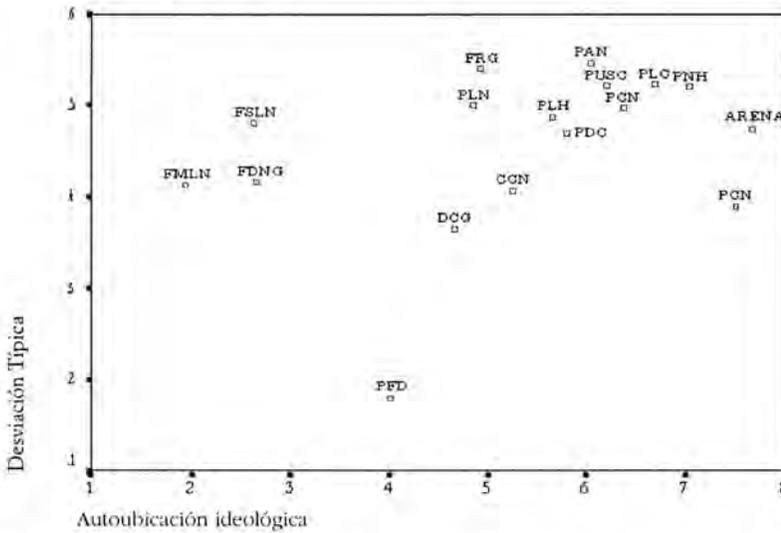
La relación entre el número efectivo de partidos parlamentarios (Laakso y Taagepera, 1979) y la cohesión legislativa, tal como se muestra en el Gráfico VI, descubre una relación en la dirección prevista en la hipótesis: a mayor número efectivo de partidos parlamentarios mayores niveles de cohesión en éstos. Guatemala constituye, sin embargo, un evidente caso desviado, ya que su sistema multipartidista se combina con un alto nivel de dispersión entre los partidos, si bien, como se ha mencionado anteriormente, Guatemala no presenta los mismos niveles de polarización existentes en Nicaragua y Honduras.

Gráfico VI. NEP y cohesión legislativa



3.- Hawkins y Morgenstern (2000: 10) –en su análisis de América del Sur y México– encontraron que la mayoría de los países que arrojaban un alto nivel de variación interna en sus niveles de cohesión interna se debía, como sucede en Costa Rica, a la presencia de un partido específico altamente cohesionado. Estos autores sugieren que normalmente se trata de partidos jóvenes y ubicados en cualquiera de los extremos del eje ideológico izquierda-derecha; es decir, los partidos más cohesionados son aquellos ubicados en los extremos derecho e izquierdo del espectro ideológico. La edad de los partidos se relaciona con los niveles de cohesión, de modo que los partidos de más reciente creación tienden a arrojar mayores niveles de cohesión que aquellos que llevan más tiempo en el juego de la competición partidaria. Hawkins y Morgenstern (2000: 12) sugieren, incluso, que pudiera existir una asociación entre la edad del partido y su posicionamiento ideológico en la escala izquierda-derecha, hipótesis ésta que no se sustenta en los datos correspondientes a la región centro-americana, ya que entre los partidos más jóvenes encontramos tanto partidos de izquierda, el FSLN de Nicaragua y el FMLN de El Salvador, como partidos de centro-izquierda (la DCG guatemalteca se ubica en un 4,67 en una escala de 1 a 10) o el PCN de Nicaragua que se ubica en un 7,5.

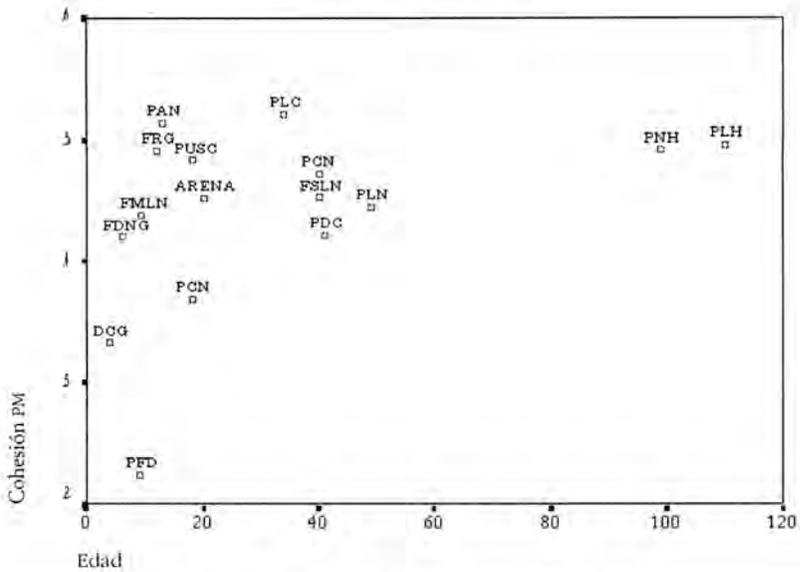
Gráfico VII. Autoubicación ideológica y cohesión legislativa



Observando el Gráfico VII —llama la atención cómo la mayoría de los partidos políticos centroamericanos se ubican en el ala derecha del espectro ideológico—, lo que encontramos es que en contra de las expectativas de los autores arriba mencionados, elaboradas a partir de la observación de los países de América Central y México, entre los partidos con mayores niveles de cohesión interna de América Central —PFD (Costa Rica), DCG (Guatemala), CCN y PCN (Nicaragua)—, localizamos tanto partidos en el extremo derecho del continuo como partidos en el extremo izquierdo. Observando los partidos más cohesionados dentro de cada país, por ejemplo el PFD de Costa Rica, éste está situado en una posición relativamente centrada en la escala izquierda-derecha (4,0), aunque si tomamos en consideración las posiciones ocupadas por los otros dos partidos —PUSC y PLN—, el PFD ocupa la posición más a la izquierda en este país. Sin embargo, no es éste el caso de la DCG guatemalteca ni del PDC de El Salvador, siendo ambos los partidos más cohesionados en sus respectivos países. La DCG se encuentra flanqueada a su izquierda por el FDNG y a su derecha por el PAN, ambos con mayores niveles de dispersión. Una situación similar es la que se produce con el PDC en relación al FMLN y a ARENA, respectivamente. En suma, no podemos decir, para la región centroamericana, que los partidos que presentan mayores niveles de cohesión sean los partidos más desplazados hacia los extremos izquierdo y derecho del eje ideológico.

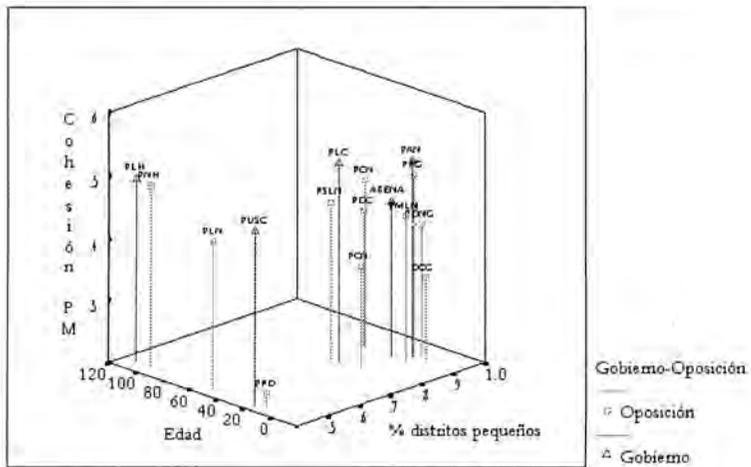
Una relación mucho más sólida es la que se establece entre el nivel de cohesión partidista y la edad del partido, como se muestra en el Gráfico VIII, donde puede observarse cómo los partidos más jóvenes son los partidos en los que se observan mayores niveles de cohesión, lo que refuerza el argumento de la evolución de carácter cíclico que suelen presentar los niveles de cohesión legislativa a lo largo del tiempo.

Gráfico VIII. Edad y cohesión PM



4.- Finalmente, un cuarto factor de corte más coyuntural, que presenta una sólida relación con los niveles de cohesión legislativa, es la posición del partido en el Gobierno o en la oposición en el momento de la realización de la encuesta.

Gráfico IX. Edad, % distritos pequeños Gobierno-oposición y cohesión legislativa



A modo de resumen, cuando se trata del análisis de la cohesión legislativa de los partidos políticos centroamericanos, los factores que dan cuenta de la mayor parte de la variación entre ellos es la combinación del sistema electoral (porcentaje de circunscripciones pequeñas), la edad del partido y la estructura de incentivos de los legisladores, junto con la posición del partido en ese momento en el Gobierno o en la oposición. El Gráfico IX combina gráficamente tres de estas dimensiones que dan cuenta de –aproximadamente– un 50 por ciento de la variación, porcentaje que se incrementa sustancialmente con la introducción de la estructura de incentivos.

### *Número efectivo de partidos y fragmentación parlamentaria*

Uno de los factores que ejerce mayor impacto sobre el funcionamiento parlamentario es el número de partidos políticos relevantes (Taagepera, 1999), que a su vez se ve afectado por el sistema electoral, y en particular, por la fórmula de elección presidencial y de la magnitud de distrito. Como se puede observar en la Tabla VIII, Guatemala, Panamá y El Salvador presentan los niveles más elevados de fragmentación parlamentaria.

El impacto primordial de la fórmula de elección presidencial es indirecto; el uso de un sistema de mayoría absoluta a doble vuelta tiende a incrementar la fragmentación del sistema de partidos y, por ende, a proporcionar apoyos legislativos presidenciales de moderados a pequeños. El segundo impacto es directo, pero sólo ocurre bajo determinadas condiciones electorales. Cuando el ciclo electoral es concurrente –como sucede en todos los países objeto de análisis en este estudio a excepción de El Salvador–, la influencia de la elección presidencial es significativamente mayor (Jones, 1995: 88). En sistemas de mayoría relativa, cabe esperar que las elecciones presidenciales estén dominadas por dos partidos, con una primera ronda en la que compiten múltiples partidos, en contraposición a los de mayoría absoluta, donde la concentración de votos en los dos partidos mayoritarios es menor. Así, en Costa Rica, Honduras y Nicaragua, el porcentaje de votos recibido por los dos partidos mayoritarios en primera ronda oscila entre el 85% y el 100%. Por el contrario, en El Salvador y Guatemala, este porcentaje de apoyos electorales es significativamente menor, al tiempo que el número efectivo de partidos legislativos, como se verá más adelante, es significativamente mayor, lo que dificulta la obtención de mayorías en el Congreso. La ejemplificación del tipo de situación a la que puede llevar esta combinación de factores se dio en las elecciones de 1990 en Guatemala, que dieron la victoria al *outsider* político Jorge Serrano quien, con únicamente un 24,17 por ciento de los votos en la primera vuelta, logró alcanzar la presidencia en segunda vuelta con un 68,08 por ciento del sufragio, pero sólo consiguió asegurar para su partido (MAS) un porcentaje de escaños en la Asamblea del 15,5 por ciento. Los conflictos Ejecutivo-Legislativo que produjo esta situación tuvieron un impacto sustancial en el desenlace del autogolpe de 1998.

Tabla VIII. Número efectivo de partidos

PAÍS	Índice de fragmentación media*	Número efectivo de partidos parlamentarios**
Costa Rica	0,57	2,31
El Salvador	0,67	3,12
Guatemala	0,69	3,52
Nicaragua	0,58	2,37
Honduras	0,53	2,11

\* Rae, 1971.

\*\* Laukso y Taagepera (1979).

Sin restar importancia al impacto de la magnitud de distrito, es necesario llamar la atención sobre lo ya mencionado: a pesar de los elevados niveles de proporcionalidad, y en términos comparativos del mayor tamaño de la circunscripción electoral en Costa Rica y Honduras, ambos se han movido hacia un sistema bipartidista. Los sistemas electorales que están detrás de este formato de sistema de partidos son unas reglas presidenciales que han fomentado la formación de coaliciones en torno a una serie de candidatos, así como el formato de elección concurrente que, combinado con los reducidos niveles de polarización ideológica de ambos sistemas, dan cuenta de estas peculiaridades.

Es importante además llamar la atención sobre el hecho de que el sistema de partidos nicaragüense es un sistema muy fragmentado, en buena parte como consecuencia de los elevados niveles de proporcionalidad que hasta el año 2000 han venido arrojando las reformas electorales, y particularmente la reforma de 1995. Para 1996 existía en Nicaragua un sistema de partidos enormemente fragmentado, y como veremos a continuación, acompañado por un alto grado de polarización. Más de una treintena de partidos y organizaciones populares (suprimida esta última posibilidad también con la reforma electoral de 2000) y 23 candidatos presidenciales se inscribieron para las elecciones. Los índices de natalidad y mortalidad partidista promedio son los más altos de toda América Central, lo que sitúa el sistema de partidos de este país como uno de los más fluidos de la región, sólo seguido de cerca por Guatemala (Artiga, 2000: 195). Sin embargo, como muestran los datos de la Tabla VIII, los índices de fragmentación no arrojan valores especialmente llamativos, lo que tiene su razón de ser en que la articulación de la competencia política en Nicaragua en torno al eje bipolar sandinismo-antisandinismo ha facilitado la conformación de alianzas, particularmente la Unión Nacional Opositora (UNO) para las elecciones de 1990 y la Alianza Liberal (AL) para las de 1996.

*Polarización*

Por lo que respecta a la polarización, una de las dimensiones con mayor influencia sobre la estabilidad y eficacia de los sistemas democráticos, Sartori la identifica como la distancia máxima existente entre los dos partidos ubicados más a los extremos en cada sistema de partidos. El problema de este índice es que no permite discernir el peso político de los partidos en consideración, lo que suele producir distorsiones en el cálculo de los índices. Tomando en consideración este argumento se ha optado por aplicar el índice de polarización ideológica *ponderada*, que toma en consideración la importancia relativa de cada partido en la Asamblea Nacional (Oñate y Ocaña, 1999: 237).

Tabla IX. Polarización ideológica en América Central

	Período	Índice de polarización
Costa Rica	1998-2000	0,51
Honduras	1997-2001	0,45
Guatemala	1995-1999	0,86
Nicaragua	1996-2002	3,66
El Salvador	1997-2000	5,65

Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, lo que cabría esperar a partir de lo expuesto es lo siguiente: los sistemas de partidos parlamentarios de El Salvador y Nicaragua, por este orden, son los que presentan unos índices de polarización más elevados, por oposición a Costa Rica y Honduras, que tienen los sistemas menos polarizados de la región. La combinación señalada por Mainwaring como la de mayor peligro para la supervivencia de la democracia, presidencialismo-fragmentación-polarización ideológica, es precisamente lo que caracteriza, con distinta intensidad, a El Salvador, Guatemala y Honduras, los países con menor tradición democrática. Esto además, en el caso de El Salvador, combinado con un nivel de cohesión legislativa relativamente más alto que en el resto de los países de América Central, lo que dificulta los procesos de negociación y formación de coaliciones y que en ocasiones puede llegar a ralentizar considerablemente el funcionamiento del Parlamento a la par que facilita las tareas de control ciudadano sobre el proceso de elaboración de políticas públicas. En el otro extremo, en el caso de Guatemala, combinado con unos niveles de dispersión partidista que perpetúan el desarraigo de los partidos políticos en su relación con el electorado y perpetúan la existencia de relaciones clientelares y de patronazgo.

## III. PERCEPCIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO PARLAMENTARIO

La notable falta de cohesión de los partidos políticos centroamericanos, en términos generales, encuentra reflejo en su actividad legislativa y en la importancia que le conceden los diputados de estos países durante el ejercicio de aquélla a la obtención de recursos para su distrito. El porcentaje de diputados que le conceden mucha o bastante importancia supera en todos los casos el 50 por ciento. Las variaciones entre países aparecen asociadas a los niveles de cohesión interna, siendo así que el país cuyos partidos aparecen como más cohesionados, El Salvador, es el país cuyos diputados conceden menor importancia a la obtención de recursos para su distrito (56,4 por ciento). Las diferencias entre los altos porcentajes de diputados que conceden mayor importancia a la obtención de recursos para su distrito, Honduras (94,3 por ciento) y Nicaragua (63,5 por ciento) podrían estar asociadas a las diferencias en términos de estructura distrital, ya que en Nicaragua la existencia de lista nacional fomenta el enfoque menos particularista de un sector de la Asamblea. En Nicaragua y Costa Rica, que presentan más o menos similares niveles de cohesión media, el porcentaje de diputados que concede mucha o bastante importancia a la obtención de recursos para su distrito es ligeramente mayor en Nicaragua (77 por ciento) que en Costa Rica (70 por ciento), varianza que podría estar asociada con las diferencias entre los porcentajes de circunscripciones pequeñas entre ambos países, 76,5 por ciento y 42,8 por ciento respectivamente.

Si se pregunta a los diputados cómo suelen votar cuando se produce un conflicto entre las necesidades de su distrito y las posiciones del partido político al que pertenecen, observamos, nuevamente, el bajo nivel de disciplina interna entre los diputados centroamericanos, ya que el porcentaje de los que votan de acuerdo a las necesidades de su departamento no desciende nunca del 40 por ciento. Los niveles de cohesión interna no parecen ser la causa de las diferencias en los patrones de disciplina interna, ya que es Costa Rica el país donde se ubica el menor porcentaje de diputados que votan siempre de acuerdo a las necesidades de su distrito (42,8), seguido de Guatemala con un 55 por ciento. Los países con mayores porcentajes son Honduras, Nicaragua y El Salvador.

Donde sí parece existir una asociación es entre los niveles de cohesión interna y la percepción de si las cúpulas de los partidos deberían tener más o menos poder sobre los diputados. Es en El Salvador donde se da el menor porcentaje de diputados que consideran que las cúpulas deberían tener menor poder (57,6 por ciento), aunque todos los países rebasan la barrera del cincuenta por ciento –Honduras (87,3 por ciento), Nicaragua (72,1 por ciento), Guatemala (69,4 por ciento) y Costa Rica (66 por ciento)–.

Finalmente, los niveles de cohesión interna están íntimamente asociados a la actividad parlamentaria en relación al colectivo al que los diputados creen que representan durante el ejercicio de la legislación. Si bien la mayoría de los diputados de todos los países afirman representar a todos los ciudadanos, en Guatemala y Honduras –los países con menores niveles de cohesión media, un 25,4 por ciento y un 22,5 por ciento de los diputados respectivamente– sus diputados sostienen que representan exclusivamente a los electores de su circunscripción, mientras que en Costa Rica y El Salvador, este porcentaje asciende únicamente al 7 por ciento de los legisladores. Nicaragua queda en un nivel intermedio con un 15,7 por ciento de diputados que dicen representar a los electores de su circunscripción.

#### IV. REFORMA ELECTORAL Y FUNCIONAMIENTO PARLAMENTARIO: ESTUDIO DEL CASO DE NICARAGUA

Los procesos de reforma electoral en América Central han adquirido un alto grado de relevancia política en las últimas dos décadas, lo que pone de manifiesto la necesidad de resaltar la relación que existe entre estos procesos de cambio institucional y el funcionamiento de las asambleas legislativas de la región.

El caso de Nicaragua es uno de los ejemplos más significativos de los efectos de los procesos de reforma electoral sobre el funcionamiento parlamentario. Nicaragua es también el ejemplo de la relevancia política de los procesos de reforma electoral en la región, ya que desde la transición a la democracia, cada uno de los procesos electorales ha tenido lugar bajo un sistema electoral diferente.

Tabla x. Fragmentación y concentración electoral y parlamentaria en Nicaragua

	1984		1990		1996	
	Electoral	Parlamentaria	Electoral	Parlamentaria	Electoral	Parlamentaria
FRAGMENTACIÓN	0,52	0,60	0,54	0,50	0,65	0,64
CONCENTRACIÓN	80,8	75	94,72	98,90	82,5	83,7

Fuente: Elaboración propia.

Si bien ya se ha mencionado la inadecuación de los índices de fragmentación como reflejo de la fragmentación real del sistema nicaragüense, debido a la tendencia a la formación de coaliciones, los datos de la tabla son útiles para comprobar el incremento en la fragmentación de las elecciones de 1990 a las de 1996, así como la paralela reducción en los niveles de concentración. El sistema electoral de 1988 hizo de la Asamblea Nacional, tras las elecciones de 1990, una institución mucho más pluralista, permitiendo la representación de las principales fuerzas contendientes. Sin embargo, el resultado fue también una Asamblea altamente fragmentada y faccionalizada. La UNO incorporó candidatos de 11 partidos diferentes y estaba faccionada en tres flancos: el ala moderada (liderada por Antonio Lacayo), el ala tecnocrática (Arnoldo Alemán) y la vertiente más intransigente y conservadora del oficialismo (Virgilio Godoy) (Botella y Sanahuja, 1998). Los enfrentamientos entre sectores que apoyaban al Gobierno y al FSLN, así como al interior de los mismos, provocaron un conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo que acabó en una parálisis de la actividad legislativa. Divisiones y agrupaciones continuas de partidos eran la tónica general de la Asamblea Nacional. El conflicto institucional duró más de un año hasta la restauración de una actividad legislativa fluida y precipitó la reforma constitucional de 1995.

El FSLN tampoco escapó a estas tendencias divisorias y sufrió su primera escisión con Sergio Ramírez a la cabeza, que formó el Movimiento Renovador Sandinista (MRS)

incorporando entre sus filas la vertiente sandinista más socialdemócrata. En un segundo momento, se separa del FSLN una fracción de diputados que aparentemente pretendían propiciar la unidad de todos los sandinistas en un único partido. La polarización ideológica parlamentaria ponderada por el peso de cada partido político dentro de la Asamblea Nacional, medido éste en porcentaje de escaños, produce una distancia máxima de 3,66 puntos en una escala de uno a diez.

Acorde con el incremento en la fragmentación al que se ha hecho referencia anteriormente, el número efectivo de partidos electorales incrementa de una elección a la siguiente, alcanzando su valor máximo en 1996 con 2,8 partidos, siendo el efecto reductor del sistema electoral para las elecciones de 1990 y 1996 prácticamente inexistente. Los niveles de desproporcionalidad del sistema nicaragüense son muy bajos y en 1996, a pesar de haberse producido una reducción significativa de la magnitud media de la circunscripción, la creación de un segundo nivel de distrito nacional y la transferencia de residuos a este nivel, no sólo evita un aumento de la desproporcionalidad sino que la reduce. Al menos hasta la aprobación de la nueva Ley electoral de 2000, que probablemente producirá un punto de inflexión considerable, el sistema electoral nicaragüense ha sido uno de los más proporcionales de América Latina.

Los fragmentos de las entrevistas en profundidad realizadas a miembros destacados de las comisiones de negociación de las reformas ponen claramente de manifiesto la estrecha relación existente entre el funcionamiento legislativo y los recientes procesos de reforma electoral que han tenido lugar en el país en el sentido anteriormente mencionado:

«Bueno, en 1995, se hizo una reforma constitucional y una reforma electoral. En ese momento que se hace esto, había una atomización en la Asamblea Legislativa, donde la mayoría de los diputados representaban a una serie de partidos pequeños, que habían estado en alianza, que fue la UNO, que llevó a Violeta Barrios a la presidencia, pero que se había fraccionado. Y por otro lado, el Frente Sandinista había tenido una separación interna y había perdido a la mayoría de sus diputados. Entonces, prácticamente, ni el Gobierno, ni el partido de oposición más fuerte como era el Frente, teníamos mayoría parlamentaria (...) Entonces (...) se hizo esa reforma en el 95 y, aunque tuvo muchas cosas positivas en cuanto a disminuir un poco la discrecionalidad del Ejecutivo, en materia electoral fue bastante dañina esta reforma. ¿En qué sentido? Para que tengas una idea. En las elecciones del 96 con esta reforma, nosotros, el padrón electoral, los electores, fueron menos de dos millones y habían 47 partidos legalmente constituidos. Porque se privilegió la creación de lo que ellos llamaron minorías, pero aquí lo que se privilegió fueron falsas minorías. Cosas de las que habían que eran preocupantes y eran problemáticas: Uno, cualquier diputado, propietarios y suplentes, podían formar su partido político por el simple hecho de ser diputados. Dos, la ayuda económica que haga el Estado a los partidos políticos en las elecciones se repartía en partes iguales y no proporcional al caudal electoral. Entonces, a la larga se veía claramente el negocio. Y tres, (...) Aquí nacionalizaron los residuos, es decir, sumaron los residuos de todos los departamentos y los nacionalizaron, de forma en que llegamos a la situación de que en esta legislatura actual, el Gobierno

tiene 38 diputados, nosotros tenemos 36 de 93 diputados en total. Pero el Gobierno normalmente siempre vota entre 48 y 52 diputados, porque hay una serie de diputados pequeños, que salieron de la nacionalización de los residuos, que en su circunscripción electoral recibieron menos de mil votos, pero que sumados todos los pequeños residuos de todos los 17 departamentos, les dio para colarse. Entonces son diputados que no responden ni a un partido, ni a un electorado en su territorio, porque no votaron por ellos, y que se venden fácilmente al Gobierno»<sup>3</sup>.

«Todo esto era necesario. Debemos remontarnos a las elecciones de 1990 cuando se formó la Unión Nacional Opositora para enfrentar al sandinismo que en ese momento estaba en el poder. La Unión Nacional Opositora (UNO) era la unión de catorce partidos políticos. Se unieron todos sin dar cuota de cuál partido era más fuerte, sino que en igualdad de condiciones. Entonces, ahí iba de todo, desde comunistas hasta conservadores. Cuando se ganan las elecciones de 1990, la representación parlamentaria, que era mayoritaria, la tiene la UNO, pero no conserva su identidad como UNO, como bancada, entonces cada quien formaron su grupo parlamentario: bancada socialcristiana, conservadores, liberales, de todo. En 1995 se dan unas reformas, esas reformas obedecen a los intereses de partidos minúsculos (...). En las elecciones de 1996 ¿con qué nos encontramos? Nos encontramos con 23 candidatos, para una población electoral de un millón ochocientos, (...) teniendo que escoger entre 23. Era impresionante ver la boleta electoral, era una sábana pues (...). También se dio el caso de que hay diputados que están ahí en la Asamblea Nacional, que obtuvieron seiscientos votos mediante el sistema de residuos, así es que no tienen ninguna representación. El candidato del Partido Conservador que obtuvo el cuarto lugar, estaba de diputado y el partido obtuvo a nivel nacional 16.000-17.000 votos (...) Básicamente, las reformas constitucionales obedecieron a eso, a tratar de encontrar funcionalidad dentro de las instituciones de gobierno. Si no se hacían esos procesos, se paralizaban»<sup>4</sup>.

## V. CONCLUSIONES PRELIMINARES

Este trabajo explora el funcionamiento legislativo en la región centroamericana a partir de la cohesión legislativa, la polarización y el número efectivo de partidos, poniendo especial énfasis en el papel que las reglas electorales y su transformación pudieran tener de determinante en este proceso. El caso de Nicaragua pone de manifiesto cómo la cuestión del mal funcionamiento de la Asamblea, debido a la imposibilidad de la consecución de acuerdos, resulta crucial a la hora de desentrañar las motivaciones que actuaron como motor de las recientes reformas electorales de 2000.

3. Miembro destacado del Comité negociador por el FSLN de las reformas electorales de 2000. Agosto, 2000.

4. Representante destacado del PLC en los debates sobre la reforma electoral de 2000. Agosto, 2000.

En términos generales, la mayor parte de los partidos políticos centroamericanos se caracterizan por su debilidad y falta de institucionalización así como por unos reducidos niveles de cohesión legislativa, lo que dificulta enormemente la tarea de las asambleas legislativas. Éstas tienen problemas para hacer frente tanto a presidentes todopoderosos como a las tareas de control ciudadano sobre el proceso de elaboración de políticas públicas. Además, ello refuerza el carácter clientelar con el que se establecen las relaciones en el interior del partido. Sólo los partidos más jóvenes, al inicio de sus trayectorias políticas, presentan mayores niveles de adhesión partidista programática e ideologización en los países más polarizados. Así, en Nicaragua, los sandinistas, por ejemplo, perdieron en su etapa de gobierno 1979-1989 buena parte de su cohesión ideológica, adoptando mayores niveles de pragmatismo con el tiempo. Junto con la edad, la ubicación de los partidos en el Gobierno o en la oposición, son elementos que afectan los niveles de cohesión legislativa.

Por lo que se refiere a los factores que determinan los niveles de cohesión legislativa, tanto a nivel sistémico como aquellos que afectan diferencialmente a los partidos en el interior de cada país, la mayoría de las variables incorporadas al análisis tienen un peso específico bastante reducido. En conjunto, las variables señaladas como determinantes de los niveles de cohesión legislativa, entre y en los países (edad del partido, porcentaje de circunscripciones pequeñas, estructura de incentivos y el carácter gubernamental o de oposición del partido en el momento de responder a la encuesta), dan buena cuenta de esta variación, si bien el peso específico de cada una de ellas es más bien limitado. Individualmente, es mayor el impacto que ejercen los procesos de reforma electoral sobre el número efectivo de partidos parlamentarios, la formación de coaliciones y la polarización ideológica del sistema, que aquel que ejercen sobre los niveles de cohesión partidaria. Es importante señalar también que la no incorporación de Panamá al análisis ha obligado a excluir una de las dimensiones del sistema electoral con mayor impacto sobre los niveles de cohesión legislativa, la distinción entre sistemas de listas abiertas y de listas cerradas. Una aproximación más completa al impacto de los sistemas electorales sobre la cohesión debiera comenzar por la incorporación de esta variable. Asimismo, es fundamental en el futuro la incorporación de la dimensión temporal al análisis con datos de la segunda oleada de encuestas del proyecto de PELA, con la finalidad de relacionar la evolución en los niveles de cohesión legislativa antes y después de las reformas electorales.

La asociación entre los niveles medios de cohesión interna de cada país con las percepciones de los diputados de los mismos sobre la disciplina interna del partido deseable, refuerzan esta idea de que no se trata de conceptos equivalentes, ya que no existe asociación entre ellos. Los niveles deseados de disciplina interna están más bien asociados con los niveles de polarización ideológica del sistema, ya que son Nicaragua y El Salvador los países donde el porcentaje de diputados que piensan que se debería permitir que cada diputado votase de acuerdo a su propio criterio, aunque éste no coincida con el de su grupo parlamentario, es mayor (50 por ciento y 51,7 por ciento respectivamente), por contraste con Guatemala (22,2 por ciento), Honduras (36,6 por ciento) y Costa Rica (20,4 por ciento).

En este trabajo se ha operado a los niveles de análisis de partido y de país, sin embargo, queda pendiente de exploración para futuros trabajos la exploración de algunas de las variables a nivel individual, especialmente con el objeto de desentrañar si existen o no diferencias entre las percepciones de los diputados elegidos en circunscripción nacional con respecto a los demás y entre las de aquéllos elegidos en circunscripciones pequeñas con respecto a los que son elegidos en circunscripciones grandes.

En términos generales, a nivel sistémico, se puede hablar en América Central de dos grupos de países: Honduras y Costa Rica, por un lado: sistemas bipartidistas, con reducidos niveles de polarización ideológica y un reducido porcentaje de circunscripciones pequeñas, donde las diferencias entre ambos países a nivel de cohesión legislativa proporcionan las diferencias en las características de las elecciones internas de ambos países y la estructura de incentivos de los legisladores. La imposibilidad de reelección inmediata en Costa Rica deja en manos de las elites partidistas nacionales y, en particular del candidato presidencial, el futuro de las carreras políticas de los legisladores; mientras que en Honduras, el control sobre los procesos de nominación para la reelección y la obtención de puestos en la Administración pública queda en manos de los dirigentes de cada una de las fracciones internas y limita el impacto que ejerce el control de las elites nacionales sobre la cohesión interna del partido. Por otro lado, Guatemala, Nicaragua y El Salvador constituyen sistemas multipartidistas, ideológicamente polarizados; de los cuales, Guatemala, que presenta los menores niveles de cohesión interna es menos polarizado y, al mismo tiempo, la izquierda tiene un peso menor que en El Salvador y Nicaragua.

Los elevados niveles de dispersión en Guatemala, en combinación con una alta fragmentación y reducida polarización del sistema, facilitan las relaciones de patronazgo y clientelares para con los miembros de la legislatura. El caso de Nicaragua revela la existencia de otros mecanismos a través de los cuales actúa el sistema electoral, y que no han sido sometidos empíricamente a prueba desde una perspectiva comparada: el caso de la transferencia de residuos y el grado de rigidez de las normas para formación de nuevos partidos políticos.

Por lo tanto, no sólo la distinción entre la lógica mayoritaria y proporcional afecta sustantivamente al tipo de conexión que se establece entre las preferencias de los ciudadanos y el proceso de elaboración de políticas públicas por parte de sus representantes parlamentarios (Powell, 2000), sino que dentro de una lógica proporcional—como es la que impera en el diseño institucional de los sistemas políticos centroamericanos— existen variaciones significativas en los niveles de permisividad y restricción a la entrada de actores políticos determinados que pueden ejercer un papel sustancial en los procesos de control y rendición de cuentas que se establezcan entre electores y representantes. A pesar que los análisis sobre comportamiento legislativo toman como unidad de análisis al partido político, en ocasiones los intereses electorales de los partidos entran en contradicción con los particulares de los legisladores, y en estos casos el diputado tiende a sacrificar los intereses del partido bajo cuyas listas compete. Las reglas electorales conforman los términos en los que se resuelve el *trade-off* entre los intereses personales y los intereses colectivos del partido (Carey, 1996: 5).

El análisis empírico de algunas de las hipótesis tradicionales en torno a las estructuras de incentivos de los legisladores ha corroborado la existencia de asociación en buena parte de las variables previstas, pero en ocasiones en direcciones diametralmente opuestas a las esperadas. Esto demuestra el etnocentrismo del que adolecen muchos de los planteamientos teóricos de la Ciencia Política; los recientes procesos de (re)democratización en los países de América Latina constituyen una excelente oportunidad para la revisión y contrastación empírica de algunos de los supuestos teóricos y herramientas metodológicas más influyentes en la literatura, en torno a la naturaleza y funcionamiento de los partidos y sistemas de partidos políticos en los regímenes poliárquicos con temporáneos. En palabras de Alain Rouquié (1994: 28):

«Si dejamos de lado las polémicas falsas en torno a esta singularidad centroamericana, ello significa en otras palabras que ir a contrapelo no significa estar rezagado, y que la observación de las fuerzas políticas en el "laboratorio" centroamericano no constituye una tarea inútil para comprender el presente y el futuro, incluso más allá del istmo de América Central».

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AMES, Barry. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, 1992, vol. 2, n.º 39, 406-433.
- ARTIGA-GONZÁLEZ, Álvaro. *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*. San Salvador: EUDAUNGO, 2000.
- BENDEL, Petra. Partidos políticos y democratización en América Central. Un intento de romper una lanza a favor de los partidos a pesar de los pesares. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 1994, vol. 20, n.º 2, 27-39 (Costa Rica: Universidad de Costa Rica).
- BEST, H. Disorder Yields to Order. En *Parliaments, States and Representation*, 15. Aldershot: Ashgate, 1995.
- BOTELLA, Joan y SANAHUJA, Josep M. (eds.). *Centroamérica después de la crisis*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), Universitat Autònoma de Barcelona, 1998, pp. 71-99.
- BOWLER, S.; FARREL, D. M. y KATZ, Richard. Party cohesion, party discipline and parliaments. *Party discipline and parliamentary government*. Columbus: The Ohio State University, 1999.
- CAREY, John M. *Term limits and legislative representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Party unity in legislative voting. Paper presented at the *American Political Science Association Conference*, September, 2000.
- COPPEDGE, Michael J. *Strong parties and lame ducks: presidential partyarchy and factionalism in Venezuela*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1994.
- HAWKINS, K. y MORGENSTERN, Scott. Cohesion of Legislators in Latin America: Patterns and Explanations. Ponencia preparada para el congreso de 2000 de la *American Political Science Association*, 30 de agosto a 3 de septiembre. Washington DC.
- JONES, Mark P. *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame y Londres: University of Notre Dame Press, 1995a.

- A Guide to the Electoral Systems of the Americas. *Electoral Studies*, 1995b, vol. 14, n.º 1, 5-21.
- LAAKSO, Mankkur y TAAGEPERA, Rein. Effective number of parties: A measure of Applications to Western Europe. *Comparative Political Studies*, 1979, n.º 12, 3-27.
- MOLINA VEGA, José Enrique. Sistema electoral y gobernabilidad democrática con referencia a América Central y República Dominicana. *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, 2000, n.º 13, 11-19.
- NOHLEN, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Politicos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- OÑATE, Pablo y OCAÑA, Fernando. Análisis de datos electorales. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas). *Cuadernos metodológicos*, 1999, n.º 27.
- POWELL, G. Bingham Jr. *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional provisions*. New Haven y Londres: Yale University Press, 2000.
- ROUQUIE, Alain. *Las fuerzas políticas en América Central*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- STROM, Kaare. Minority governments in parliamentary democracies. *Comparative Political Studies*, 1984, n.º 17, 199-227.
- *Minority Government and Majority Rule*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- TAAGEPERA, Rein. The number of parties as a function of heterogeneity and electoral system. *Comparative Political Studies*, 1999, vol. 32, n.º 5, agosto, 531-548.
- TAAGEPERA, Rein y SHUGART, Soberg. *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven y Londres: Yale University Press, 1989.