

Sistema Electoral y Sistema Político
En Centroamérica, Panamá y
República Dominicana

PRESENTACION

Tratar el tema Sistema Electoral y Sistema Político de una manera conceptual, así como también ver estos en el contexto de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, en una forma resumida, pero con la debida profundidad que amerita el tema, sin lugar a dudas que implica un gran conocimiento y dominio de parte del autor.

El desarrollo de la democracia, cada vez más están exigiendo un mayor nivel de representación, vale decir, el establecimiento de una relación más proporcional entre elector y representante. Por ello vemos cada día como se produce una vinculación más directa entre los grupos sociales, los actores políticos y las distintas instancias de poder, lo que conlleva a que éstos requieran de entender el real funcionamiento del sistema político y del sistema electoral de nuestros países, así también como los distintos grupos sociales se articulan e integran a los procesos políticos.

Para hablar de democracia, en todo su contexto, es preciso tener muy claro los conceptos de representación política, gobernabilidad, consenso, procedimiento de votación, entre otros. En este trabajo, precisamente, los estudiosos del área social, los actores políticos, y todos aquellos que de alguna manera se interesan por los temas electorales, encontrarán un análisis muy bien explicado sobre aspectos tan importantes como son las circunscripciones electorales, las listas de candidaturas, los métodos y procedimiento para la conversión de votos en escaños, los sistemas mayoritarios y proporcionales, las barreras electorales, entre otros no menos interesantes. Pero además, dicho trabajo contiene una serie de cuadros analíticos y comparativos por países en los cuales podemos observar, de una forma muy fácil y práctica, la situación de cada país en cuanto a temas como el derecho al voto en el exterior, los tipos de órganos electorales con su correspondiente característica y clasificación, el financiamiento de la política, lo

relativo a las campañas electorales en todos sus aspectos, así como otra gran cantidad de información y datos no menos importantes.

Para todos aquellos que de alguna manera están vinculados al ejercicio político, ya sea que intervienen directamente, o que simplemente participan como observadores, la lectura de este documento resulta obligada, a los fines de entender y conocer desde una perspectiva analíticamente bien abordada, el concepto de sistema político y sistema electoral, enriqueciendo el presente trabajo con un estudio comparativo de lo que han sido las experiencias que los países del área han tenido en la materia.

Sin lugar a dudas, que el trabajo que hoy nos pone a la disposición mi apreciado amigo el Dr. José Ángel Aquino, contribuye significativa y positivamente al importante debate que sobre el fortalecimiento democrático y los elementos que en ella intervienen se está llevando a cabo.

Joel Lantigua

Director Nacional de Elecciones de la
Junta Central Electoral

PROLOGO

En el año 2001, el Colegio de las Américas y la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA organizaron en República Dominicana un curso internacional de formación política para jóvenes líderes de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. El Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), bajo la rectoría del Lic. Rafael Toribio, fue la institución nacional que sirvió de anfitriona de esta actividad a la cual fui invitado a presentar un estudio comparado sobre los sistemas electorales en esta subregión.

Mi relación original con los temas electorales se había iniciado a propósito de ser delegado político en las elecciones de 1990 y 1994, ocasiones en las que nos vimos sumergidos en las reiteradas discusiones de reglamentos y resoluciones para la organización de estos comicios. Es sin embargo en la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRYME), que coordinara el Dr. Onofre Rojas Gómez desde el año 1996, cuando comienzo a dedicarme de manera sistemática al estudio e investigación de los sistemas electorales de América Latina. En la COPRYME, los temas más relevantes relacionados con la agenda de reformas pendientes en materia político-electoral, fueron debatidos con destacados especialistas nacionales y extranjeros, llegándose a redactar una propuesta de ley de partidos y agrupaciones políticas que todavía hoy está pendiente de aprobación por el Congreso Nacional.

El presente trabajo fue presentado por primera vez en el seminario ya referido y luego tuvimos la oportunidad de ampliarlo a propósito de las sucesivas investigaciones en las que hemos participado durante los últimos años y los encuentros y seminarios realizados sobre el tema en la región.

Similitud región. Enseñanzas para República Dominicana.

Desde que en el año 1950 el profesor Maurice Duverger publicó su estudio "Influencia de los Sistemas Electorales en la Vida Política", en la revista *Cahiers*

de Sciences Politiques, uno de los temas más debatidos es precisamente cómo y cuánto impacta el sistema electoral en la configuración del poder público, el sistema de partidos, la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática.

En el caso de Latinoamérica y más específicamente de esta subregión de Centroamérica y el caribe, el tema cobra una particular importancia dado que es relativamente reciente cuando se han consolidado los procesos democráticos iniciales en la segunda mitad del siglo XX.

El presente estudio parte de un análisis ligero de los componentes del sistema electoral y la relación de este con el sistema político, para adentrarse en un enfoque comparado de la región que incluye las características específicas de cada país.

Este procedimiento nos permite exponer no sólo las peculiaridades que comporta cada uno de los países analizados en materia de sistema electoral, sino también los rasgos y problemáticas que afectan el desarrollo de nuestras democracias.

Santo Domingo, D. N.

Marzo del 2007.

Sistema Electoral y Sistema Político

En Centroamérica, Panamá y República Dominicana

La construcción de la democracia en América Latina ha sido un proceso complejo que ha recorrido una trayectoria sinuosa, matizada por dictaduras, gobiernos autoritarios, guerras civiles, intervenciones extranjeras, fraudes electorales y prolongadas crisis económicas. Aunque todo indica que los pueblos de nuestra región prefieren el sistema democrático a otra forma de régimen político, es evidente que nuestras instituciones todavía sufren las deficiencias propias de una democracia en ciernes.

Los procesos de redemocratización que en particular caracterizaron a Centroamérica, Panamá y República Dominicana en las décadas de los '80 y los '90, tomaron con uno de sus soportes fundamentales los cambios en el sistema electoral, esperando que esas transformaciones en la forma de elegir las autoridades públicas tuviera un impacto positivo en el sistema político. Precisamente, este trabajo tiene como propósito estudiar de modo comparado los diferentes sistemas electorales de esta sub-región, tomando como marco de referencia teórica el estudio de la relación dinámica entre el sistema electoral y el sistema político. A partir de este enfoque, nos proponemos reflexionar sobre nuestra agenda de reformas electorales pendientes a partir de las experiencias y necesidades particulares de cada uno de nuestros países.

A. El Sistema Electoral

En sentido amplio, se entiende por *sistema electoral* "el conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configura el proceso de designación de titulares de poder, cuando este proceso se basa en preferencias expresadas por los ciudadanos de una determinada comunidad política" (Vallés-Bosch, 1997). En esta definición, sistema electoral comprende todos aquellos elementos vinculados a la organización de un proceso electivo, tales como las propias entidades que arbitran las elecciones, la logística de los comicios, la forma de votación, el calendario electoral, el financiamiento político, las campañas electorales; entre otros.

Al considerar al sistema electoral en sentido particular o estricto, se ha establecido que éste "se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de elección, y al procedimiento mismo, por el cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público" (CAPEL, 2000).

Al adentrarnos desde esta óptica al análisis intrínseco de los elementos particulares que constituyen los diferentes sistemas electorales, nos encontraremos que existen dos tipos fundamentales de sistemas electorales: el sistema de representación por mayoría y el sistema de representación proporcional.

El sistema mayoritario es aquel "en el que se elige al candidato que obtiene la mayoría (absoluta o relativa)", mientras que el sistema proporcional es en "el que la representación política refleja, si es posible exactamente, la distribución de los sufragios entre los partidos"(CAPEL, 2000). Arend Lijphart identifica el sistema de elección por mayoría absoluta con la "democracia mayoritaria" y al sistema de representación proporcional con lo que denomina "democracia consensual" (Lijphart, 2000).

Mientras el sistema mayoritario procura un claro vencedor para ejercer el gobierno; la representación proporcional pretende establecer una relación fielmente proporcional entre los votos emitidos y los escaños asignados.

En todo caso, es el *modus operandi* de estos sistemas, lo que los convierte efectivamente en mayoritarios o proporcionales, lo que determina su nivel de impacto en la democracia; y ello está determinado por los componentes particulares de los mismos que son: las circunscripciones electorales, las candidaturas, el procedimiento de votación, la regla decisoria, la fórmula matemática para la asignación de escaños y la barrera de representación o umbral mínimo inicial.

a) Las Circunscripciones Electorales

Una circunscripción o distrito electoral es definido como "aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral" (CAPEL, 2000). Esta *zona o segmento* es determinado basándose en criterios de tipo geográfico, político e incluso étnico, como es el caso de las circunscripciones indígenas en Colombia, Panamá y Nueva Zelanda y los distritos de castas en la India.

Dependiendo de si en ella se eligen uno o a varios candidatos, las circunscripciones se dividen en uninominales y plurinominales, y éstas últimas a su vez se dividen en pequeñas (binominales, trinominales, tetranominales y pentanominales), medianas (6 a 10 escaños) y grandes, que son en las que se eligen más de diez escaños. Es el tamaño de las circunscripciones lo que determina el grado de proporcionalidad del sistema pues como dice Sartori "...más amplia es la circunscripción, mayor es la proporcionalidad...países con circunscripciones muy pequeñas (de 2 a cinco escaños) o medianas (hasta un máximo de 9 a 10 escaños), son por esta razón países de proporcionalidad menos

proporcional...la poca proporcionalidad penaliza los partidos más pequeños sacándolos de la competencia....más pequeña es la circunscripción, más grande es el desprecio de los votos" (Sartori, 1994).

b) Las Listas de Candidaturas

Uno de los componentes más importantes de los sistemas electorales se refiere a la presentación de candidaturas. Normalmente las candidaturas se presentarán de manera individual o por listas (planchas), según sea la cantidad de escaños a elegir. La presentación de candidaturas por listas puede asumir diversas modalidades:

- Lista cerrada y bloqueada; en la que el partido presenta una serie de candidatos en un orden de preferencia que no puede ser modificado por el elector. El elector sólo puede emitir un voto por esa lista, no pudiendo agregar un candidato o mezclarlo con otras listas.
- Lista cerrada y desbloqueada; en la que el partido presenta la lista pero no determina un orden de preferencia. El elector sólo puede votar por los candidatos incluidos en la lista por el partido, pero determina cual(es) es su favorito.
- Lista abierta: El elector tiene la posibilidad de hacer su propia lista combinando candidatos de diferentes propuestas.

c) Fórmulas de Asignación de Escaños

El método de asignación de escaños se refiere a la fórmula matemática utilizada para la conversión de votos en escaños. Tenemos el método del cociente electoral, el método D'Hondt, el sistema de proporciones matemáticas, entre otros.

El método D'Hondt consiste en que los votos obtenidos por cada partido se van dividiendo entre diferentes divisores (1, 2, 3, 4, 5....) y los escaños se van asignando a aquellos partidos que tengan un mayor número de votos hasta que no queden escaños por asignar. El método del cociente electoral consiste en determinar un cociente dividiendo la cantidad total de votos emitidos entre el número de escaños a distribuir. A medida que este cociente quepa en la cantidad de votos obtenido por cada partido, se le van asignando escaños.

d) Barreras Electorales

El término de barrera electoral designa la cantidad mínima de votos requeridos a un partido político, sea en una circunscripción o a nivel nacional, para que este pueda participar en la asignación de escaños. Es un porcentaje de votos expresamente establecidos en la legislación de la materia y que por lo regular oscila entre un 2% y un 5% cuando se exige a nivel nacional; mientras que en una circunscripción ha llegado hasta un 12.5%. El propósito de las barreras electorales es procurar una estabilización del sistema de partidos evitando la dispersión de la voluntad política.

B. Relación entre el Sistema Electoral y el Sistema Político

En el año 1950 la revista *Cahier des Sciences Politiques* publicó un artículo titulado “*L’influence des systemes electoraux sur le vie politique*”, de la autoría de *Maurice Duverger*. Este trabajo de Duverger fue uno de los primeros estudios que en las Ciencias Políticas intentó dar respuesta a la interrogante de cuanto influyen los sistemas electorales en el sistema político. El propio Duverger fue muy cauteloso al abordar la problemática: rechazó desde el principio la denominación de “leyes de Duverger” con que fueron calificadas sus hipótesis y más bien precisó que en esta materia no se puede hablar de leyes sino de tendencias, es decir, que “*no se puede decir que tal sistema electoral determina tal forma de vida política, sino que, simplemente la estimula, o sea, que refuerza los otros factores que actúan en el mismo sentido o que debilita los que actúan en sentido contrario*”.

También se ha planteado con acierto que no es únicamente el sistema electoral el que influye en el sistema político, sino que también existen otros factores determinantes tales como la situación económica y social, la cultura política o el sistema de partidos. Por ello, no siempre un sistema electoral produce las mismas consecuencias en la vida política, pues va a depender del contexto histórico en el cual ese sistema electoral actúe. No se puede concebir entonces un carácter determinista entre un determinado modelo de sistema electoral y la influencia que este pueda tener en determinado aspecto del sistema político.

Tomando en cuenta el carácter fundamentalmente relativo de la influencia de los sistemas electorales en el sistema político, muchos autores se han aventurado a profundizar en la temática. Tenemos, entre otros, los estudios del inglés *Arend Lijphart* sobre los modelos de democracia, conforme los sistemas electorales predominantes; la tipología de *Giovanni Sartori* construidas a partir de la crítica a las iniciales tesis de Duverger; y las concepciones de *Dieter Nohlen* que limitan en el tiempo y el espacio la capacidad de influencia de los sistemas electorales a partir de una metodología histórico – empírica.

Evaluando los diferentes sistemas electorales se ha analizado el impacto que los diferentes tipos de sistemas y sus elementos constitutivos tienen en componentes claves de la democracia, tales como el sistema de partidos, la participación, la representatividad y la gobernabilidad.

- Un *sistema de partidos* puede definirse como la composición estructural de la totalidad de Partidos Políticos en un Estado. Existen diferentes clasificaciones de los sistemas de partidos. Mientras Duverger fundamenta su taxonomía en la cantidad de partidos existentes, Sartori toma además en cuenta la relación dinámica de estos partidos con el entorno social. Se discute cuanto influye el sistema electoral en la configuración del sistema de partidos; esto es, en que medida un determinado sistema electoral influye en el establecimiento o consolidación de un modelo de estructuración partidaria determinada.
- La *participación* se entiende como la "incorporación de los sujetos políticos, siendo el derecho al voto un elemento básico de la participación política" (Espinal, 2005). Se ha estudiado en qué medida el sistema electoral crea incentivos o no para esta intervención activa de los ciudadanos.
- La democracia representativa presupone "la puesta en marcha de mecanismos electivos para la designación de los ciudadanos encargados de las tareas de gobierno" (Vallés-Bosch, 1997). El sistema electoral influirá en el *tipo de representación* y en quienes serán los representantes: diferentes sistemas electorales podrán arrojar diferentes resultados, aunque la votación sea la misma.

La representatividad es mayor en la medida en que los diferentes intereses, sectores sociales, territorios, opiniones.... se encuentran presentes en las instancias de decisión pública derivadas del acto electoral. Si bien la cultura

política juega un rol decisivo en la representación que finalmente se exprese en los órganos de poder público, se plantea que los elementos del sistema electoral pueden contribuir a que el parlamento refleje la diversidad ideológica y las tendencias partidaria existente en la sociedad.

- La *governabilidad* entraña tanto la capacidad de ejercicio efectivo del gobierno como la legitimidad de la gestión pública y el proceso político. Con acierto, Carlos Mateo Balmelli ha expresado que ella " incluye, entiende y refiere procesos interconectados, como ser: el establecimiento de condiciones que favorezcan la acción del gobierno, la creación del consenso político, como sistema de comportamiento, que permita un ambiente estable y previsible, y el proceso de creación y modificación de arreglos institucionales" (Balmelli, 1998).

Se valora si el sistema electoral ofrece legitimidad a las autoridades electas; legitimidad derivada de que existe "consenso procesal" entre los actores relevantes (partidos políticos, sociedad civil, medios de comunicación...) sobre las reglas que rigen el acto de elección; de que estas reglas son transparentes, conocidas por la ciudadanía; y de que se ha cumplido estrictamente con ellas en el proceso de selección de los gobernantes. También se evalúa en qué medida el sistema electoral contribuye a facilitar la gestión y ejecución de los programas de gobierno y a la solidez y estabilidad del sistema y las instituciones políticas.

Pasemos a analizar algunas de las principales tesis en torno la influencia efectiva de los sistemas electorales sobre el sistema político.

a) Sistemas Proporcionales y Mayoritarios

Duverger inició el debate sobre el impacto de los sistemas mayoritarios y proporcionales sobre el sistema político, planteando una serie de tesis a las que

les atribuyó un carácter de “leyes sociológicas” y por tanto relativas. Podemos resumirlas del modo siguiente: “1) la representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos e independientes; 2) el sistema mayoritario con dos vueltas, tiende a un sistema multipartidista, con partidos flexibles e interdependientes; 3) el sistema mayoritario con una sola vuelta al bipartidismo” (Duverger, 1992).

Algunos autores como Douglas Rae en sus investigaciones empíricas han corroborado con las tesis de Duverger; mientras que Liphart y Sartori las han refutado. Sartori ha planteado sus tesis de *leyes tendenciales*, sujetando la validez de las hipótesis de Duverger a condiciones relativas a la existencia de un sistema de partidos consolidado y a la distribución geográfica de los votantes. Para Sartori “en caso de existir partidos relativamente estables, los sistemas de partidos son poco sensibles a los efectos que puedan surgir de los sistemas electorales” Nohlen en cambio, señala que “no se puede partir de una relación causal entre sistema electoral y sistema de partidos...siempre es necesario considerar las respectivas relaciones sociales y políticas...aunque de manera general se puede atribuir a la representación por mayoría un efecto más concentrador y reductor del número de partidos que a la representación proporcional. (Nohlen, 1998).

Si hacemos un estudio de estas distintas tesis a partir de la realidad de la región, tenemos que coincidir con el planteo de Nohlen, en el sentido de que a pesar de que entre nosotros predomina el sistema mayoritario de doble vuelta para el nivel presidencial (con la excepción de Honduras y Panamá), y sistemas proporcionales en el parlamento; la mayoría de los países de la región han mantenido un formato bipartidista y sólo en algunos casos (Costa Rica, República Dominicana) se verifican un ligero multipartidismo.

Por otra parte, se aduce que los sistemas proporcionales han permitido la integración al proceso político de minorías o partidos minoritarios y de partidos anti-sistema, posibilitando así la participación de sus adherentes. (Sartori, 1994).

b) Elección Presidencial por Mayoría Simple o Doble Vuelta Electoral

En cuanto a la elección presidencial, el tema de mayor relevancia es el relativo a la modalidad de elección y específicamente, al predominio del sistema de doble vuelta o balotaje. La doble vuelta o *ballotage* es un procedimiento electoral que tiene como propósito el producir una mayoría absoluta, cuando un candidato en una elección uninominal no alcanza la mayoría requerida en la primera vuelta.

En Francia, país que creó el sistema, el balotaje ha tenido como propósito el reagrupar las familias partidarias disminuyendo su fragmentación, produciendo así una adecuada gobernabilidad. En América Latina, el objetivo ha sido más bien evitar el que surjan "gobiernos de minorías", otorgando así mayor legitimidad al ejecutivo.

Se ha alegado sin embargo, que la doble vuelta por sí misma no garantiza gobiernos de mayoría; si las alianzas que posibilitaron un candidato vencedor no se convierten de alianzas electorales en alianzas legislativas. En algunos casos puede producir, paradójicamente, un ejecutivo que no tenga un respaldo congresional adecuado, como fue el caso del Partido de la Liberación Dominicana en el año 1996 en la República Dominicana.

El efecto del balotaje sobre el sistema de partidos si parece ser irrefutable: producir partidos flexibles y moderar la política: "la segunda vuelta castiga la política ideológica y premia la política pragmática" (Sartori, 1994).

c) Calendario Electoral

Se ha planteado que la organización de los calendarios electorales y la estructuración de los dispositivos de votación, tienen un peso importante en la motivación de los electores para ejercer el sufragio. Por ejemplo, en países como el nuestro en que tenemos un sistema presidencialista, cuando las elecciones

congresionales se hacen separadas de las presidenciales, es muy probable que aumente la abstención electoral, lo cual también implica que disminuye la legitimidad de esos representantes electos por proporciones mínimas del cuerpo electoral.

En otro sentido, se argumenta que la elección de los legisladores, síndicos (alcaldes) y concejales de manera separada respecto al Presidente, contribuye a que tanto el Poder Legislativo como la función pública a nivel municipal, adquieran una mayor independencia.

d) Circunscripciones o Distritos Electorales

La configuración de una circunscripción electoral se considera un elemento básico al momento de decidir cuan proporcional será la representación en una determinada demarcación política. En este caso se tiene la opción entre acercar el elector a su legislador, lo que debe influir en mejorar la calidad y el control ciudadano de la representación; a riesgo de disminuir la proporcionalidad y la representación de las minorías y otros sectores a menudo subrepresentados, tales como las mujeres y los jóvenes. Son las circunscripciones grandes las que permiten más fácilmente el acceso de los partidos pequeños al parlamento y a las salas capitulares, en los sistemas de representación proporcional.

Por otra parte, en las circunscripciones pequeñas el voto es más personal, las características personales del candidato son más decisivas; mientras que en las circunscripciones medianas y grandes, el elector tiende a depositar un voto por el partido, sea por ideología, afiliación o motivación. A las circunscripciones binominales se les acusa de distorsionar profundamente la votación en perjuicio del partido que queda en primer lugar y a favor del que queda en segundo. En ese orden “un partido que obtenga en una circunscripción más de un tercio de la

votación obtendrá un escaño al igual que el partido que obtenga casi dos tercios de la votación”(Nohlen, 1998).

Un elemento muy peligroso en el diseño de las circunscripciones electorales es lo que se ha denominado **gerrymandering**, esto es, la manipulación de la conformación de los distritos electorales con el propósito de conceder ventajas a determinada fuerza política; sea fortaleciéndole “bastiones” o produciendo mezcla de votos que menoscabe las posibilidades del adversario. Una buena prevención para evitar la ocurrencia de este fenómeno es diseñar criterios uniformes y estables, que sean sometidos a la discusión y consenso con las diferentes fuerzas políticas.

e) Listas de Candidaturas

Como habíamos señalado, las listas o planchas constituyen el modo en que se organiza la presentación de candidaturas electorales, y los principales tipos son: *lista cerrada y bloqueada; lista cerrada y desbloqueada; y lista abierta.*

Cada tipo de lista comporta ventajas y desventajas. La lista cerrada, por ejemplo otorga un mayor control al partido permitiéndole organizar una mejor representación de los diferentes líderes y tendencias que predominen en su interior. Sin embargo, este tipo de lista propicia un distanciamiento entre los representantes y sus electores y permite una mayor manipulación de las cúpulas partidarias.

En cuanto a las listas desbloqueadas y las listas abiertas puede decirse que comportan varios riesgos. Uno de ellos es que conduce con frecuencia a la agudización de la lucha intrapartidaria ya que los diferentes candidatos de un mismo partido se esfuerza por captar los votos dentro de un mismo público lo cual provoca naturales confrontaciones. Esto se profundiza si el partido tienen tendencias o grupos internos, ya que estos trasladan sus diferencias hasta la propia campaña electoral. Esta agudización también la provoca la cultura de

summa nulla (suma cero), que hace que los diferentes candidatos en vez de sumar sus esfuerzos y comprender que los votos a favor de uno pueden serle de utilidad, ven a su compañero de boleta como su principal adversario.

Otro riesgo de este tipo de lista es que puede incidir en el aumento del costo de la campaña electoral, en la medida en que se debe hacer una doble promoción de los candidatos, en la precampaña y en la campaña; pasando la propaganda a favor del partido a un segundo plano. Esta circunstancia se torna más grave cuando no existen límites y regulaciones a la propaganda política y cuando el sistema político es esencialmente clientelar. Por otra parte, al reducirse la autoridad del partido sobre las candidaturas, se corre el riesgo de que surjan candidatos con una tendencia a declararse “independientes”, lo cual debilita el sistema de partidos.

En sentido positivo, las listas desbloqueadas pueden contribuir a aumentar el vínculo entre el representante y quienes le eligen, pues el elector que decide específicamente por quien votar. También puede mejorar el liderazgo político en la medida en que los partidos políticos se ven obligados a postular a líderes que gocen de una amplia popularidad en su circunscripción. Estas listas inciden en que las personas postuladas se empoderen de la actividad política, pues están obligadas a intervenir decididamente en la lucha por los votos.

Por otra parte, desde inicio de los '90 se ha estado introduciendo en toda América Latina la modalidad de cuota de candidaturas a favor de segmentos poblacionales tradicionalmente subrepresentados, tales como las mujeres, los grupos indígenas o las poblaciones afrolatinoamericanas.

f) Método de Asignación de Escaños

En la región predominan la *fórmula de cociente electoral* y la fórmula D'Hondt. De estas dos, mientras la primera parece favorecer la inclusión de los partidos pequeños, la segunda francamente les perjudica. Es importante apuntar que dada

uno de estos métodos puede tener variaciones que inciden en aumentar o disminuir la proporcionalidad en la asignación de escaños (Nohlen, 1998)

C. Enfoque Comparado de los Sistemas Electorales en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Para analizar el funcionamiento de los sistemas electorales en nuestra subregión vamos a concentrarnos primeramente en aquellos elementos vinculados al establecimiento de condiciones mínimas que garanticen elecciones auténticamente democráticas, caracterizadas por permitir la participación de toda la ciudadanía y desarrollarse en un ambiente competitivo. Luego analizaremos los elementos particulares del sistema electoral.

a) Derecho al sufragio.

Un primer requisito para unas elecciones democráticas es que el sufragio sea *universal, directo, igual y libre*. *Universal*, porque el derecho de votar o la capacidad electoral pasiva, como también se le denomina, debe pertenecer a todos los nacionales y no exclusivamente a un determinado sector o grupo. Como limitaciones a este derecho en la historia del sufragio hemos tenido el voto censitario, al cual sólo tenían acceso los que estaban incluidos en el censo, generalmente nobles, militares de alto rango, intelectuales o personas adineradas; el voto propietario, que permitía que sólo votaron los ciudadanos que poseían determinados bienes; el voto capacitario, que limitaba el derecho a los que poseían determinada instrucción, generalmente a los alfabetizados; y el voto masculino, que excluía del derecho de sufragio a las mujeres. Otras limitaciones al voto universal afectaban a quienes practicaban determinado ministerio religioso (Inglaterra) o no podían pagar el impuesto electoral (poll tax), vigente hasta la década de 1960 en algunos estados de EE.UU.

En nuestra región, el acceso al voto masculino universal se comenzó a consagrar en el año 1865. En cuanto al voto femenino, en el año de 1955 terminó de incorporarse plenamente en todos los países de la región (Ver Tabla No.1.)

TABLA NO.1
DEMOCRATIZACION DEL DERECHO AL SUFRAGIO
EN CENTROAMÉRICA, PANAMA Y REPUBLICA DOMINICANA

País	Sufragio Masculino Universal	Sufragio Femenino
Costa Rica	1913	1949
El Salvador	1883	1939*
Guatemala	1946	1946
Honduras	1894	1955
Nicaragua	1893	1955
Panamá	-	1941
República Dominicana	1865	1942

Fuente: Unión Interparlamentaria.

* Sólo a votar. A ser elegidas en el 1961.

Persisten sin embargo limitaciones naturales en cuanto a los nacionales que no han adquirido la ciudadanía pues no han cumplido la mayoría de edad. Otras restricciones, en vías de extinción, se refieren a los que se dedican a la actividad militar o policial; y a quienes residen en el exterior del país (Ver Tabla No.2).

TABLA NO. 2
DERECHO AL VOTO EN EL EXTERIOR.
VOTO DE MILITARES Y POLICIAS

PAISES	VOTO EXTERIOR	VOTO MILITAR	VOTO POLICIAL
Costa Rica	NO	*	SI
El Salvador	NO	SI	SI
Guatemala	NO	NO	SI
Honduras	SI	NO	NO
Nicaragua	NO	SI	SI
Panamá	NO	SI	SI
República Dominicana	SI	NO	NO

Fuente: Constituciones y Leyes Electorales.

* No existen fuerzas militares.

Otra característica del voto en la democracia, es que el mismo debe ser *directo*, esto es, sin intermediario o cuerpo extraño que en definitiva sea quien realmente decida por el elector. No se consideran violatorias a este principio algunas

situaciones permitidas por las normas electorales de diferentes países, tales como el voto mediante poder que permiten algunas legislaciones sajonas, el voto ausente (absentee vote), el voto asistido para el caso de los impedidos; y el voto para la designación de un colegio electoral que formaliza la voluntad ya expresada por los electores, como es el caso de la elección presidencial en los Estados Unidos de Norteamérica.

Se entiende por sufragio *libre* el voto que resulta expedido sin la influencia de coacciones y presiones que pudieran adulterar la real voluntad del elector. Para garantizar la libertad del voto en la mayoría de las legislaciones se ha establecido su carácter secreto; adoptándose sanciones punitivas contra las personas que ejerzan amenazas o presiones a los ciudadanos o incluso, les ofrezcan dádivas, con el propósito de restringir esa libertad al votar.

Finalmente, en cuanto al sufragio *igual* consiste en la necesidad de que cada voto tenga el mismo valor, eliminando la existencia del voto plural o preferente, que existió en diversas legislaciones, y que admitía que una persona, regularmente considerada noble o ciudadano de mayor categoría que los demás, pudiera ejercer más de un sufragio. La valoración desigual de los votos persiste sin embargo en muchas partes del mundo, como resultado del diseño de las circunscripciones electorales adoptado por cada país.

b) Elecciones Competitivas.

Otro de los principales distintivos de las elecciones en un sistema democrático es su carácter *competitivo*. Nohlen señala que "la oportunidad y libertad de elegir deben estar amparadas por la ley; cuando estas condiciones están dadas, se habla de elecciones competitivas; cuando se niegan la oportunidad y libertad de elegir, se habla de elecciones no competitivas; y cuando se limitan, de alguna manera, la oportunidad y libertad, se habla de elecciones semicompetitivas".

(Nohlen, 1998). Se ha señalado que las elecciones no competitivas son elecciones sin escogencia (elections without choice).

Los elementos que determinan el carácter competitivo de los procesos electorales tocan muy distintos aspectos, como son: el sistema de partidos, las autoridades electorales, las campañas electorales y el financiamiento político.

- **El Sistema de Partidos.**

El primer requisito para que exista una competencia es que participen contendientes, en nuestro caso, partidos o movimiento políticos contrapuestos unos a otros, con posibilidad y capacidad de intervenir en el proceso político con el propósito de acceder a la dirección del Estado. El pluripartidismo es entonces, un elemento distintivo de unas elecciones competitivas. Las elecciones en las que participa un solo partido, son justamente denominadas como elecciones no competitivas: el elector no tiene posibilidad de escoger entre los programas y opciones diferentes; entre organizaciones que representen intereses disímiles, oferten distintos programas, o simplemente, presenten una visión divergente de la sociedad y la política.

Cuando la competencia electoral se verifica entre diferentes partidos, se pone en juego realmente la cuestión de poder. No así cuando el elector tiene la obligación de votar por un solo candidato o la "opción" de votar por diferentes candidatos, pero que pertenecen o son auspiciados por un solo partido: en estos casos nos encontramos más bien con una acción de legitimación de un régimen totalitario que con una elección democrática.

En Centroamérica y República Dominicana podemos decir que se han cimentado sistemas de partidos pluralistas que ofrecen diferentes opciones a sus ciudadanos, aunque en el caso específico de Guatemala es notoria la inestabilidad en el sistema de partidos.

En la Tabla No.3, comprobamos que predominan en la región los sistemas de partidos de pluralismo moderado, en el cual los partidos relevantes se asocian con otros partidos importantes del sistema; entendiendo por partidos relevantes los "que marcan la diferencia en ayudar (u obstaculizar) la elección del presidente y que determinan o no si este dispone de una mayoría en la asamblea legislativa" (Sartori, 1994). En el caso de Honduras predomina el formato bipartidista.

**TABLA NO.3
SISTEMAS DE PARTIDOS EN
CENTROAMERICA Y REPUBLICA DOMINICANA**

PAIS	PARTIDOS RELEVANTES	OTROS PARTIDOS
Costa Rica	Partido Liberación Nacional Partido Acción Ciudadana Partido Unidad Social Cristiana	Movimiento Libertario Partido Integración Nacional
El Salvador	Alianza Republicana (ARENA) Frente Farabundo Martí (FMLN)	Partido Conservador Partido Demócrata Cristiano
Guatemala	PP-MR-MSN Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) Frente Revolucionario Guatemalteco (FRG)	Democracia Cristiana Partido de Acción Nacional (PAN) Unión Nacional Revolucionaria (URNG)
Honduras	Partido Liberal Partido Nacional	Partido Demócrata Cristiano (PDCH) Partido de Innovación y Unidad (PINU) Partido de Unidad Democrática (PUD)
Nicaragua	Partido Liberal (PLC) Frente Sandinista (FSLN)	Movimiento Renovador Sandinista Partido Social Cristiano Partido Conservador
Panamá	Partido Arnulfista Partido Revolucionario Democrático (PRD)	Molirena Partido Popular Cambio Democrático
República Dominicana	Partido Revolucionario Dominicano (PRD) Partido Reformista (PRSC) Partido de la Liberación Dominicana (PLD)	Alianza por la Democracia (APD) Bloque Institucional (BIS) Partido de Unidad Nacional (PUN) Partido Revolucionario Socialdemócrata (PRSD) Partido Revolucionario Institucional (PRI) Movimiento Unidad y Cambio (MIUCA)

Fuente: Resultados Electorales Oficiales

▪ Los Organos Electorales

Otro requisito importante para unas elecciones competitivas es garantizar la imparcialidad y autonomía de las autoridades públicas, principalmente de las relacionadas con la organización del proceso electoral.

En la mayoría de los países analizados un solo organismo concentra las diferentes funciones relacionadas con la organización de las elecciones, teniendo en algunos casos un rango constitucional de poder público. En la región, tenemos tres casos en que existen otros organismos con atribuciones vinculadas al proceso electoral: el Fiscal Electoral en El Salvador y Panamá, y el Consejo de Partidos Políticos en Nicaragua. La figura del Fiscal Electoral ha comenzado a jugar un rol importante en la persecución de los delitos electorales aumentando así las garantías del sufragio (Tabla No.4-A).

**TABLA NO.4. ORGANOS ELECTORALES
A. CANTIDAD, DENOMINACION Y RANGO**

PAISES	CANTIDAD DE ORGANOS ELECTORALES	DENOMINACION	RANGO CONSTITUCIONAL DE PODER PUBLICO
Costa Rica	1	Tribunal Supremo Electoral	X
El Salvador	2	Tribunal Supremo Electoral y Fiscal Electoral.	
Guatemala	1	Tribunal Supremo Electoral	
Honduras	1	Tribunal Nacional de Elecciones	
Nicaragua	2	Consejo Supremo Electoral y Consejo de los Partidos Políticos	X
Panamá	2	Tribunal Electoral Fiscal Electoral	
República Dominicana	1	Junta Central Electoral	

Fuente: Constituciones y Leyes Electorales de Centroamérica y República Dominicana.

**TABLA NO. 4 ORGANOS ELECTORALES
B. DESIGNACION**

PAISES	Instancia Competente	Período	Votación requerida	Postulación	Restricciones políticas
Costa Rica	Corte Suprema de Justicia	6 años	▪ Votación de las 2/3 parte de los miembros.	Corte Suprema de Justicia	Ninguno de los miembros pueden hacer actividad política.
El Salvador	Asamblea Nacional	5 años	▪ Mayoría calificada para una parte de los miembros.	▪ Suprema Corte de Justicia propone dos miembros y Partidos Políticos sugieren tres	Propuestos por SCJ no pueden ser políticos activos.
Guatemala	Congreso Nacional	6 años	▪ Votación de las 2/3 parte de sus miembros.	▪ Propuesta de una Comisión de Postulación	Ninguno de los miembros pueden hacer actividad política.
Honduras	Partidos Políticos y Corte Suprema de Justicia	4 años	-	Partidos Políticos y Corte Suprema de Justicia	Ninguna
Nicaragua	Parlamento	5 años	▪ 60% de los votos.	Presidente y diputados en consulta con sociedad civil.	No pueden ser candidatos.
Panamá	Parlamento, Poder Ejecutivo, Corte Suprema	10 años	-	Parlamento, Poder Ejecutivo, Corte Suprema	Los miembros del Tribunal Electoral no pueden ser parte de la entidad que los designa
República Dominicana	Senado de la República	4 años	▪ Mayoría simple	Senado.	Ninguna

Fuente: Constituciones y leyes Electorales de Centroamérica y República Dominicana.

Para garantizar que los órganos electorales sean árbitros equilibrados, se han previsto diversos criterios para la designación de sus miembros. Esta selección no está exenta sin embargo de la influencia de los partidos políticos, pues en la

mayoría de los casos es el parlamento o asamblea legislativa el órgano facultado para elegir los integrantes de estos órganos. Por excepción, interviene la máxima instancia del orden judicial, Corte o Tribunal Supremo, o incluso el Poder Ejecutivo en la escogencia de los integrantes del ente electoral.

De todos modos, se ha optado en algunos países por someter esta elección a una mayoría calificada del órgano competente, así como a restringir la designación de personas activas en la actividad político partidista, o a integrar a personas recomendadas por las principales fuerzas políticas, de manera que todos los intereses partidarios se encuentren representados en el organismo. (Tabla 4-B)

La imparcialidad de los órganos electorales va a garantizar que estos conduzcan una justa competición al emitir y aplicar de manera equitativa las reglas del torneo electoral. Se considera que estas reglas (diseño de circunscripciones, fórmula para la conversión de votos en escaños, composición de los colegios o mesas electorales, diseño de las boletas de votación, escrutinio y reporte de los votos, etc.) deben ser decididas por las autoridades legislativas o electorales, una vez los partidos políticos y otros actores relevantes lleguen a un consenso razonable en torno a ellas.

Por otra parte, estos órganos concentran competencias de distinta índole. *Administrativas*, en cuanto son las encargadas de la organización logística del proceso electoral; *registrales*, ya que tienen el mandato de mantener y actualizar adecuadamente los padrones o registros electorales; *jurisdiccionales*, teniendo facultad para conocer de los litigios y recursos suscitados en las contiendas electorales; *normativas*, de modo que son las que dictan los reglamentos y resoluciones necesarios para la implementación de las leyes vinculadas a su competencia, teniendo también acceso a la iniciativa legislativa parcial; y *con relación a los partidos*, teniendo estos la obligación de someterse al registro, supervisión y control de los órganos electorales. (Tabla 4-C).

No son sin embargo los órganos electorales en la mayoría de nuestros países, los responsables de aplicar sanciones a las personas o entidades que infrinjan las normas laborales; quedando las funciones punitivas a cargo de las jurisdicciones penales ordinarias.

**TABLA NO.4 ORGANOS ELECTORALES
C. FACULTADES**

PAISES	<i>Administrativas</i>	<i>Registrales</i>	<i>Jurisdiccionales</i>	<i>Punitivas</i>	<i>Normativas</i>	<i>Con relación a los Partidos</i>
Costa Rica	x	X	X	X	x	X
El Salvador	x	X	X	x *	x	x
Guatemala	x	X	X		x	x
Honduras	x	X	X		x	x
Nicaragua	x	x **	X		x	x***
Panamá	x	x	X	x	x	x
República Dominicana	x	X	X		x	x

Fuente: Constituciones y leyes Electorales de Centroamérica y República Dominicana.

* Atribuciones del Fiscal Electoral. Las del Tribunal sólo son disciplinarias.

**Se elabora un padrón electoral para cada elección.

***El proceso de reconocimiento legal de los partidos y la fiscalización de sus finanzas, es responsabilidad del Consejo de los Partidos Políticos y la Contraloría General de la República, respectivamente.

En cuanto a las decisiones jurisdiccionales, es oportuno señalar que en República Dominicana no se admite ningún recurso contra las decisiones del orden electoral. En Costa Rica sólo en caso de prevaricato; en Guatemala, Honduras y Nicaragua se acepta el recurso de amparo; y en El Salvador se pueden interponer los recursos de amparo, habeas corpus e inconstitucionalidad.

En lo relativo a la iniciativa legislativa, aunque el Tribunal Supremo de Costa Rica no tiene iniciativa legislativa, la Asamblea Legislativa tiene la obligación de pedir su opinión con respecto a todos los proyectos de naturaleza electoral.

▪ Campañas Electorales y Financiamiento Político

La campaña electoral es definida como "...el conjunto de actividades de los candidatos destinada a atraer el voto favorable de los electores" (Vallés-Bosch, 58). Su regulación debe tender a colocar a las diferentes fuerzas políticas en las

mejores condiciones de igualdad posibles para la competencia partidaria. El desarrollo de las campañas electorales en la democracia se fundamenta en la libertad de expresión y movilización, en la diversidad ideológica y en el respeto a las ideas del adversario. Las normas dictadas por el legislador y los órganos electorales, tienden a garantizar estos derechos a los partidos políticos y a los ciudadanos que participan en las campañas.

Un elemento fundamental para una campaña electoral justa es propiciar el acceso generalizado y equitativo de los partidos y candidatos a los medios de comunicación. Para ello, no sólo se prohíben los privilegios a favor de uno u otro partido, sino que también se limita en el tiempo el uso de la radio, la televisión o los periódicos para la propaganda política. En este orden se nota un desbalance en la región, pues mientras en países como Costa Rica, Guatemala y Nicaragua se han fijado estas fronteras, en los demás no existe todavía ninguna limitación para la propaganda política que tienda a igualar la emisión de los candidatos en los procesos electorales (Tabla No.5)

Las reglas que impiden la participación de funcionarios públicos en las campañas electorales; o que regulan la difusión de sondeos o encuestas políticas; también están orientadas a mantener un adecuado equilibrio entre los participantes en los torneos electorales.

Otra importante disposición es la que se inclina a garantizar que las campañas electorales no se conviertan en actividades generadoras de la violencia política: las reglas para la realización de manifestaciones públicas; la prohibición de propaganda que afecte la moral o el orden público; son algunas de las medidas previstas por las normas electorales en este sentido.

TABLA NO. 5
DURACION, ACTIVIDADES Y RESTRICCIONES EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES DE CENTROAMERICA Y REPUBLICA DOMINICANA

PAIS Y DURACION	ACTIVIDADES	RESTRICCIONES
Costa Rica 3 meses (más o menos)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propaganda electoral general. ▪ Acceso a los medios de información (radio, TV, impresos, periódicos) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regulación de tarifas de anuncios. ▪ Autorización para reuniones o mítines. No se permiten distintos mítines el mismo día en el mismo lugar; y solo se admite una manifestación por mes en un mismo lugar para un mismo partido. ▪ Limitación del tiempo y el espacio en TV, radio y periódicos. ▪ No se admite la propaganda: desde aeronaves; con motivos religiosos; para empleados públicos en horario de trabajo; por empresas que sean órganos del partido.
El Salvador 4 o 2 meses según el caso.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilización de cualquier medio de propaganda. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Obligación de comunicar los actos públicos a autoridad respectiva. ▪ Prohibición de propaganda política a militares y policías.
Guatemala 120, 90 o 45 días según el caso.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propaganda electoral general. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Límites en el tiempo a propaganda en radio y TV estatales. ▪ Notificar la realización de actos políticos en lugares públicos. ▪ Los medios privados deben garantizar equidad en tarifas. ▪ Está prohibida la propaganda: que afecte la moral, la propiedad privada o el orden público; la de carácter anónimo; la de motivos religiosos; la realizada por funcionarios públicos.
Honduras 4 o 6 meses según el caso.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propaganda y actividad proselitista general. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Permiso para manifestaciones públicas. ▪ No utilizar los medios de comunicación del Estado. ▪ Altos funcionarios públicos no pueden asistir a actos proselitistas en horas de trabajo. ▪ No se permite propaganda: con motivos religiosos; anónima o que llame a la abstención electoral o a violar la ley.

PAIS Y DURACION	ACTIVIDADES	RESTRICCIONES
Nicaragua 30, 42 y 80 días según el caso.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proselitismo político. ▪ Acceso a los medios estatales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Limitación en el tiempo de radio y TV. ▪ Las manifestaciones deben contar con permiso del Consejo Electoral. ▪ No se permite propaganda: en edificios públicos, anónima o emitida por emisoras religiosas.
Panamá 6 meses	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acceso a medios gubernamentales ▪ Proselitismo y campaña general. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De manera general, sólo se limita la campaña por lo establecido en la Constitución.
República Dominicana Por lo menos 60 días.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acceso a medios de divulgación. ▪ Proselitismo político. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se prohíbe discriminación en el acceso a los medios de comunicación. ▪ Se prohíbe la emisión de conceptos contrarios a la decencia, decoro o dignidad de los adversarios.

Fuente: Leyes Electorales de Centroamérica y República Dominicana

De muy especial importancia son las normas relativas al financiamiento de las campañas electorales y de la actividad política, en atención al impacto decisivo que en el desarrollo del proselitismo tiene la capacidad económica de los partidos políticos y sus candidatos. Aunque ya en la región se ha generalizado la utilización del financiamiento público directo (excepción de Panamá), generalmente este ha beneficiado en desproporción a los partidos mayoritarios y, sobre todo, no ha estado acompañado de la debida regulación del financiamiento privado y la supervisión general y transparencia del desempeño financiero de los partidos, a excepción del caso de Costa Rica en donde el sistema de reembolso prevaleciente posibilita un exhaustivo control sobre los fondos de la política.

TABLA NO.6
FINANCIAMIENTO DE LA POLITICA EN
CENTROAMERICA Y REPUBLICA DOMINICANA

PAIS	Financiamiento Público		Financiamiento Privado	Limitaciones al financiamiento privado	Control y supervisión
	Electoral	Permanente			
Costa Rica	SI	NO	SI	NO	Organo electoral.
El Salvador	SI	NO	SI	NO	NO
Guatemala	SI	NO	SI	NO	NO
Honduras	SI	NO	SI	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Persona vinculadas a la administración pública. ▪ Aportes Extranjeros 	Organo electoral.
Nicaragua	SI	NO	SI	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personas vinculadas a la administración pública. ▪ Aportes Extranjeros 	Contraloría.
Panamá	NO	NO	SI	NO	NO
República Dominicana	SI	SI	SI	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personas vinculadas a actos ilícitos. ▪ Aportes Extranjeros 	Organo electoral.

Fuente: Legislación Electoral de Centroamérica y República Dominicana.

En ninguno de los países de la región se han establecido topes para los aportes privados; o la obligación de que los partidos presenten de manera detallada una lista de cotizantes; o de que destinen una cantidad mínima de los recursos recibidos a actividades de formación política. Tampoco se ha estatuido el libre acceso de los ciudadanos y las organizaciones sociales a la contabilidad de los partidos.

En esas condiciones, ni se contribuye a generar un adecuado balance para la competición electoral, ni se evita la excesiva influencia de sectores económicos en los partidos o la alimentación de las arcas de campaña con fondos ilegales.

C) Los Elementos Particulares del Sistema Electoral.

- *Circunscripciones o Distritos Electorales*

Aunque el sistema electoral predominante en la región es la representación proporcional, esta proporcionalidad está limitada por el carácter frecuentemente pequeño de las circunscripciones. Este elemento es indicador de que nuestros parlamentos se componen a partir de una mayor cercanía con los candidatos, pero en detrimento de la representatividad. Las reformas electorales recientemente aprobadas en Nicaragua y República Dominicana, acentúan la naturaleza pequeña de los distritos electorales de la región.

**TABLA NO. 7. ELECCIONES PARLAMENTARIAS
SISTEMA ELECTORAL Y TIPO DE CIRCUNSCRIPCION**

PAIS	SISTEMA ELECTORAL	CIRCUNSCRIPCION
Costa Rica	Proporcional	Mediana
El Salvador	Proporcional	Pequeña
Guatemala	Mayoritario (revisar)	Pequeña/ nacional compensatoria
Honduras	Proporcional	Mediana
Nicaragua	Proporcional	Grande
Panamá	Mayoritario	Pequeña/ nacional compensatoria
República Dominicana	Mayoritario**	Pequeña

Fuente: Legislación Electoral de Centroamérica y República Dominicana.

*El principio es mayoritario para la elección del Senado.

- **Fórmulas para la Conversión de Votos en Escaños**

En la región predomina la fórmula matemática del cociente electoral para la conversión de votos en escaños. Esa fórmula, plantean la mayoría de los autores,

favorece más la representatividad que el método D'Hondt que se utiliza en dos países de la región, Costa Rica y República Dominicana. El método D'Hondt tiende a favorecer a la primera fuerza política en perjuicio de la tercera o cuarta fuerza.

**TABLA NO. 8.-
FORMULAS PARA LA CONVERSION DE VOTOS EN ESCAÑOS**

PAIS	FORMULA
Costa Rica	Cociente (restos más altos)
El Salvador	Cociente (restos más altos)
Guatemala	D'Hondt
Honduras	Cociente (restos más altos)
Nicaragua	Cociente (restos más altos)
Panamá	Cociente (restos más altos)
República Dominicana	D'Hondt

Fuente: Legislación Electoral de Centroamérica y República Dominicana

Un caso especial es el de Nicaragua que usando la fórmula del cociente electoral a nivel regional, nacional y por residuos; otorga la calidad de legislador y suplente a los candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República que resulten derrotados y que hubieren obtenido un número de votos igual o superior a los cocientes nacional o regional. Este sistema, si bien ha favorecido a los partidos pequeños, es el que ha logrado en la región la mayor proporción entre votos obtenidos y escaños asignados (IIDH, 254-256, 2000).

C) Candidatura y Modalidad de Elección

Para las elecciones parlamentarias en la región han predominado hasta ahora las listas cerradas y bloqueadas lo cual otorga un mayor control al partido sobre los candidatos, disminuye el vínculo del elector con estos y provoca regularmente un efecto arrastre.

Se ha planteado la necesidad de ir incorporando listas desbloqueadas de manera que se provoque una relación más directa entre ciudadanos y candidatos; y los partidos políticos procuren seleccionar personas más idóneas para los puestos

electivos. En Panamá, país que ha utilizado varias veces la lista desbloqueada se ha instaurado un voto fundamentalmente "por los candidatos y no por los partidos" (IIDH, 2000).

**TABLA NO 9. ELECCIONES PARLAMENTARIAS
TIPOS DE LISTAS UTILIZADAS**

PAIS	TIPO
Costa Rica	Lista cerrada y bloqueada.
El Salvador	Lista cerrada y bloqueada.
Guatemala	Lista cerrada y bloqueada.
Honduras	Lista cerrada y bloqueada.
Nicaragua	Lista cerrada y bloqueada.
Panamá	Lista cerrada y desbloqueada.
República Dominicana	Lista cerrada y desbloqueada.*

Fuente: Legislación Electoral de Centroamérica y República Dominicana.

*A partir de las elecciones parlamentarias del 2,002.

Las listas desbloqueadas, desde luego, implican el riesgo de aumentar la lucha interna en los partidos, pues cada candidato tendrá que hacer campaña por sí mismo para poder ser electo, muchas veces en detrimento de su compañero de lista.

Otro elemento presente en las listas parlamentarias de la región es el relativo a las cuotas de candidaturas femeninas, incorporadas como medida de acción afirmativa para incrementar la participación política de la mujer. Estas cuotas se han establecido o al interior de los partidos (FSLN, en Nicaragua; FMLN, en El Salvador; PRD, en República Dominicana) o en la legislación electoral (40% en Costa Rica, 33% en República Dominicana y 30% en Panamá), y ha contribuido a incrementar el número de legisladoras en nuestros parlamentos. Costa Rica ocupa actualmente el tercer lugar en el mundo en representación parlamentaria con un 38.6%.

En cuanto a la elección presidencial, el tema de mayor relevancia es el relativo a la modalidad de elección y específicamente, al predominio del sistema de doble vuelta o balotaje. La doble vuelta o *ballotage* es un procedimiento electoral que tiene como propósito el producir una mayoría absoluta, cuando un candidato en una elección uninominal no alcanza la mayoría requerida en la primera vuelta.

**TABLA NO. 10. ELECCIONES PRESIDENCIALES
DOBLE VUELTA / VOTACION REQUERIDA**

PAIS	DOBLE VUELTA	VOTACION REQUERIDA	REELECCION
Costa Rica	SI	Más del 40%	SI*
El Salvador	SI	Más del 50%.	NO
Guatemala	SI	Más del 50%	NO
Honduras	NO	Mayoría relativa.	NO
Nicaragua	SI	Más del 40% de los votos válidos o 35 % y ventaja de 5% sobre el segundo candidato.	NO
Panamá	NO	Mayoría relativa.	NO
República Dominicana	SI	Más del 50%.	SI

*No se permite la reelección por períodos consecutivos.

Fuente: Constituciones y leyes electorales de Centroamérica y República Dominicana

En Francia, país que creó el sistema, el balotaje ha tenido como propósito el reagrupar las familias partidarias disminuyendo su fragmentación, produciendo así una adecuada gobernabilidad. En América Latina, el objetivo ha sido más bien evitar el que surjan "gobiernos de minorías", otorgando así mayor legitimidad al ejecutivo. Sin embargo, se alega que este propósito no se ha alcanzado y más bien la doble vuelta ha contribuido a disminuir los perfiles programáticos y la ideologización partidaria.

Otro tema fundamental que afecta la candidatura presidencial es el relativo a la posibilidad de repostulación de una persona que haya ocupado la presidencia de la República. En la región predomina el sistema de no reelección, con la excepción

de Costa Rica, que permite la reelección no consecutiva y República Dominicana, que permite la repostulación consecutiva por una única vez.

- ***Calendario Electoral y Forma de Votación.***

La organización del calendario electoral y de la forma de votación, puede tener una influencia directa en la gobernabilidad y la participación. En cuanto al calendario electoral, se ha comprobado que la celebración simultánea de las elecciones presidenciales y parlamentarias, provoca un efecto arrastre de las primeras sobre las segundas, que incide en que el presidente electo tenga una importante influencia en el nuevo parlamento. (Molina, 2001)

Por el contrario, la separación de estos procesos tiende a la formación de ejecutivos con minorías congresionales, afectándose la capacidad de ejecutoria del gobierno, o viéndose sensiblemente disminuida por la oposición parlamentaria. Cabría preguntarse si este elemento es del todo inconveniente ya que dado los excesivos poderes que regularmente concentran nuestros presidentes, un congreso dominado por la oposición sirve de efectivo contrapeso obligando a la negociación política, a la concertación interpoderes y a la construcción de consensos.

TABLA NO. 11. CALENDARIO ELECTORAL

PAIS	CALENDARIO ELECTORAL
Costa Rica	Simultáneas.
El Salvador	Separadas.
Guatemala	Simultáneas.
Honduras	Simultáneas.
Nicaragua	Simultáneas.
Panamá	Simultáneas.
República Dominicana	Separadas.

Fuente: Legislación Electoral de Centroamérica y República Dominicana.

En otro orden, la participación del electorado en las votaciones de medio término tiende a disminuir considerablemente, en tanto el carácter presidencial de nuestros sistemas políticos hace que el ciudadano preste una mayor importancia a la elección del presidente. Esto provoca que la elección del congreso termina siendo una decisión de una parte muy minoritaria de la población con capacidad de voto.

Esta ha sido la experiencia de la región en los dos países que tienen un calendario de elecciones separados (El Salvador y República Dominicana); donde la participación también se ha visto afectada por dos elementos atávicos que aún perviven en esos países: la ausencia de voto domiciliario en El Salvador (algo parecido ocurre también en Guatemala) y el sistema de colegios electorales cerrados en Dominicana.

EPÍLOGO

Al concluir estas líneas quisiera retomar una idea que ha sido reiteradamente planteada: si no existe una relación causa-efecto entre sistema electoral y representación política, tampoco puede esperarse que únicamente en esta esfera se encontrarán las soluciones que mejoren lo desencuentros del sistema político y los problemas que afectan la representación.

Bien es cierto que se precisa implementar reformas y medidas modernizantes en nuestros sistemas electorales y en el propio sistema de partidos. Algunas de ellas (como las listas desbloqueadas, las primarias internas masivas o con participación de la sociedad, la disminución o regulación de la posibilidad de cooptar o designar candidaturas por las cúpulas partidarias), funcionarán positivamente en unas sociedades y en otras no. Hay que cuidarse de trasladar experiencias de otras latitudes al margen de la génesis histórica y de la realidad política que vive un país.

Pero lo que parece ser efectivamente cierto es que ninguna transformación en el sistema electoral puede de manera aislada generar cambios que incidan estratégicamente en la consolidación democrática. Es necesario explorar también otras esferas, y particularmente, abrir cada día más la posibilidad de que la ciudadanía participe de manera activa en las instancias y ámbitos institucionales del gobierno y el parlamento, sirviendo de contrapeso y complemento a la acción de los partidos y estimulando así la conformación de auténticos ciudadanos y ciudadanas para los cuales –como decía Rousseau- los asuntos públicos sean los fundamentales.

BIBLIOGRAFÍA ANALÍTICA

1. Aquino, José Angel. "Cuota Femenina, Circunscripciones Electorales y Listas de Candidaturas". Participación Ciudadana – INTEC. Santo Domingo, 2004.
2. Aquino, José Angel. "La Reforma del Sistema Político - Electoral Dominicano", COPRYME, Santo Domingo, 1999.
3. Aquino, José Angel. "Los Distritos Electorales". CUEPS-PUCAMAIMA. Santo Domingo, 2002.
4. Burgos, Amilcar y Monzón, José. "Análisis del Sistema Electoral y sus Consecuencias Políticas en Guatemala" en "Sistemas Electorales y sus Consecuencias Políticas". CIEDLA. Buenos Aires, 1997.
5. Centro de Asesoría y Promoción Electoral(CAPEL)-IIDH. Diccionario Electoral; Tomos I y II, San José, 2000.
6. Duverger, Maurice. "Influencia de los Sistemas Electorales en la Vida Política" en "Diez Textos Básicos de Ciencia Política". Ariel Ciencia Política. Barcelona, 1992.
7. Espinal, Rosario. "Reformas Electorales y los Desafíos de la Gobernabilidad Democrática en República Dominicana " en "Reformas Electorales Pendientes". Participación Ciudadana, Santo Domingo. 2005.
8. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). "Sistemas de Elecciones Parlamentarias y su Relación con la Gobernabilidad Democrática en América Central y República Dominicana". IIDH. San José, 2000.
9. Liphart, Arend. "Modelos de Democracia". Ariel, Barcelona. 2,000.
10. Márquez, Guillermo. "Consideraciones en torno a la Doble Vuelta Electoral". Documento. Participación Ciudadana, Santo Domingo, 2001.
11. Mateo Balmelli, Carlos. "La Gobernabilidad Democrática". Fundación Konrad Adenauer. Paraguay, 1998.
12. Molina, José. "Experiencias de las Circunscripciones electorales y Conversión de votos a Escaños en América Latina". Documento. Centro de Capacitación y Gerencia Política. Santo Domingo. 2,001.

13. Molina, José. "Los Sistemas Parlamentarios Contemporáneos". Documento. Centro de Capacitación y Gerencia Política. Santo Domingo. 2,001.
14. Molina, José. "Consecuencias Políticas del Calendario Electoral". Documento. Participación Ciudadana. Santo Domingo, 2001.
15. Nohlen, Dieter. "Sistemas electorales y partidos políticos". Fondo de Cultura Económica. México, 1998.
16. Nohlen, Dieter; Picado, Sonia y Zovatto, Daniel. "Tratado de derecho electoral comparado de América Latina"; Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
17. *Rovira Mas, Jorge*. "Elecciones y Democracia en Centroamérica 1992-1996", en "Urnas y Desencanto Político". IIDH-CAPEL, San José, 1998.
18. Sartori, Giovanni. "Democracia: cosa é".1993. Biblioteca Universale Rizzoli Milano, edizione 2,000.
19. Sartori, Giovanni. "Ingegneria costituzionale comparata". 1994. Società editrice il Mulino, Bologna, quarta edizione 2000.
20. Sartori, Giovanni. "Partidos y Sistemas de Partidos". Alianza Editorial, Madrid, 1997.
21. Unión Interparlamentaria. "La Democracia por Perfeccionar". Ginebra, 1997
22. Vallés, Josep M. y Bosch, Agustí. "Sistemas electorales y gobierno representativo". Ariel Ciencia Política. Barcelona, 1997.

B. TEXTOS CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVOS.-

1. Código Electoral. Tribunal Supremo Electoral, San Salvador, 1999.
2. Código Electoral de Costa Rica. Base de Datos Políticos de las Américas. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Internet. Ver: <http://www.georgetown.edu/>.
3. Compilación de la legislación electoral de la República Dominicana. Junta Central Electoral, Santo Domingo, 2,004.
4. Constitución de la República de Guatemala. Centro Cívico, Guatemala, 1999.
5. Constitución política de la República de Nicaragua. Asamblea Nacional de Nicaragua, Managua, 1998.

6. Constitución explicada. FESPAD, San Salvador, 1998.
7. Constituciones Políticas de América Latina. Raymundo Amaro Guzmán. ONAP, Santo Domingo, 1997.
8. Ley de Reforma Parcial a la Ley Electoral No.211. Base de Datos Políticos de las Américas. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Internet: <http://www.georgetown.edu/>.
9. Ley Electoral y de Partidos Políticos y sus Reformas. Impresos Don Carlos, Guatemala.
10. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Decreto 44-2004. Diario Oficial La Gaceta No. 30,390. Empresa Nacional de Artes Gráficas. Tegucigalpa, 2004
11. Ley Electoral de Panamá de 1988 y sus reformas. Base de Datos Políticos de las Américas. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Internet: <http://www.georgetown.edu/>