



VNiVERSIDAD  
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

Departamento de Derecho Público General

Doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global

Tesis Doctoral

La competencia partidista en América Central desde la óptica subestatal

Por

María José Cascante

Dirigida por

Manuel Alcántara Sáez

Salamanca, 2014

## Índice

	Página
Dedicatoria	v
Agradecimientos	vi
Resumen	vii
I. Introducción	2
II. Discusión teórica-metodológica	21
II.1. Discusión teórica	21
II.2. Metodología	40
II.2.1 Problema de investigación	40
II.2.2 Estrategia de investigación y técnicas de análisis	46
II.2.3 Casos de estudio	49
II.2.4 Unidad de análisis, espacio y tiempo	49
II.2.5 Unidad de observación y fuentes	50
III. La competencia multinivel en América Central	51
III.1 La competencia a través de los indicadores de competencia multinivel	51
III.1.1 ¿Cómo es el formato de la competencia multinivel en América Central?	54
III.1.2 ¿Cuáles son las organizaciones políticas locales presentes en la competencia electoral centroamericana?	63
IV. Impacto legislación electoral en América Central sobre la descentralización de la competencia	73
IV.1 La legislación electoral y los partidos políticos locales	76
V. Los procesos de descentralización en América Central y su impacto sobre la descentralización de la competencia	87
V.1 Análisis comparado de los resultados obtenidos por los procesos de descentralización política y administrativa en América Central	93
V.2 Análisis comparado de los resultados obtenidos por los procesos de descentralización fiscal en América Central	114
V.2.1 La descentralización fiscal en América Central	115
V.2.1 Restricciones para el endeudamiento de los países centroamericanos	119
V.3 Apuntes finales	123
VI. La institucionalización de los sistema de partidos centroamericanos	131
VI.1 Volatilidad Electoral Agregada en América Central	134
VI.2 Índice de Fluidez Partidista en América Central	136
VI.3 Número Efectivo de Partidos	141
VI.4 Abstencionismo	143
VI.5 Polarización ideológica	145
VII. Densidad localista de los legisladores	149
VIII. Las Municipalidades Capitalinas ¿oportunidad para la descentralización o reproducción de patrones centralistas?	159
IX. La heterogeneidad social en América Central	171
X. Conclusiones	191
Bibliografía citada	200
Anexos	211

## Lista de Gráficos

I. Índice de Congruencia en América Central	61
II. Evolución comparada del Índice de Congruencia	62
III. Cargos de elección popular de los legisladores centroamericanos	151

## Lista de Figuras

I. Sistema de Partidos Federalizado	30
II. Competencia multinivel en Guatemala	65
III. Competencia multinivel en Honduras	65
IV. Competencia multinivel en El Salvador	65
V. Competencia multinivel en Nicaragua	66
VI. Competencia multinivel en Costa Rica	66
VII. Caminos de la Descentralización	89
XI. Centroamérica: diversidad étnica y cultural de los pueblos, 2000	229

## Lista de Tablas

I. Calendario Electoral	14
II. Variables, Indicadores y Fuentes	48
III. NEP presidencial y media promedio del NEP a nivel municipal	54
IV. Clasificación del sistema de partidos de acuerdo a la fragmentación	56
V. Índice de Congruencia en América Central	59
VI. Ubicación de los casos de acuerdo al Índice de Congruencia	63
VII. Número de organizaciones políticas locales por país, año de elección y media de votos obtenidos	67
VIII. Cantidad de organizaciones políticas locales presentes en más de una elección	68
IX. Categorización de los casos de acuerdo al tipo de competencia	69
X. Permisividad legal para la participación local	77
XI. Indicadores en la ley electoral sobre participación local en América Central	81
XII. Tipo de competencia y de legislación electoral	85
XIII. Primera elección directa de alcaldes en América Central	98
XIV. Competencias de los gobiernos locales en América Central	100
XV. Indicadores de descentralización fiscal en la región centroamericana	116
XVI. Endeudamiento en los países centroamericanos	120
XVII. Clasificación de la competencia	123
XVIII. Indicadores utilizados	128
XIX. Legislación electoral y tipos de competencia	129
XX. Volatilidad agregada en las elecciones presidenciales en América Central en el periodo	135
XXI. Índice de fluidez partidista en América Central en el periodo de estudio	136
XXII. Número efectivo de partidos para las elecciones presidenciales y municipales en América Central	142
XXIII. Porcentajes de abstencionismo en las elecciones centroamericanas	144
XXIV. Grado de importancia que le dan los legisladores al territorio en la labor parlamentaria	153
XXV. Grado de importancia que le dan los legisladores al territorio en el momento de resolver conflictos en la labor parlamentaria	155
XXVI. Sentimiento de representación de los legisladores	157
XXVII. Relación del partido en la alcaldía capitalina con el partido en la presidencia	160
XXVIII. Estadísticas relevantes en los países centroamericanos	172
XXIX. Apoyo a la democracia en América Central	173
XXX. Apoyo al sistema en América Central	175
XXXI. Indicadores sociales básicos	175
XXXII. Número de homicidios de mujeres en América Central 2003-2006	183
XXXIII. Principales razones de no matrícula/asistencia al sistema educativo de las y los adolescentes de 15 a 17 años	184
XXXIV. Porcentajes de población joven en América Central, 1990-2005 (15-34 años)	185
Anexo I. Partidos Políticos locales, número de cantones donde obtuvieron resultados y porcentaje de votos, por año de elección	211
Anexo II. Cantidad de organizaciones políticas locales presente en más de una elección	218
Anexo III. Presidentes militares y civiles en América Central, 1970 a 1997	219

Anexo IV. Leyes y reformas sobre descentralización en América Central	220
Anexo V. Competencias comunes ejercidas por las municipalidades centroamericanas	221

### Siglas utilizadas

Alianza Liberal	(AL)
Alianza Liberal Nicaragüense	(ALN)
Alianza por la República	(APRE)
Alternativa por el Cambio	(AC)
Alianza Republicana Nacionalista	(ARENA)
Caja Costarricense del Seguro Social	(CCSS)
Cambio Democrático	(CD)
Camino Cristiano Nicaragüense	(CCN)
Comité Cívico Cantonal	(CCC)
Corte Suprema Electoral	(CSE)
Fondo de Inversión Social	(FIS)
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	(FISDL)
Frente Farabundo Marí de Liberación Nacional	(FMLN)
Frente Sandinista de Liberación Nacional	(FSLN)
Fuerza Democrática	(FD)
Gran Alianza Nacional	(GANAN)
Índice de Congruencia	(IC)
Índice de desarrollo humano	(IDH)
Independiente Belemita	(IB)
Instituto Costarricense de Electricidad	(ICE)
Instituto para el Desarrollo y la Democracia	IPADE
Integración Nacional	(IN)
Movimiento de Acción Popular Marxista-Leninista	(MAP-LN)
Movimiento Libertario	(ML)
Movimiento Reformador	(MR)
Movimiento Renovación Sandinista	(MRS)
Número Efectivo de Partidos Electoral	(NEPE)
Partido Accesibilidad Sin Exclusión	(PASE)
Partido Acción Ciudadana	(PAC)
Partido de Avanzada Nacional	(PAN)
Partido de Conciliación Nacional	(PCN)
Partido Conservador	(PC)
Partido Demócrata Cristiano	(PDC)
Partido Indígena Multiétnico	(PIM)
Partido Liberación Nacional	(PLN)
Partido Liberal Constitucionalista	(PLC)
Partido Movimiento de Salvación Liberal	(MSL)
Partido Movimiento de Unidad Costeña	(PAMUC)
Partido Nacional de Honduras	(PNH)
Partido Patriota	(PP)
Partido Solidaridad Nacional	(PSN)
Partido Unidad Social Cristiana	(PUSC)
Partido Unionista	(PU)
Elites Parlamentarias de América Latina	(PELA)
Producto Interno Bruto	(PIB)
Unidad Nacional de la Esperanza	(UNE)
Unión Nacional Opositora	(ONU)
Volatilidad agregada	(VA)

A la memoria del profesor Salvador Santiuste Cué

“el olvido está tan lleno de memoria  
que a veces no caben las memoranzas  
y hay que tirar rencores por la borda”

Mario Benedetti

## Agradecimientos

A mi familia por todo el apoyo durante estos cinco años de estudio. Especialmente a mis padres Gabriela y Diego, así como a mis hermanos Monserrat, Jimena y Diego.

La realización de esta investigación no hubiera sido posible sin el apoyo financiero recibido de diversas instituciones de distintos países: la Universidad de Costa Rica, la Universidad de Salamanca y la Cátedra “Costa Rica”. Asimismo, durante 2010, conté con el apoyo financiero de una Beca en Prácticas de Investigación de la Junta de Castilla y León, que me permitió desarrollar la discusión teórica de la tesis y en 2011 tuve la posibilidad de realizar una estancia como estudiante pre-doctoral de un año en la Universidad Nacional Autónoma de México, lo que me permitió compartir mis reflexiones con profesores y estudiantes mexicanos.

No puedo dejar de lado a los profesores y personal administrativo de la Universidad de Costa Rica y, en especial, a la Escuela de Ciencias Políticas. Sus profesores fueron claves en mi formación. El respaldo que he recibido de parte de la profesora Luz Marina Vanegas y el profesor Fernando Zeledón ha sido fundamental para dar mis pasos en la investigación politológica.

Finalmente, durante estos cinco años una gran cantidad de compañeros, compañeras, amigos y amigas han colaborado de distintas formas en cerrar este ciclo. Les debo mucho, a todos y cada uno muchas gracias. Pero en especial aquellos que conocí en la Universidad de Salamanca como Margarita Batlle, Ilka Treminio, Amelia Brenes, Diego Brenes, Idalina Arreola, Adriana Ramírez, Verónica Álvarez, Angélica Rodríguez e Isabel Inguanzo: todos han sido un soporte hasta el último día de tesis.

¡Muchas Gracias!

## Resumen

Esta investigación explora variables explicativas de tipo institucionales y sociológicas para explicar los diversos escenarios que se producen con respecto a la descentralización de la competencia en América Central. Entre los cinco países analizados -Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica- se observa que en una región, como la centroamericana, cuya política es de tipo centralista y verticalista también es posible que se produzcan dinámicas de competencia a nivel local distintas a las nacionales y con actores específicos del nivel local, como es el caso de Guatemala y Costa Rica. Un estudio del sistema de partidos con estas características no se ha realizado de manera comparada hasta ahora.

En este sentido se busca comprender este fenómeno a través del análisis de la ley electoral, la descentralización administrativa, política y fiscal; la densidad localista de los legisladores y la heterogeneidad social, con miras en comprender las particularidades del fenómeno analizado y encontrar explicaciones a la variable dependiente, debido a que los casos donde se presenta la descentralización de la competencia son muy diferentes y ahí se encuentra el valor de la comparación en la explicación del problema de investigación.

Palabras clave: competencia multinivel, descentralización de la competencia, política comparada, América Central, partidos políticos locales.

## Abstract

This research explores sociological and institutional explanations to explain the various scenarios that occur with respect to decentralization of competition in Central America. Among the five countries analyzed, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua and Costa Rica, it is observed that in a region, whose policy is top-down and centralized, is also possible that competitive dynamics occur different in the local arena and local actors, as in the case of Guatemala and Costa Rica. A study of the party system with these features has not been done so far as a compared study.

In this sense we try to understand this phenomenon by analyzing electoral law, decentralization administrative political and fiscal, and the social heterogeneity of the countries, in order to understand the peculiarities of the phenomenon analyzed and find explanations for the dependent variable, because the cases where decentralization of competition occurs are very different and hence the value of the comparison in the explanation of the research problem.

Key words: multilevel party system, decentralization of competition, comparative politics, Central America, local political parties.



## I. Introducción<sup>1</sup>

Esta investigación tiene como objetivo explicar las diferencias que existen entre los sistemas de partidos centroamericanos (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica), con la novedad de incluir en el análisis la competencia que se produce para la elección de los alcaldes en el espacio municipal de cada uno de los países seleccionados. Es decir, se trata de una investigación multinivel, ya que incluye en el análisis del sistema de partidos ambos niveles de competencia, con miras a observar las dinámicas que se desarrollan entre los mismos.

Para alcanzar este objetivo se procede, en un primer momento, a realizar una detallada descripción de la competencia centroamericana desde la perspectiva del territorio, es decir utilizando herramientas que amplíen la visión del sistema de partidos con información del nivel de competencia local. En un segundo momento, se exploran variables independientes, tanto institucionales como contextuales, para explicar el problema de investigación. Estas variables se han esbozado gracias a la revisión de la literatura científica sobre el tema y al tratamiento de la información empírica de la investigación.

El estudio de la competencia electoral es una de las áreas más estudiadas en Sociología y Ciencia Política, en contraposición con los análisis de la competencia desde la perspectiva multinivel que se encuentra bastante menos explorada. En este sentido, hay un gran vacío por llenar y en el que la presente investigación pretende contribuir al debate.

Los procesos de descentralización, como fenómeno que se da en países unitarios, han revelado la importancia de profundizar en la temática de la competencia desde la perspectiva del territorio. Específicamente, conocer el efecto de la competencia sobre los sistemas de partidos en países unitarios.

En América Central “los partidos políticos se van convirtiendo en los canales institucionales para acceder al poder del Estado con lo cual, quíerese o no, adquieren una importancia y una función que nunca antes habían tenido” (Artiga, 2000: 119). De acuerdo con Sartori (2005) la relevancia de los partidos y, consecuentemente del estudio de los mismos, tiene que ver con el establecimiento de las democracias

---

<sup>1</sup> Todas las traducciones realizadas aquí son libres de la autora.

procedimentales. Y para Alcántara (2004: 57) “más aún, los cambios en los modelos de la organización partidista estaban asociados con el modelo de democracias existente”. En la democracia el partido se convierte en el intermediario por excelencia entre la sociedad y el gobierno<sup>2</sup>.

El sistema de partidos es un concepto de difícil definición; para esta investigación se utiliza la definición de Artiga (2000: 15) que ha sido desarrollada teniendo en cuenta las particularidades que ostenta la competencia en la región centroamericana: “el sistema es el conjunto de interacciones entre sus unidades<sup>3</sup> que “resultan” tanto de la competición política electoral como también de sus relaciones con el entorno del sistema”. Esta definición es una adaptación de la propuesta de Bartolini, poniendo el énfasis no en el resultado, sino en la interacción misma como un componente cíclico.

La parte descriptiva de esta investigación se adscribe al acercamiento morfológico de los sistemas de partidos<sup>4</sup>, sin perder de vista que en los casos centroamericanos es clara la influencia que ha tenido el establecimiento de las democracias procedimentales en la configuración de los diversos sistemas de partidos<sup>5</sup>.

Algunas indagaciones recientes destacan la necesidad de incluir la competencia en los distintos niveles administrativos en los análisis sobre sistemas de partidos en países con organización política unitaria (Cascante, 2010; Pérez, 2010; Ramírez,

---

<sup>2</sup> En esta investigación se utiliza el concepto de partido político de Sartori (2005: 101) “un partido es cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos a cargos públicos”.

<sup>3</sup> A las unidades se les denomina generalmente partidos políticos, aunque, como se verá a lo largo de esta investigación, no son solamente los partidos aquellos que compiten e interactúan con otros actores dentro del sistema.

<sup>4</sup> De acuerdo con Sartori (2005: 160) esto se refiere a la fuerza que tienen los partidos en la competencia.

<sup>5</sup> El aporte más importante de los procesos de transición radicó en establecer democracias procedimentales, con especial atención en elecciones libres y justas. Recobrar y mantener una América Central democrática fueron prioridades para todos los países de la región, además de determinantes para el tipo de relaciones internacionales y cooperación para el desarrollo que se brindó a la región a partir de este momento, especialmente durante las emergencias naturales que han sufrido los países. “En los últimos 18 años se han celebrado 33 procesos electorales en todos los niveles, lo que arroja una media regional de una elección cada seis meses. Se trata de elecciones certificadas internacionalmente, aun cuando algunas de ellas, como en los casos de El Salvador y Guatemala, ocurrieron en medio de los trastornos y las dificultades derivadas de la guerra insurreccional. En todos los casos, los resultados fueron ratificados por las partes activas en el proceso, lo que implicaba el cumplimiento de la máxima según la cual el “quid” del proceso democrático estriba en el reconocimiento de los perdedores” (Sojo, 1999: 70). Recientemente esto puede ser cuestionado debido a los acontecimientos en Nicaragua y Honduras.

2010; Cascante, 2011; Suárez-Cao y Freidenberg, 2010). Lo anterior debido a que la competencia electoral es una disputa por el poder político para los puestos de elección popular en todos los niveles administrativos del gobierno, y no sólo para la presidencia y el congreso.

Como supuesto descriptivo de la investigación, se hipotética que en los países con organización política unitaria es posible que existan dinámicas de competencia distintas a las nacionales y que, cuando se produce descentralización de la competencia, es viable encontrar una mayor cantidad de actores que se disputan este poder político. No obstante, estos compiten en un espacio electoral subestatal y su presencia evidencia características del sistema de partidos obviadas anteriormente por los estudios netamente nacionales, ya que no se reproducen en estos niveles superiores. Siguiendo la lógica de Schattschneider (1960: 14), es claro que “los debates respecto a federalismo, autogobierno local, centralismo y descentralización son, de hecho, controversias respecto a la escala del conflicto”, aunque en los sistemas unitarios han sido ignoradas hasta ahora.

En este sentido, la expresión de los problemas locales también se puede traducir al tipo de competencia subestatal que se produzca con respecto a cada uno los países, sin perder de vista que muchos conflictos territoriales no necesariamente tienen expresiones políticas a escala nacional, sino que más bien estas dinámicas se limitan a mantener liderazgos políticos locales específicos, ya sea a lo interno de los partidos nacionales o con presencia de actores locales.

Cuando se produce descentralización de la competencia hay una redistribución del poder político, con la presencia de actores con características disímiles a los nacionales. Esta situación es especialmente evidente en Estados federales, pero es posible que suceda también en sistemas unitarios gracias a una configuración especial de factores que explican que exista una competencia incongruente<sup>6</sup> y con actores políticos diferenciados en cada uno de los niveles .

La presión internacional a favor de la descentralización y la reducción del Estado central en América Latina ha sido parte de este proceso de cambio en la configuración administrativa de la región, la cual ha afectado la distribución territorial

---

<sup>6</sup> Una competencia incongruente se refiere a una configuración de la estructura de la competencia distinta entre los niveles y a lo largo del territorio.

del poder en todos los países, permitiendo que los conflictos locales tengan una mayor expresión política.

En el estudio general de los partidos políticos los teóricos han catalogado a los partidos pequeños como poco importantes. Es menester de esta investigación aclarar que hay una diferencia esencial entre los partidos minoritarios y los partidos locales que no se ha tomado en cuenta antes; estos pueden ser poco relevantes como casos individuales, pero a nivel del sistema político limitan el accionar de los partidos políticos nacionales y pueden así redistribuir el poder político de una manera territorial (sin necesariamente afectar la distribución de los votos de los ciudadanos para las elecciones nacionales). Los partidos políticos locales tienen una característica específica y es que su presencia se limita al espacio local, ya sea una o varias unidades territoriales subestatales, pero no compite para puestos de elección nacional (congreso nacional y presidencia).

Aunque los partidos locales individualmente pueden parecer poco relevantes, tienen un impacto sobre el sistema de partidos en su conjunto al limitar el poder de los partidos políticos nacionales en el espacio local y provocar con esto una configuración distinta de la competencia en las unidades subestatales específicas. Esto modifica el tipo de sistema de partidos que existe, ya que se produce una dinámica de competencia diferente, donde no sólo los partidos nacionales son relevantes en las elecciones locales.

Desde la perspectiva de los estudios de competencia y el territorio, aquí se plantea que la descentralización no necesariamente es un proceso nocivo para la dinámica partidista, ya que fomenta el desarrollo de los espacios subestatales así como una mayor cercanía de los electores con los candidatos y ganadores de los puestos municipales, además de estimular más control, transparencia y rendición de cuentas en todos los niveles del gobierno.

La relevancia que presenta actualmente la competencia subestatal está ligada a los procesos de descentralización política, administrativa y fiscal de la región. Existen estudios que destacan los pros y contras de la descentralización en América Central<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Entre los más importantes se encuentran: Alonso Jiménez (2006); Alvarado Salas & Esquivel Alfaro (2002); Araya (2005); Ávila & Salomón (s/f); Calderón Suárez (2007); Chamorro (2007); Daughters & Harper (2007); Espitia Avilez *et al* (2004); González Jacobo (2007); Javed Burki *et al* (2003); Linares López (2003); Pallavicini (2004); Vargas (2003); Vera Jurado & Linares López (2007).

No obstante, pocos se adentran en el estudio de las consecuencias de esta reorganización del Estado sobre los sistemas políticos y menos aún sobre la competencia partidista. En general, se ha tomado la descentralización como un proceso, pero no se han medido las consecuencias que tiene en la reorganización del Estado y mucho menos sobre la dinámica de la competencia partidista a lo interno de los países.

A diferencia de lo anterior, sí se han realizado amplias investigaciones con respecto al impacto de las reglas del juego sobre la configuración de los sistemas de partidos<sup>8</sup>. Sin embargo, con respecto al efecto de estas sobre la competencia multinivel de nuevo se evidencia que existen pocas pesquisas. En general, existe muy poca literatura que busque adentrarse en la relación que identifica el presente estudio.

Este problema afecta a gran parte de las investigaciones sobre los partidos y sistemas de partidos; de acuerdo con Shapiro Zacek (1993: 2), “pocos estudios publicados han considerado el rol de los gobiernos subestatales y locales en el proceso de democratización y ninguno que nosotros conozcamos lo ha hecho en un marco comparativo.” La presente investigación realiza un aporte relevante tanto a la discusión sobre la competencia y multinivel, desde la perspectiva de los sistemas unitarios, como una recolección de datos comparativos que permite poner a prueba hipótesis que luego se pueden testear en conjuntos más grandes o incluso para las unidades territoriales en una investigación estadística, abriendo así posibilidades y preguntas generadoras para futuros cuestionamientos.

En este sentido, la investigación comparada con énfasis en los casos más diferentes permite identificar el o los cambios que se produzcan tanto en la variable dependiente como en las independientes, y controlar así los factores que se han dejado constantes con miras a empatar las relaciones causales que existen entre estas.

Para Harbers (2010), el corazón de la democracia se encuentra en el proceso de representación, no se puede perder de vista que los partidos y sistemas de partidos son parte crucial de este entramado. Esto es especialmente cierto en América Latina, donde los avances más sustanciales en términos de democracia se limitan a establecer procesos electorales transparentes. Los países seleccionados no están exentos de esta

---

<sup>8</sup> Entre los más importantes se encuentran: Duverger (2002), Panebianco (1990), Sartori (1976), Ware (1996), Bartolini (1988), Mair (1996), entre muchos otros.

situación<sup>9</sup>. La baja calidad de las democracias centroamericanas es un problema que parece estancado en todos los casos de análisis; incluso Costa Rica, que por mucho tiempo fue un país modelo de desarrollo e igualdad en la región, en las últimas décadas parece haberse “centroamericanizado” (Sánchez, 2007: 151). En este sentido, las elecciones continúan siendo el corazón de las democracias representativas de la región y los partidos políticos se perpetúan como los actores más relevantes<sup>10</sup>.

Las preguntas de investigación que esta tesis pretende contestar y que se desarrollan teniendo en cuenta la pequeña discusión teórica<sup>11</sup> presentada anteriormente son las siguientes: primero, debido al interés por conocer una perspectiva más amplia del sistema de partidos que incluya el nivel municipal de la competencia (a sabiendas de que en los sistemas unitarios no se compete por el nivel intermedio de gobierno), surge, en un primer momento de la investigación, la interrogante con respecto a ¿cómo es la competencia electoral desde la perspectiva multinivel? En este sentido se quiere saber si los países de la región presentan semejanzas o diferencias en conexión a la estructura de la competencia multinivel y si esto afecta de alguna manera el tipo de sistema de partidos que se conforma.

El concepto de descentralización de la competencia es una propuesta de conceptualización que se entiende como la medida en que los actores y la dinámica de la competencia a nivel local se distingue de la nacional, a través de un traslado de importancia desde los núcleos nacionales de la competencia política por los puestos de elección popular hacia los espacios y entes periféricos, en este caso municipios. La presente investigación deja claro que es posible que se produzca descentralización de la competencia en sistemas unitarios y con tradición política centralista, como los centroamericanos.

---

<sup>9</sup> Según O'Donnell (1996: 71) “contrariamente a lo que sostiene la mayoría de los teóricos contemporáneos, el problema de muchas nuevas poliarquías no es su falta de institucionalización. Antes bien, la forma en que los politólogos conceptualizan usualmente algunas instituciones nos impide reconocer que esas poliarquías tienen en realidad dos instituciones extremadamente importantes. Una muy formalizada pero intermitente: las elecciones; la otra informal, permanente y generalizada: el particularismo (o clientelismo, definido ampliamente)”.

<sup>10</sup> “Actualmente en toda la región se realizan procesos electorales competitivos y libres de fraude “en el marco de un constante perfeccionamiento de los respectivos sistemas políticos. Se han establecido democracias procedimentales exitosas, aunque al interior de la región existen disparidades con respecto a la transformación democrática en dos grandes escenarios: los ajustes necesarios a las instituciones del Estado y la cultura democrática de las sociedades. Y la apariencia de un divorcio entre las necesidades democráticas del país y la cultura democrática que continúa teniendo comportamientos autoritaristas y represivos.” (Vargas, 2003: 8).

<sup>11</sup> Para una discusión teórica más amplia referirse al marco teórico.

Es importante resaltar que la propuesta del concepto descentralización de la competencia se utiliza para medir el grado de diferenciación de la competencia que se produce a nivel subestatal con respecto al nacional, busca promover un término que resalte la importancia que puede tener esta diferenciación con respecto a la idea de que el sistema de partidos sólo está conformado por el nivel nacional.

Al realizar la descripción de la competencia multinivel se utilizan indicadores del sistema de partidos, elaborados a partir de los resultados electorales para los comicios de presidente y alcalde en 5 países: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Uno de los indicadores es el índice de Congruencia de Gibson & Suárez-Cao (2010) que busca medir las diferencias en la configuración de la competencia entre niveles y a lo largo del territorio; además se mide la presencia de partidos políticos locales.

Se ha seleccionado la elección de presidentes y alcaldes debido a la similitud política entre los dos puestos: mientras que el presidente es el jefe de gobierno a nivel nacional, el alcalde es el jefe de gobierno a nivel municipal<sup>12</sup>. En este sentido, la información que se compara se puede trasladar entre las unidades territoriales.

Esta investigación realiza un avance sustancial en la recopilación de datos de una cantidad extensa de unidades territoriales, que no se ha realizado anteriormente de una manera comparada con los 5 casos seleccionados, introduciendo así en el examen una doble complejidad, ya que aumentan los niveles además de la extensión territorial de los países. La geografía de los países se vuelve, también, parte importante de la investigación; ya que no se busca aislar el análisis de los niveles, sino complementarlos para ofrecer una imagen más acabada de la realidad política de los países.

Con miras a responder el anterior interrogante se utiliza el método de las diferencias para comparar los países centroamericanos, tanto para determinar la variabilidad que exista con respecto a la competencia multinivel como para buscar las configuraciones causales con respecto a las variables independientes testeadas. Una vez descrita la competencia y observadas las diferencias se plantea la pregunta de

---

<sup>12</sup> El estudio de la competencia multinivel aumenta la cantidad de valores que se pueden investigar con respecto a los sistemas de partidos, se insta a que en futuras investigaciones se incluyan también los concejos municipales y el congreso con miras a promover una visión más completa de todos los niveles de la competencia electoral.

investigación de tipo empírico explicativa: ¿por qué existe descentralización de la competencia en algunos países unitarios y en otros no? Para responderla se ha planteado una serie de hipótesis explicativa que se pone a prueba con la información de los casos seleccionados.

En primer lugar, se quiere conocer el impacto que produce la legislación electoral sobre las características de la competencia multinivel, con el conocimiento que, desde la perspectiva institucional, las reglas del juego son relevantes para determinar el tipo de sistema de partidos que se puede producir. La selección de esta primera variable explicativa se encuentra ligada a la necesidad de conocer la estructura legal que delimita la competencia desde la óptica multinivel. Se pretende saber si las reglas del juego electoral son medidas suficientes para fomentar o limitar la descentralización de la competencia.

Los neoinstitucionalistas dejan clara la importancia que tienen las instituciones políticas sobre las explicaciones de los comportamientos de los partidos y otros actores políticos. Debido a que este tipo de investigaciones en sistemas unitarios son tan recientes, se ha introducido una variable que se considera como básica para observar los casos. Las reglas del juego son creadas y concebidas no sólo para regular una dinámica específica, sino a favor de mantener el *status quo* en el sistema de partidos. En la mayoría de las investigaciones que tratan este tema se estudia el impacto que tienen sobre la competencia a nivel nacional; es importante conocer si se produce el mismo efecto con respecto a las reglas para competencia en las unidades subestatales.

En segundo lugar, se comparan los procesos de descentralización y su relación con el sistema de partidos de los países centroamericanos; este capítulo busca conocer los avances y diferencias en los alcances de la delegación de las competencias a los niveles subestatales y el respaldo financiero que tiene en cada uno de los casos, para aclarar el efecto que poseen sobre la variable dependiente. Es claro que aunque legalmente se produzca descentralización administrativa de funciones, si esta no está apoyada en una serie de recursos financieros es menos probable que exista un adecuado desempeño de las funciones, y menos que se observe a las municipalidades como espacios relevantes para gobernar. Es decir, mientras menos recursos y capacidades tengan las municipalidades, es menos probable que se produzca descentralización de la competencia.

El análisis de la literatura sobre la competencia multinivel deja claro que la relación entre descentralización y competencia hasta ahora no ha identificado relaciones causales contundentes, no obstante es la variable que ha sido más explorada. Parece haber una relación entre la descentralización política, administrativa y fiscal y el tipo de competencia multinivel que se produce. Esta investigación pretende precisamente poner a prueba este tipo de relación y si existe una causalidad entre estas variables, o más bien un proceso de retroalimentación que poco a poco va a enrumbar la competencia hacia una mayor descentralización de la misma. De aquí la importancia de proceder a analizar una investigación de tipo cualitativa, ya que hasta ahora los estudios de competencia multinivel denotan muchas sutilezas que sería imposible identificar en un estudio cuantitativo. Recientemente se ha observado que, como muchos otros fenómenos políticos, es difícil aislar las variables y muchas veces las relaciones que existen son simbióticas, por lo que la investigación cualitativa comparada nos permite hacer una mejor acercamiento a este objeto de estudio.

Harbers (2010) ha sido pionera en el estudio de la relación entre descentralización y la competencia electoral, su investigación deja claro que la literatura sobre los beneficios de la descentralización es vasta, no obstante es casi inexistente con respecto a los efectos de la descentralización sobre los partidos y los sistemas de partidos. Incluso el trabajo realizado por esta autora se limita a conocer el impacto de la descentralización sobre los partidos políticos nacionales, desde la perspectiva de que significa un reto para estos en el sistema mexicano que es de los pocos federales de América Latina.

Con respecto a la temática sobre descentralización en América Latina, la literatura<sup>13</sup> busca, más bien, evaluar bajo los estándares propuestos por los organismos internacionales con respecto a los resultados que han tenido los diversos procesos de descentralización, como parte de la agenda de reforma del estado posterior al Consenso de Washington.

La presente investigación se apoya en las teorías de los beneficios de la descentralización para la “gobernanza multinivel”<sup>14</sup> y cómo esto puede ser un aporte

---

<sup>13</sup> Para una explicación amplia de los procesos de descentralización en América Latina ver Finot, 2001.

<sup>14</sup> Gobernanza multinivel es un término desarrollado por Harbers (2010: 16) que significa que “cada nivel de gobierno tiene por lo menos un área de acción autónoma”.

para la competencia; ya que implica una pluralidad de actores políticos en la toma de decisiones, sin que esto necesariamente produzca inestabilidad democrática al encontrarse con una serie de “gobiernos yuxtapuestos”<sup>15</sup>, sino más bien fomentar mayor transparencia, rendición de cuentas y control.

Para Leiras (2010: 237), entre la descentralización y el tipo de partidos que existen en un país no hay necesariamente una relación causal directa, sino que abre la posibilidad para que se active el “potencial centrífugo de la desconcentración de recursos y actividades de gobierno.” De acuerdo con las investigaciones de este autor, se produce un efecto negativo ya que la descentralización puede ser nociva para la estatización<sup>16</sup> de los partidos y generar inestabilidad. En cambio, para el presente estudio esto puede ser beneficioso para que exista descentralización de la competencia y organizaciones políticas de ámbito local, lo que aumenta la relevancia del nivel local, iguala los excesos y la burocracia del gobierno central, promueve mayor participación ciudadana, más transparencia y mayor rendición de cuentas, entre otras. En ese sentido, la presente investigación busca complementar el análisis con una serie de hipótesis adicionales que abran posibilidades hasta ahora ignoradas por la literatura, en contextos políticos unitarios que también han sido marginados por la mayoría de las investigaciones.

De esta forma, se busca conocer la dinámica que puede existir entre los sistemas de partidos en los diferentes niveles y así explorar cómo las características que se presentan desde lo nacional afectan de una u otra forma lo local. Esta hipótesis es relevante porque identifica aquellas interacciones que pueden bloquear o incentivar la descentralización de la competencia desde el sistema nacional. Se utilizan los indicadores de institucionalización de los sistemas de partidos, ya que en sistemas menos institucionalizados es más factible que existan menores niveles de identificación partidista y así es más fácil que la presencia de actores específicos a nivel subestatal se mantengan en el tiempo y produzcan nuevas dinámicas de la competencia. Se trata de ahondar aún más en los “gobiernos yuxtapuestos” y pensar

---

<sup>15</sup> Gobiernos yuxtapuestos es un concepto utilizado por De Remes (1999: 230) para referirse a “aquellos municipios que son controlados por un partido diferente del partido que gobierna el Estado”.

<sup>16</sup> Aunque la literatura en español usa habitualmente el término de “nacionalización” y de “subnacional”, que son traducciones literales de la literatura en inglés, aquí se usa el término estatización y subestatal con el mismo sentido por ser más apropiados. Mientras que lo nacional tiene que ver con cuestiones de pertenencia a una comunidad política muchas veces basadas en aspecto culturales e identitarios, lo estatal hace referencia a una dimensión institucional que es la que aquí verdaderamente se aborda.

que es posible que estos también tengan diversidad de tipos de partidos que se encuentran en los municipios.

Teniendo en cuenta las características centralistas de los casos seleccionados, también surge una interrogante con respecto a las alcaldías importantes, específicamente las capitalinas. Los municipios de las capitales centroamericanas se han vuelto espacios dinámicos de competencia que hasta ahora no han sido parte de las investigaciones sobre los sistemas de partidos, se quiere encontrar la posible relación que existe entre estos y el sistema de partidos, desde la perspectiva territorial.

Siguiendo una lógica de pensamiento multinivel, las municipalidades capitalinas pueden representar un espacio interesante para la competencia, ya que manejan una cantidad mayor de recursos que el resto de las municipalidades de los países, debido principalmente a la población, la industria y los servicios que se ofrecen en las capitales. Además se encuentran más cercanas a los centros nacionales de poder político. De ahí surge la necesidad de investigar si estos espacios tienen mayor relación con las demás municipalidades o con el Poder nacional (Ejecutivo o Legislativo).

Finalmente, se explora una hipótesis de tipo sociológica con el objetivo de identificar la relación que existe entre la heterogeneidad social del país y el sistema de partidos, cuando se observa desde la perspectiva territorial. En este sentido, se argumenta que mientras un país sea más heterogéneo socialmente existen más posibilidades de que los conflictos locales se expresen en descentralización de la competencia, ya que se fomenta la creación de partidos políticos locales que compitan para las elecciones subestatales para obtener el poder municipal y desligarlo de las élites partidistas nacionales.

Aquí se propone que la descentralización de la competencia puede aportar aspectos positivos para el sistema de partidos, fortaleciendo la manera en que los gobiernos responden a las demandas ciudadanas y el modo en que rinden cuentas más allá de los periodos electorales. Este concepto se ha planteado debido a que fomenta una visión renovada de la competencia, donde es posible que en los niveles inferiores existan dinámicas alternativas que no necesariamente imiten, o se limiten, a lo que

sucede a nivel nacional<sup>17</sup>. Además de generar nuevas formas de rendición de cuentas entre niveles, ya que cuando los partidos en las alcaldías son de oposición es más probable que generen mayores demandas al gobierno central y que estén controlando constantemente los recursos de los que dispone el gobierno. Asimismo, la presencia de partidos locales fomenta mayores demandas a favor de la descentralización “desde abajo”, debido a que casi todos los procesos de descentralización son impuestos “desde arriba” y no toman en cuenta las particularidades reales de los gobiernos y las localidades a lo largo del territorio (Javed Burki, et al., 1999: 11). En general, una de las críticas principales de la descentralización es que son procesos copiados de otras realidades y no realmente adaptados a las necesidades, posibilidades y demandas de los países (Jiménez Alonso, 2006: 65).

La presente investigación presenta muchas ventajas con miras a innovar el estudio de los sistemas de partidos multinivel. Las herramientas utilizadas han representado otro reto para los alcances del estudio, ya que implica nuevos problemas a tomar en cuenta para que no se pierda el control de las variables entre los diversos niveles.

A pesar de las dificultades el resultado es relevante y es posible notar la cantidad de información empírica que abarca la investigación. La pesquisa comparada que se presenta incluye las últimas tres elecciones presidenciales y de alcaldes para Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica<sup>18</sup> ( ver en tabla I las fechas de cada uno de los comicios).

---

<sup>17</sup> “Pocos análisis examinan las relaciones intergubernamentales en el contexto de la democratización, al igual que las interrelaciones entre la democracia y el grado de autonomía política en los niveles regionales y locales.” (Resler & Kanet, 1993: 13).

<sup>18</sup> Con la excepción de las elecciones municipales de El Salvador de 2012, ya que debido a los plazos no fue posible incluirlas.

Tabla I: Calendario Electoral

	Presidencial		Diputados Nacionales	Alcaldes
País/Año	Primera Vuelta	Segunda Vuelta		
Guatemala*				
2003	9 de noviembre	28 de diciembre	9 de noviembre	9 de noviembre
2007	9 de septiembre	4 de noviembre	9 de septiembre	9 de septiembre
2011	11 de septiembre	6 de noviembre	11 de septiembre	11 de septiembre
Honduras				
2001	25 de noviembre		25 de noviembre	25 de noviembre
2005	27 de noviembre		27 de noviembre	27 de noviembre
2009	29 de noviembre		29 de noviembre	29 de noviembre
El Salvador				
1999**	7 de marzo			
2000				
2003			16 de marzo	16 de marzo
2004	21 de Marzo			
2006			12 de marzo	12 de marzo
2009	15 de marzo		18 de enero	18 de enero
Nicaragua				
2000				5 de noviembre
2001	4 de noviembre		4 de noviembre	
2004				7 de noviembre
2006	5 de noviembre		5 de noviembre	
2008				9 de noviembre***
2011	6 de noviembre		6 de noviembre	
Costa Rica				
2002	3 de febrero	7 de abril	3 de febrero	1 de diciembre
2006	5 de febrero		5 de febrero	3 de diciembre
2010	7 de febrero		7 de febrero	5 de diciembre

Fuente: Construcción propia con base en datos de los tribunales electorales de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y el Catálogo Estadístico de Elecciones en Nicaragua 1990-2006, del Instituto para el Desarrollo y la Democracia.

\* En Guatemala existen 334 municipios, no obstante debido a complicaciones para obtener la información, en el 2003 sólo se cuenta con el resultado de 326 municipios y en el 2007 con los de 328. En el 2011 se realizaron las bases de datos con los resultados preliminares de los 332.

\*\* En el caso salvadoreño se incluyó la última elección presidencial de década de 1990 para tener tres pares de elecciones por cada caso de estudio. No se incluyó la elección municipal de 2012 debido a la cercanía de la misma con la presentación de la tesis.

\*\*\*En esta ocasión sólo se eligieron representantes de 146 municipios.

La selección temporal se ha realizado de esta manera, ya que los estudios sobre el sistema de partidos centroamericanos en su mayoría se dedican a analizar el impacto de los procesos de transición a la democracia<sup>19</sup> sobre la consolidación de la misma en la región<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Entre los más importante se encuentran Artiga González, 2008b; Artiga González, 2008c; Artiga González, 2008d; Close, & Martí i Puig, 2010; Close, 1991; Cruz Sequeira, 2005; Doenandan et al (eds.). 2007; Martí i Puig, 2004; Martí i Puig, 1997; Martínez Rosón, 2004; Rojas Bolaños, 2005; Salomón, 2004; Santiúste, 2000; Sojo, 1999.

<sup>20</sup> “Vivimos el periodo más prolongado de democracia en América Latina. Nunca, desde la independencia, tantos países de nuestra región han vivido en democracia sin interrupciones dictatoriales por tanto tiempo. A su vez, nuestra democracia es singular: somos al mismo tiempo una región democrática y la más inequitativa del planeta” (PNUD: 2010: 29).

La mayoría de las preocupaciones con respecto a las elecciones centroamericanas en la década de 1990 estaban enfocadas en estudiar la transición a la democracia, alternancia política, la posibilidad o riesgo del regreso de los conflictos armados y los gobiernos militares, entre otros temas relacionados a la consolidación democrática electoral y los procesos de transición. En la primera y segunda década del año 2000 las prioridades de los gobiernos y los investigadores son otras, por lo que hace falta realizar estudios sobre las elecciones contemporáneas en América Central que busquen conocer las actuales similitudes y diferencias entre los países<sup>21</sup>. En este sentido las preguntas de investigación buscan conocer los efectos causales sobre las configuraciones territoriales de la competencia más allá de los estudios sobre transiciones a la democracia<sup>22</sup>.

Desde el punto de vista teórico, esta investigación se enmarca dentro de los estudios sobre competencia multinivel<sup>23</sup>. Se observa así la relación entre la competencia electoral y el territorio, y como esta se ha dirigido fundamentalmente a conocer cómo y por qué se estructura nacionalmente el sistema a partir de los conflictos que dividen la sociedad y determinan el origen del Estado-nación como una coalición política sólida y uniforme, sin importar las particularidades locales.

---

<sup>21</sup> “La tendencia hacia la devolución de la autoridad gubernamental del centro a las regiones o niveles locales de gobierno en muchos países produce nuevos retos asociados con la competencia electoral tanto en los niveles nacionales como subestatales” (Montero & Gunther, 2002: 5).

<sup>22</sup> La crisis política centroamericana, que se produjo a partir de 1979, fue consecuencia parcial de los diversos ciclos de debacles y bonanza de la economía de la región. Las distintas etapas del desarrollo económico consolidaron una élite socioeconómica excluyente y apoyada muchas veces por los Estados sobre los intereses de los pueblos (Guerra-Borges, 1994: 13). Entre 1979 y 1991 la región centroamericana fue azotada por una fuerte crisis económica, además de tres guerras civiles y gobiernos autoritarios en cuatro países (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua). Aunque Costa Rica no sufrió una crisis política durante esta etapa, también se encontraba inserta en el conflicto de sus vecinos y la población sufrió fuertemente la crisis económica (Torres-Rivas, 1994: 11). Aunque vale la pena dejar claro que “en América Central, después de los conflictos, se han revitalizado algunos viejos partidos políticos, tales como el conservador y el liberal en Nicaragua, el nacional y el liberal en Honduras, y han surgido nuevos tales como la FMLN en El Salvador, y la URNG y el PAN en Guatemala. Por una parte se ha dado un cierto fortalecimiento de los partidos políticos como alternativa electoral, pero simultáneamente han demostrado no estar a la altura de las circunstancias en cuanto al refuerzo del proceso democratizador” (Poitevin, 2002: 86).

<sup>23</sup> Las investigaciones principales que han tratado el tema de la competencia multinivel son Calvo & Escolar, 2005; Cameron & Falleti, 2005; Cascante, 2011; Caramani, 2004; Chhibber & Kollman, 2004; Durazo Herrman, 2010; Falleti, 2011; Feeley, 2008; Finot, 2005; Flamand, 2006; Fox, 2007; 1994; Gibson, 2010; Gibson, 2004; Gibson, Calvo, y Falleti, 1999; Gibson & Suárez-Cao, 2007; Harbers, 2010; Jones & Mainwaring, 2003; Kasuya & Moenius, 2007; Key, 2006; Lago & Montero, Leiras, 2010; 2007; Morgenster, Swindle & Castagnola, 2009; Ocaña & Oñate, 2000; Rokkan & Urwin, 1983; Resler & Kanet, 1993; Schattschneider, 1967; Snyder, 2009; Sonnleitner, 2007; Strokes, 1967; Suárez-Cao & Freidenberg, 2010; Turner, 1993.

Siguiendo la literatura sobre la competencia y el territorio se esperaba que la estatización electoral y de los partidos políticos fomentaran la transición entre un tipo de política fragmentada y clientelista, dominada por personalidades políticas locales hacia la representación nacional. Como un patrón general para la consolidación de los Estados centrales debería buscarse una concentración de poder a nivel nacional acompañada de un sistema de partidos nacionalizado (Chhibber & Kollman, 2004: 20). No obstante, la realidad es que esos problemas continúan presentes en los Estados nacionales. Esta receta centralista y nacional es especialmente relevante para caracterizar a los sistemas políticos unitarios centroamericanos que han tratado de desmantelar las particularidades locales de la política, con miras en que la política nacional domine el espacio de competencia.

La presente investigación busca desmentir esta hipótesis a través de un detallado análisis de la competencia multinivel de los países centroamericanos, donde se observa que es posible encontrar descentralización de la competencia, en diversas medidas, en sistemas unitarios. Adicionalmente, la realidad actual centroamericana deja claro que el centralismo y la estatización de la política no han limitado el clientelismo y la fragmentación de la política, ni han solventado las necesidades la mayoría de los pobladores de la región en el acceso a más y mejores servicios<sup>24</sup>.

La competencia multinivel no ha sido analizada con el debido cuidado en sistemas unitarios, se ha asumido que, debido a ser sistemas centralistas, las dinámicas de competencia subestatales reflejan a las nacionales. La presente investigación busca demostrar lo contrario, focalizando la importancia de cómo lo local es una parte relevante de la competencia y del sistema de partidos<sup>25</sup>. La región centroamericana presenta un espacio rico en variaciones que permite controlar algunas variables gracias a la cercanía de los países y explorar a cabalidad las semejanzas y diferencias entre los casos.

---

<sup>24</sup> Entre los retos más importantes que se han identificado con respecto a los países centroamericanos están: “la mayor tasa de homicidios en el mundo; esto significa que no se garantiza el derecho a la vida, la mayor desigualdad en el planeta; desigualdad de ingreso, territorial, de género y étnica significa desigualdad de poder. Por lo tanto, ni la ley ni el poder son iguales a todos.” (PNUD, 2010: 28).

<sup>25</sup> De acuerdo con Shapiro Zacek (1993: 2) se puede seguir una línea de investigación que tenga esta perspectiva como modelo de estudio: “que gobiernos subestatales, instituciones y grupo políticos autónomos sirven no solamente para limitar el poder del gobierno central sino también para facilitar la socialización de los ciudadanos en valores y procesos democráticos. Los ciudadanos no solo pueden votar por los candidatos para las oficinas locales y regionales, pero pueden participar más directamente en el proceso electoral, incluido postularse en las elecciones”.

En este sentido, el modelo centralista de hacer política se encuentra agotado, debido a que es ineficiente en las respuestas de las demandas ciudadanas y tampoco ha favorecido la solución de los problemas que tienen los países de la región. En América Central es posible observar diariamente el descontento de las personas con los gobiernos, sin importar el partido que se encuentre en el poder.

La problemática de la región ha hecho que se desarrollen focos alternativos de poder; algunos institucionales como son las salas constitucionales y otros informales, como pueden ser organizaciones del crimen organizado. Evidentemente, cualquiera de estas soluciones genera problemas y choques con aquellos que detentan los puestos de elección popular. La descentralización de la política puede contribuir a mejorar la relación entre los gobernantes y los electores, en los gobiernos locales que poseen un poder más cercano a las comunidades.

Dentro de este contexto, y sin perder de vista el balance del sobre-crecimiento que puede alcanzar el poder central, se introduce como una alternativa la descentralización. La misma se observa como una manera de reformar el Estado hacia mayores niveles de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas (Calderón Suárez, 2007: 2).

Un cambio en la estructura del Estado genera dinámicas de competencia partidista diversas. Esta concepción ha sido estudiada de forma muy incipiente y en casi ninguna ocasión se incluye a sistemas de organización política unitaria, sino más bien de tipo federal. La presente investigación evidencia que esto ha resultado en hipótesis erróneas, en la medida en que se asume que la competencia multinivel en sistemas unitarios repite las dinámicas y características nacionales, sin pensar en las posibilidades específicas de los territorios municipales que aquí se develan.

No se puede dejar de lado que los análisis de las estructuras políticas descentralizadas, o del federalismo, han realizado una serie de aportes fundamentales para abrir el camino a este tipo de pesquisas. Se esperaría que la descentralización afecte la competencia, ya que los políticos locales tendrían así la capacidad de reaccionar sobre los eventos y problemas locales más que ganar en ese tipo de elecciones (Morgenstern, Swindle & Castagnola, 2009: 7). Además de que con la descentralización es más probable que exista mayor lucha por obtener los beneficios que supone gobernar a nivel local en sistemas descentralizados.

Otra forma de análisis que ha sido fundamental para el estudio de la competencia y el territorio es la estatización. Este supuesto investigativo es sumamente relevante para el desarrollo de las teorías multinivel. Las características de este ejemplo de investigaciones deja de lado la relevancia que puede tener lo local para la competencia, centrándose en la estabilidad que supone para los partidos obtener una cantidad de votos similar a lo largo del territorio.

Una alternativa para acercarse al análisis y que tiene una mayor relación con los problemas de competencia intrínsecos de los sistemas federales, se ha enfocado en temas de enclaves subestatales autoritarios y cómo las decisiones de los niveles medios de gobierno pueden afectar al nacional. En sistemas unitarios el poder de las municipalidades es tan reducido que estas hipótesis no aplican. No obstante, ayudan a generar una serie de cuestionamientos sobre lo que se puede ganar y obtener del poder de las municipalidades y el cambio que esto puede producir en el tipo de competencia que se promueve a través de esta interacción, además de presentar una luz roja con respecto al cuidado que hay que tener con respecto a las municipalidades, ya que el que acumulen poca cantidad de poder y recursos no necesariamente significa que no son víctimas de actitudes políticas autoritarias.

La región centroamericana presenta una gran riqueza para el estudio de la perspectiva multinivel en sistemas unitarios, puesto que se observa una variedad de diferencias territoriales, además de diversas rupturas y heterogeneidades políticas y sociales. La cercanía tampoco ha asegurado semejanzas con respecto a las formas de estructurar la competencia y de hacer política, lo que brinda una variedad muy interesante de escenarios que son fundamentales para esta investigación<sup>26</sup>.

No obstante, al analizar los casos con detenimiento se observan también amplias semejanzas, especialmente en los problemas económicos y sociales a los que se enfrentan, tales como la desigualdad de las sociedades, el excesivo poder de las élites políticas y dificultad para alcanzar una mayor calidad de la democracia. Estos problemas además se ven amplificadas por el contexto centralista de los países centroamericanos, ya que se ha hiperconcentrado el poder en élites nacionales,

---

<sup>26</sup> “En América Central, el fenómeno de la democratización ha emergido de la caducidad de las estructuras tradicionales de poder, cuya erosión permitió que se redefiniera la actuación de la sociedad y del Estado, ya no en función de un interés militar de carácter contra insurgente, sino atendiendo a las legítimas necesidades de los ciudadanos en el marco de las exigencias de la modernidad y la construcción de una sociedad más equilibrada y justa.” (Poitevin & Sequén-Monchez, 2002: 55).

industriales y urbanas, beneficiando a los municipios de las capitales o de la mayor población y marginando a aquellos más pequeños y rurales<sup>27</sup>.

A pesar de las diferencias esta región tiene una historia común; teniendo en cuenta esta unidad, al mismo tiempo que las diferencias en el desarrollo político y social de los países, es claro que los casos representan una diversidad interesante para el estudio de la competencia multinivel, con grados disímiles de descentralización, instituciones políticas, actores y liderazgos. Es decir, la investigación se basa en el estudio de las diferencias para alcanzar las explicaciones que se han planteado sobre el impacto de las heterogeneidades locales, instituciones electorales, la descentralización, el sistema de partidos nacional y las alcaldías locales sobre la competencia multinivel<sup>28</sup>.

La literatura que se ha analizado sobre la competencia y el territorio deja clara la importancia de avanzar en este tipo de investigaciones. Se espera que la actual exploración realice un aporte relevante para el estudio de los sistemas de partidos desde la perspectiva multinivel, a través de la presentación de una serie de información novedosa y preguntas de investigación que abran camino para futuras líneas de trabajo.

---

<sup>27</sup> Para Rojas (2010: 101) las instituciones democráticas centroamericanas continúan siendo frágiles: “las judicaturas y los organismos electorales todavía se inclinan ante el poder político y económico, y los ejércitos, aun cuando supuestamente se subordinaron al poder civil como producto de los Acuerdos de Paz, siguen siendo una amenaza real para la democracia”, como lo muestra el golpe de Estado ocurrido en 2009 en Honduras. Como bien establece Poitevin & Sequén-Monchez (2002: 77) “resulta irónico que al mismo tiempo que se dan estas condiciones [democráticas], como producto de una tendencia que, es por una parte internacional y, por otra, tiene especificidades locales, surge el proceso de la deslegitimación de la política de los partidos políticos y de los líderes en todas las sociedades centroamericanas”. De acuerdo con Rojas (2010: 101-102) esto se debe a que todavía los sistemas de partidos se encuentran poco institucionalizados, el panorama social de la región sigue siendo desigual, las élites políticas y económicas continúan teniendo mucho poder. Es decir, las elecciones periódicas han reproducido el estilo vertical del ejercicio del poder y han excluido a la mayoría de los ciudadanos. “Se podría afirmar que son países con regímenes que contienen un conjunto de instituciones propias de sistemas democráticos, como constituciones, elecciones regulares y espacios para acción de partidos políticos de oposición y organizaciones de la sociedad civil, pero que a la vez sufren de serias carencias democráticas en términos de representación política para la mayoría de la población, bajos niveles de participación en elecciones, legitimidad parcial del poder político, pobre desempeño de las instituciones públicas y bajos niveles de confianza en ellas, además de que también pueden presentarse abusos de poder por parte de las autoridades y elevados niveles de corrupción. Pero quizá la característica más sobresaliente sea la presencia de concentraciones de poder político que impiden el desarrollo del pluralismo y la construcción de opciones efectivas para la escogencia ciudadana, que fortalezcan la representación y las respuestas a las demandas de la población” (Rojas, 2006: 2).

<sup>28</sup> Es clara la influencia que han tenido los gobiernos autoritarios, las guerrillas y las transiciones en la democracia en estos procesos, no obstante este capítulo busca ir más allá de esta perspectiva tan estudiada para el caso centroamericano.

Con respecto a la exposición de la información recabada y los resultados, la presente investigación se divide de la siguiente manera: en primer lugar se realiza la discusión teórica y metodológica que enmarca el problema de estudio. Seguidamente se procede a efectuar una descripción de la competencia partidista centroamericana que se respalda en análisis de los indicadores que se utilizan para medir la descentralización de la competencia multinivel, en este caso la congruencia del sistema y la presencia de partidos políticos locales.

Una vez ejecutada la descripción de los casos y determinados aquellos donde existe una variación de la variable dependiente, es decir la descentralización de la competencia, se procede a buscar explicaciones a través de la exploración de las variables independientes de las reglas del juego electoral, la descentralización política, administrativa y fiscal. En seguida se procede a realizar un análisis de los sistemas de partidos nacionales para cada uno de los casos centroamericanos y de las alcaldías municipales capitalinas, siempre teniendo presente los indicadores de descentralización de la competencia y su relación con cada una de las variables.

Finalmente, para terminar la parte explicativa de la investigación se incluye el capítulo sobre heterogeneidad social de la región y su impacto sobre la descentralización de la competencia. Posteriormente se presentan las conclusiones alcanzadas por la investigación a través de la identificación de relaciones causales entre las variables y la exploración de las diversas hipótesis.

## II. Discusión teórica-metodológica

### II.1. Discusión teórica

Este acápite pretende responder a la pregunta ¿qué aportes teóricos se han realizado en el estudio de la competencia y el territorio? En este sentido se busca conocer las principales teorías que se han utilizado para acercarse a la temática objeto de estudio de esta investigación y así completar alguna información relevante que se ha destacado levemente en la introducción.

A través de un análisis de los principales expositores sobre el tema se busca encuadrar la temática que unifica el estudio de los sistemas de partidos<sup>29</sup> y el territorio a través de las diversas pesquisas que se han realizado sobre el tema. Es decir, identificar las corrientes más importantes sobre sistemas de partidos que han incluido en los análisis la temática del territorio, o multinivel, con el objetivo de introducir la descentralización de la competencia en la discusión teórica que se ha realizado sobre el tema a lo largo del tiempo<sup>30</sup>.

Las discusiones menos exhaustivas sobre los sistemas de partidos son aquellas que estudian la relación que existe entre estos y el territorio<sup>31</sup>. La mayoría de los estudios e investigación clásicas sobre partidos y sistemas de partidos han dejado de lado la dimensión territorial con respecto a los partidos y la competencia, centrándose en otros aspectos como el origen de los tipos específicos de sistemas de partidos, las características de las configuraciones numéricas de los resultados electorales, las consecuencias sobre la representación, los tipos de sistemas de partidos, etc. Recientemente se ha retomado la importancia del nivel subestatal de competencia en

---

<sup>29</sup> Se entiende por sistema de partidos aquel espacio donde “compiten los partidos políticos para puestos de elección popular en el gobierno.” (Wolinetz, 2006 : 51).

<sup>30</sup> Sin perder de vista que “los sistemas de partidos son el resultado de factores numerosos y complejos, unos propios a cada país y otros generales.” (Duverger, 2002: 231). Es claro que aquellos trabajos que incluyan la variable territorial no pueden eliminar del análisis otros factores que también promuevan las explicaciones sobre los sistemas de partidos.

<sup>31</sup> De los autores que lo han hecho se encuentran Schattschneider (1967), Rokkan & Urwin (1983), Caramani (2004), Chhibber & Kollman (2004), Jones & Mainwaring (2003), Gibson (2004b), Gibson & Suárez-Cao (2007), por citar algunos.

las investigaciones sobre sistema de partidos abriendo paso a nuevos temas de investigación<sup>32</sup>.

Recientemente, estudios novedosos en esta materia han revitalizado el análisis de la interacción que se produce entre el territorio, la competencia y lo subestatal, desde diversos enfoques como el estudio de los autoritarismos subestatales<sup>33</sup>, el impacto de la descentralización sobre la competencia partidista<sup>34</sup> y el estudio de la competencia multinivel<sup>35</sup>, estos últimos incluyen tanto a sistemas de organización política unitaria como federal.

Una sencilla clasificación de las principales líneas de investigación con respecto a los sistemas de partidos y el territorio ha dejado en evidencia que es posible identificar dos dimensiones de gran relevancia. La primera se ha denominado “dimensión horizontal” o estatización y se refiere al estudio de la distribución territorial de los apoyos para saber en qué medida los partidos tienen apoyos similares a lo largo de todo el territorio, esto es entendido como una distribución uniforme de los votos a lo largo de los países.

Para los estudios de estatización, los procesos que socavan el centralismo político afectan la estabilidad del gobierno. Es importante resaltar que la mayoría de estas investigaciones se aplican para los niveles nacionales de elecciones, presidencial y de diputados, y más recientemente a los gobernadores en sistemas federales.

La segunda dimensión identificada se denomina la “dimensión vertical”, y se enfoca en el análisis de la competencia electoral en los diversos niveles gubernamentales de gobierno; el objetivo de esta forma de análisis es conocer si los mismos partidos compiten en esos distintos niveles y si estos (cuando existen) tienen las mismas cuotas de poder. La dimensión horizontal describe la “homogeneidad

---

<sup>32</sup> Los términos “electoral” y “competencia partidista” son los que se utilizan sin definirse para cualquier parte del ciclo electoral, parlamentario o de política gubernamental, ya sean campañas electorales o estrategias partidistas - o en el contexto de modelos formales de estrategias partidistas y decisiones de voto- entre los delgados límites de los motivos de los actores, las preferencias y la información. El concepto es vago y ambiguo (Bartolini, 2002: 84).

<sup>33</sup> Estudios recientes sobre esta temática incluyen a Arellanes (2004) Durazo Herrmann (2010), Gibson (2004b).

<sup>34</sup> Esta línea de investigación es de las más novedosas y sistemáticas que se han realizado en América Latina tanto Harbers (2010) como Leiras (2010) desarrollan investigaciones innovadoras y relevantes para el análisis.

<sup>35</sup> En este sentido se busca más incluir aspectos de lo local en el análisis, destacan las investigaciones de Cascante (2010 y 2011), Ramírez Baracaldo (2010), Pérez (2010) y Suárez-Cao & Freidenberg (2010).

inter-distrital en el apoyo electoral a los partidos políticos” y la dimensión vertical que “analiza las relaciones entre los partidos y la correspondencia entre los resultados electorales en la arena nacional y en las arenas subestatales.” (Leiras, 2009: 7-8)

El estudio de la competencia multinivel se concentra en mayor medida en agregar niveles de competencia en el análisis, para esto se han desarrollado algunos indicadores que buscan agregar en una sola medida más niveles de competencia. A continuación se procederá primero a analizar la dimensión horizontal para acercarse a la problemática de la competencia y el territorio y luego a la vertical.

La dimensión horizontal de análisis explora la uniformidad que pueda existir en la competencia a lo largo de un país o un territorio. Se pretende conocer si la distribución de los votos de los partidos, y los sistemas de partidos, son homogéneos a lo largo de una unidad seleccionada. En términos generales se plantea que los partidos tienen mayor estabilidad cuando la distribución de sus votos es homogénea territorialmente ya que se encuentra arraigada en la totalidad de la sociedad de un país y no en regiones específicas.

Una de las primeras preocupaciones en el estudio del territorio y la competencia electoral analiza el impacto de las diversas rupturas sociales que se producen en los países<sup>36</sup>. Las rupturas o clivajes que se producen en los países se pueden traducir a nivel político y pueden ser de carácter territorial con respecto a la estructuración de las demandas centralistas y de las periferias en la sociedad, esto se puede traducir tanto en la política como en la competencia electoral (Rokkan & Urwin, 1983). En los procesos de consolidación de los Estados-nación se buscaba romper con tendencias de poder periféricas, que de alguna manera socavaron el accionar del gobierno nacional, y generar una dinámica fuerte nacional y centralista. Las rupturas centro-periferia marcaron la sociedad, la competencia electoral y partidista, y por consiguiente los estudios de la misma.

El estudio de la traducción política de los clivajes territoriales y cómo esto afecta la competencia ha sido fundamental para el desarrollo de múltiples investigaciones. En la mayoría de las pesquisas que incluyen la temática territorial se analiza esta problemática, con la perspectiva de que las rupturas sociales crean

---

<sup>36</sup> Para una discusión exhaustiva sobre rupturas sociales ver Rokkan & Urwin (1983), Bartolini (1988) y Mair (1996), entre otros.

divisiones que debilitan la consolidación del Estado nacional y que se han pretendido dislocar con el objetivo de consolidarlos.

En este sentido, la dimensión horizontal adquiere la denominación de estatización, que es el debate más extendido en el estudio de la competencia y el territorio. Estas investigaciones resaltan la importancia de la construcción de los Estados-nación para la consolidación territorial de los países: “es probable que una consecuencia del desarrollo de las dimensiones nacionales de la política sea la creación de un electorado nacional y una mayoría nacional” (Schattschneider, 1967: 15 y 128). La estatización ha sido visualizada como un objetivo valioso de normalización de la competencia que va a aumentar las probabilidades de la alternancia en el poder y fortalecer la relación con el electorado. Este proceso en general ha hecho a las elecciones nacionales más relevantes que las estatales o municipales, relegando estas últimas a un segundo plano<sup>37</sup>.

Los procesos de estatización tienen una amplia evolución en la formación de los electorados, partidos, sistemas de partidos, campañas y problemas de los Estados centralistas. El transcurso de la estatización de las políticas localizadas y territoriales que caracterizaron las primeras etapas de la competencia electoral en el siglo XIX ha sido reemplazado por una alineación y oposición del electorado desde una perspectiva netamente nacional<sup>38</sup>.

En este contexto se esperaba que las especificidades periféricas y regionales desaparecieran, y los clivajes seccionales se convirtieron en alineamientos centralistas, que apoyaran las decisiones del nivel nacional. Programas y políticas se trasladaron a nivel nacional reduciendo lo máximo las temáticas locales. Estos procesos de integración política han homogeneizado el comportamiento electoral,

---

<sup>37</sup> “La estatización de la política es un fenómeno político de los últimos siglos. El proceso de estatización tiene una amplia evolución en la formación de los electorados y sistemas de partidos, partidos, campañas y problemas nacionales. El proceso de estatización, las políticas localizadas y territoriales que caracterizaron las primeras etapas de la competencia electoral en el siglo 19 ha sido reemplazado por una alineación y oposición del electorado nacional. Las especificidades periféricas y regionales han desaparecido, y los clivajes seccionales pronto se convirtieron en alineamientos nacionales. La formación de organizaciones partidistas centrales, hace que los candidatos locales sean absorbidos por las estructuras e ideologías nacionales. Programas y políticas se trasladaron a nivel nacional reduciendo lo máximo las temáticas locales. Estos procesos de integración política ha homogeneizado el comportamiento electoral, tanto la participación como apoyo a los partidos” (Caramani, 2004: 1).

<sup>38</sup> Para Rokkan & Urwin (1983: 129), cuando existe un grado de dependencia alto con el centro con respecto al territorio y un Estado monocefálico, [con] dominación del capital y los pocos recursos y una economía territorialmente dependiente del centro. Es decir, que los recursos y el capital están dominados por un centro poderoso que mantiene al territorio subordinado.

tanto en la participación como en el apoyo a los partidos (Caramani, 2004). La formación de los Estados-nacionales ha roto la dinámica regional de la competencia y ha sobredimensionado al centro sobre las periferias. Adicionalmente, se ha asumido que en la competencia subestatal se emulan los resultados que se producen en las elecciones nacionales, por lo que sistemáticamente se ha obviado el estudio de los partidos y organizaciones políticas locales.

El proceso de estatización representa un paso crucial en la estructuración de las políticas partidistas y de la competencia electoral. El siglo XIX ha sido testigo de los cambios más importantes en la vida política occidental: el proceso de transición del absolutismo al parlamentarismo (en Europa) y la política de masas a través de la extensión del voto a la totalidad de la ciudadanía (Caramani, 2004). Es así que en la literatura científica, el estudio de la relación entre la competencia electoral y el territorio se ha dirigido fundamentalmente a conocer cómo y por qué se estructura nacionalmente el sistema, a partir de los conflictos que dividen la sociedad y que determinan el origen del Estado-nación y el sistema de partidos. Este fenómeno de configuración de los Estados ha permeado los análisis con respecto a la relación que existe entre la competencia y el territorio y ha priorizado los estudios de la “dimensión horizontal”.

Desde esta perspectiva, la formación de electorados, partidos y sistemas de partidos nacionales no es solamente un aspecto crucial de la construcción del espacio político, sino también del desarrollo de la ciudadanía democrática. Se esperaba que la estatización electoral y de los partidos políticos fomentara la transición entre un tipo de política fragmentada y clientelista dominada por personalidades políticas locales hacia la representación nacional; especialmente en Europa. En América Latina la construcción impuesta por la colonia de los Estados-nación hizo que este debate se pasara por alto, especialmente en países unitarios, y que la construcción de los mismos privilegiara el Estado-central sobre los liderazgos territoriales<sup>39</sup>. Este proceso se ha mantenido constante hasta que se ha desarrollado una serie de procesos a favor de la reforma del Estado y la reducción del mismo a través de la descentralización y desconcentración de funciones y privatización.

---

<sup>39</sup> De acuerdo con Javed Burki et al (1999: 9), el centralismo latinoamericano tiene una larga tradición y raíces desde la época colonial definido por la profunda desigualdad de las relaciones sociales, la alta concentración de la propiedad, el bajo nivel educativo, la marginación de los pueblos indígenas y la herencia jerárquica de la Iglesia Católica.

Las organizaciones partidistas nacionales se estructuraron sobre un clivaje nacionalista, reemplazando a la representación atomizada en las unidades subestatales. Los candidatos en las diversas circunscripciones se convirtieron en “candidatos partidistas”, que ya no representaban solamente intereses locales sino valores e intereses de carácter nacional, dándole a las masas la posibilidad de influenciar directamente los procesos de toma de decisiones a nivel nacional (Caramani, 2004), además de generar lealtades directamente con los partidos y no con los candidatos en las diversas unidades territoriales. En países donde existían clivajes regionales la construcción de los Estados-nación como los conocemos ahora buscó redimensionar los valores locales hacia el fortalecimiento de lo nacional, generando empatía nacional. Los partidos políticos han imitado este accionar y han generado identificación directa con el partido y los candidatos nacionales.

La dimensión horizontal se ha visualizado como un proceso de homogeneización territorial con respecto al comportamiento y las actitudes políticas de la totalidad de la población. Es un paso en la penetración y estandarización de las periferias a favor de la consolidación del Estado-nación (Caramani, 2004). La preocupación de Caramani (2004), Chibber & Kollman (2004) y Harbers (2010), entre otros autores más recientes, han renovado el estudio de la dimensión territorial y la competencia a través de estudios exhaustivos sobre el estado de la cuestión de esta materia y propuestas innovadoras para el análisis. El interés de los analistas sobre esta dimensión de las políticas, partidos y sistemas de partidos es conocer si las cuestiones territoriales se encuentran realmente unificadas con lo nacional a favor de partidos que se compartan de una manera similar a lo largo de todo el territorio de un país<sup>40</sup>.

El centralismo que caracteriza al poder económico y político en el gobierno nacional hace a la agregación partidista más fácil de lograr en las elecciones para el congreso. Mientras que las autoridades migran a niveles más altos de gobierno, los

---

<sup>40</sup> “La formación de electorados nacionales y sistemas de partidos no es solamente un aspecto crucial de la construcción de espacios políticos nacionales y de sistemas de partidos, sino también del desarrollo de la ciudadanía democrática. La estatización de la alineación electoral y de los partidos políticos ha fomentado la transición entre un tipo de política fragmentada y clientelista dominada por personalidades políticas locales hacia la representación nacional. Las organizaciones partidistas nacionales se estructuraron sobre un clivaje reemplazando la representación atomizada. Candidatos en las diversas circunscripciones se convirtieron en “candidatos partidistas” que ya no representaban solamente intereses locales sino valores e intereses de carácter nacional, dándole a las masas la posibilidad de influenciar directamente los procesos de toma de decisiones a nivel nacional”. (Caramani, 2004: 2)

votantes estarán más inclinados a votar por candidatos que tengan etiquetas partidistas en el nivel más amplio de agregación (nacional). Los candidatos preferirán etiquetas que comuniquen posiciones políticas sobre problemas del nivel superior del gobierno (Chhibber & Kollman, 2004). Esto también ha sido analizado por Cox (1997). No obstante, no se produce la misma dinámica electoral de las elecciones para los congresos que para los gobiernos municipales y esto es algo que las hipótesis de estatización han obviado. En este sentido, la presente investigación promueve incluir a los municipios dentro del análisis y compararlo con el nivel nacional.

El proceso de consolidación nacional pretende oprimir a los partidos políticos concentrados regionalmente para movilizar a los votantes a dar el apoyo a los candidatos que pertenecen a los partidos nacionales, que probablemente van a influenciar la política pública y que puede regular la actividad económica o asegurarse recursos públicos para continuar fortaleciendo la consolidación del espacio nacional. Como un patrón general debería esperarse observar una concentración de poder al nivel nacional acompañada de un sistema de partidos nacionalizado (Chhibber & Kollman, 2004). La estatización no es un fenómeno que afecta únicamente a la competencia electoral, se extiende a las campañas, al perfil de los candidatos, y convierte a los partidos en uno de masas, es decir, a toda la política. No obstante, cuando se logran insertar las organizaciones políticas de corte local la dinámica de competencia en el espacio municipal cambia debido a que las características mismas de este tipo de actores es diferente, busca generar nuevas conexiones más fuertes y directas con el electorado local y promueve mayor participación y transparencia.

Se observa que la dimensión horizontal, al ser la más relevante hasta ahora, se ha estudiado con mayor extensión<sup>41</sup>. El proceso de estatización de la competencia política tenía como objetivo la “destrucción del significado de la palabra ‘local’ y [abrir] grandes nuevas regiones de interés público” (Schattschneider, 1967: 18). Los estudios de estatización continúan destacando el valor de lo nacional sobre lo local en la competencia, al pensar que el poder a nivel subestatal socava la estabilidad.

Más recientemente, los procesos de descentralización, tanto en Estados federales como unitarios, han re-dinamizado el espacio local y abierto nuevas líneas de investigación a ser incluidas por los estudiosos de la competencia. Este tipo de

---

<sup>41</sup> Entre los estudios más representativos se encuentra: Schattschneider, 1967; Strokes, 1970; Sundquist, 1970; Chhibber & Kollman, 2004; Caramani, 2004; Harbers 2010.

investigaciones se han desarrollado especialmente para analizar el caso de los Estados con organización política Federal. Chhibber & Kollman (2004) examinan los casos de Canadá, Gran Bretaña, India y los Estados Unidos, en la formación de sistemas de partidos nacionalizados. Caramani (2004) también ha abordado la estatización como parte de la estructuración de los partidos políticos utilizando los países de Europa occidental. Esta línea de investigación tiene como hipótesis que la estatización es beneficiosa para la democratización al reducir el clientelismo y la corrupción de la política local, además de producir sistemas de partidos más sólidos, ya que los partidos deberían tener el mismo comportamiento a lo largo del territorio.

Más recientemente, Harbers (2010) explora el efecto de la descentralización en los partidos y los sistemas de partidos en América Latina. Esta autora ha desarrollado el argumento de que la descentralización significa un reto para la organización política en los niveles del sistema de partidos y las organizaciones. El contenido central es que altos niveles de descentralización pueden socavar la formación de sistemas de partidos nacionalizados y de partidos cohesionados. La información recabada es relevante, ya que es de las últimas investigaciones que buscan realizar este tipo de conexiones entre la competencia y el territorio.

Otros estudios sobre la estatización partidista observan que tiene dos componentes importantes: primero, el grado de homogeneidad en la distribución geográfica del voto partidista, y la segunda es la medida en los cambios en las dinámicas nacionales, que se reflejan también en una variación en las localidades (Morgenstern, Swindle & Castagnola, 2009). Estas investigaciones intentan demostrar que realmente existe una relación entre las unidades territoriales y el espacio nacional.

Jones & Mainwaring (2007) tienen una hipótesis similar y la corroboran en su aplicación a los países latinoamericanos, entendiendo que la estructura y organización de los partidos políticos y los sistemas de partidos tiene influencia sobre la construcción de las políticas y que la estatización de los sistemas de partidos refleja una parte importante de las dinámicas de la competición electoral<sup>42</sup>. Todas estas investigaciones también han desarrollado una serie de medidas para la estatización y

---

<sup>42</sup> En correspondencia con lo que plantea Harbers (2010: 1): “En respuesta al incremento en la centralización de las actividades gubernamentales, el foco de los actores políticos –particularmente los partidos políticos- ha pasado de lo subestatal a lo nacional”.

mucho del debate que se ha producido consiste en cuestionar el alcance de las mismas y producir herramientas nuevas y mejoradas.

El estudio de las estructuras políticas descentralizadas, o del federalismo<sup>43</sup>, es también muy importante para esta línea de investigación, ya que la descentralización administrativa de igual manera puede impactar la descentralización de los partidos. Se esperaría que el federalismo afectará ambas dimensiones, ya que los políticos locales tendrían la capacidad de reaccionar sobre los eventos y problemas locales además de acumular una mayor cantidad de poder y capacidades (Morgenstern, Swindle & Castagnola, 2009). La mayoría de los enfoques sobre la (des)estatización se centran en el estudio de los Estados federales, sus aportes también han sido fundamentales para el desarrollo de las teorías multinivel que se estudiarán más adelante y en las que se encuadra la presente investigación<sup>44</sup>.

El análisis de las experiencias federales y el territorio incluyen temáticas relevantes de extensión territorial y de tensión entre el centro y las periferias, donde el poder de estas últimas aumenta significativamente con miras a contrarrestar al poder centralista y que como se ha analizado recientemente, las decisiones que se toman en el nivel local pueden afectar al nacional. Acerca del federalismo y América Latina se encuentra el trabajo editado por Gibson (2004a) que incluye los casos de Brasil, Venezuela<sup>45</sup>, Argentina y México. De Remes (1999), Calvo & Escolar (2005), Cameron & Falleti (2005), Flamand (2006), Leiras (2009) y Falleti (2010) también han tratado el tema del federalismo y el territorio aplicados al contexto latinoamericano.

Este tipo de propuestas dejan claro que hay una relación entre los niveles de competencia (figura I), que se retroalimenta y se modifica mutuamente. Además de que existen conexiones que se van estableciendo entre los niveles. Vale la pena agregar que también se pueden producir conexiones entre las unidades territoriales subestatales. En el caso de los partidos locales estos pueden existir en más de una

---

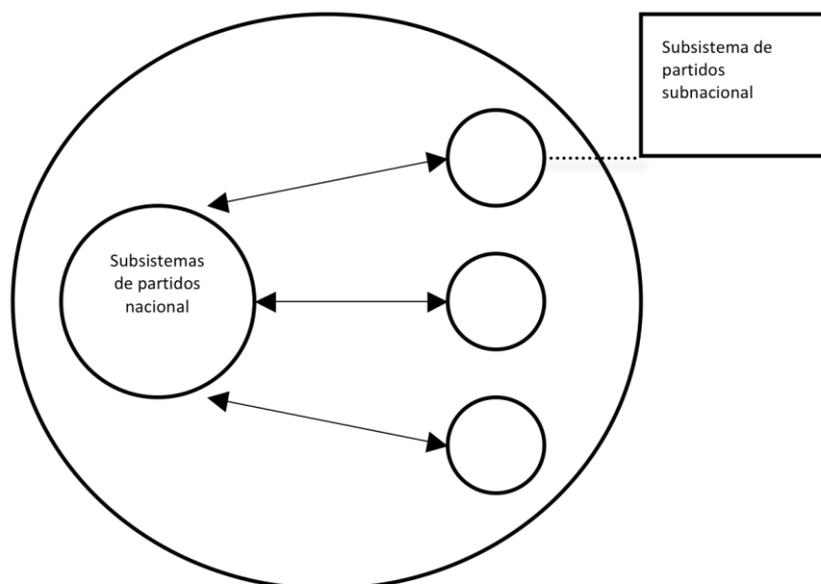
<sup>43</sup> Ya que se considera que en los Estados federales, como forma de organización política, debería fomentar estructuras de competencia desnacionalizadas.

<sup>44</sup> Las teorías multinivel al aplicarse en sistemas unitarios tratan de utilizar herramientas desarrolladas para el estudio de la competencia y el territorio en sistemas federales y testearlas en sistemas unitarios con mayores niveles de centralismo político.

<sup>45</sup> Aunque Venezuela no es un país federal, en conjunto con Colombia presentan mayores niveles de descentralización que los demás casos unitarios de la región.

unidad subestatal de competencia y no mostrar interés en participar por puesto nacionales de elección.

Figura I. Sistema de Partidos Federalizado



Fuente: Gibson & Suárez-Cao, 2007: 33. Conexiones: partidos individuales, flujos de información, flujos de recursos, carreras políticas, instituciones y reglas.

De acuerdo con Gibson & Suárez-Cao (2007: 5) los sistemas de partidos federales funcionan cuando las provincias o Estados (nivel intermedio de gobierno) tienen sistemas políticos propios, con leyes electorales, constituciones políticas y oficinas políticas con jurisdicciones locales. En sistemas unitarios encontramos que las oficinas y leyes se encuentran menos descentralizadas, pero esto no impide necesariamente que exista competencia en el nivel local, con patrones únicos que se adecuan al contexto local en el que participan y que interaccionan con la arena nacional (Gibson & Suárez-Cao, 2007: 6). Sólo hay que hacer la aclaración que en sistemas unitarios las unidades donde se produce la competencia subestatal es en las municipalidades.

Los estudios comparados aplicados a América Latina se enfocan en la estatización del sistema de partidos y los partidos políticos, y el impacto que esto tiene sobre las políticas públicas o los tipos de sistemas de partidos<sup>46</sup>. Si la

<sup>46</sup> “La desestatización de la competencia electoral entre los partidos y dentro de los partidos tiene consecuencias políticas poco deseables. Las instituciones de gobierno federales representan a los ciudadanos tanto en su condición de habitantes de determinados territorios como en su condición de miembros de la Nación”. (Leiras, 2007: 247).

estatización es alta será más fácil formar lazos entre los votantes y los partidos en todo el territorio, mientras que si la estatización es baja implica la presencia y expresión de diferencias políticas locales, que analizadas desde esta perspectiva son negativas para la estabilidad democrática; las características heterogéneas de los distritos provocan diversidad en los apoyos electorales (Jones & Mainwaring, 2003; Leiras, 2007 y 2009; Calvo & Escolar, 2005). Se ha destacado que este tipo de investigaciones se centran en la importancia que tiene la estatización para la estabilidad de la competencia<sup>47</sup>.

Para otros autores que trabajan la temática de estatización, no sólo debe existir una homogeneidad en la distribución territorial de los apoyos sino un reflejo de los eventos nacionales en lo subestatal. Es decir que se manifiesten tanto los clivajes territoriales como los realineamientos que se producen a lo largo del tiempo en la competencia local. Un ideal de sistema de partidos nacionalizado<sup>48</sup> debe tener una distribución territorial de los apoyos homogénea, con cohesión en las campañas y electorados subestatales (Morgenstern, Swindle & Castagnola, 2009). Esta discusión muestran un alto nivel de inexactitud ya que pretende que todas las unidades subestatales tengan el mismo formato y los mismos actores del nivel nacional.

Esta temática no es totalmente novedosa, ya Schattschneider (1967) había identificado estas dos dimensiones de análisis. La primera considera el grado en que hay distribución igualitaria de los votos entre los diferentes distritos. Mientras que el segundo considera el grado en que el voto partidista cambia con el paso del tiempo, reflejando en los niveles subestatales los cambios que se producen al nivel nacional. Analizar la distribución territorial de la competencia y con ello de los apoyos o los partidos permite comparar un sistema en toda su extensión, con sus respectivos municipios y partidos políticos, para comprender la configuración de las dinámicas de competencia en el territorio, y así introducir niveles adicionales de complejidad. Lo

---

<sup>47</sup> “La estatización de la política inevitablemente acaba con viejos monopolios de poder local y viejos complejos de poder seccional; de hecho, la nueva dimensión produce un cambio tan grande en la escala de organización y en la pauta del poder, que bien puede tomar un carácter semirrevolucionario. El cambio de dirección de las líneas divisorias partidarias producido por el cambio de alianzas seccionales o nacionales ha abierto un nuevo universo político, un nuevo orden de posibilidades e imposibilidades”(Schattschneider, 1960: 15).

<sup>48</sup> De acuerdo con Leiras (2007: 31) “Cuando los ciudadanos votan a distintos partidos en distintas, provincias, que es lo que ocurre cuando la competencia electoral se territorializa, la probabilidad de que el partido elegido pueda formar una coalición nacional es más baja [...] el voto territorialmente disperso tiene un efecto político más débil en la definición de las políticas en el nivel nacional que cuando se concentra en menos partidos”.

interesante de estos aportes es la importancia que le conceden a la temática del territorio y a las unidades subestatales de la competencia y la política, incluyendo los niveles para fortalecer el análisis.

En este sentido se ha discutido que la estatización es un proceso aún más fuerte en sistemas políticos presidencialistas, donde “la presidencia se ha convertido en el principal instrumento para la estatización de la política” (Schattschneider, 1960: 19); la competencia por este puesto hace que se concentre la mayor cantidad de atención en el espacio nacional de competencia<sup>49</sup>. Aun así, si las funciones de cada uno de los niveles de gobierno se encontraran adecuadamente delimitadas, existiría una mayor capacidad de definir adecuadamente “las dimensiones del conflicto” y el nivel que debería intervenir, no obstante en sistemas excesivamente centralistas todas las decisiones se resuelven en el superior. (Schattschneider, 1960: 28)

Resulta relevante resaltar la importancia del conflicto como componente esencial de la tensión que se produce entre lo nacional y las unidades subestatales del territorio, ya que constantemente se está luchando por atraer mayores niveles de poder a las unidades subestatales, mientras que el gobierno central busca mantenerlo.

La preocupación que existe por conocer la relación entre el territorio y la competencia es amplia e incluye diversas formas de acercarse al objeto de estudio y al problema de investigación. No obstante, en comparación con otros análisis que se realizan sobre sistema de partidos es escasa y bastante irregular. De los estudios de estatización se deriva la contraparte que es la dimensión vertical, la misma presenta una hipótesis distinta a la hora de acercarse a la problemática en cuestión y es que la estatización no necesariamente es beneficiosa para la estabilidad, sino que también se puede extraer riqueza del estudio en perspectiva multinivel, ya que el gobierno no es un ente homogéneo y coherente en todas las unidades administrativas.

La dimensión vertical de la competencia se caracteriza por la perspectiva de que es relevante incluir la temática multinivel en el análisis sin desdeñar, necesariamente, el aporte que estos realizan a la competencia. Esto se refiere a que no sólo es relevante la distribución homogénea del voto para las elecciones nacionales,

---

<sup>49</sup> “Los partidos en sistemas presidenciales tienen menos probabilidades de articular programas de gobierno y políticas públicas a gran escala, funciones que con mayor probabilidad las realizan los presidentes. En caso de un gobierno dividido los congresos pueden frustrar las políticas y ambiciones de un gobierno popularmente electo, que en su caso culpará al congreso y a los partidos que son un fracaso para dar resultados.” (Linz, 2002: 292)

sino también la inclusión de más de un nivel administrativo o de competencia electoral en el análisis. En esta sección se busca analizar los aportes más importantes que se han realizado en este sentido y que incluyen una visión de heterogeneidad vertical, que dé normalización horizontal con respecto a las unidades territoriales del gobierno.

El estudio de la competencia desde la dimensión vertical destaca la importancia que tienen las unidades subestatales en el análisis del sistema de partidos. Se trata de que la imagen que se analiza del sistema de partidos sea más completa al incluir más niveles de competencia en la investigación.

Uno de los primeros y principales estudios de tipo multinivel lo realizó V.O. Key (2006), desde la perspectiva de que los resultados de la política del Sur de los Estados Unidos vaticinaban los resultados que más tarde se producirían a nivel nacional. Este análisis identifica los principales problemas que tienen los espacios locales y las dificultades del nivel nacional para solucionarlos debido a la heterogeneidad social de este país. Aunque el libro establece claramente cuáles son las dificultades de la política con respecto al componente racial, es claro que tradicionalmente se ha pensado en la política nacional como la agrupación de los problemas locales en los sistemas de competencia subestatal que unificaban las especificidades étnicas o raciales; y es más común que estos salgan a la superficie y sean parte importante de la política, además de la desalineación partidista que puede existir dentro de los partidos en los niveles inferiores y la influencia de una región específica sobre la política nacional.

Desde la perspectiva multinivel lo nacional no puede agrupar adecuadamente los problemas locales, les da soluciones poco sistemáticas y con constantes omisiones, lo que puede provocar serios problemas a lo largo del territorio. En este sentido, es relevante buscar formas alternativas para acercarse a la problemática de estudio que no necesariamente impliquen homogeneizar a la totalidad del territorio, sino brindar las herramientas adecuadas a las unidades subestatales para que puedan solucionar adecuadamente los problemas de cada una de las localidades. Esto evidentemente significa una gran cantidad de esfuerzos en materia de traslado de competencias y recursos a las unidades subestatales para que puedan hacer frente a las demandas sociales.

Producto de la evolución de eventos en la formación del Estado-nación la segunda dimensión de análisis citada, la vertical, perdió importancia en los procesos electorales, ya que se pensaba que las “soluciones inconcebibles a un nivel inferior” podían solo resolverse adecuadamente en niveles superiores (Schattschneider, 1967: 15 y 128). La pérdida de importancia de la política local obvió el estudio de la competencia multinivel hasta años recientes en que la perspectiva multinivel ha vuelto a tomar relevancia. Estos análisis, a diferencia de los anteriores, aceptan que puede haber condiciones de competencia distintos en los niveles inferiores y que eso no necesariamente genera inestabilidad política, sino más bien destacan la problemática de desigualdad que existe en los territorios y la necesidad de que los gobiernos subestatales adquieran mayores competencias para solucionar las demandas de la población. En este sentido es relevante mirar también las modificaciones que pueden realizar las localidades a los sistemas de partidos.

De acuerdo con Gibson (2004b: 2), hasta la mirada más casual de la política de cualquier democracia del mundo revelaría que la distribución territorial de las prácticas e instituciones democráticas dentro del Estado-nación son irregulares. Este trabajo se inserta dentro de una nueva modalidad para estudiar la manera en que se estructura la competencia y de cómo se puede posicionar el votante, ya no sólo en un continuo izquierda-derecha sino en una perspectiva horizontal-vertical multinivel, con respecto a los niveles de gobierno.

Algunos trabajos más recientes conciben estudiar los sistemas de partidos, o a los partidos, en lógica multinivel, incluyendo más de un nivel administrativo en el análisis de la competencia.<sup>50</sup> La tendencia en este sentido consiste en observar las dinámicas entre los partidos políticos como sistemas complejos y en múltiples niveles. En España se han realizado vastas investigaciones con respecto a este tema debido a que hay una competencia multinivel muy interesante, donde no sólo se

---

<sup>50</sup> En este artículo el análisis principal se centra en el estudio de la competencia y el territorio, sin embargo existen aquellos enfocados específicamente en la temática de los partidos tanto en el territorio como desde la perspectiva multinivel, están más centrados en el comportamiento de los partidos políticos como organizaciones que compiten en múltiples arenas gubernamentales (Deschouwer, 2006), dejando claro que la visión de que los partidos políticos funcionan como una estructura unitaria y centralizada ya no es sustentable. Otros análisis se enfocan en el tipo de partidos que compiten en el territorio (Suárez-Cao & Freidenberg, 2010).

analiza la movilización de los partidos políticos al nivel sub-Estatal sino la interacción que se produce con los nacionales<sup>51</sup>.

La dimensión vertical o multinivel ha sido vista como un proceso de dislocación de las cuestiones, organizaciones, competencias y lealtades de lo local a lo nacional, en un proceso de formación del centro (Caramani, 2004: 32). Uno de los vacíos importantes encontrados en la discusión de la competencia y el territorio es que la segunda dimensión se ha visualizado desde la perspectiva de que lo local es un reflejo de lo nacional, gracias al exceso de centralismo político en la construcción de los Estados-nación. Las investigaciones que se alejan de la perspectiva nacionalista del análisis de la competencia y el territorio son claras en que esta visión es equivocada, debido a que las dinámicas de competencia subestatales no sólo no reflejan las nacionales, sino que pueden tener sus propios actores y diferenciarse sistemáticamente del centro.

Estos estudios se han enfocada en los realineamientos partidarios, la separación de poderes, las transferencias de votos y los efectos de esto sobre el territorio, como en el caso Argentino y cómo este ejemplo se desvía de los clivajes territoriales tradicionales propuestos por Rokkan, ya que en este país lo local ha logrado influir lo nacional, ha modificado algunas dinámicas de la competencia y las reglas del juego. Aunque se han limitado en algunas ocasiones al análisis desde la perspectiva de la estatización, es claro que el estudio de los sistemas federales también ha venido a dinamizar las exploraciones que se realicen con respecto a la competencia multinivel. Las dinámicas que se han evidenciado en sistemas federales han resaltado la importancia de renovar los estudios del territorio, la política y la competencia.

En sistemas políticos unitarios la competencia multinivel es un tema poco estudiado, se espera que sea homogénea a lo largo del territorio y que la estructura de la competencia sea la misma para la elección de todos los representantes, sin tomar en cuenta los niveles estatales, ni los escenarios locales o regionales donde se produce. Una mirada más cercana a la distribución territorial de la competencia evidencia que las dinámicas multinivel en los sistemas unitarios pueden variar, lo que supone un nuevo campo de estudio a ser explorado. La visión de que sólo en Estados federales

---

<sup>51</sup> Barrio et al., 2009a; Barrio et al., 2009b; Hopkins & Barbera, 2009; Muñoz, Sáenz de Oger & Gómez Fortes, 2009.

puede producirse competencia multinivel ha obviado la dinámica local de muchos países. La presente investigación se propone con miras a llenar este vacío en la discusión sobre los sistemas unitarios y la competencia territorial, busca tomar en cuenta en el análisis variables que afectan a la competencia en diferente forma dependiendo del nivel de competencia para los puestos de elección popular. Es decir, explicar por qué varía el formato de la competencia a lo largo del territorio y explicar las razones de que esto suceda en algunos casos y en otros no, además de aplicarlo en sistemas unitarios.

Aunque este tipo de estudios se han enfocado en casos específicos como Bolivia (Pérez, 2010) y República Dominicana (Ramírez Baracaldo, 2010). Algunas muy incipientes comparaciones entre Costa Rica y Nicaragua (Cascante, 2011) o a nivel latinoamericano (Suárez-Cao & Freidenberg, 2011). La recolección de datos con respecto a los resultados electorales y la competencia multinivel abre la posibilidad de nuevas investigaciones comparadas, desde la perspectiva de que en sistemas unitarios también existe competencia multinivel. La relevancia de analizar a cinco países centroamericanos también destaca la preeminencia de comparar para aportar en las explicaciones con respecto a este tipo de investigaciones.

Estos planteamientos están de acuerdo con lo propuesto por Lago & Montero (2007), que en países con más de un distrito el grado de estatización no puede ser perfecto; mientras sea definido como la medida en que los partidos son exitosos en obtener un apoyo homogéneo en todos los distritos; la oferta de partidos tampoco puede ser exactamente igual a lo largo del territorio, ya que estos no tienen las mismas características, así que puede ser que los partidos no obtengan la misma cantidad de votos en cada unidad territorial por otras razones más allá de la estatización, como una competencia que resurja desde los problemas locales y se configuren en distintas oposiciones a lo nacional, incluso en sistemas unitarios como los centroamericanos.

En este sentido, la descentralización<sup>52</sup> en sistemas unitarios representa un fenómeno fundamental que modifica tanto la organización del Estado como la

---

<sup>52</sup> “La descentralización se asume como una política (o una técnica al servicio de una determinada política de organización y funcionamiento del Estado) que busca trasladar capacidades de actuación política (competencias y recursos) desde los núcleos centrales del Estado hacia los “espacios y entes periféricos” de decisión política, distintos y diversos que por su naturaleza son responsables de diseñar y ejecutar políticas de ámbito de actuación.” (Calderón Suárez, 2007: 4)

competencia partidista, no obstante Habers (2010: 6) ha dejado claro que “Los acercamientos sobre los resultados de la descentralización han sido predominantemente tecnocráticos, prestando poca atención a los conflictos y problemas inherentes de la política democrática” y muy poco con miras en conocer el efecto sobre la competencia, sin dejar de lado que aunque la actividad del gobierno central es fundamental para el ordenamiento político los procesos de descentralización determinan la administración del territorio. Este tipo de reforma del Estado ha ido estableciéndose y fortaleciéndose en toda América Latina, limitando los niveles de centralismo político característicos de la región<sup>53</sup>.

Resulta evidente que aunque hasta ahora sólo se pensaba en la importancia de “controlar, capturar o influenciar el gobierno central” (Habers, 2010: 39), gracias a los procesos de descentralización los partidos políticos tienen un interés renovado en las administraciones locales. Aunado a lo anterior las personas están más pendientes de lo que sucede en el nivel subestatal y de las demandas que pueden realizar<sup>54</sup>.

El estudio de la dimensión vertical de la competencia puede adquirir diversas denominaciones, incluso puede agruparse erróneamente en un estudio de estatización, ya que el análisis del componente territorial de los sistemas de partidos no siempre se ha realizado sistemáticamente y esto hace que existan discusiones relevantes que han pasado desapercibidas.

Se ha puesto un excesivo énfasis en el componente de estabilidad de los sistemas de partidos y se ha delegado otros aspectos importantes a tener en cuenta en la competencia multinivel, por ejemplo, de acuerdo con Gibson (2004b: 5), cualquier análisis de los sistemas políticos que se visualice a través del lente de la política territorial debe poner un énfasis en las conexiones. Los estudios sobre la competencia

---

<sup>53</sup> “Da la impresión de que la descentralización es algo que no se asume como un proceso consolidado ni tan siquiera en los países en los cuales ha habido mayores y más significativos cambios legislativos y operativos. En efecto, después de varios años en los cuales el tema de la descentralización ha estado intermitentemente presente en los discursos de múltiples actores políticos y de técnicos, esta sigue siendo una tarea por concretar.” (Calderón Suárez, 2007: 2)

<sup>54</sup> Aquí se ha incluido a la descentralización como parte del análisis de la dimensión vertical, debido al componente de fortalecimiento del gobierno local que supone. No obstante, la misma también ha sido tratada como una variable independiente para la explicar la desestatización: “Muchas dimensiones comparadas de la política como la descentralización, el tipo de políticas públicas, las carreras legislativas, las políticas de coalición en los regímenes parlamentarios, y hasta la consolidación de las nuevas democracias pueden causar resultados diversos sobre la estatización” (Lago & Montero, 2007: 5), en este mismo sentido se expresa Leiras (2010: 207): “Si las políticas varían los resultados puede variar y, con ellos, el comportamiento electoral. De este modo, la asociación entre descentralización y desestatización podría operar incluso en sistemas de gobierno con autoridades subestatales designadas desde el centro.”

territorial y lo local se encuentran enmarcados en dinámicas nacionales de casos específicos como Argentina, en que se exploran los contextos de competencia en los diferentes niveles de gobierno y las consecuencias que tienen sobre los partidos y los gobiernos locales (Suárez-Cao et al. 2010). El estudio de la competencia multinivel es dinámico y se enmarca dentro de las relaciones que potencialmente se pueden identificar entre los niveles.

Es posible observar que en América Latina los estudios que toman en cuenta el territorio desde la competencia multinivel son recientes y centrados fundamentalmente en casos federales, donde el estudio de la competencia multinivel y en el territorio tiene el potencial de generar un debate muy amplio e interesante. Este tipo de investigaciones realizan un aporte fundamental para develar caminos y estrategias que enriquecen la investigación del territorio y los sistemas de partidos.

El análisis de los textos teóricos dejan en evidencia que el acercamiento que se ha realizado a la temática de la competencia y el territorio se ha enfocado en mayor medida en la perspectiva de la importancia de analizar la estatización de la competencia. No es coincidencia que el estudio de la estatización se haya desarrollado más que el multinivel, ya que la construcción de los Estados-nación buscó eliminar las dinámicas subestatales de la competencia. Para los estudiosos de la competencia resultaba más importante conocer los alcances de la estatización que los procesos que reviven los actores y la competencia local, que es bastante desorganizado, impuesto desde arriba, y en muchos países no presenta resultado contundentes. La mayoría de las hipótesis planteadas coinciden en que la distribución homogénea de los apoyos es beneficio para la calidad de la democracia y para el fortalecimiento del nivel nacional.

La actual de crisis del modelo centralista de los Estados parece dirigir la mirada hacia otros problemas de investigación, resaltado la importancia que pueden tener los espacios subestatales en la construcción de sistemas políticos más democráticos. Al tomar como punto de partida la importancia del territorio en su totalidad y dejar de lado la visión clásica de que el centro se impone sobre las periferias, se quiere profundizar en las dinámicas que explican las diferencias de la congruencia de la competencia en cada caso y en cada uno de los niveles del sistema de partidos.

Queda en evidencia que las dinámicas de las dos dimensiones de análisis tienen un punto de partida inverso, mientras que la preocupación de la estatización es que los Estados sean homogéneos en su política y competencia para fomentar la estabilidad. Los estudios multinivel están conscientes de que esa homogeneidad perfecta entre niveles es contra-intuitiva y que puede existir mayor riqueza en la competencia cuando se encuentra diversidad en los sistemas de partidos. En este sentido hay una mayor riqueza de las relaciones causales que buscan comprender las dinámicas de competencia desde la perspectiva vertical, ya que no asumen que necesariamente la estatización encierra mayor estabilidad democrática.

En la actualidad, los procesos de descentralización son parte importante de las políticas de reforma del Estado en América Latina y se encuentran respaldados por una gran cantidad de organismos internacionales, como una manera de disminuir el poder del gobierno central y fomentar administraciones públicas más eficientes. Todo esto ha ayudado a desmitificar los estudios y dinámicas locales a favor de que se abran espacios novedosos para futuras investigaciones.

De manera general, las indagaciones que se realizan sobre los sistemas de partidos que se han encargado del estudio de la competencia y el territorio son la minoría, aún existe mucho camino por recorrer. El debate con respecto a las características que puede tener la competencia multinivel es todavía incipiente y queda mucho espacio para innovar en el debate acerca del efecto que tienen las características multinivel del gobierno sobre el sistema de partidos, el poder y la política.

La discusión con respecto al binomio competencia y territorio tiene una gran importancia para el estudio de los sistemas de partidos, no obstante queda espacio para futuros análisis. Una investigación como la presente que abarca variables hasta ahora no exploradas con respecto a esta temática, es bastante novedosa y no se ha realizado hasta ahora, la misma se enmarca dentro de la línea de investigación de tipo vertical y no utiliza herramientas desarrolladas para el estudio de la estatización, aunque si algunos supuestos que se han modificado para aplicarlos a la perspectiva multinivel.

Esta necesidad surge de volver a insertar lo local en la discusión sobre la competencia, no sólo de pensar en la importancia del territorio en la consolidación de

los Estados, sino de las dinámicas específicas que se producen en los diversos niveles y la relación que existe entre estos y el nivel nacional, es decir la interacción y las conexiones que se desarrollan. La visión del estudio multinivel se enfoca en los actores que se encuentran en cada una de las dinámicas que se producen y también las relaciones horizontales en el nivel subestatal. Una vez analizadas las medidas propuestas por los diferentes autores queda claro hacia dónde se ha dirigido la investigación y las razones de estas. A continuación se desarrollan los aspectos metodológicos que enmarcan el desarrollo de la presente investigación.

## II.2 Metodología

Ahora que se ha marcado de manera general la discusión teórica con respecto al estudio de la dimensión territorial de los sistemas de partidos, es importante conocer la forma en que se planteó la presente investigación desde una perspectiva metodológica. A continuación se presenta el problema de investigación, las unidades de análisis y observación, las herramientas de investigación y el tratamiento que se va a realizar a las fuentes.

### II.2.1 Problema de Investigación

Este trabajo hace una investigación que incluye los dos niveles más importantes de la competencia política centroamericana los cuales son el presidencial y el municipal para las alcaldías. En la misma línea que el estudio de Caramani (2004: 5) se pretende hacer el esfuerzo de “traer el territorio de vuelta e introducir los conceptos espaciales básicos desarrollados por los pioneros del análisis electoral”, a través de incluir los municipios como circunscripciones menores territorialmente dentro del análisis en conjunto con lo nacional. Para esto se han planteado una serie de preguntas y objetivos que surgen de la investigación y se van a explicar a continuación.

Las primeras interrogantes planteadas son de tipo empírico-descriptivas: ¿cómo es la competencia multinivel en la región Centroamericana? En otras palabras ¿cómo es el sistema de partidos desde la perspectiva multinivel? Estas preguntas refieren a la forma en que se configura el sistema de partidos a la hora de incluir el componente territorial en la investigación. Debido a la poca información que existe sobre los sistemas políticos centroamericanos también surge la interrogante de ¿cómo son los sistemas de partidos actualmente en América Central? Ahora que el tema de las

transiciones a la democracia está superado en la región es interesante explorar nuevos factores explicativos que ayuden a interpretar la configuración actual de la competencia. Para contestar a las interrogantes antes planteadas se pretende realizar una descripción del sistema de partidos que incluya indicadores de 2 niveles de competencia (presidencial y alcaldías) con miras en presentar una imagen más completa de la competencia multinivel.

Las interrogantes descriptivas están englobadas dentro de la pregunta principal de la investigación que es de tipo analítico-explicativo: ¿porqué en algunos países unitarios se produce competencia multinivel descentralizada y en otros no? Esto se refiere a: ¿qué factores explican las diferencias entre los casos de la competencia multinivel? Es evidente que esta pregunta remite a la comparación como aporte a la explicación del problema de investigación, la estrategia comparativa utilizada se tratará más adelante.

Con miras en responder a la explicación de la descentralización de la competencia se han planteado una serie de preguntas más específicas que han guiado la investigación: ¿cómo afecta la legislación electoral al sistema de partidos? ¿qué efectos tiene la descentralización política, administrativa y fiscal sobre el tipo de competencia multinivel que se produce? ¿qué aspectos del sistema de partidos nacional van a afectar la configuración de las unidades subestatales de competencia? Finalmente es relevante conocer ¿qué tan heterogéneos socialmente son los países seleccionados? Y analizar detalladamente cómo esto afecta la competencia multinivel.

Queda en evidencia con respecto a cada una de las preguntas específicas de la investigación que estos van a ser los factores que van a contribuir a explicar la descentralización de la competencia en la región centroamericana. Para poder contestar estas interrogantes se ha planteado una serie de objetivos a alcanzar con la investigación.

El objetivo general la investigación es explicar las diferencias de la competencia electoral multinivel en América Central, desde su dimensión dinámica, como parte de un proceso partidista de cambio constante en los entornos políticos de la región, a través del análisis de la principales variables que pueden contribuir a la explicación del fenómenos . Es decir, explicarlas razones por qué en algunos casos se produce descentralización de la competencia y en otros casos no.

Para alcanzar el objetivo general se cuenta con una serie de objetivos específicos, dirigidos a entender a cabalidad el sistema de partidos multinivel. En primer lugar, a través del análisis de la evolución y la naturaleza de las reglas del juego con respecto a la competencia electoral es posible determinar si existe flexibilidad en la legislación electoral, para la entrada de organizaciones políticas locales a la competencia, en contraposición a una legislación electoral rígida donde es menos probable que penetren nuevos actores en cualquiera de los niveles y que se produzca descentralización de la competencia.

Así mismo, se pretende medir el grado de descentralización política, administrativa y fiscal de los 5 países centroamericanos. Con miras en conocer el impacto de estos procesos sobre la competencia en los sistemas de partidos. La descentralización es un proceso reciente de reorganización de la administración del Estado, el cambio que se ha producido sobre la elección de los puestos subestatales y las competencias de las municipalidades tiene un impacto sobre la estructura de la competencia multinivel. Esto ayuda a conocer el origen, el grado y la magnitud de los recursos públicos con los que cuentan las municipalidades, en contraposición con el gobierno central.

Con respecto al sistema de partidos nacional se busca identificar la relación que existe entre el nivel nacional y el local. Si un sistema más o menos institucionalizado afecta el tipo de competencia multinivel que existe en América Central. Este objetivo es central para la presente investigación, ya que se pretende incluir indicadores del sistema de partidos nacional que ayuden a la explicación de la descentralización de la competencia.

Un sistema de partidos menos institucionalizado, donde las preferencias de los electores cambian constantemente tiene más posibilidad de abrirse a una competencia descentralizada, esto de acuerdo con lo que Harbers (2010: 22) estipula “ya que hay menos que perder en las elecciones locales hay mayores niveles de abstencionismo, y los votantes dan el voto a partidos pequeños”, las posibilidades de poder elegir a representantes locales que no estén ligados a partidos nacionales aumentan en sistemas incoactivos, donde las preferencias de los votantes son fluidas y no están ligadas, necesariamente, a un partido en particular. En estos casos también es más probable que se produzcan liderazgos locales relevantes, especialmente en aquellas municipalidades que cuentan con una mayor cantidad de recursos.

A través del análisis de los datos del Elites Parlamentarias de América Latina (PELA) para los casos seleccionados se busca conocer en que medida la densidad localista de los legisladores puede contribuir a los procesos de la descentralización de la competencia.

Es así que surge la importancia de incluir a las municipalidades capitalinas como parte de la investigación. Se considera que en las alcaldías capitalinas son un espacio dinámico de competencia partidista en lo subestatal, con mucho mayor impacto y resonancia que otras municipalidades a lo largo de los territorios. Por esta razón se pretende indagar sobre las municipalidades capitalinas centroamericanas (Ciudad Guatemala, Tegucigalpa, San Salvador, Managua y San José) y analizar cómo el juego político que se produce en estas, tiene una relación con la descentralización de la competencia, al dotar de relevancia política los espacios subestatales.

Finalmente, al debatir con respecto al territorio y la política surge el objetivo de conocer la heterogeneidad territorial y si esta también tiene un impacto sobre el tipo de competencia multinivel que se produce en el territorio. Esta hipótesis es más de tipo sociológica y busca comprender cómo la dinámica social afecta el sistema de partidos. El tema de la heterogeneidad social es muy importante en América Latina, especialmente desde la perspectiva étnica y racial. En América Central se encuentran una serie de conflictos sociales territoriales que tienen que ver con las diferencias entre los centros y las periferias, que se han marginado socialmente.

Cada uno de estos objetivos planteados para la investigación representa una hipótesis de trabajo, es decir una respuesta tentativa a las preguntas de investigación planteadas anteriormente. A continuación se presentan una serie de hipótesis tanto descriptivas como explicativas que funcionan como guías para la investigación.

En relación a la descripción se espera que la descentralización de la competencia varíe a lo largo de los casos, es decir que exista en América Central tanto competencia descentralizada como centralizada. En este sentido es probable que existan casos donde la fragmentación de la competencia sea diferente entre los niveles, y casos donde además existan actores propios del nivel local en el sistema de partidos (organizaciones políticas locales).

Cada una de las variables explicativas se han seleccionado una serie de hipótesis explicativas. La primera es neoinstitucional en la medida en que busca conocer la importancia de las instituciones políticas sobre la configuración del sistemas de partidos, en este caso las leyes electorales (H1 Una legislación electoral flexible (X) promueve una descentralización de la competencia multinivel (Y)). En este sentido se busca conocer la relación causal que existe entre la flexibilidad/rigidez de la legislación electoral sobre la descentralización/centralismo de la competencia multinivel .

Con respecto a la legislación electoral se han planteado una serie de subhipótesis que especifiquen los indicadores relevantes de la legislación electoral y el sistema de partidos multinivel, el objetivo detrás de esto es reducir la escala de abstracción de las hipótesis y pasar de lo general a lo específico (Morlino, 1994: 17). La primera tiene que ver con la apertura que exista en las reglas del juego para la inscripción de las organizaciones políticas locales y las posibilidades de mantenerse en el tiempo a través de los incentivos dispuestos por la ley y conocer el impacto que la participación de estas tiene sobre la posibilidad de que se produzca competencia multinivel (H1.1 La posibilidad legal de las organizaciones políticas locales de participar en elecciones locales y la flexibilidad para mantenerse en el tiempo (X1) promueve una descentralización de la competencia multinivel (Y)).

Aunado a lo anterior se pretende investigar en la ley electoral sobre la disponibilidad de financiamiento para las elecciones políticas locales (H1.2 El financiamiento para organizaciones políticas locales (X3) promueve una descentralización de la competencia multinivel (Y)). Como se ha podido observar en el análisis que se realiza con respecto a la legislación electoral, la mayoría de las hipótesis se concentran en analizar las posibilidades que tienen las organizaciones políticas locales para surgir y participar a lo largo del tiempo en la competencia electoral para el nivel subestatal del sistema de partidos.

La última de las subhipótesis sobre la legislación electoral tiene que ver con calendario electoral y la concurrencia de las elecciones (H1.3 Las elecciones no concurrentes (X4) promueven una descentralización de la competencia multinivel (Y)). En este sentido es claro que en casos con elecciones concurrentes existen menos posibilidades de que se produzca descentralización de la competencia, debido al

efecto de arrastre que se produce en las elecciones presidenciales y que afecta a los actores políticos más pequeños en competencia.

El siguiente grupo de hipótesis explora el tema de la descentralización. De acuerdo con Harbers (2010: 15) “es probable que la descentralización tenga un efecto negativo sobre la estatización del sistema de partidos y la cohesión partidista” ya que la descentralización promueve un mayor interés en la política local. La hipótesis principal planteada con respecto a esta temática establece que: H2 Una mayor descentralización (X) promueve una descentralización de la competencia multinivel (Y).

La hipótesis principal se divide en tres subhipótesis, en correspondencia con cada uno de los niveles de la descentralización (H2.1 Una mayor descentralización política (X1) promueve una descentralización de la competencia multinivel (Y). H2.2 Una mayor descentralización administrativa (X2) promueve una descentralización de la competencia multinivel (Y). H2.3 Una mayor descentralización fiscal (X3) promueve una descentralización de la competencia multinivel (Y)). Teniendo en cuenta que para la competencia multinivel todos estos factores son relevantes ya que todos aumentan el caudal de poder de las municipalidades.

Pasando a la temática del sistema de partidos. Se ha planteado la necesidad de evaluar el impacto de la institucionalización del mismo sobre la descentralización de la competencia (H3 Un sistema de partidos nacional menos institucionalizado (X) promueve una descentralización de la competencia multinivel (Y)) En este sentido se pretende analizar el efecto del sistemas de partidos, teniendo en cuenta que un sistema más institucionalizado es menos probable que la competencia multinivel se vaya a descentralizar, ya que las preferencias del votante son más rígidas y los partidos tienen lealtades más sólidas en la sociedad.

La cuarta hipótesis planteada tiene que ver con las actitudes de las elites centroamericanas con respecto a la competencia partidista subestatal. H4 en países con una mayor densidad localista de los legisladores (X) es más probable que se produzca descentralización de la competencia (Y).

En quinto momento se analiza el espacio de competencia que se produce en las capitales: H5 Cuando las municipalidades capitalitas se encuentren controladas por la oposición al presidente (X) hay más probabilidad de que exista descentralización de la

competencia multinivel (Y). La literatura revisada ha alertado sobre la importancia que ahora representa la competencia por las municipalidades capitalinas, ya que estas manejan mayores recursos que otras alcaldías y la política tiene una mayor resonancia sobre el país.

Por último, se ha planteado una hipótesis sociológica con el objetivo de comprender cómo la conformación de la sociedad puede afectar el tipo de competencia que se produzca (H6 Una mayor heterogeneidad social (X) promueve descentralización de la competencia multinivel (Y)). En este sentido un país donde no exista heterogeneidad social tiene menos posibilidades de fomentar la existencia de una competencia descentralizada, ya que la sociedad va a tener menos conflictos internos que resolver a nivel subestatal.

Ahora bien, para alcanzar cada uno de estos objetivos y responder a las preguntas de investigación es relevante conocer la estrategia de investigación, las técnicas de análisis que se van a utilizar y las fuentes a las que se va a recurrir para obtener dicha información.

## II.2.2 Estrategia de investigación y técnicas de análisis

Existen diversas formas de acercarse a los objetos de estudio. Para esta investigación se ha seleccionado la estrategia de los casos más diferentes, debido a que la selección se ha realizado con respecto a la variación de la variable dependiente. Bajo esta estrategia de comparación, se han elegido casos tanto positivos como negativos, evitando problemas de sesgo por la selección de los casos<sup>55</sup>.

Es así que, en América Central se presentan casos tanto negativos como positivos sobre la descentralización de la competencia, lo que permite controlar los resultados de la investigación en el momento de comparar. Esto con el objetivo de evitar realizar “diseños sin varianza” (King, Keohane & Verba, 2005: 118), más bien poder controlar las explicaciones derivadas de los factores explicativos seleccionados.

---

<sup>55</sup> “La lógica de inferencia de este procedimiento constituye una extensión del criterio utilizado por la estrategia de similitud: todos los casos que presentan el resultado de interés deben también compartir una característica explicativa común (con suerte, aquella característica anticipada por nuestra hipótesis), mientras que los casos negativos deben carecer de este atributo (Nótese que la presentación de este principio envuelve una lógica determinista: todos los casos positivos deben presentar la causa, y todos los casos negativos deben carecer de ella).” (Pérez-Liñán, 2010: 8 y 9)

Las ventajas que presenta este tipo de comparación es que permiten mantener el control de las variables al utilizar casos con resultados distintos y así llegar a conclusiones que puedan probarse en otras realidades, además de proponer conceptos y utilizar una metodología de investigación incipiente y novedosa para el estudio de los sistemas de partidos desde la perspectiva multinivel<sup>56</sup>.

Para realizar la descripción del sistema de partidos multinivel se utilizan principalmente resultados electorales en dos formas centrales: la elaboración del índice de congruencia para cada par de elecciones (presidentes/alcaldes) y la identificación de la presencia de organizaciones políticas locales en la competencia multinivel. Esta información también es relevante para las variables sobre sistema de partidos nacional que utiliza algunos indicadores que se construyen con base en los resultados electorales. Asimismo, se utilizan para la variable que estudia las alcaldías capitalinas que también se basa en esta información. Se incluyen datos del PELA para América Central en el análisis de Densidad Localista de los legisladores.

Con respecto a las variables independientes se emplea legislación de diverso tipo: electoral y administrativa, principalmente para el análisis de la legislación electoral y de la descentralización. Finalmente todas las variables necesitan de un aporte del análisis bibliográfico sobre sistema de partidos, partidos políticos, descentralización y sistema social.

---

<sup>56</sup> “Una de las áreas menos estudiadas y más prometedoras para la investigación en términos de institucionalización sigue siendo el gobierno a nivel local y municipal. La mayoría de la atención se ha concentrado en los gobiernos al nivel nacional o en las propuestas teóricas que buscan explicar el proceso de democratización en una región o a escala global. Cuando se realizan acercamientos tan amplios los científicos políticos brindan poca atención a los políticos al nivel local. Alcaldes, miembros de los concejos municipales y activistas de los partidos políticos locales que tienen que lidiar con decisiones del diario vivir además de los problemas de los divisiones políticas sin verdadera asistencia de los científicos sociales que no se dedican a las transiciones democráticas en el nivel local, la conexión con las políticas nacionales y las capacidades con que la ampliación de la participación política puede alcanzarse con mayor efectividad.” (Turner, 1993: 236)

Tabla II. Variables, Indicadores y Fuentes

Variable	Indicadores	Fuentes
Dependiente: Descentralización de la competencia	Nivel de congruencia de la competencia multinivel y presencia de partidos políticos locales	Resultados electorales oficiales de los tribunales electorales
Independiente: Legislación electoral flexible	Posibilidad legal de participar en elecciones locales Flexible para el establecimiento y la competencia de partidos políticos locales Financiamiento para organizaciones políticas locales Calendario Electoral	Constituciones Políticas Leyes Electorales Leyes de Partidos Códigos Municipales Calendario Electoral
Independiente: Descentralización	Grado de descentralización política, administrativa y fiscal	Constitución Política, legislación electoral, leyes sobre descentralización, informes y estudios sobre descentralización
Institucionalidad del sistema de partidos nacional	Volatilidad electoral agregada Partidos políticos nuevos Tipo de sistema de partidos Abstencionismo Polarización ideológica	Información recopilada sobre los sistemas de partidos, informes, datos electorales
Densidad localista de los legisladores	Grado de importancia de los legisladores en el desarrollo de la labor parlamentaria a conseguir recursos para la unidad territorial de donde provienen Priorización de los intereses locales sobre los partidistas Importancia que se le da en la legislación a los intereses territoriales Representación territorial sobre la nacional o partidista	PELA
Municipalidades capitalinas y gobierno central	Oposición en las municipalidades capitalinas	Resultados electorales, información recopilada
Tipo de sociedad	Heterogeneidad de la sociedad	Información recopilada sobre el sistema social de cada país

Fuente: Construcción propia.

Es una investigación comparada-mixta en la medida en que la información recabada de las variables dependientes e independientes es de tipo cualitativa y cuantitativa. Con respecto a las técnicas cualitativas se realiza una revisión de textos legales y análisis material bibliográfico relevante para la investigación. Las técnicas cuantitativas se utilizan para analizar los resultados electorales, tanto presidenciales como municipales.

La investigación también cuenta con un componente multidisciplinar. Esto significa que parte de la investigación se realiza a través de metodología de otras

disciplinas además de la Ciencia Política, lo que incluye el uso de bibliografía histórica, en caso de ser necesaria para el análisis de los factores explicativos y de una variable explicativa de tipo sociológica. Determinada la metodología utilizada en el análisis, a continuación se procede a explicar la selección de los casos de investigación.

### II.2.3 Casos de estudio

Una vez expuestos los diferentes enfoques y aproximaciones con respecto a la , es importante delimitar la - (2010: 128) identificar los objetos del mundo real que constituyen el foco de estudio. Los casos de estudio están limitados a la región centroamericana. A falta de investigaciones recientes sobre América Central en perspectiva comparada surge la necesidad de analizar esta área geográfica específica<sup>57</sup>.

Aunque en esta investigación sólo se incluyen cinco casos nacionales, los mismos se subdividen en unidades municipales que son básicas en los sistemas unitarios, donde las unidades intermedias no son políticamente relevantes. Así que se trata de un estudio de área con cinco casos nacionales e información sobre la competencia multinivel de más de mil unidades subestatales (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y la mayoría de los municipios de estos casos, ver mapa de América Central en Anexos).

### II.2.4 Unidad de análisis, espacio y tiempo

La unidad analítica del presente trabajo es el sistema de partidos, concretamente los sistemas de partidos que son el resultado de las elecciones entre 1999-2011 en América Central, las últimas tres elecciones presidenciales y municipales para cada uno de los cinco casos nacionales seleccionados (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica).

---

<sup>57</sup> “El uso de término América Central en este trabajo está limitado al conjunto de los cinco países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Todos ellos constituyentes de la Federación de las Provincias Unidas del Centro de América, entre 1824 y 1838; del Mercado Común Centroamericano, en las décadas de 1960 y 1970; y, finalmente de los Acuerdos de Esquipulas II, en 1987, que jalonan el más reciente proceso de integración en la región, América Central se refiere a la zona geográfica que va desde el istmo de Tehuantepec, en México, hasta el valle del río Atrato, en Colombia. Incluye por tanto Belice y Panamá. Países que, bajo la distinción hecha, quedan fuera de mi investigación.” (Artiga, 2000: 2)

Esta investigación es de tipo diacrónica. Es decir, se incorporan observaciones (elecciones) en diferentes momentos del tiempo para así aumentar el número de casos que se utilizan en la investigación. Finalmente, se logran emparejar tres momentos temporales para cada uno de los países seleccionados.

#### II.2.5 Unidad de observación y fuentes

Dependiendo de la variable que se esté estudiando, la unidad de observación cambia. Para responder a las preguntas empírico-descriptivas las unidades de observación son los sistemas de partidos en su totalidad y a nivel de los diversos municipios en el territorio, así como las organizaciones políticas locales. Para comprender la descentralización de la competencia se recurre al análisis de las organizaciones políticas locales, con miras a conocer el efecto que la presencia de estas tiene sobre la configuración de la competencia multinivel.

Para conocer el efecto de la legislación electoral sobre la descentralización de la competencia se realiza un análisis comparado de la legislación electoral de cada uno de los casos para conocer cuáles son las principales diferencias que se pueden encontrar que explican la flexibilidad o apertura a organizaciones políticas locales que contribuyan a una competencia diferenciada en las unidades subestatales con respecto al nivel nacional.

En relación a la descentralización política, administrativa y fiscal, se pone el foco de análisis en estos procesos. Para obtener esta información se recurre tanto a leyes sobre descentralización como material bibliográfico e informes referentes a la temática.

La investigación cuenta con algunos datos primarios: aquellos que son el resultado del tratamiento que se le ha dado a los resultados electorales de cada uno de los países (NEP, IC, Volatilidad electoral agregada, Índice de Fluidez Partidista) y datos secundarios: principalmente tomados de investigaciones anteriores.

### III. La competencia multinivel en América Central

#### III.1 La competencia a través de los indicadores de competencia multinivel

El estudio de los sistemas de partidos en América Central es bastante limitado, algunos trabajos se han restringido a analizar los partidos políticos en sí mismos y a partir de esto han realizado aportes importantes al estudio sobre la competencia<sup>58</sup>. Las investigaciones comparadas que se han realizado son pocas y muchas veces se reducen a descripciones, sin indagar en las explicaciones sobre la diversidad en la configuración de los sistemas de partidos de la región. El mayor problema encontrado es que la mayoría de los análisis realizados se concentran en estudios de caso sobre los diferentes países<sup>59</sup>.

Uno de los primeros análisis comparados que incluyen a la totalidad de la región centroamericana es el de Bendel (1993). Entre los aportes más relevantes de este estudio se encuentra la diferenciación que realiza de las particularidades de la competencia centroamericana en el estudio de los sistemas de partidos postransicionales, cuestionando la posibilidad de que estos sean clasificados en las categorías propuestas por la teoría sobre sistemas de partidos. La autora no se limita a describir sino que utiliza la metodología comparada para explicar las particularidades de los sistemas de partidos centroamericanos que las teorías más importantes pensadas en contextos europeos no incluyen; concluye así que los partidos centroamericanos tienen una tendencia a ser más oligárquicos y menos profesionalizados, estableciendo relaciones muy cercanas entre élites políticas y socioeconómicas. Este problema, sumado al excesivo personalismo de la política, puede ser identificado todavía en la actualidad.

---

<sup>58</sup> Algunos de los trabajos más importantes sobre partidos políticos en América Central son: Achard et al. (2004), Alcántara & Freidenberg (2001), IIDH (2004). Otros estudios sobre América Latina también han realizado aportes relevantes para el análisis de los casos centroamericanos como Alcántara (2004), Jones & Mainwaring (2003), Coppedge (1997) y Mainwaring & Scully (1995).

<sup>59</sup> En Guatemala: Sieder, 2002, Martínez Rosón (2004); en Honduras: Mejía (2002), Torres Calderón (2002), Paz Aguilar (2008), Salomón (2004), Paz Aguilar (s/f), Castellanos (2006), Ajenjo Fresno (2007); en El Salvador: Artiga (1994), Spence et al. (2001), Artiga (2008), PNUD (2009), Almeida (2010); en Nicaragua: Dye (2000), Santiuste Cué (2001), Dye (2004), Pérez-Baltodano (2005), Ortega (2006), Zúñiga García (2007), Martí i Puig (2008), Close (2010), Close y Martí i Puig (2010), McConell (2010), Pérez-Baltodano (2010) y en Costa Rica: Close (1991), Cortés Ramos (2001), Hernández Rodríguez (2001), Rovira Mas (2001), Seligson (2001), Hernández Naranjo (2001), Sánchez (2003), Vargas (2003), Araya (2005), Rovira Mas (2007), Sánchez (2007).

Alcántara & Llamazares (1997) se dedican a investigar las explicaciones con respecto a la conformación de determinadas élites parlamentarias y los respectivos sistemas de partidos en El Salvador, Honduras y Costa Rica. Este artículo pone énfasis en que los partidos políticos en las democracias centroamericanas tienen una importancia mayor que en otras regiones. Una de las conclusiones a la que llegan los autores es la importancia de estimular el establecimiento duradero de democracias procedimentales en América Central y como esto ha puesto también una presión especial sobre los partidos políticos como vehículos de conducción de los candidatos al poder.

El retorno a la democracia de la mayoría de los países centroamericanos luego de los regímenes autoritarios y conflictos armados ha acaparado una gran cantidad de atención de los investigadores sobre las implicaciones que tienen las transiciones y los nuevos escenarios democráticos, sobre la configuración de los sistemas de partidos en casi todos los países (Costa Rica es la excepción ya que a partir de 1953 ha mantenido gobiernos democráticos).

Aunado a lo anterior, Sojo (1999) se concentra en la (ausencia de) fortaleza de las instituciones democráticas, aunque el sistema de partidos es sólo una de las variables que apoya la constitución de democracias procedimentales; su investigación deja clara que otros de los aspectos que son considerados relevantes para la calidad de la misma, en la región se han quedado estancados y las democracias centroamericanas se limitan a elecciones periódicas, ya que se ha encontrado que recientemente en países como Nicaragua han dejado de ser transparentes y justas.

Para Artiga (2000), los tipos de transiciones que se dieron en los distintos países han sido hechos fundamentales en determinar las configuraciones de los sistemas de partidos centroamericanos. En la mayoría de los países las dinámicas iniciales postransicionales han sido un continuo con respecto a los pasados regímenes autoritarios y no se trata de sistemas de partidos totalmente nuevos. Uno de los aportes más relevantes realizados por este autor tiene que ver con una clasificación, similar a lo intentado por Bendel, sobre las especificidades de los sistemas de partidos centroamericanos y cómo, aunque, se diferencian de la teoría clásica sobre el tema, presenta evidencia contundente sobre las clasificaciones propuestas y las particularidades centroamericanas.

Estas últimas dos investigaciones citadas son fundamentales para el estudio comparado de los sistemas de partidos centroamericanos. Los más recientes no han dejado de lado la discusión respecto a las transiciones; aún cuando pretenden analizar la democracia de la región debido a la importancia de las elecciones y los sistemas de partidos, los alcances de las investigaciones son limitados, como es el caso de Poitevin & Sequén-Monchez (2002) y Rojas (2006).

Es evidente que la mayoría de los análisis sobre los sistemas de partidos centroamericanos que utilizan una perspectiva comparada se enfocan en una revisión histórica de los indicadores relevantes, para describir y explicar la configuración de los sistemas; son pocos los estudios que se adentran en análisis políticos más complejos con múltiples variables, como Artiga (2000). Pero, en general, cuando se producen este tipo de estudios se refieren más que nada a investigaciones monográficas de cada uno de los países.

Los incipientes análisis sobre sistemas de partidos centroamericanos, aunque tratan de conocer las configuraciones partidistas y las diferencias que existen en la región con respecto a la teoría, no proponen nuevas formas para clasificar los sistemas de partidos, ni tipologías sobre las dinámicas encontradas que puedan trasladarse a otros contextos.

Uno de los estudios más recientes es el desarrollado por Rojas (2010), que enmarca las debilidades institucionales más relevantes de los países centroamericanos. Aunque va más allá del estudio de los sistemas de partidos, el autor realiza un recorrido importante sobre las debilidades actuales de los partidos políticos y la poca capacidad que han tenido las élites políticas para disminuir los problemas estructurales de las sociedades. Dificultades que habían sido expuestas por Sojo (1999) diez años antes.

La presente investigación deja de lado el tema ya estudiado de las transiciones en la búsqueda de explicaciones con respecto a la configuración de los sistemas de partidos. A continuación, se describen los indicadores más importantes de los sistemas de partidos nacionales de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Luego se pasará a explicar la parte multinivel de la descripción comparada y la descripción sobre la presencia de organizaciones políticas locales.

### III.1.1 ¿Cómo es el formato de la competencia multinivel en América Central?

La finalidad de esta sección es describir la competencia multinivel en América Central a partir de dos indicadores: la fragmentación a través del NEP, el formato de la competencia multinivel y el Índice de Congruencia (IC). Con estos indicadores es posible observar la estructura de la competencia en los diferentes niveles, la cantidad de partidos que son relevantes y las semejanzas o diferencias que existen a lo largo de las unidades territoriales en cada país.

El NEP está calculado en base a los votos obtenidos, tanto para la elección presidencial como la elección de alcaldes, en cada municipio, e indica el número de partidos que obtienen una proporción significativa de votos. Al analizar las diferencias entre el NEP presidencial y la media promedio de los NEP municipales (tabla III) se observan dos tendencias: en el caso de Honduras, Costa Rica, la primera elección en El Salvador y en la última elección de Nicaragua; existe una fragmentación de la competencia muy similar entre los dos niveles. Honduras se mantiene claramente en un bipartidismo en ambos niveles, similar a El Salvador en el nivel nacional, especialmente a partir de las elecciones 2003-2004, y a Nicaragua en las últimas elecciones (2008-2011).

Tabla III. NEP presidencial y media promedio del NEP a nivel municipal

País/Año	NEP p	NEP m	Diferencia (NEPp-NEPm)
Guatemala			
2003	4,27	4,50	-0,23
2007	5,56	4,24	1,32
2011	4,47	3,96	0,51
Honduras			
2001	2,13	2,21	-0,08
2005	2,16	2,14	0,02
2009	2,15	2,03	0,12
El Salvador			
1999-2001*	2,93	3,10	-0,17
2003*-2004	2,16	3,38	-1,22
2006*-2009	2,00	2,86	-0,86
Nicaragua			
2000*-2001	2,02	2,53	-0,51
2004*-2006	3,31	2,43	0,88
2008*-2011	2,04	2,12	-0,08
Costa Rica			
2002	3,18	3,13	0,05
2006	2,98	2,92	0,06
2010	3,04	2,95	0,09

Fuente: Construcción propia con datos electorales.

\*Elecciones de alcalde.

En Guatemala y El Salvador se muestran diferencias en la estructura de la competencia entre los dos niveles. La fragmentación de la competencia no siempre es la misma en el nivel local. En el caso guatemalteco, el NEP presidencial es constantemente mayor que el municipal. Guatemala es el país con NEP más alto en ambos niveles, aunque se observa un leve descenso a lo largo del período de estudio. Mientras que el comportamiento de estos dos indicadores es inverso en El Salvador. El formato de la competencia muestra que existen mayor cantidad de partidos con fortaleza electoral a nivel subestatal<sup>60</sup>.

Al analizar de forma comparada la estructura de la competencia de los cinco países centroamericanos se observa que existen diferencias no sólo entre los casos, sino entre las elecciones escogidas en un mismo país. Este primer análisis de los datos desde la perspectiva multinivel refleja la necesidad de continuar el estudio de la competencia en sistemas unitarios.

El segundo indicador utilizado aquí trata de clasificar a los municipios de acuerdo al formato de la competencia numérica para conocer cuántos tienen el mismo formato de la competencia con el nivel nacional (tabla IV)<sup>61</sup>. En el caso guatemalteco, se observa que la mayoría de las unidades no comparten el mismo formato de la competencia nacional, sino que tienen un número de partidos relevantes menor en las elecciones de 2003 y 2007. No obstante, en las elecciones de 2011 al reducirse el número de partidos relevantes a nivel nacional los municipios comparten en mayor medida este formato de competencia. En el caso hondureño se observa cómo la mayoría de los municipios coinciden en el formato de la competencia con el nivel nacional, situación que además se repite en las últimas elecciones nicaragüenses y en las elecciones de 2002 y 2010 de Costa Rica.

---

<sup>60</sup> “Siendo ARENA y FMLN los partidos que concentran la mayor cantidad de votos, colocan a los electores del centro en las elecciones presidenciales en una situación donde tienen que escoger: o votan hacia los extremos, puesto que allí están los partidos con opciones reales de triunfo, o votan por partidos de centro pero que no tienen mayores probabilidades de ganar. En tales circunstancias algunos electores se corren hacia los extremos mientras que otros se ausentan de la contienda.” (Artiga, 2008: 11)

<sup>61</sup> Se han utilizado las categorías de Sartori (2005).

Tabla IV. Clasificación del sistema de partidos de acuerdo a la fragmentación\*

País/Año de elección	Clasificación	
	Elección presi	Elección muni
Guatemala		
2003	Pluralista extremo	Pluralista extremo: 113 Pluralista limitado: 184 Bipartidista: 29
2007	Pluralista extremo	Pluralista extremo: 82 Pluralista limitado: 195 Bipartidista: 41
2011	Pluralista limitado	Pluralista extremo: 66 Pluralista limitado: 208 Bipartidista: 46
Honduras		
2001	Bipartidista	Pluralista limitado: 39 Bipartidista: 258
2005	Bipartidista	Pluralista limitado: 23 Bipartidista: 277
2009	Bipartidista	Pluralista limitado: 18 Bipartidista: 272 Unipartidista: 7
El Salvador		
1999-2000*	Pluralista limitado	Pluralista extremo: 5 Pluralista limitado: 200 Bipartidista: 51 Unipartidista: 5
2003*-2004	Bipartidista	Pluralista extremo: 5 Pluralista limitado: 244 Bipartidista: 18 Unipartidista: 4
2006*-2009	Bipartidista	Pluralista limitado: 192 Bipartidista: 67 Unipartidista: 3
Nicaragua		
2000*-2001	Bipartidista	Pluralista limitado: 111 Bipartidista: 29 Unipartidista: 1
2004*-2006	Pluralista limitado	Pluralista extremo: 1 Pluralista limitado: 85 Bipartidista: 82 Unipartidista: 2
2008*-2011	Bipartidista	Pluralista extremo: 1 Pluralista limitado: 59 Bipartidista: 92
Costa Rica		
2002	Pluralista limitado	Pluralista extremo: 1 Pluralista limitado: 62 Bipartidista: 18
2006	Bipartidista	Pluralista extremo: 2 Pluralista limitado: 48 Bipartidista: 29 Unipartidista: 1
2010	Pluralista limitado	Pluralista extremo: 4 Pluralista limitado: 50 Bipartidista: 27

Fuente: Construcción propia.

\*El NEP de todos los municipios se puede consultar en las Bases de Datos.

En el caso de El Salvador, es claro que a partir de las elecciones 2003-2004 el formato de la competencia a nivel local tiene una cantidad de actores relevantes mayor que a nivel nacional, lo mismo sucede en la elección nicaragüense de 2000-2001 y en la costarricense de 2006. Los dos primeros indicadores demuestran como el formato de la competencia en los niveles puede ser diferente en sistemas unitarios y modificarse en las diversas elecciones en algunos casos y mantenerse constante en otros. La clasificación presentada en la tabla IV refuerza la comparación realizada en la tabla III utilizando solamente el NEP y el formato de la competencia en los diferentes niveles. No obstante, sigue siendo difícil comparar la realidad de la competencia de cada uno de los niveles.

Para una medida más adecuada, que incluye los dos niveles de competencia en un mismo indicador, se ha seleccionado el Índice de Congruencia (IC)<sup>62</sup> que es utilizado aquí para determinar el grado de congruencia de la interacción existente entre la competencia en el nivel nacional y el subestatal del sistema de partidos. Esta medida ayuda en un solo indicador a resumir la información presentada anteriormente sobre la diferencia o semejanza entre los niveles de competencia.

El objetivo del IC es mostrar en qué medida la fragmentación de la competencia de uno y otro nivel se corresponden. Se busca visualizar si la competencia en el sistema de partidos se estructura de manera similar en el nivel nacional y subestatal, a través de una comparación de la competencia partidista entre estos (Gibson & Suárez-Cao, 2010: 1-2). En la medida en que la competencia electoral subestatal se diferencia de la nacional (a través de una dinámica distinta de la competencia y la presencia de actores locales) es posible que se produzca una descentralización de la misma.

---

<sup>62</sup>  $IC = [1/N * \sum (s_i - n)^2 + 1/(N-1) * \sum (s_i - \text{promedio}(s))^2]$ , donde N: número de sistemas subestatales, n: número efectivo de partidos a nivel nacional, s: número efectivo de partidos a nivel subestatal. Para calcular el número efectivo de partidos tanto nacional como subestatal se utiliza la fórmula de Laakso y Taagapera (1979), basado en el cálculo de Fragmentación de Rae (1967), donde  $F = 1 - \sum (v_i)^2$ ,  $NEP = 1/(1-F)$  (Gibson & Suárez-Cao, 2007). Este índice calcula el nivel de congruencia que existe entre el NEP de las elecciones presidenciales y el NEP en cada uno de los municipios para las elecciones de alcalde, por año. Con ello se muestra en qué medida la competencia de uno y otro nivel se corresponden. Se busca visualizar si el sistema de partidos compete de manera similar en el nivel nacional y el nivel subestatal, a través de una medida comparativa de la estructura de la competencia partidista en los niveles nacionales y subestatales (Gibson & Suárez-Cao, 2010: 1-2). La ventaja del IC es que está diseñado especialmente para conocer las semejanzas y diferencias entre las unidades subestatales y el nivel nacional de la competencia.

El IC está conformado por la suma de dos subunidades de la medida de congruencia: 1) la diferencia promedio entre los NEP nacional y subestatal (estudia la interacción vertical o diferencia entre los resultados electorales en los niveles del sistema), así como 2) la varianza, que es la diferencia entre los NEP de las elecciones municipales (analiza la interacción horizontal que se produce entre las unidades subestatales, detalla como varía el NEP a lo largo del territorio analizado) (Gibson & Suárez-Cao, 2010: 12). Ambas partes del índice brindan información valiosa para el análisis (tabla V y gráfico I).

Honduras es el único país que durante todas las elecciones analizadas mantiene un IC estable y cercano a cero, es decir, la competencia electoral de Honduras en el nivel nacional y subestatal tiene un formato congruente. Tradicionalmente el sistema político hondureño se ha mantenido estable en un bipartidismo nacional. Esto también concuerda con la mayoría de las investigaciones sobre el sistema de partidos hondureño, donde se establece que “una manera en que la continuidad parece tener más peso que el cambio en Honduras es el continuo dominio de los dos partidos tradicionales.” (Taylor-Robinson, 2009: 473)

Lo mismo sucede en las últimas elecciones nicaragüenses, donde se observa que la competencia ha evolucionando hacia una mayor congruencia desde las elecciones de 2004-2006; en las presidenciales de ese año ganó el FSLN con Daniel Ortega y el bipartidismo nacional se consolidó durante su reelección en las elecciones 2008-2011, años en que aumenta considerablemente la congruencia del sistema nicaragüense<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> “El FSLN, adoptó características de una organización completamente institucionalizada, donde las actividades destinadas a asegurar su supervivencia e incrementar las cuotas del poder se impusieron a cualquier otra lógica. Respecto a la estrategia seguida por el FSLN para la “reconquista” del poder, es preciso señalar que este ha tenido la capacidad de mantener un notable desempeño en el juego electoral y una excelente capacidad de negociación con el resto de las élites políticas del país con el objetivo de una acumulación paulatina de cuotas de poder, y con un riesgo limitado de rebelión partidaria.” (Martí i Puig, 2008: 299)

Tabla V. Índice de Congruencia en América Central

País/Año	Diferencia promedio	Varianza	IC
<b>Guatemala</b>			
2003	0,05	2,75	<b>2,80</b>
2007	1,75	2,69	<b>4,44</b>
2011	0,25	1,93	<b>2,18</b>
<b>Honduras</b>			
2001	0,01	0,08	<b>0,09</b>
2005	0,00	0,06	<b>0,06</b>
2009	0,01	0,08	<b>0,09</b>
<b>El Salvador</b>			
1999-2001*	0,03	0,56	<b>0,59</b>
2003*-2004	1,91	0,58	<b>2,49</b>
2006*-2009	0,49	0,31	<b>0,79</b>
<b>Nicaragua</b>			
2000*-2001	0,27	2,18	<b>2,45</b>
2004*-2006	0,77	0,17	<b>0,94</b>
2008*-2011	0,01	0,08	<b>0,09</b>
<b>Costa Rica</b>			
2002	0,01	1,75	<b>1,76</b>
2006	0,02	2,82	<b>2,84</b>
2010	0,00	1,08	<b>1,08</b>

Fuente: Construcción propia con datos electorales.

\* Elecciones municipales.

En la segunda parte de década del 2000, los países centroamericanos han avanzado de una menor a una mayor congruencia en la competencia multinivel (disminución del IC). Tanto en El Salvador como Costa Rica en las últimas elecciones se observa una disminución de casi un punto en el índice. En Guatemala, también se produce una disminución de más de dos puntos, no obstante continúa siendo el país con mayor incongruencia en la competencia multinivel de la región. En general, el formato numérico de la competencia en toda la región, durante el período de estudio, es cada vez más semejante entre los niveles.

Costa Rica es uno de los países con competencia multinivel incongruente a lo largo de todo el período de estudio. La incongruencia de la competencia se debe principalmente a que los NEP de los cantones varían entre ellos, es decir no hay una inconsistencia de la competencia electoral en los municipios y esto se ve reflejado en la incongruencia del índice. Más adelante, se analizará cualitativamente el origen de la incongruencia, y si existen o no organizaciones políticas netamente locales que respondan a estas diferencias entre los niveles.

Guatemala es el país que tiene una competencia multinivel más incongruente en América Central. En este caso, ambos componentes del índice presentan niveles de incongruencia, es decir el índice expresa cómo existe diferencia tanto entre el NEP de

la competencia entre niveles como a lo largo de los municipios. Aún así la varianza tiene un peso un poco mayor en la incongruencia de la competencia multinivel guatemalteca, al igual que en Costa Rica, el formato numérico de la competencia multinivel guatemalteca tiene diferencias claras entre las unidades territoriales subestatales.

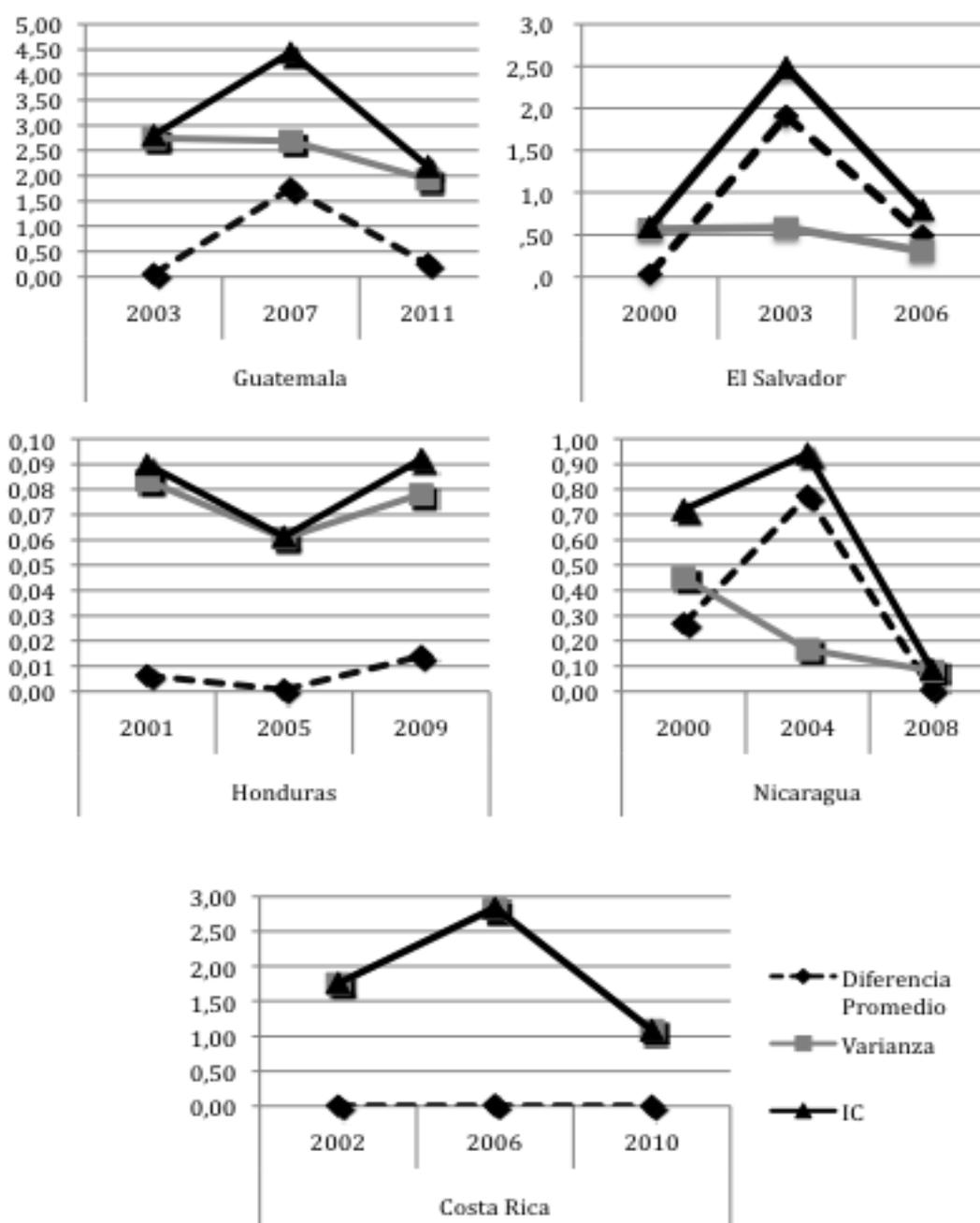
En el caso de El Salvador, a excepción de las elecciones 1999-2000 donde pesa más la varianza, en las últimos dos pares de elecciones ambos componentes del IC tienen un peso similar en la composición del índice. Así bien, existe variación en la fragmentación de la competencia, tanto entre los diversos municipios, como cuando se compara el NEP local con el nacional. Lo que se reflejaba en los dos primeros indicadores, al observar cómo la clasificación del formato de la competencia a nivel local no era el mismo que a nivel nacional.

En la última elección guatemalteca y en todas las elecciones costarricenses, el peso del índice cae sobre la varianza<sup>64</sup>. Aquellos países donde existe mayor incongruencia en la estructura de la competencia partidista se debe a las diferencias de los NEP entre los municipios del país y no tanto de las diferencias de la estructura de la competencia entre el nivel nacional y las unidades subestatales. En los casos analizados, la incongruencia es un producto de una competencia multinivel que se ha descentralizado y permite diversos actores y balances de poder a lo largo del territorio en las elecciones subestatales, como se comprobará más adelante al estudiar los actores locales. En este sentido, parece que lo interesante de analizar la competencia multinivel en sistemas unitarios radica en la necesidad de incluir lo local, ya que se observan particularidades que hasta ahora habían sido obviadas.

---

<sup>64</sup> La varianza se refiere a las diferencias del NEP entre los municipios en cada elección.

Gráfico I. Índice de Congruencia en América Central



Fuente: Construcción propia con datos electorales.

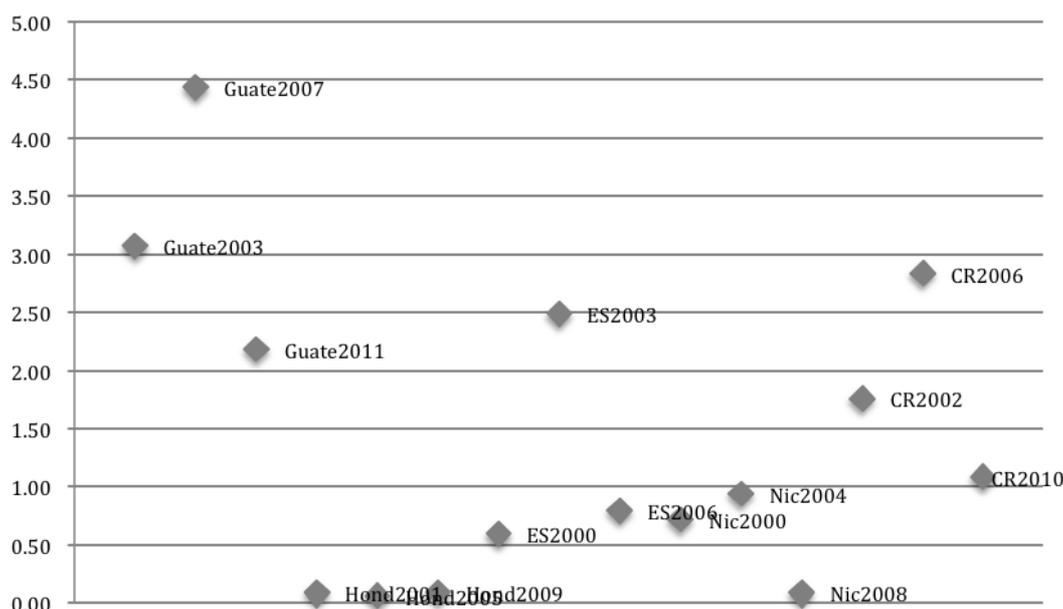
Se utilizan los años de las elecciones para alcaldes en caso de ser separadas de las presidenciales.

Los casos con una competencia multinivel congruente son aquellos en que el IC es menor a uno, mientras, los que tengan una competencia multinivel incongruente son aquellos donde el IC es mayor a uno (tabla V)<sup>65</sup>. Al describir la competencia

<sup>65</sup> Aunque el IC no cuenta con un tope, en el cálculo es necesario calibrarlo para determinar un punto en que el índice se vuelve demasiado alto, es decir incongruente. A partir de que el IC alcanza un punto la diferencia entre la fragmentación de la competencia, ya sea entre los dos niveles o a lo largo del territorio en las elecciones subestatales, es suficientemente alta para determinar los casos como incongruentes.

multinivel en América Central, se evidencia la riqueza de escenarios que presenta la región para este análisis: desde países con competencia electoral congruentes donde el IC es constantemente menor a uno –caso de Honduras donde el índice permanente establece a lo largo del período de estudio y donde la historia política deja clara la imposibilidad de nuevos actores de acceder a la competencia partidista-. También se identifican países incongruentes en todo el período de estudio en donde el IC se mantiene mayor a uno -Guatemala y Costa Rica- hasta países que han evolucionado a una competencia electoral congruente en la dimensión multinivel -como El Salvador y Nicaragua- (gráfico II). El caso de Guatemala además presenta un alto grado de fluidez en la oferta partidista que se viene acarreado desde antes de la transición a la democracia y que se ha observado tanto a nivel nacional como local, afectando claramente la incongruencia en la competencia multinivel<sup>66</sup>.

Gráfico II. Evolución comparada del Índice de Congruencia



Fuente: Construcción propia.

En la región centroamericana hay una riqueza de casos: países donde la competencia es congruente en todas las elecciones (Honduras), países donde más bien encontramos una competencia incongruente (Guatemala y Costa Rica) y países que

<sup>66</sup> En Guatemala “el sistema de partidos cambia con mucha rapidez y cabría preguntarse por qué no hay posibilidades de que los partidos se mantengan como opciones duraderas y articuladoras de intereses.” (Martínez Rosón, 2004: 2)

han transitado de una incongruencia a la congruencia (El Salvador y Nicaragua), es decir que la incongruencia ha variado de una elección a otra (tabla VI).

Tabla VI. Ubicación de los casos de acuerdo al Índice de Congruencia

	Casos
Congruentes	Honduras, Nicaragua 2004-2006 y 2008-2011, El Salvador 1999-2000 y 2006-2009
Incongruentes	Nicaragua 2000-2001, El Salvador 2003-2004, Guatemala, Costa Rica

Fuente: Construcción Propia.

Los indicadores sobre competencia revelan información interesante acerca de la competencia multinivel en América Central. De la misma manera, es importante conocer los partidos políticos que compiten en los diversos niveles para saber si existe una oferta partidista subestatal responsable de la incongruencia, en los casos en que se produce. A partir de la combinación del análisis del IC con el indicador de presencia de organizaciones políticas locales, es posible identificar en qué países centroamericanos existe una descentralización de la competencia.

### III.1.2 ¿Cuáles son las organizaciones políticas locales presentes en la competencia electoral centroamericana?

Una vez comparada la estructura numérica de la competencia entre los diferentes niveles, es importante conocer más a fondo a los actores políticos que compiten solamente en el nivel subestatal, para saber si la diferencia con el nivel nacional es únicamente una cuestión numérica o no. Para continuar con la descripción se procede a conocer en qué países existen organizaciones políticas locales<sup>67</sup>.

Desde la perspectiva territorial es posible encontrar tres tipos distintos de partidos políticos: a) los partidos nacionales: son aquellos que compiten tanto a nivel local como nacional, b) los partidos netamente nacionales: como su nombre indica, sólo compiten para puestos de elección nacional y c) las organizaciones políticas locales: que son aquellos actores que sólo compiten para puestos de elección municipal en uno o más municipios (Cascante, 2011: 8). El objetivo de esta sección es identificar las organizaciones políticas locales y conocer si la congruencia (o incongruencia) de la competencia se traduce en actores diferentes a nivel local. Para realizar la clasificación se utilizarán los resultados electorales, más allá de los

<sup>67</sup> Se utiliza el término organización política local que abarca a los diversos actores de la competencia en el nivel subestatal, no solo a los partidos políticos en *stricto sensu*.

nombres o denominaciones de las organizaciones políticas locales, ya que un actor puede crearse con un objetivo o denominación localista y trascender electoralmente a una competencia nacional, o simplemente no recibir votos.

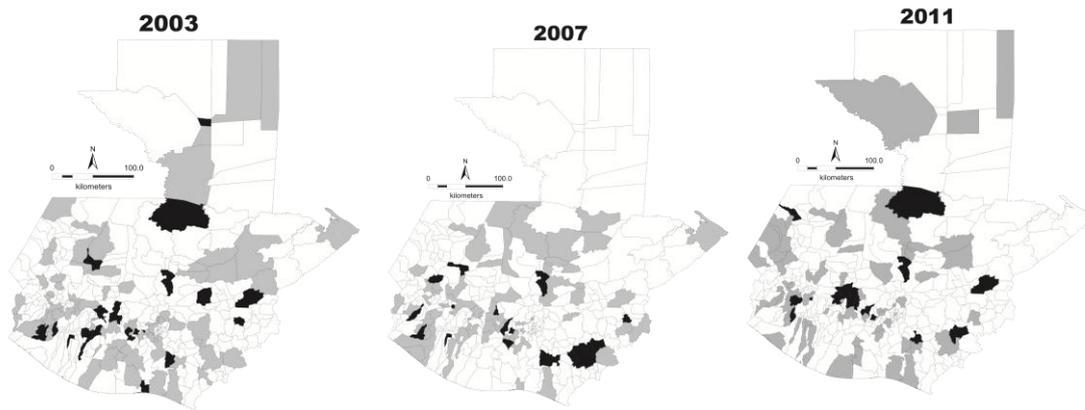
Se ha debatido mucho sobre la relevancia de los partidos pequeños. Sartori (2005) fue claro en que un partido tiene que tener suficiente fuerza electoral para ser relevante, lo que ha influido en contra del estudio de los partidos políticos locales, englobados anteriormente en la categoría de minoritarios. No obstante, en el espacio local muchas organizaciones políticas locales tienen fuerza electoral relevante, ya que compiten por el control municipal contra los partidos de carácter nacional.

La mayoría de las organizaciones políticas locales compiten en un solo municipio para cada elección (tabla VII). Aunque en principio el IC no sistematiza la información sobre la presencia de organizaciones políticas locales en la competencia, los países con un IC bajo -es decir, congruentes (Honduras y Nicaragua)- tienen pocas organizaciones políticas locales (figuras III y V). Mientras que aquellos países con un IC mayor a uno, en este caso Guatemala y Costa Rica, cuentan con un número mayor de organizaciones políticas locales (figuras II y VI). Esto parece intuitivo pero el caso de El Salvador comprueba que no, ya que de acuerdo con el IC el análisis del NEP y la clasificación de los formatos de competencia en los niveles, es incongruente en las elecciones de 2003-2004 (figura VI). Esto no se debe a la presencia de organizaciones locales de competencia subestatal, sino simplemente a una variabilidad en el NEP al compararlo entre los niveles y a lo largo del territorio. Es decir, aunque El Salvador presenta incongruencia de la competencia multinivel no se observa realmente una descentralización de la misma<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Esta característica de la competencia salvadoreña ya la había resaltado Artiga (2008: 15): “La estatización del sistema de partidos salvadoreño ha tenido implicaciones para la política de ámbito municipal, tanto en términos de competencia por el control de los gobiernos municipales así como de la gestión del gobierno municipal. La principal implicación ha sido la subordinación de la política municipal a la política nacional. Aquí reside un valladar para el fortalecimiento de los municipios ya sea por la vía del ejercicio de la autonomía municipal, reconocida por la legislación salvadoreña, o ya sea por la vía de la descentralización. Esto quiere decir que en las relaciones gobierno nacional–gobierno municipal no solo debe tomarse en cuenta el partido que controla cada uno de esos ámbitos de gobierno (si es el mismo o si es diferente) sino también el peso de los intereses de ámbito nacional (e incluso del centro, donde se decide lo nacional) por sobre los intereses locales.”

Figura II. Competencia multinivel en Guatemala



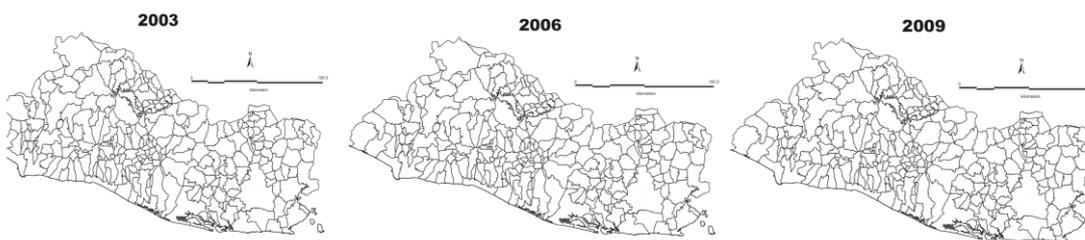
Fuente: Construcción propia con resultados electorales.  
Negro: alcaldías controladas por partidos locales.  
Gris: municipios donde compiten partidos políticos locales.

Figura III. Competencia multinivel en Honduras



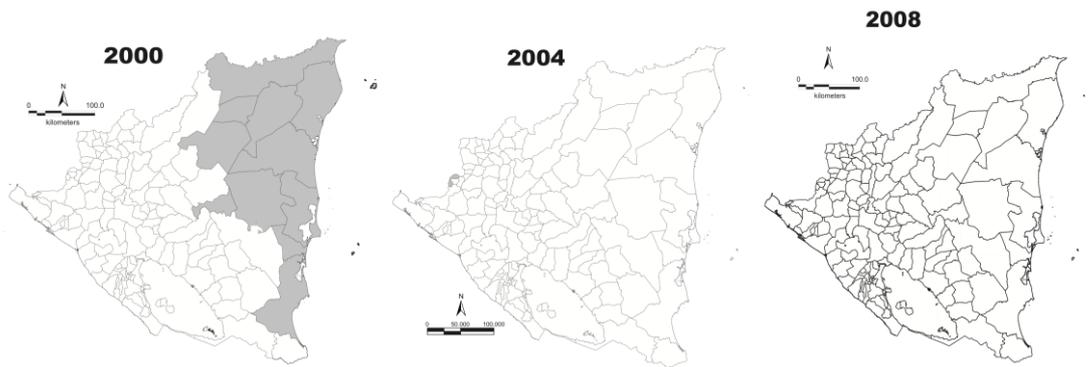
Fuente: Construcción propia con resultados electorales.  
Negro: alcaldías controladas por partidos locales.  
Gris: municipios donde compiten partidos políticos locales.

Figura IV. Competencia multinivel en El Salvador



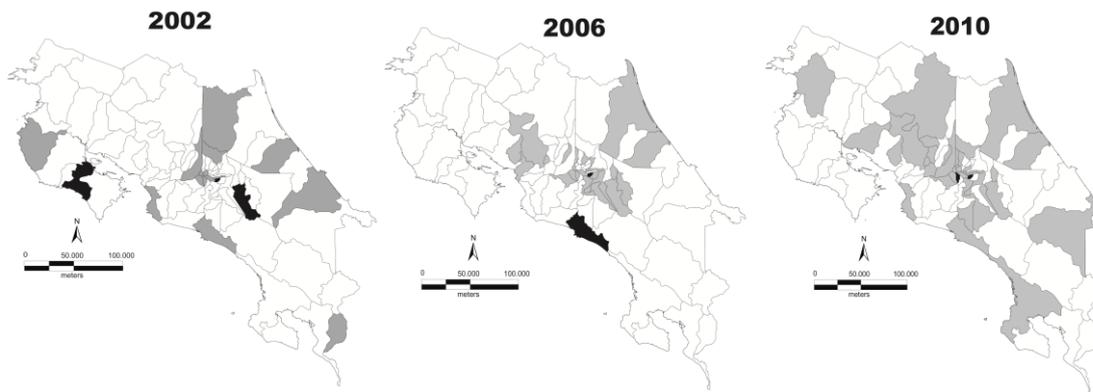
Fuente: Construcción propia con resultados electorales.  
Negro: alcaldías controladas por partidos locales.  
Gris: municipios donde compiten partidos políticos locales.

Figura V. Competencia multinivel en Nicaragua



Fuente: Construcción propia con resultados electorales.  
Negro: alcaldías controladas por partidos locales.  
Gris: municipios donde compiten partidos políticos locales.

Figura VI. Competencia multinivel en Costa Rica



Fuente: Construcción propia con resultados electorales.  
Negro: alcaldías controladas por partidos locales.  
Gris: municipios donde compiten partidos políticos locales.

La misma tendencia se observa en la cantidad de votos obtenidos por las organizaciones políticas locales (tabla VIII). Mientras que estas organizaciones en Guatemala y Costa Rica obtienen una mayor cantidad de votos y hasta ganan las alcaldías, en el resto de los países, cuando existen estas obtienen un porcentaje de votos mucho menor.

Tabla VII. Número de organizaciones políticas locales por país, año de elección y media de votos obtenidos\*

Ubicación en IC/ País/Año	Número de organizaciones políticas locales	Media del porcentaje de votos obtenidos por las organizaciones políticas locales	Cantidad de organizaciones que compiten en un solo municipio	Cantidad de organizaciones que compiten en más de un municipio
<b>Congruentes</b>				
<b>Honduras</b>				
2001	No hay	-	-	-
2005	No hay	-	-	-
2009 <sup>69</sup>	6	4,05	6	0
<b>El Salvador</b>				
2000	No hay	-	-	-
2003	No hay	-	-	-
2006	No hay	-	-	-
<b>Nicaragua**</b>				
2000	2	8,44	0	2
2004	1	1,05	1	0
2008	No hay	-	-	-
<b>Incongruentes</b>				
<b>Guatemala</b>				
2003	159	12,14	145	14
2007	128	15,75	16	12
2001	88	15,69	77	11
<b>Costa Rica</b>				
2002	20	17,74	20	0
2006	22	18,58	20	2
2010	35	20,64	32	3

Fuente: Construcción Propia.

\* Esta tabla es un resumen de la tabla I de los Anexos donde se presenta la lista completa de organizaciones políticas locales presentes en la competencia de cada país y el porcentaje de votos obtenidos.

\*\* Nicaragua ha sido ubicado como país congruente en referencia a las últimas dos elecciones.

Una de las diferencias claves que se encuentran entre las diversas organizaciones políticas locales es su naturaleza. En el caso costarricense, la mayoría son partidos políticos locales estables en el tiempo, mientras en el caso guatemalteco son comités cívicos que son organizaciones pensadas para tener una temporalidad limitada (cuestión que se desarrollará con más detalle adelante en el análisis del régimen electoral) y que reflejan el tipo de sistema político fluido que se ha desarrollado en Guatemala en todos los niveles de competencia. Al analizar esto con detalle (tabla VIII) se observa que, tanto en Guatemala como en Costa Rica, el

<sup>69</sup> Para Ajenjo Fresco (2007) Taylor-Robinson (2009) estos pequeños cambios evidencian un camino hacia el cambio político en Honduras, no obstante Castellanos (2006: 1) y Paz Aguilar (s/f: 9) los reconocen pero establecen que no son indicios reales de una modificación del escenario político tradicional a corto plazo.

porcentaje de organizaciones políticas locales que se mantienen en más de una elección es similar<sup>70</sup>.

Tabla VIII. Cantidad de organizaciones políticas locales presentes en más de una elección\*

País	Cantidad de organizaciones políticas locales presentes en más de una elección	Porcentaje del total de organizaciones	Cantidad de organizaciones políticas locales presentes en más de una elección consecutiva
Guatemala	63	16,8	55
Honduras	0	0	0
El Salvador	0	0	0
Nicaragua	3	25	3
Costa Rica	14	18,18	12

Fuente: Construcción propia.

\*Esta tabla es un resumen de la tabla II de los Anexos donde se presenta la lista completa de organizaciones políticas locales presentes en más de una elección y los años en que compiten.

Aunque el IC no brinda información sobre los diversos actores que compiten para las elecciones locales, en los casos analizados se evidencia que sí existe una relación entre la presencia de partidos políticos locales y la incongruencia de la competencia multinivel. A esta relación se le denomina descentralización de la competencia, ya que la competencia multinivel se compone de diversos elementos a nivel local (un IC alto sumado a la presencia de organizaciones políticas locales) no necesariamente refleja la dinámica de la competencia a nivel nacional.

Es importante llamar la atención sobre la necesidad de complementar el IC con el estudio de los actores locales. En el caso salvadoreño, de no haberse realizado la segunda parte de la descripción se pensaría que existía una descentralización de la competencia cuando en verdad no la hay, ya que no existe competencia de organizaciones políticas locales, simplemente se presenta incongruencia en el formato de la competencia pero con los mismos actores, aunque en realidad los partidos políticos con más éxito en los municipios son ARENA y el FMLN.

El impacto real que pueden alcanzar los partidos políticos locales es lograr atraer una mayor atención hacia el municipio, devolviéndole la importancia que tienen como centro de gestión de la política local. Esto se logrará en la medida en que dichas organizaciones políticas amplíen las bases de la participación social, integrando sectores sociales que discrepan o no apoyan a los partidos nacionales o hegemónicos (Calderón Suárez, 2007: 29). La particularidad que tienen los

<sup>70</sup> Para el caso costarricense se ha especulado sobre la posibilidad de que los partidos políticos locales se hayan institucionalizado en el tiempo (Cascante, 2011: 13). Valdría la pena ampliar esta hipótesis para incluir a las organizaciones políticas locales guatemaltecas, que también logran mantenerse a lo largo del tiempo aunque legalmente fueron pensadas como organizaciones temporales.

organismos políticos locales es generar disenso desde nuevas plataformas de gobierno para agrupar a los ciudadanos en un espacio más cercano a ellos, creando así una mayor pluralidad política en los diferentes niveles, sin que esto necesariamente atente contra la gobernabilidad.

Una vez analizados los actores es posible formular una tipología de la competencia multinivel en América Central (tabla IX). La misma presenta los casos de acuerdo a su ubicación con respecto a la información empírica de los indicadores (congruencia y presencia de organizaciones políticas locales). Con el análisis de los casos centroamericanos encontramos tres de las cuatro posibles tipologías. Aquella donde no se encuentra caso es prácticamente imposible que se produzca ya que implicaría una competencia multinivel congruente -con el mismo formato de la competencia entre los niveles- pero con presencia de actores políticos locales.

La primera tipología posible denominada “competencia centralizada” es aquel escenario donde el índice de congruencia es alto y no se presentan organizaciones políticas locales, este caso es claramente el de Honduras, aunque también se encuentran las elecciones de El Salvador 1999-2000 y 2006-2009, y las últimas dos de Nicaragua. En la segunda tipología se ubican las elecciones de 2003-2004 de El Salvador y las de 2000-2001 de Nicaragua<sup>71</sup>, en este caso se observa que aunque existe incongruencia en la competencia no constan organizaciones políticas locales<sup>72</sup>.

Tabla IX. Categorización de los casos de acuerdo al tipo de competencia

	Congruentes	Incongruentes
No organizaciones políticas locales	<b>Competencia centralizada</b> Honduras, Nicaragua 2004-2006 y 2008-2011 y El Salvador 1999-2000 y 2006-2009	El Salvador 2003-2004, Nicaragua 2000-2001
Organizaciones políticas locales		<b>Competencia descentralizada</b> Guatemala, Costa Rica

Fuente: Construcción Propia.

<sup>71</sup> Para Dye (2000: 5) el poder en Nicaragua se encuentra “excesivamente centralizado”. Es claro que los procesos de toma de decisiones en este país se realizan de manera jerarquizada y clientelista, lo que no sólo evidencia centralización sino caudillismo.

<sup>72</sup> En el caso nicaragüense en el 2000 existen tres partidos políticos locales que obtienen votos para las alcaldías y en el 2004 nueve. En Honduras seis en el 2009. A diferencia de Costa Rica donde en el 2002 se encuentran veinte partidos políticos locales, en el 2006 veintidós y en el 2010 treinta y cuatro, para observar estos datos con más detalles referirse a la tabla I de los Anexos. En Guatemala en el 2003 ciento cincuenta y nueve, en el 2007 ciento veintiocho y en el 2011 ochenta y ocho. Aunque es difícil determinar qué número de partidos políticos es suficiente debido a la diferencia en el número de municipios que existen en los diversos casos, las diferencias presentes aquí son claras.

La tercera categoría se denomina “competencia descentralizada” e incluye presencia de organizaciones políticas locales aunado a un IC incongruente. Es un indicador del grado de descentralización de la competencia en América Central y se refleja en la diferenciación de la fragmentación de la competencia local con la nacional en los casos de Costa Rica y Guatemala. Es claro que en estos países la competencia a nivel local tiene un impacto más importante, tanto en las elecciones como en la toma de decisiones, ya que existen actores que compiten solamente en este nivel y atraen mayor atención a la política netamente local.

La hipótesis de esta investigación es que la descentralización de la competencia representa un tipo de competencia partidista pluralista que no necesariamente genera ingobernabilidad, ya que permite una diversidad de actores en lo que De Remes (1999: 225) denomina “gobiernos yuxtapuestos”<sup>73</sup>; este autor pretende: “demostrar cómo la política local, y en particular los procesos electorales locales, pueden contribuir paso a paso a la democratización del sistema político”. Adicionalmente llega a la conclusión de que a pesar de la centralización de la política en los países latinoamericanos no se ha logrado “eliminar todas las fuentes de disenso y pluralidad”. La pluralidad política en los espacios locales es beneficiosa para la calidad de la democracia, ya que genera un enriquecimiento del debate local sin necesariamente producir ingobernabilidad, debido a la independencia administrativa que existe entre los niveles y que permiten fomentar mayor transparencia cuando se producen gobiernos yuxtapuestos de diversos partidos.

La descentralización de la competencia ofrece una mayor pluralidad de actores, es decir, un número de actores que formen parte del proceso de toma de decisiones y que generen relevancia en la competencia política local, sin necesariamente caer en los problemas de ingobernabilidad que pueden haber en el congreso, debido a la independencia de las municipalidades como entes de toma de decisiones a nivel subestatal<sup>74</sup>. Esta pluralidad de la competencia vertical es un tema relevante para analizar en países unitarios, como los centroamericanos, para conocer la diversidad de la competencia.

---

<sup>73</sup> “Gobiernos yuxtapuestos como aquellos municipios que son controlados por un partido diferente del partido que gobierna el estado.” (De Remes, 1999: 230) Este análisis se realiza pensando en sistemas federales, no obstante la evidencia presentada en este capítulo es clara en que también se pueden producir en sistemas unitarios como los centroamericanos.

<sup>74</sup> El análisis causal del impacto de la descentralización en la descentralización de la competencia multinivel se estudiará más adelante.

La descripción realizada en esta sección ayuda a comprender la necesidad de más estudios y desarrollar mayores herramientas de análisis para incluir “lo multinivel” en el estudio de los sistemas de partidos. Anteriormente se había desechado el análisis de los partidos políticos pequeños debido a la insignificancia que pueden tener en las elecciones nacionales, no obstante los mismos pueden jugar un papel importante en el espacio local, sin traer consigo los resultados negativos de una gran cantidad de partidos políticos en el espacio legislativo.

Este capítulo ha explorado la competencia multinivel centroamericana desde dos aristas relevantes: las similitudes o diferencias que existen entre el formato de la competencia en los niveles y la presencia de organizaciones políticas locales, para contestar a la pregunta descriptiva plantada anteriormente y que ha ayudado a conocer que en América Central existen países con descentralización de la competencia. A continuación se analiza el impacto que tiene la legislación electoral sobre la competencia multinivel y si puede o no fomentar la descentralización de la misma.



#### IV. Impacto legislación electoral en América Central sobre la descentralización de la competencia

Los estudios de los sistemas de partidos en América Central son pocos y la mayoría de las investigaciones se limitan a conocer el impacto que tuvieron las transiciones a la democracia en la configuración de los sistemas de partidos (Bendel, 1993; Artiga, 2000). La presente investigación busca trascender estos estudios y explorar otras variables, institucionales, de reforma del Estado y sociológicas, para conocer aspectos de los sistemas de partidos actuales centroamericanos.

Es claro que la herencia de la organización política centroamericana es unitaria y centralista<sup>75</sup>. Como consecuencia, la política territorial ha quedado relegada a un segundo plano aunque se presenten clivajes territoriales<sup>76</sup>. No obstante, las políticas de reforma del Estado a favor de la descentralización y el desencanto con la forma de hacer política tradicional han revitalizado el espacio local de competencia por los gobiernos municipales y han renovado la importancia de estudiar de nuevo la política desde una perspectiva territorial.

Desde la perspectiva territorial, Duverger (2002:) estipula que pueden existir tanto sistemas de partidos centralizados como descentralizados. Esto depende de diversos factores; en esta investigación se ha seleccionado el análisis de las reglas del juego y los procesos de descentralización para conocer las explicaciones de uno u otro tipo de sistema desde la perspectiva multinivel<sup>77</sup>.

“La elección de los sistemas electorales es importante porque éstos producen graves consecuencias políticas, especialmente sobre el número de partidos políticos y la composición de las asambleas y los gobiernos” (Colomer, 2004: 25). Pero también

---

<sup>75</sup> “Bajo esta línea de pensamiento se argumenta que la excesiva presencia e intervención del Estado centralista en la vida económica y política de una sociedad limita y condiciona tanto la iniciativa local y privada como la participación de la comunidad en la identificación y definición de sus propias necesidades.” (Alvarado Salas & Esquivel Alfaro, 2002: 3)

<sup>76</sup> “Esto sin referirnos a la composición de la sociedad que, con respecto al caso costarricense, es cualitativamente diferente, con un determinado tipo de composición cultural y étnica; en contraste con Guatemala que posee un componente indígena mayoritario. En cada uno de los territorios de los respectivos Estados centroamericanos, el fenómeno parece repetirse a otra escala: las hegemonías de los grupos de comerciantes guatemaltecos sobre el resto de ese territorio, la de lo añileros de San Vicente y San Salvador o del Valle Central en Costa Rica, se construyeron no sin disputas en un largo proceso de forzosa integración territorial. Las disputas sobre la hegemonía en este proceso pueden ejemplificarse con la rivalidad entre León y Granada, en el caso de Nicaragua; entre San Pedro Sula y Tegucigalpa, en Honduras y entre Los Altos y Guatemala.” (Poitevin & Sequén-Mónchez, 2002: 39)

<sup>77</sup> “Hasta ahora el estudio de los sistemas subestatales ha sido el “hijo adoptivo” de los análisis de sistemas de partidos y las dinámicas electorales fuera del nivel nacional se han mantenido pobremente teorizadas. Así que se sabe relativamente poco sobre la manera en que diferentes sistemas de partidos dentro de una país se relacionan entre sí.” (Harbers, 2010: 192)

son una consecuencia de la realidad política de cada país debido a los intereses de las élites y la búsqueda de estas por mantener el poder.

Este capítulo se centra en conocer los principales indicadores institucionales que explican las diferencias entre los sistemas de partidos centroamericanos, en una región de estructura política unitaria, a través del análisis comparado de las reglas del juego que regulan la competencia, el acceso de los partidos y el tipo de régimen que estas han determinado. De acuerdo con Duverger (2002: 232), las reglas de competencia orientan el sentido en que se estructuran los partidos en un país y es uno de los factores más importantes para comprender un determinado sistema de partidos. Se explora el efecto de las diferencias entre los regímenes electorales sobre los partidos y los sistemas de partidos centroamericanos. El contenido central es que pueden existir reglas del juego restrictivas que limiten la entrada de actores locales o, al contrario, sistemas políticos flexibles que permitan y fomenten la descentralización de la competencia.

En este escenario “el municipio es equivalente al Estado. La municipalidad, es el equivalente al gobierno” (Mora Alfaro, 2009: 17), con esta cita se entiende la renovada importancia que presenta el gobierno subestatal en Estados unitarios donde las unidades de gobierno intermedias no son importantes políticamente.

Las reglas del juego que aquí interesan analizar son aquellas que afectan a las agrupaciones políticas de carácter local –permanentes o temporales- para saber si se les permite o no presentar candidatos a puestos de elección pública y si existen facilidades para lograr alcanzar esas cuotas de poder y así intentar incidir en el funcionamiento del sistema político de acuerdo a los intereses específicos que representan o si por el contrario los regímenes electores son instituciones restrictivas.

De acuerdo con Javed Burki et al. (1999: 3) el gobierno subestatal elegido por la población “es la forma más ambiciosa, y quizás la más riesgosa, de las tres formas de reforma estructural que se están produciendo en la región”, ya que modifica directamente el tipo de comportamiento político que se puede producir, ya que mayor participación local también implica una mayor presión a favor de los gobiernos subestatales “desde abajo”. La descentralización es así un cambio revolucionario en la forma de hacer política, gobierno y participación.

La mayoría de las investigaciones existentes en este sentido han analizado el impacto que se produce sobre la (des) estatización de los partidos y los sistemas de partidos, a diferencia de la presente que busca conocer el impacto sobre el sistema de partidos a través de la introducción en la competencia de actores netamente locales, lo que no necesariamente tiene que afectar la estatización de los partidos que compiten en el espacio para los puestos de elección a nivel nacional. (Cascante, 2010)

La descentralización de la competencia es una manifestación de un proceso de realineación de los electorados locales, cuando los votantes tienen la posibilidad de elegir a los representantes de los gobiernos locales dentro de una oferta distinta a aquella en el nivel nacional. Esto se ha tornado evidente en los sistemas federales<sup>78</sup>, pero hasta ahora no tanto en los unitarios.

Algunas líneas de estudio estipulan que existen múltiples sistemas de partidos en los diferentes niveles de gobierno (Ocaña & Oñate, 2000; Harbers, 2010). Con respecto a esto esta investigación considera que realmente sólo existe un sistema de partidos que puede estar centralizado o descentralizado dependiendo del tipo de competencia que se produzca y los actores que se presentan como parte de esta. La descripción del sistema de partidos centroamericana desde la perspectiva multinivel permite observar que es posible que se produzca una descentralización de la misma en países unitarios y el presente capítulo pretende conocer las relaciones causales que hay entre esta y las instituciones electorales.

El nivel local cobra relevancia a partir de la elección directa de los ejecutivos y legislativos municipales a ese mismo nivel, esto representa un reto para los partidos políticos tradicionales de corte nacional y una oportunidad para los actores locales que se convierten en nuevos grupos de presión con una agenda a favor de la descentralización y de empoderar el nivel local, lo cual se vuelve en un espacio político codiciado<sup>79</sup>. Se han producido diversas iniciativas a favor de las elecciones

---

<sup>78</sup> “Las elecciones autonómicas y las Asambleas que se eligen a través de ellas han dejado de ser sólo un laboratorio dónde ensayar lo que ocurriría en las generales, laboratorio en el que los principales partidos políticos se miden antes de entrar en las elecciones de ámbito estatal. Tanto la articulación espacial del sistema de político como la entidad y especificidad propias que han cobrado esas instituciones han acabado teniendo su reflejo en las dinámicas de la competición político-partidista de cada Comunidad: en algunas de ellas han adoptado características y perfiles peculiares y distintos de los registros en la competición estatal, al disputar en su seno, con los partidos de ámbito estatal, alguno de ámbito regionalista o nacionalista, que desplaza de los primeros puestos en el apoyo de los ciudadanos a aquellos.” (Ocaña y Oñate, 2000: 184)

<sup>79</sup> “Una de las razones fundamentales, por las cuales los ciudadanos se motivan a participar en agrupaciones políticas locales, es para poder ejercer acciones directas y tomar decisiones respecto de la

locales, no obstante, la realidad es que una vez que estas se separan de las nacionales todavía no logran atraer una gran participación de las comunidades, lo que se evidencia en los altos niveles de abstencionismo.

Una vez enmarcada la discusión sobre la temática de los límites institucionales de los países y el impacto sobre la descentralización de la competencia, es pertinente pasar a analizar con detalle la ley electoral de cada uno de los países en los temas que atañen la participación de organizaciones políticas locales.

### V.1 La legislación electoral y los partidos políticos locales

La definición de sistema electoral de Nohlen (2003: 63) y a la que se adscribe esta investigación es: “los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible con (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etc.)”. Es claro que los sistemas electorales son utilizados para legitimar el sistema político vigente, en una estructura política tradicional centralista los sistemas electorales respaldan esta visión del Estado. No obstante, puede existir alguna flexibilidad para que se produzca una competencia descentralizada y esto es lo que devela el presente capítulo.

Las reglas electorales existen para alcanzar “orden, estabilidad, legitimidad y confianza en el sistema de elección” (Calderón Suárez, 2007: 34), son una serie de limitaciones a las que deben someterse los diferentes actores políticos, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones del Estado y la ciudadanía. El sistema electoral se traduce en un conjunto de “reglas del juego” a las que deben someterse las diversas partes implicadas en el proceso electoral.

La legislación electoral es un aspecto central para conocer las razones de la existencia de la descentralización de la competencia y el por qué de las posibles diferencias que se han identificado en los países centroamericanos. La hipótesis principal que se explora en este capítulo es que la posibilidad de participar políticamente a nivel local es una condición necesaria para que se facilite la descentralización de la competencia, así como determinar si otros factores –

---

clase de comunidades que desean. Sin embargo estos ciudadanos han comprendido que es necesario acceder al poder político para alcanzar sus objetivos.” (Calderón Suárez, 2007: 19)

flexibilización en trámites de inscripción o cancelación de partidos locales, financiamiento y elecciones separadas- van a ser no sólo necesarios sino suficientes para que esta se produzca<sup>80</sup>.

Antes que nada es importante recordar que los países con descentralización de la competencia en América Central son Guatemala y Costa Rica, estos países presentan una incongruencia en el número efectivo de partidos al observar el nivel nacional y el municipal de competencia y la presencia de actores políticos locales que ganan puestos de elección en el nivel subestatal (alcaldías).

De igual manera, en América Central se evidencian diversos grados de permisividad legal para la competencia de organizaciones políticas locales (tabla XVI); en Guatemala, Honduras y Costa Rica existe la posibilidad de ingresar a la arena electoral local sin tener que participar en las elecciones nacionales, es decir la legislación abre el portillo a los actores locales para que se inscriban y participen directamente en las municipalidades. En los casos de Nicaragua y El Salvador, la Ley y el Código Electoral respectivamente, establecen que no es posible, es decir, no existen contingencias para que los actores políticos locales inscriban candidaturas, específicamente para los puestos de elección subestatal. La concepción de los partidos políticos se encuentra vinculada con la visión nacional de la competencia.

Que se den las condiciones formales para competir electoralmente en el ámbito local es una condición necesaria para que se produzca la descentralización de la competencia, ya que esta implica la presencia o ausencia de actores políticos locales; sin ellos solamente se puede producir incongruencia en la competencia como en El Salvador 2003-2004 y Nicaragua 2000-2001.

Tabla X. Permisividad legal para la participación local

País	Permisividad	Ley Electoral
Guatemala	Sí	Ley Electoral y de Partidos Políticos Art. 97-99
Honduras	Sí	Ley de Partidos y de las Organizaciones Políticas Art. 130
El Salvador	No*	Código Electoral Art. 159
Nicaragua	No**	Ley Electoral Art. 65
Costa Rica	Sí	Código Electoral Art. 51

Fuente: Construcción propia.

\* Aunque el Código Electoral no lo estipula así se ha interpretado la Ley.

\*\* Sólo en las regiones Autónomas de la Costa Atlántica a partir del año 2000.

<sup>80</sup> “La existencia de partidos políticos emergentes; simultaneidad de elecciones nacionales y locales; elección directa de alcaldes y representantes municipales; dependencia financiera; financiamiento y regulaciones; si los partidos políticos actualmente activos tienen en agenda política el tema de la descentralización; deben considerar las reformas a la Ley Electoral o de partidos políticos relacionadas; existencia de un sistema de documentación fiable y un padrón electoral depurado y actualizado, entre otros.” (Calderón Suárez, 2007: 30)

El caso de El Salvador es interesante, ya que todos los partidos son nacionales. No obstante la Ley no lo establece:

Aunque no hay una restricción legal explícita sobre esta materia, la interpretación que se hizo de la disposición sobre los requisitos para inscribir a nuevos partidos políticos fue nacional. El Código Electoral establecía durante el periodo 1994-2006 el requisito de presentar un total de firmas de afiliados al nuevo partido equivalente a un porcentaje de votos válidos desde el 1% hasta el 3%, siempre se le interpretó del total nacional de votos válidos y no del total de votos válidos de la circunscripción donde el nuevo partido desearía competir. Esta manera de interpretar la disposición legal del Código Electoral ha impedido la existencia de partidos de ámbito municipal o departamental; de partidos que compitieran solo a nivel municipal o departamental. (Artiga, 2008: 14-15)<sup>81</sup>

Así, en El Salvador, aunque expresamente la Ley no limita la participación de organizaciones políticas locales, en la práctica la legislación se ha interpretado favoreciendo la competencia nacional y limitando la dinámica local a los mismos actores.

El otro caso negativo es el de Nicaragua, donde la Ley Electoral limita la creación de partidos políticos locales excepto en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, ya que no hace diferenciación de requisitos en la inscripción de estos con respecto a los partidos de carácter nacional, imponiendo así exigencias imposibles para partidos que sólo quieran participar de los comicios locales<sup>82</sup>. En este caso la

---

<sup>81</sup> “La barrera electoral para la inscripción de partidos está contenida en el artículo 159 del Código Electoral. El mismo fue reformado varias veces. Así, la versión original que data de 1993 establecía que: “Los nuevos Partidos Políticos para inscribirse deben contar con tres mil afiliados por lo menos en toda la República. La adhesión al Partido formulada por el ciudadano apto para ejercer el sufragio, se hará en el libro de afiliación respectivo”. En 1996 fue reformado por primera vez. El nuevo texto establece que: “Los Partidos Políticos para inscribirse deben de contar con un número de afiliados equivalente al dos por ciento del total de votos emitidos de la última elección Presidencial; la adhesión al partido formulado por el ciudadano apto para el sufragio, se hará en el libro de afiliación respectivo”. En 1999 volvió a ser reformado elevándose el porcentaje de votos que serviría de base para establecer el número de afiliados requerido: “Los partidos políticos para inscribirse deben contar con un número de afiliados equivalente al tres por ciento del total de votos emitidos de la última elección Presidencial; la adhesión al Partido formulado por el ciudadano apto para ejercer el sufragio, se hará en el Libro de Afiliación respectivo.” Finalmente, en diciembre de 2007 se aprobó una nueva reforma a este artículo: “Los Partidos Políticos para inscribirse deberán contar con al menos cincuenta mil afiliados; la adhesión al Partido formulada por el ciudadano apto para ejercer el sufragio, se hará en el libro de afiliación respectiva.” (Artiga, 2008: 15)

<sup>82</sup> “Requisitos para inscribir partidos políticos: 6) Constituir Directivas Nacionales con un número no menor de nueve miembros. 7) Constituir Directivas Departamentales y de las Regiones Autónomas

única diferenciación que se realiza es con respecto a una unidad territorial específica (Regiones Autónomas de la Costa Atlántica) e incluye tanto al nivel municipal como al intermedio, generando diferencias de competencia entre los territorios. En este espacio sí se han presentado partidos políticos locales y han ganado alcaldías en el 2000 y en el 2004 (por ejemplo el Partido Indígena Multiétnico y el Partido Movimiento de Unidad Costeña).

Parece claro que en Nicaragua, cuando se permite, se presentan partidos políticos de corte local para competir en las elecciones municipales que no están interesados en el espacio nacional sino netamente en los gobiernos subestatales. No obstante, el bloqueo que establecen las reglas del juego ha limitado que esto se produzca y en las últimas elecciones no se observan ningún caso de partidos locales que ganen alcaldías, ni siquiera en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, lo que limita la posibilidad de que se dé descentralización de la competencia.

En ambos casos, El Salvador y Nicaragua, las limitaciones no perciben la importancia de diferenciar la regulación de inscripción de los partidos políticos (u otro tipo de organización política local) a niveles inferiores a lo nacional. Queda claro que sin una flexibilización para la inscripción de partidos políticos locales no se puede dar una verdadera arena de competencia subestatal con actores diferenciados, aunque se pueda elegir directamente a estos puestos.

Mirando con detenimiento la ley Electoral, sólo en el caso de Costa Rica se hace aclaraciones entre partidos políticos nacionales, provinciales y locales<sup>83</sup>. Incluso

---

conforme a la División Político Administrativa, con un número no menor de siete miembros. 8) Constituir Directivas Municipales, con un número no menor de cinco miembros, en todos los municipios del país. 9) Presentar documento debidamente autenticado que contenga el respaldo de al menos el tres por ciento (3%) de firmas de ciudadanos, correspondiente al total de registrados en el Padrón Electoral de las últimas elecciones nacionales. En las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica podrán formarse partidos regionales, cuyo ámbito de acción estará limitado a sus circunscripciones. Los requisitos serán los mismos establecidos para los partidos nacionales, pero remitidos a la división político administrativa de las Regiones Autónomas. En el caso de las organizaciones indígenas para que formen los partidos regionales se respetará su propia forma natural de organización y participación. Los partidos regionales podrán postular candidatos para Alcaldes, Vicealcaldes y Concejales Municipales y para Concejales y Diputados de las Regiones Autónomas” (Art. 65, Ley Electoral). “La ley también elimina el anterior derecho a organizar “inscripciones populares” para alcaldes.” (Dye, 2000: 9).

<sup>83</sup> “Ámbito de participación electoral de los partidos políticos. Los partidos políticos tendrán carácter nacional cuando se inscriban para la elección a Presidente y Vicepresidente de la República, a una asamblea constituyente, la elección de diputadas y diputados o los cargos municipales en todo el territorio. Los partidos políticos tendrán carácter provincial cuando se propongan intervenir solamente en la elección de diputadas y diputados o cargos municipales de la provincia. Los partidos políticos tendrán carácter cantonal cuando se inscriban únicamente para participar en la elección de cargos municipales del cantón. El partido político a escala nacional se entenderá que lo está a escala provincial

en cantones que son densos centros urbanos la aplicación de la norma es aún más flexible para la creación de partidos políticos nacionales sobre los locales<sup>84</sup>. Es decir, en municipios con alta población se puede inscribir más fácilmente un partido nacional con el objetivo de competir solamente a nivel local.

Es evidente que la existencia de elecciones subestatales y la permisividad de la competencia es necesaria pero no basta para que se produzca descentralización de la competencia. Es decir, es una condición necesaria pero no suficiente; para que exista descentralización de la competencia hace falta generar incentivos y mecanismos para fomentar la participación en organizaciones políticas no-tradicionales de carácter local.

La literatura especializada sobre regímenes electorales sugiere diversos indicadores, como la flexibilidad para la inscripción y cancelación de partidos políticos locales, el financiamiento de los mismos y separar las elecciones nacionales de las locales. En este caso se ha excluido del análisis la fórmula electoral, ya que no se encuentra una variación entre los casos para la elección de alcalde, que es la que aquí atañe a la investigación.

En los países centroamericanos todos los alcaldes son elegidos por mayoría simple; aunado a los altos niveles de abstencionismo y la poca relevancia política que mantienen los gobiernos locales, es claro que la mayoría de las municipalidades genera gobiernos locales minoritarios. Las reglas de mayoría son fórmulas excluyentes de por sí, a diferencia de las de representación proporcional que buscan ser más incluyentes.

No obstante, la pregunta continúa: ¿por qué se eligen organizaciones políticas locales para las alcaldías? Cox (1997) ha debatido con respecto al voto estratégico a favor de los partidos pequeños en los congresos y de las fórmulas de representación proporcional. En el nivel local parece que los electores no sienten que desperdician su voto al votar por partidos locales para las alcaldías y concejos municipales.

---

y cantonal en todas las provincias y cantones del país” (Código Electoral, 2009 Art. 51). Aunque el Código Electoral fue reformado recientemente esta norma se mantiene del Código anterior.

<sup>84</sup> En algunos casos la norma puede ser “un contrasentido, puesto que en algunos casos, como en la provincia de San José, que cuenta en la actualidad con más de 800,000 electores inscritos, resulta más fácil inscribir un partido a nivel nacional que provincial.” (Hernández Valle, 2000: 14)

Tabla XI. Indicadores en la ley electoral sobre participación local en América Central

Regulación/País	Guatemala	Honduras	El Salvador*	Nicaragua**	Costa Rica
Permite la participación de local	Sí***	Sí****	No	No	Sí
Flexibiliza los trámites de creación y cancelación de partidos	Sí	No	No	No	Sí*****
Se brinda financiamiento estatal a los partidos políticos locales	Sí	No*****	No	No	Sí
Elecciones separadas de las nacionales	No	No	Sí	Sí	Sí

Fuente: Construcción propia con base en la legislación electoral de cada uno de los casos.

\* Aunque el Código Electoral no lo estipula así se ha interpretado la Ley.

\*\*Sólo se permite la competencia, se flexibilizan los trámites y se financia a los partidos que compitan en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.

\*\*\*En el caso guatemalteco se trata de comités cívicos electorales.

\*\*\*\*En el caso hondureño se permiten las candidaturas independientes.

\*\*\*\*\* Especialmente en el nuevo Código Municipal.

\*\*\*\*\* Sólo si ganan las alcaldías.

Observar los indicadores de la tabla XI permite determinar una de las principales diferencias entre Costa Rica, Guatemala y Honduras, países que admiten la competencia de partidos políticos a nivel local, la cual es que: mientras en Costa Rica la ley electoral es blanda en cuanto a la inscripción de partidos políticos locales, en Guatemala la flexibilidad radica en torno a la figura de comités cívicos electorales, la única diferencia entre estos y los partidos políticos es que, de acuerdo a la Ley Electoral, son consideradas como organizaciones políticas de carácter temporal<sup>85</sup>. En Honduras se permiten las candidaturas independientes<sup>86</sup>, las cuales, de acuerdo a lo

<sup>85</sup> Entre los artículos más importantes con respecto a la constitución de los comités cívicos están:

Art. 97. Concepto. Los comités cívicos electorales son organizaciones políticas de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular, para integrar corporaciones municipales.

Art. 98. Función de los comités. Los comités cívicos electorales cumplen la función de representar corrientes de opinión pública, en procesos electorales correspondientes a gobiernos municipales.

Art. 99. Requisitos para la constitución de comités cívicos electorales. Mientras que todo el Capítulo III establece el proceso de inscripción de los mismos y el Capítulo IV las razones para la disolución y finalmente sobre el financiamiento el Art. 101. Normas supletorias para su organización y funcionamiento. Las normas que rigen la organización, financiamiento, fiscalización y funcionamiento de los partidos políticos serán aplicables a los comités cívicos electorales en defecto de normas expresas relativas a éstos (Ley Electoral y de Partidos Políticos, 2011).

<sup>86</sup> En el caso hondureño los artículos de la Ley Electoral que regulan las candidaturas independientes son:

Art. 130. Candidaturas independientes. Son Candidaturas independientes, las postulaciones de ciudadanos para cargos de elección popular, desvinculadas de los partidos políticos. Y sobre la deuda política establece que el Art. 136. Las Candidaturas Independientes tendrán derecho a la deuda política solamente cuando las mismas ganen el cargo para el cual se postularon y se les pagarán los valores correspondientes en el primer trimestre del año posterior a las elecciones. La Ley Electoral hondureña tampoco limita la inscripción de Partidos Políticos no obstante si es bastante estricta en cuanto a la cancelación de los mismos: Art. 96. Cancelación. El Tribunal Supremo Electoral cancelará la inscripción de un Partido Político en los casos siguientes: 4) Cuando no haya obtenido en las elecciones generales para cargos de elección popular por lo menos el dos por ciento (2%) del total de los votos válidos tomando como base el nivel electivo de mayor votación obtenida, salvo el caso que el Partido Político obtenga por lo menos un Diputado al Congreso Nacional (Ley de Partidos y de las Organizaciones Políticas, 2004).

estipulado por la ley, son organizaciones políticas no permanentes, pero no existe una flexibilidad efectiva de trámites de cancelación de los candidatos que fomente la participación.

El caso de Honduras brinda información relevante para la comparación porque se permite la participación de candidaturas independientes, pero no hay flexibilidad que fomente la participación política en el espacio local, así que esta casi no se produce (aunque en la última elección hay seis candidaturas independientes que se presentan como opciones para las alcaldías). Una reforma a favor de mayor participación independiente o incentivos para que la administración local sea más interesante políticamente puede fomentar que en Honduras se produzca descentralización de la competencia, ya que el portillo de acceso a candidaturas independientes en el nivel subestatal se encuentra abierto.

Para los casos donde no se permite la inscripción de organizaciones políticas locales –Nicaragua y El Salvador- es evidente que en la ley electoral tampoco se observa ningún tipo de flexibilidad para la inscripción y cancelación de las mismas, incluso son países rigurosos para el acceso de los partidos políticos de corte nacional<sup>87</sup>.

El tercer indicador analizado aquí es el financiamiento estatal, donde se evidencia que de acuerdo con la legislación electoral de todos los países centroamericanos se brinda financiamiento estatal para aquellos partidos que obtengan resultados a nivel local. No obstante, sólo en Costa Rica y Guatemala se destina dinero específico para las organizaciones políticas locales sin importar los resultados que tengan<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Para el caso de El Salvador al mirar en el Código Electoral (2012): Art. 159. Los Partidos Políticos para inscribirse deberán contar con al menos cincuenta mil ciudadanos afiliados; la adhesión al Partido formulada por el ciudadano apto para ejercer el sufragio, se hará en el libro de afiliación respectiva. Para Nicaragua la Ley Electoral (2000) establece: Art. 64. Los ciudadanos interesados en constituir un partido político deberán informarlo al Consejo Supremo Electoral, presentándole un calendario de la celebración de asambleas que elegirán a sus Directivas Nacionales, Departamentales o Regionales y Municipales con el objeto que éste designe a su representante y su suplente, para verificar las elecciones.

<sup>88</sup> El artículo 91 del Código Electoral de Costa Rica es específico sobre los partidos políticos locales al establecer que: Contribución estatal a procesos electorales municipales. El Estado contribuirá con un cero coma cero tres por ciento (0,03%) del PIB para cubrir los gastos en que incurran los partidos políticos con derecho a ellos por su participación en los procesos electorales de carácter municipal” (Código Electoral, 2009). En el caso guatemalteco se hace salvedad sobre los fondos que pueden recibir los comités cívicos: Art. 101. Normas supletorias para su organización y funcionamiento. Las normas que rigen la organización, financiamiento, fiscalización y funcionamiento de los partidos

En el caso de Nicaragua<sup>89</sup> sí se observan distinciones de financiamiento condicionado a los resultados a nivel local, al igual que sucede en el caso hondureño<sup>90</sup>. Existe una excepción que se hace que es para las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica. Si fuera posible inscribir candidaturas independientes o partidos políticos locales y estos obtuvieran votos sería posible financiarlos con partidas estatales. No obstante, es difícil que estos se den con los requisitos que se deben cumplir, es más probable que busquen competir para el nivel legislativo que el municipal. En el caso de El Salvador sucede lo mismo que en Nicaragua y Honduras, y los fondos que se destinen están condicionados a resultados electorales en el nivel local<sup>91</sup>.

El último componente de la hipótesis se refiere a realizar elecciones separadas de las nacionales, y se observa que El Salvador, Nicaragua y Costa Rica tienen

---

políticos serán aplicables a los comités cívicos electorales en defecto de normas expresas relativas a éstos. (Ley Electoral y de Partidos Políticos, 2011).

<sup>89</sup> En el caso nicaragüense la Ley Electoral (2000) apunta que: Art. 99 El estado destinará una asignación presupuestaria específica del uno por ciento de los ingresos ordinarios del Presupuesto General de la República correspondiente, para reembolsar exclusivamente los ingresos de la campaña electoral en que hayan incurrido los partidos políticos o alianzas de partidos que hubieren participado en las elecciones para Presidente, Vicepresidente, Diputados a la Asamblea Nacional y al Parlamento Centroamericano y que después de ella hayan conservado su personalidad jurídica. Dicho reembolso se otorgará a las Organizaciones Políticas que hayan obtenido al menos el cuatro por ciento de votos válidos y de acuerdo al porcentaje de los mismos. Debiendo rendir cuentas en forma documentada y detallada ante la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Supremo Electoral. De igual forma se asignará una partida presupuestaria del punto cinco por ciento de los ingresos ordinarios del Presupuesto General de la República destinada a reembolsar los gastos en que incurrieron los partidos o alianzas que hubieren participado en las elecciones Municipales y del punto veinticinco por ciento para las elecciones de los Consejos de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, debiéndose usar los mismos procedimientos y requisitos establecidos en el párrafo anterior para el entero del reembolso a las organizaciones que participaron en la elección correspondiente.

Art. 152. Para la elección de los Miembros de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, se aplicará el sistema de representación proporcional por cociente electoral y a cada lista se le asignará tanto escaños como resulten de dividir el total de votos obtenidos entre el cociente electoral de la circunscripción.

<sup>90</sup> En Honduras el artículo 136 establece que: “Las Candidaturas Independientes tendrán derecho a la deuda política solamente cuando las mismas ganen el cargo para el cual se postularon y se les pagarán los valores correspondientes en el primer trimestre del año posterior a las elecciones.” (Ley de Partidos y de las Organizaciones Políticas, 2004).

<sup>91</sup> Art. 187. Los Partidos Políticos o Coaliciones que participen en las elecciones celebradas para los efectos del Art. 210 de la Constitución de la República, tendrán derecho a recibir del Estado una suma de dinero por cada voto válido que obtengan en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, para Diputados al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa y para Concejos Municipales. La cuantía que se pagará por los votos de las elecciones indicados en el inciso anterior, será la cantidad que se pagó en la elección anterior, para cada una de ellas, incrementada por la inflación acumulada, reconocida por el Banco Central de Reserva, que se haya producido durante el período entre cada una de las elecciones de que se trate. Los Partidos Políticos o Coaliciones que participen en una segunda elección Presidencial, tendrán derecho a recibir, por cada voto válido obtenido en esta elección, una cantidad igual al cincuenta por ciento de lo pagado en las primeras elecciones (Código Electoral, 2002).

comicios separados, mientras Guatemala y Honduras no. Entre este indicador y la variable dependiente no existe una relación causal para la explicación, ya que no hay una relación entre los países con descentralización de la competencia –Guatemala y Costa Rica- y la separación de las elecciones<sup>92</sup>.

Con la información recabada queda claro que el que la ley electoral permita la competencia de partidos políticos locales es la condición necesaria, aunque no suficiente, para que se descentralice la competencia –en América Central se observa que en la Ley Electoral de Guatemala, Honduras y Costa Rica, se permite la participación de organizaciones locales en la competencia electoral-. No obstante, en Honduras no existe una descentralización de la competencia para el período analizado. Aunque la condición que sobresale en el análisis de la variable institucional analizada determina que para que se descentralice la competencia es la flexibilidad de trámites para la inscripción y existencia de organizaciones locales, aunado al financiamiento específico para organizaciones políticas locales (partidos políticos o comités cívicos electorales), con el previo requisito de que estos se puedan inscribir. Es fundamental analizar las demás variables independientes planteadas para esta investigación con miras a conocer las relaciones causales en un fenómeno tan complejo como la descentralización de la competencia.

Es posible establecer que un régimen electoral restrictivo produzca sistemas de partidos centralizados, mientras que uno flexible beneficia la descentralización de la competencia. Desde esta perspectiva la legislación electoral debe contener dos aspectos fundamentales para ser flexible: permitir la inscripción de organizaciones políticas locales ya sean partidos, candidaturas independientes o comités electorales, y una legislación que facilite que estos se mantengan en el tiempo en la arena de competencia.

Para Ocaña & Oñate (2000) es importante comprender las reglas del juego que moldean las elecciones, ya que estas determinan el sistema de partidos, brindan legitimidad y determinan los gobiernos por un período de tiempo establecido. En la muestra seleccionada hay casos en que, desde las instituciones electorales, se promueve la competencia localista en el municipio, mientras que en otros se pone

---

<sup>92</sup> El cronograma electoral completo para los casos de estudio puede encontrarse en la introducción.

énfasis en los actores que juegan en el nivel nacional, es decir la misma ley puede promover la descentralización o la centralización de la competencia.

Las elecciones municipales transfieren a la comunidad la potestad de elegir al principal funcionario de las unidades subestatales de ejecución de la función pública. No obstante, es posible limitar quiénes y qué tipo de actores tienen acceso a este puesto a través de la manipulación de las instituciones del Estado. El acceso al gobierno de sectores locales implica repartir el poder entre un mayor número de actores, a quienes se les ha negado anteriormente, manteniendo los recursos concentrados en el gobierno central (Javed Burki et al., 1999: 1).

Se observa que no es posible que se produzca una descentralización de la competencia con una legislación rígida (tabla XII). En los casos analizados no existe evidencia de países donde al producirse una legislación flexible no se produzca una descentralización de la competencia, lo que evidencia que los actores locales quieren participar de la política en los municipios y obtienen buenos resultados al hacerlo. Es decir, los votantes están dispuestos a apoyar a este tipo de partidos en los municipios y la iniciativa municipal puede desarrollarse cuando las condiciones benefician el proceso.

Tabla XII. Tipo de competencia y de legislación electoral

	Competencia centralizada	Competencia descentralizada
Legislación flexible		Guatemala, Costa Rica
Legislación rígida	Honduras*, Nicaragua, El Salvador	

Fuente: Construcción Propia.

\* Aunque en Honduras es posible inscribir candidaturas independientes para la competir por los puestos municipales, no existe una flexibilidad para que estos se mantengan en el tiempo.

La legislación flexible parece fomentar la descentralización de la competencia, la presencia de actores locales y la incongruencia en la competencia, y así generar una dinámica del sistema de partidos a nivel local que no sólo no refleja aquella a nivel nacional, sino que promueve su propio grupo de actores, defensores y promotores en el espacio local.

Para Nohlen (1997: 2), “los sistemas electorales influyen en la formación del sistema de partidos, pero el sistema de partidos, sobre todo el número de partidos y la relación de fuerzas tiene mucha importancia para escoger el sistema electoral.” Aunado a lo anterior, las instituciones políticas también influyen sobre los tipos de partidos que se permiten o se fomenta que existan en los diferentes contextos y

coyunturas; desde la perspectiva territorial se promueve que concurran sistemas de partidos centralistas o descentralizados. De igual manera, en aquellos países donde se produzca descentralización de la competencia se aboga a favor de una mayor autonomía para el gobierno local, mientras que un sistema centralista promueve el mantenimiento y la sobrevivencia del mismo. En el siguiente capítulo se analiza otra de las variables independientes que se ha planteado para esta investigación: la descentralización, como procesos de reforma del Estado que pretender brindar mayores herramientas a los gobiernos locales y disminuir la ineficiencia del gobierno central. De acuerdo con la literatura especializada sobre competencia multinivel, se trata del otro indicador importante para determinar la relación causal que existe entre el sistema de partidos y el territorio. Se busca conocer el impacto de la descentralización administrativa, política y fiscal sobre la descentralización de la competencia en Guatemala y Costa Rica y, si existen, otras razones que explican que en estos países esta se produzca, mientras que en Honduras, El Salvador y Nicaragua no.

## V. Los procesos de descentralización en América Central y su impacto sobre la descentralización de la competencia

El impulso que se le ha dado a la descentralización en América Central es reciente, debido a que la construcción regional de las naciones tuvo un proceso fuertemente centralista, que ha definido la competencia partidista<sup>93</sup>. El mantenimiento de la estructura centralista en la organización del Estado se manifiesta en la “acumulación permanente por parte del nivel central de competencias y recursos” y es un obstáculo para el desarrollo de las democracias (Espitia Avilez et al., 2004: 8). El caudillismo y el exceso de poder acumulado en la figura del presidente han llamado a la descentralización como parte de un conjunto de reformas del Estado, para mejorar la calidad de la democracia en la región y evitar volver a tener episodios autoritarios<sup>94</sup>.

Otra de las razones por las cuales se prioriza la descentralización se encuentra en los procesos de consolidación de las democracias como un mecanismo institucional para integrar grupos de oposición al proceso de negociación (Javed Burki et al., 1999: 2). Esencialmente, la descentralización no es solamente un aspecto técnico de la reforma del Estado, sino una estrategia política que busca la manera de incluir un mayor pluralismo en el proceso de toma de decisiones (Calderón Suárez, 2007: 12). Esta investigación propone que un mayor pluralismo desde la perspectiva vertical del gobierno puede ayudar a generar mayor democracia sin caer en ingobernabilidad, gracias a la autonomía en la toma de decisiones de la que deben gozar los gobiernos municipales<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> “El legado de España a América Latina fue una tradición de centralización extrema en la toma de decisiones del estado, control autocrático que reflejaba los mecanismos de los que tradicionalmente se valía la corona para resolver los conflictos con las élites locales de España (medidas similares también se adoptaron en las leyes para América Latina) y el temor de la corona de perder el control de lo adelantado.” (Javed Burki et al., 1999: 9)

<sup>94</sup> “La descentralización es un proceso político-administrativo referido al aparato público del Estado, que busca flexibilizar y eficientar sus funciones, mediante el traslado, delegación o fortalecimiento de competencias hacia las instancias subestatales de este.” (Velásquez, 2002: 40)

<sup>95</sup> “Las visiones de la política social durante la fase de reformas estructurales buscaron, primero, reducir el gasto, como parte de los severos procesos de ajuste ante la crisis de la deuda de los años ochenta en muchos países, y terminaron por debilitar los sistemas de protección social. Introdujeron, además, cuatro instrumentos importantes: la descentralización, focalización, mayor participación privada en la provisión de los servicios y subsidios a la demanda. El primero de estos instrumentos adquirió fuerza durante el proceso de democratización, ya que buscaba fortalecer la democracia local y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios.” (PNUD, 2010: 174)

Los analistas de la temática multinivel han dejado claro que la política del siglo XX se ha entendido como el desarrollo de la arena de competencia nacional (Collier & Collier, 1991; Caramani, 2004). Esto ha priorizado el espacio de competencia nacional sobre el local; en este último se ha logrado que se realicen elecciones directas de sus representantes y, paulatinamente, se han aumentado responsabilidades y competencias<sup>96</sup>.

Existe una cantidad creciente de demandas ciudadanas que los gobiernos centrales no han sido incapaces de resolver efectivamente. Una de las teorías sobre reforma del Estado que ha acaparado la atención de las entidades financieras y de cooperación internacional es la descentralización (Calderón Suárez, 2007: 37). El efecto de las reformas del Estado es especialmente pronunciado en los partidos y su relación con los nuevos modelos de configuración de este, fundamentalmente lo que ocurre en las nuevas democracias (Harbers, 2010: 6).

A partir de la década de 1980 el gobierno central fue criticado como nunca antes en la región. El resultado de esta reorientación se debe a la comprensión de que el centralismo no funcionaba ni política ni económicamente. En muchos casos este se fue disminuyendo a favor de mayores políticas y reformas descentralizadoras (Harbers, 2010: 44). No obstante, las normas que rigen a las unidades subestatales continúan siendo dictadas y controladas por el gobierno central (Javed Burki *et al*, 1999: 18)<sup>97</sup>.

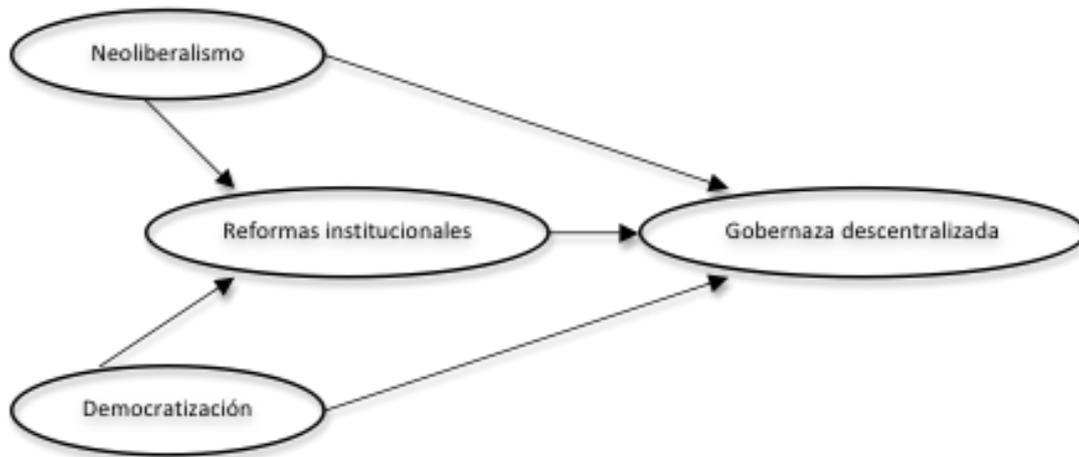
Muchas influencias ideológicas favorecen la descentralización. Entre las más importantes se encuentran las teorías de la democracia que abogan a favor de mayores niveles de rendición de cuentas y participación ciudadana; el neoliberalismo también interviene sobre las teorías de descentralización al observarlo como una manera efectiva de disminuir el Estado central (figura VII).

---

<sup>96</sup> “Los procesos de descentralización que han tenido lugar en la región Centroamericana durante los últimos 20 años se han constituido en punto central de las agendas gubernamentales y en un reclamo ciudadano que en el futuro demarcará las agendas nacionales [...] ampliar el debate sobre el traslado de mayores cuotas de poder hacia los gobiernos locales y, en un sentido más amplio, al proceso de formulación de la política pública local.” (Jiménez Alonso, 2006: 9)

<sup>97</sup> A pesar de la fuerte presión que existe a favor de la descentralización por parte de las organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, la información que se encuentra para los casos centroamericanos es escasa y más aún para la región centroamericana de forma comparada.

Figura VII. Caminos de la Descentralización



Fuente: (Harbers, 2010: 55).

La descentralización es un tema de discusión relevante también en los países unitarios, donde el foco de competencia subestatal se encuentra en los municipios y no en las unidades de gobierno intermedias. Dentro del Estado, los gobierno subestatales se desarrollan para desempeñar una función de asignación más eficiente de los recursos, que de acuerdo con Javed Burki et al. (1999) cuando los municipios brindan servicios adecuadamente es posible que la sociedad tenga un mayor bienestar, ya que estos van a estar más coordinados con las preferencias locales.

Desde la perspectiva de la competencia partidista, el capítulo III deja claro que sí existe descentralización de la misma en dos de los casos analizados –Guatemala y Costa Rica-. Una característica particular de la descentralización en los Estados unitarios, a diferencia de los federales, es que el gobierno central ha sido más reticente a transferir responsabilidades a los niveles intermedios (provincias, departamentos, regiones, etc.) a favor de las municipalidades, como unidad administrativa básica del Estado<sup>98</sup>. No obstante, en general el Estado centralista tiene mayores limitaciones para la transferencia de recursos a los niveles subestatales.

<sup>98</sup> “Se define un nivel intermedio como la región, provincia o departamento cuyo papel es el de representar al nivel central –la autoridad es nombrada directamente por el ejecutivo- coordinar y desconcentrar ciertas actividades en los territorios –atención de emergencias y desastres, temas ambientales o actividades en los sectores de educación y salud-. Este nivel intermedio ha jugado un papel débil dentro del proceso de desarrollo local, no cuenta con recursos propios y ningún poder de decisión, y en ninguno de estos países es considerado como entidad territorial.” (Espitia Avilez et al., 2004: 15)

Las reformas de descentralización en los Estados unitarios han tenido una fuerte orientación hacia el municipio (Daughters & Harper, 2007: 219), lo que evidencia la importancia de analizar los gobiernos locales y no los provinciales o departamentales en las realidades centroamericanas y sus implicaciones sobre la competencia<sup>99</sup>.

Ya Harbers (2010: 1) estipuló claramente que la manera en la que la descentralización afecta a los partidos es algo poco estudiado<sup>100</sup>. Esta autora, entre otros, se ha enfocado en que la descentralización puede perjudicar a los partidos políticos nacionales y de esta manera a los sistemas de partidos. La presente investigación problematiza la situación desde la perspectiva de los aspectos positivos para la democracia que implica la descentralización de la competencia partidista, en ese sentido se aleja de las investigaciones realizadas y promueve nuevas hipótesis de trabajo.

La mayoría de los estudios sobre el tema de descentralización concuerdan en que los esfuerzos realizados en este sentido no son suficientes<sup>101</sup>. La descentralización se ha convertido en una parte integral de los programas de modernización del Estado y va de la mano con los procesos tanto de transición a la democracia, como de reforma del Estado en América Latina. Es importante conocer el estado de la descentralización en la región para contrarrestar los avances y las diferencias que existen y así determinar si esta tiene un impacto sobre la descentralización de la competencia partidista (Harbers, 2010:2; Poitevin & Suquén-Mónchez, 2002: 99; Daughters & Harper, 2007: 213).

El objetivo de este capítulo es conocer los procesos de descentralización de la región y analizar su influencia en la configuración de la competencia en los diferentes niveles, prestando especial atención en el local, y así medir los cambios, diferencias, y

---

<sup>99</sup> “Al municipio, reconocido como Gobierno Municipal en los marcos constitucionales, le son otorgadas territorialmente competencias en las que su incapacidad gestora, gestionadora y financiera, no le permite incidencias y coberturas en temas cruciales como la salud, la educación, la reactivación productiva, el empleo e infraestructura.” (Alonso Jiménez, 2006: 19)

<sup>100</sup> “Los votantes buscan información acerca de las políticas y se concentran en el nivel de gobierno que está a cargo de aquellas que los afectan más directamente. Si esas políticas se adoptan, por ejemplo, en el nivel provincial, prestarán más atención y considerarán más relevante las elecciones para los cargos en ese nivel de gobierno. Los candidatos y los partidos estructuran sus estrategias alrededor del nivel de gobierno que más les importa a los votantes. De este modo, el incentivo para extender las organizaciones partidarias en el territorio o coordinar las estrategias electorales más allá de las fronteras distritales gana o pierde fuerza de acuerdo con la relativa centralización de las facultades administrativas o fiscales.” (Leiras, 2010: 215)

<sup>101</sup> Ver Javed Burki et al., 1999; Espitia Avilez et al., 2004; Rivera, 2005; Alonso Jiménez, 2006; Calderón Suárez, 2007; González Jacobo, 2007.

el impacto que estos tienen sobre el sistema de partidos en América Central. De acuerdo con Harbers (2010: 6), la literatura emergente sobre las consecuencias de la descentralización se limitan al crecimiento económico y la eficiencia gubernamental; es realmente muy poca la que analiza el impacto sobre los partidos y los sistemas de partidos.

En los casos en que la relación entre descentralización y competencia ha sido estudiada, se ha enfocado en la desestatización de la misma como algo negativo para la consolidación de los partidos políticos y la democracia (Leiras, 2010; Harbers, 2010; Durazo Herrmann, 2010). No obstante, existe evidencia que prueba que puede haber descentralización de la competencia sin afectar la estatización de los partidos (Cascante, 2010). Dentro de este contexto esta investigación se centra en enfocar el impacto de la descentralización y las reglas del juego sobre la competencia partidista. Esto también ha sido explorado con más atención en sistemas federales (Leiras, 2010; Harbers, 2010; Durazo Herrmann, 2010, Chhibber & Kollman, 2004; Gibson, 2004; Ocaña & Oñate, 2000; De Remes, 1999). A diferencia de lo anterior esta investigación busca aportar información novedosa con respecto a los sistemas políticos unitarios y la descentralización de la competencia como un aspecto positivo para el sistema de partidos en las actuales democracias centroamericanas.

Los Estados unitarios constituyen intrínsecamente una relación de tipo centralista (Espitia Avilez et al., 2004: 14). Aunque las constituciones centroamericanas estipulan que los municipios son la base de los Estados, sólo la guatemalteca considera la descentralización como parte intrínseca del sistema de gobierno lo que diferencia en la forma de hacer política a este país de los otros centroamericanos.

El concepto de descentralización que se utiliza de ahora en adelante “se refiere al proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subestatales del gobierno” (Javed Burki et al., 1999: 3)<sup>102</sup>. Es decir, cuando

---

<sup>102</sup> Existen otras formas de dispersar el poder que no son relevantes para esta investigación en concreto ya que no benefician necesariamente al nivel local, pero que van de la mano o se pueden confundir con la descentralización. Entre ellas la desconcentración y la privatización, en los casos centroamericanos se observan estos fenómenos. “La desconcentración busca transferir atribuciones o competencias a órganos dependientes de la administración central, en tanto que la descentralización democrática supone una transferencia de funciones y competencias desde la administración central a las autoridades territoriales, regionales o locales, con el objetivo de aumentar su autonomía, reducir su dependencia de la administración central y redistribuir el poder” (Calderón Suárez, 2007: 8). La privatización como el nombre lo indica implica trasladar funciones que realizaba el Estado a empresas privadas, “mediante la

los gobiernos locales sean elegidos directamente, se encuentren cercanos a los electores, comprometidos con resolver las demandas realizadas por estos y con mayor disponibilidad para rendir cuentas. En este caso, gracias a la legitimidad que brinda el pueblo, el gobierno local se convierte en un órgano deliberante y máxima autoridad política en el territorio (Calderón Suárez, 2007: 35).

Aunque los avances han sido limitados es importante mirar detenidamente las cuatro etapas de la descentralización centroamericana: la descentralización legal, la elección popular de los puestos de elección o descentralización política, el aumento en la delegación de responsabilidades y funciones, y la descentralización fiscal<sup>103</sup>. Desde la perspectiva política la descentralización tiene como propósito beneficiar la democratización al modificar las relaciones entre el centro y la periferia, además de aumentar la participación ciudadana, mejorar la transparencia y rendición de cuentas (Velásquez, 2002: 41).

La descripción desarrollada en el capítulo III evidencia que en la región centroamericana existen amplias similitudes no sólo geográficas, sino también históricas, socioeconómicas y políticas. No obstante, existen sistemas de partidos multinivel diversos. Analizar los diferentes avances de la descentralización ayuda a comprender las dinámicas nuevas de la competencia subestatal y su relación con la nacional.

En el contexto latinoamericano, la descentralización ha tenido un impulso importante a partir de 1983 como acompañamiento a las transiciones a la democracia. Sin embargo, forma parte de una tendencia mundial fruto de la disminución de la credibilidad de Estados centralizado y la popularidad de las políticas neoliberales que abogaban por la disminución del mismo (Javed Burki et al., 1999: 1). Los gobiernos han llevado a cabo diversos procesos de descentralización, no sólo para consolidar la democracia, sino también para fomentar Estados más eficientes, eficaces y con mayor participación ciudadana (Mora Alfaro, 2009: 12). Muchas de las iniciativas de los procesos de descentralización también han promovido la desconcentración de

---

venta de activos, la adjudicación de concesiones y a través de alianzas entre el sector público y privado”, es decir el lucro es la motivación principal para este tipo de reformas. (Javed Burki et al., 1999: 3)

<sup>103</sup> “En función de las ventajas de descentralización, en el ámbito político, de eficiencia y equidad, se espera que un mayor nivel de descentralización se relacione, directamente, con un mayor nivel de bienestar. No obstante, puede afirmarse que la región no ha experimentado un proceso de descentralización sustantivo, entendido este, como un proceso amplio y/o sostenido de traslado de competencias y recursos a los gobiernos locales” (Espitia Avilez et al., 2004: 11-12).

funciones hacia instituciones autónomas y privatización de servicios. Estas últimas formas de reducción del Estado central muchas veces son caracterizadas como descentralización, aunque en realidad son otras formas de realizar esta disminución.

El análisis que se presenta a continuación se enfoca en una descripción comparada de la variable independiente sobre descentralización política, para conocer si tienen un efecto sobre las diferencias encontradas en los sistemas de partidos centroamericanos, desde la perspectiva multinivel.

La descentralización es un proceso que modifica la distribución del poder administrativo, político y financiero en los Estados, haciendo que más recursos se destinen al nivel local; esto también significa más capacidad de toma de decisiones, lo que motiva a los partidos políticos a competir por el control de este espacio (Harbers, 2010: 3). Mientras un gobierno esté más descentralizado el territorio se vuelve un espacio más importante de competencia que cambia la forma en que se estructuran los sistemas de partidos<sup>104</sup>.

Esta breve introducción pretende encuadrar la discusión que existe con respecto a los procesos de descentralización en América Central. A continuación se presentan los avances más importantes encontrados con respecto a la descentralización administrativa y política, para luego pasar a analizar con más detalle la descentralización fiscal.

#### V.1 Análisis comparado de los resultados obtenidos por los procesos de descentralización política y administrativa en América Central

De acuerdo con Shapiro (1993: 2), pocos estudios han considerado el rol de los gobiernos subestatales y locales en el proceso de democratización y ninguno en un marco comparativo con respecto al impacto sobre los sistemas de partidos. El desarrollo o la expansión de los grupos de intereses organizados en los niveles locales y regionales, además del crecimiento de los partidos políticos locales en esta arena de competencia, sirven para limitar la autoridad del gobierno central y abrir espacios adicionales de participación ciudadana.

---

<sup>104</sup> “Cuando el gobierno está descentralizado, la dimensión territorial de la política es un conflicto visible en dos esferas. Primero se refleja sobre el sistema de partidos y en la interacción entre los partidos. Segundo influye sobre las dinámicas organizacionales entre partidos” (Harbers, 2010: 15). La mayoría de los estudios se han concentrado en el estudio de las dinámicas internas de los partidos y la desestatización de los mismos. Este trabajo se desvía hacia el estudio de la competencia multinivel y la importancia de la incongruencia de la misma y la presencia de partidos locales, para que se produzca una verdadera descentralización de la competencia.

Para Harbers (2010: 16), un gobierno descentralizado no implica que el centro se encuentre dominado por los gobierno subestatales, sino que cada nivel de gobierno tenga por los menos un área de acción autónoma y a esto lo denomina gobernanza multinivel. La ventaja es que se puede coincidir con una yuxtaposición de partidos políticos en el poder sin generar bloqueo debido a la autonomía con la que cuentan los niveles, a diferencia de lo que sucede en los congresos a nivel nacional, donde constantemente se critica el bloqueo que puede provocar un pluralismo excesivo de los resultados electorales.

Existen muchos argumentos a favor de la descentralización. Desde la perspectiva de la eficiencia del Estado se asegura que es posible que esta mejore la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, ya que cuando los funcionarios locales tienen un acceso más cercano a las comunidades se produce un incentivo adicional para generar mayores soluciones a los problemas locales, además de que gracias a la proximidad es posible crear un mayor control y rendición de cuentas (Javed Burki et al., 1999: 3). La ineficiencia y falta de *accountability* de los gobiernos centrales ha promovido un apoyo creciente a los procesos de descentralización.

En América Central existe una gran cantidad de problemas con la institucionalidad democrática, que se encuentran intrínsecamente relacionados con el excesivo centralismo y acumulación de poder político. Las instituciones se encuentran en muchos casos cooptadas o bloqueadas por los intereses de pequeños sectores de la población, existe una gran cantidad de abusos de poder, clientelismo y corrupción por parte de los gobernantes, este desequilibrio además se sostiene en la excesiva desigualdad social que existe en los países (Rojas Bolaños, 2010: 103). Los gobernantes centroamericanos han mantenido el *status quo* en beneficio de pocos sectores de la población con una amplia desigualdad entre estos y las mayorías. El Estado ha servido de base para mantener las grandes discrepancias económicas y sociales sobre la que se asientan los demás problemas que enfrentan las sociedades.

De acuerdo con Rivera (2005: 2), la administración de los espacios locales mantiene un control del centro que ha producido que sean pocos los protagonismos locales, lo que ha favorecido que en América Central exista una “hiperconcentración” de los recursos de gestión de lo público y municipalidades frágiles, tanto en lo político como en lo económico.

El capítulo anterior demuestra como en algunos casos sí existen actores políticos locales que han entrado en la competencia partidista municipal, evidentemente estos actores también son grupos de presión a favor de la descentralización. Aunque estos avances son incipientes, sí se observan diferencias entre los casos analizados; la presencia de organizaciones políticas locales en la competencia electoral se han encontrado en Nicaragua, Honduras, Guatemala y Costa Rica, además de la evidente descentralización de la competencia que se ha desarrollado en estos últimos dos casos.

En todos los países centroamericanos se han desarrollado leyes, políticas públicas y programas con el objetivo de la descentralización. A pesar de que estos muchas veces se han tildado como prioridades, la realidad es que en la práctica los gobiernos sistemáticamente los han relegado a un segundo plano (González Jacobo, 2007: 6). Es posible observar cómo, a pesar de los avances, iniciativas, programas y leyes, la realidad de la descentralización en la región es muy limitada.

Alonso Jiménez (2006: 12) atiende a este problema señalando que “los municipios gozan de autonomía relativa”<sup>105</sup>. A pesar de los avances que se observan con respecto a la legislación<sup>106</sup>, es claro que año con año los municipios deben luchar por conseguir asignaciones del gobierno central, ya que son pocos los que cuentan con recursos propios. En el plano de la competencia, las elecciones locales son consideradas como de segunda categoría y en los casos de aquellos calendarios electorales que son distintos de los nacionales, tienen niveles de abstencionismo mucho mayores como se observó en el capítulo anterior, ya que los competidores locales tienen menos que perder<sup>107</sup>. La baja participación ciudadana en las elecciones municipales pone en entredicho la legitimidad de las mismas, lo que claramente afecta las decisiones que se tomen a lo interno de estos gobiernos locales.

---

<sup>105</sup> “El principal avance es la elección democrática de sus autoridades municipales, la delegación Constitucional de funciones competenciales, marcos legales de organización y funcionamiento. Otro adelanto es el financiamiento municipal, que mediante decretos constitucionales se otorga porcentajes anuales y transferencias de capital. Así, Guatemala asigna un 10% en el presupuesto anual; El Salvador un 6%; Costa Rica prevé 10%, Honduras 5% y Nicaragua 4%.” (Jiménez Alonso, 2006: 12)

<sup>106</sup> En el Anexo es posible encontrar una tabla de las reformas o leyes aprobadas con respecto a la descentralización en cada uno de los casos.

<sup>107</sup> “Existe una variación en cuanto al rango legal de los Códigos Municipales, que son el instrumento que precisa con mayor claridad las competencias y funcionamiento de las municipalidades [...] en el caso de Guatemala, El Salvador y Honduras, los Códigos Municipales tienen un rango de Decreto, el cual tiene un nivel inferior a las leyes.” (Vargas, 2003: 14)

Es evidente que las reformas legales que se han realizado a favor de la descentralización no son el resultado de iniciativas de las elites del Estado, más bien responden a las presiones internacionales ligadas a los procesos de democratización, globalización y liberalismo (González Jacobo, 2007: 23). Tampoco existe una verdadera élite local que impulse los procesos en la región, los que tienen que ver con la descentralización vienen más acompañados de las reformas del Estado que han promovido los organismos internacionales y los procesos de paz<sup>108</sup>.

A pesar de las diversas iniciativas a favor de la descentralización, es claro que no se cumple con los requisitos mínimos de las mismas, ya que para esto es necesario que exista una clara división entre los niveles de gobierno y que las unidades subestatales tengan autoridad para desempeñar las funciones que se les han asignado (Javed Burki et al., 1999: 6)<sup>109</sup>.

Rivera (2005: 4) deja claro que “la descentralización aparece ligada al fortalecimiento municipal<sup>110</sup>” y a la modernización del Estado. Anteriormente se había visto a los espacios locales como medios de corrupción, es recientemente que se evidencia la importancia de este nivel para combatirla y así fortalecer la democracia de la mano con mayores controles ciudadanos. En los países centroamericanos existen altos grados corrupción en todos los niveles pero especialmente en el central que es donde se manejan mayores recursos.

A pesar de que existe una fuerte presencia de la temática descentralizadora en planes de desarrollo y diversos proyectos, las acciones sustantivas al respecto han sido pocas y en dos aspectos principales: la elección directa de puestos de representación

---

<sup>108</sup> “Aunque el marco jurídico de las municipalidades reconoce en todos los casos su autonomía política, financiera y administrativa, los estudios nacionales mostraron que las dos últimas se incumplen debido a la larga tradición centralista en la región y a la gran dependencia financiera de las municipalidades de los recursos que les transfieren los gobiernos locales, tal y como se mostrará en secciones posteriores.” (Vargas, 2003: 15)

<sup>109</sup> La descentralización tampoco es defendida por todos los actores políticos, existen muchos argumentos en su contra. Algunos son que los gobiernos locales son incompetentes o corruptos, con burocracias ineficientes, similares a las de los gobiernos centrales, y que son incapaces de asumir funciones más amplias (Javed Burki et al., 1999: 25). También existen detractores de la descentralización debido a que aumentar el poder local puede suponer otras formas de abuso de poder, como los denominados autoritarismos subestatales. La mayoría de estos problemas se presentan también en los gobiernos centrales de la región, así que parece que no son argumentos muy convincentes.

<sup>110</sup> La descentralización debe ir enfocada hacia “la profundización de la democracia y el fortalecimiento del Estado de derecho: modernización política, descentralización político-administrativa y modernización de la administración estatal.” (Rivera, 2005: 4)

popular (tabla IV) y algunos aspectos de descentralización fiscal (acápito V.2). La descentralización administrativa continúa bloqueada en la mayoría de los países.

La descentralización como parte de la reforma del Estado aparece en las discusiones políticas de la región a partir de la década de 1980. En las agendas políticas se posiciona con proyectos de ley y reformas a partir de 1990. Evidentemente los procesos van de la mano con la transición a la democracia y las discusiones sobre reforma del Estado que permean la realidad latinoamericana en este momento.

El nuevo debate gira en torno a la incapacidad de los gobiernos centrales de resolver la totalidad de las demandas ciudadanas en el territorio (Alonso Jiménez, 2006: 20). A pesar de que la discusión con respecto a los procesos de descentralización es muy ambiciosa, los resultados son limitados a capacidades administrativas muy específicas y con muy poco impacto real en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Alonso Jiménez (2006: 12) establece que una de las conquistas más importantes de la descentralización es la autonomía para elegir las autoridades municipales, ya que posibilita que respondan con mayores capacidades ante las demandas, conflictos y oportunidades para el desarrollo de las localidades. Este avance se logró desde la década de 1990 en los países centroamericanos, en Costa Rica se separó la elección de alcalde posteriormente. Desde entonces se ha logrado poco más en otra materia que no sea la fiscal<sup>111</sup>.

La independencia electoral de las autoridades municipales permite que estos detenten la misma responsabilidad que aquellas elegidas al nivel nacional; al ser votadas directamente por los ciudadanos adquieren una legitimidad y poder similar en el espacio local y en principio también las mismas responsabilidades. Clara diferencia con los niveles administrativos intermedios en América Central.

---

<sup>111</sup> “La descentralización es un fenómeno multidimensional. En su dimensión política se refiere al establecimiento de instituciones y organizaciones de participación y representación territorialmente circunscritas y autónomas. En el plano administrativo, designa el traslado hacia los gobierno subestatales de la autoridad para diseñar o implementar políticas públicas y para administrar los recursos asociados a ellas. La descentralización fiscal se refiere a la autoridad y las capacidades de las que disponen los gobiernos subestatales para obtener recursos financieros y decidir su destino. Las dimensiones de la descentralización son independientes. Un grado de desarrollo en cualquiera de ellas no implica inmediata ni necesariamente un desarrollo similar en alguna de las otras” (Leiras, 2010: 210). En América Central se observa que existen avances en la descentralización política, diferencias en la descentralización fiscal y pocos con respecto a la administrativa.

Esta característica implica un grado de descentralización política, ya que anteriormente los gobernantes de los municipios podían ser elegidos “a dedo” ya fuera dentro de los partidos, por el presidente o por las elites locales. El hecho de que en todos los países centroamericanos se elijan directamente a sus gobernantes locales es el indicador de descentralización política. No se puede hablar de descentralización sin que se pueda elegir directamente a las autoridades locales. Al afianzar el poder político local se mejora el proceso de toma de decisiones con respecto al territorio y las comunidades, se presiona así para optimizar en términos de eficiencia, responsabilidad fiscal y transparencia (Calderón Suárez, 2007: 38), no obstante, los altos niveles de abstencionismos que se observan cuando las elecciones locales están separadas de las nacionales socavan este avance.

Resulta interesante observar que Costa Rica fue el último país centroamericano en que se dieran elecciones directas de alcaldes (tabla XIII) (Daughters y Harper, 2007: 222). Honduras fue el primer caso de la región en que se produjo la reforma, en 1982, mientras que los demás países la realizaron a partir de la década de 1990. Esto es importante ya que anteriormente los nombramientos aumentaban el centralismo en el proceso de toma de decisiones en las políticas locales (Daughters y Harper, 2007: 213.)

Tabla XIII. Primera elección directa de alcaldes en América Central\*

País	Año
Guatemala**	1995
Honduras	1982
El Salvador***	1994
Nicaragua	1990
Costa Rica	2002

Fuente: Construcción propia con base en Javed Burki et al., 1999: 1.

\*Aunque en algunos casos hubo elecciones de alcalde antes se han retomado aquellas luego de la tercera ola de democratización.

\*\*Primera elección a partir de la cual las elecciones se realizaban cada 4 años, antes de esto variaba (Silva Baeza, 2004: 8).

\*\*\*Catalogada por Artiga (2008: 4) como la “primera elección libre y competitiva” después del fin de la guerra. Se elige al Concejo Municipal que designa al alcalde.

A pesar de que en todos los casos las elecciones son directas, el caso salvadoreño es especial ya que los alcaldes son designados por el Concejo Municipal

entre los miembros elegidos, este caso también es el único donde las administraciones duran sólo tres años. Un gobierno tan corto dificulta la realización de proyectos a largo plazo, especialmente de infraestructura, uno de los aspectos más débiles entre las responsabilidades que han ido adquiriendo los gobiernos locales. En este caso existe menor pluralismo político ya que o se gana o se pierde el municipio, mientras que en los otros casos es posible que un alcalde sea de un partido y que hayan diversos partidos en el concejo municipal. Anteriormente ha quedado claro que el caso salvadoreño tiene características específicas que limitan la competencia local más allá de lo estipulado por las instituciones políticas, parece que este caso se encuentra determinado por las posiciones e intereses de las élites nacionales.

Honduras, uno de los países más centralistas de América Central, en 1998 estableció el uso de boletas separadas y permitió la participación de candidatos independientes para las elecciones de autoridades locales. Hasta el 2009 se observa la presencia de candidaturas independientes como alcaldes locales (Daughters y Harper, 2007: 220). La descripción de la competencia partidista centroamericana (capítulo III) deja claro que la entrada de nuevos actores a la competencia partidista está limitada por los liderazgos tradicionales y el apoyo que estos reciben de los sectores rurales y de clase económica más baja.

De acuerdo con Espitia Avilez et al. (2004: 69) existen tareas tradicionales de los gobiernos locales. En América Central estas se realizan precariamente por la mayoría de ellos, a excepción de aquellos municipios medianos o grandes debido al desarrollo institucional y económico que han ido alcanzando, sin embargo estos representan el 4% de los municipios de la región.

Tabla XIV. Competencias de los gobiernos locales en América Central

País	Competencias
Guatemala	Funcionales: servicios urbanos, de infraestructura, gestión de educación pre-primaria y primaria Fiscales: administración de impuestos municipales
El Salvador	Funcionales: servicios urbanos, de infraestructura, policía municipal, registro civil Fiscales: creación, modificación o supresión de tasas y contribuciones públicas, capacidad de endeudamiento y administración de tributos municipales
Honduras	Funcionales: control y regulación del desarrollo urbano, servicios urbanos, infraestructura, elaboración y ejecución de planes de desarrollo Fiscales: cobro y administración de impuestos y tasas municipales
Nicaragua	Funcionales: servicios urbanos, de infraestructura y promoción del desarrollo local Fiscales: recaudador y administrador de impuestos locales, tasas y contribuciones
Costa Rica	Funcionales: regulación del desarrollo urbano, servicios urbanos, de infraestructura y de regulación económica Fiscales: recolección y administración de los impuestos y tasas municipales, así como administrar la explotación de licencias municipales. Fijación de impuestos locales previa autorización de la Asamblea Legislativa

Fuente: Vargas, 2003.

En el contexto general los avances de la descentralización en América Central son muy similares. Se observa que el desarrollo de las competencias municipales es desigual a lo interno de los países, comúnmente las municipalidades más grandes y con más presupuesto logran incidir más en las comunidades y así perpetuar el ciclo, ya que al prestar mayor y mejores servicios consiguen aumentar los recursos. Las municipalidades pequeñas se limitan muchas veces a mantener los cementerios y recolectar la basura, mientras que las más grandes tienen capacidad de invertir en infraestructura<sup>112</sup>.

Guatemala es un caso complejo al analizar la descentralización, ya que esta se ha producido, pero no necesariamente en beneficio de los gobiernos municipales, sino en mayor medida a favor de fondos sociales e instituciones autónomas con objetivos de reducción de la pobreza, inversión en infraestructura y políticas sociales<sup>113</sup>.

Las competencias que corresponde a las municipalidades se encuentran reguladas por la Constitución Política y el Código Municipal, no obstante son los gobiernos locales los que deciden cuáles y cuántos servicios son capaces de brindar a

<sup>112</sup> “Dejando por fuera actividades productivas, y por un sesgo en la distribución que ha llevado a un claro favorecimiento de las regiones urbanas en detrimento de las rurales, las cuales son las que mantienen índices de pobreza más elevados, que asciende en las áreas rurales a un 55,1%, en comparación con la urbana que es del 16,6%.” (PNUD, 2002: 39)

<sup>113</sup> “Lejos de aumentar las capacidades de los gobiernos locales por la vía de fortalecer sus autonomías y responsabilidades, el gobierno central ha recurrido a las transferencias intergubernamentales; es decir, a la delegación jerárquica dentro de los ministerios, ocasionando así una actitud de indiferencia hacia las municipalidades, a las cuales se acusa (sin estudios técnicos de por medio) de inhabilidad para administrar políticas o recursos financieros públicos.” (Velásquez, 2002: 46)

la comunidad con respecto a los recursos de los que disponen (Espitia Avilez et al., 2004: 34).

Con relación a los fondos sociales es importante recalcar que los funcionarios que los ejecutan tienen un alto poder discrecional sobre los recursos y ha habido muchas denuncias del mal uso de los mismos, además de que no son elegidos directamente por los ciudadanos como los representantes de los gobiernos municipales (Alonso Jiménez, 2006: 22), lo que no favorece la transparencia ni la rendición de cuentas.

Las autoridades de los niveles regionales tampoco son elegidas popularmente, no obstante tienen una gran capacidad de planificación e inversión con autonomía significativa de los ingresos y gastos (Javed Burki et al., 1999: 2). Esto puede ser positivo si se camina hacia la elección directa de estos puestos, ya que por ahora el gobierno central decide quiénes son los gobernadores.

Estos ejemplos dejan claro que la mayoría de los procesos que benefician la desconcentración sobre la descentralización duplican en ocasiones funciones que deberían ser delegadas a los gobiernos municipales. Estos continúan siendo las únicas instituciones descentralizadas del Estado, ya que a parte de los entes centrales sólo en este nivel se eligen directamente a las autoridades (Rosende, 2002: 59)<sup>114</sup>.

A pesar de aprobarse reformas al Código Municipal en el Artículo 3 se mantiene una “minusvalía” del municipio guatemalteco con respecto al gobierno central, que condiciona el préstamo de los servicios públicos a aspectos políticos o técnicos que se deben aprobar (Velásquez, 2002: 46). A pesar de los avances realizados en descentralización, especialmente fiscal como se verá más adelante, los gobiernos municipales continúan siendo controlados, a través de diversos mecanismos, por el Estado central.

Se mantiene además una dependencia financiera del gobierno central, una excesiva complejidad administrativa de los fondos sociales para distribuir los recursos y un mantenimiento de la burocracia centralista, que impide que se realicen los

---

<sup>114</sup> “La acción de estos Fondos ha tenido un impacto indirecto en los municipios de Guatemala y el volumen de recursos que manejan supera a los de las municipalidades [...] Lo que resulta evidente es que, mientras el uso de los recursos de las transferencias a las municipalidades está sujeto a un doble control de la ciudadanía (mediante la participación ciudadana en la gestión del gobierno y mediante los procesos electorales municipales) los recursos de los denominados Fondos Sociales no cuentan con ningún control ciudadano.” (Espitia Avilez *et al*, 2004: 60)

objetivos propuestos por la descentralización de manera efectiva (Alonso Jiménez, 2006: 25). Al igual que los otros países centroamericanos, la resistencia a la descentralización desde las élites tradicionales y las burocracias centralistas es fuerte.

Se observa que uno de los principales problemas que enfrentan las municipalidades con respecto a la descentralización en Guatemala es la competencia con los Fondos Sociales, los Ministerios de Defensa, Agricultura, Educación y Salud en la ejecución de obras y en la distribución de recursos, sin una verdadera coordinación para realizar los objetivos planteados (Velásquez, 2002: 42)<sup>115</sup>. Este problema tampoco es único en Guatemala, los fondos y la descentralización de funciones a ministerios o entidades autónomas han hecho que las municipalidades compitan por recursos y proyectos, muchas veces en lugar de aportar a un Estado más eficiente, duplica esfuerzos, aumenta el gasto y puede generar más corrupción.

En términos prácticos las funciones reales que tienen los municipios guatemaltecos, igual que muchos otros centroamericanos, son atender servicios públicos locales (Linares López, 2003: 15). En lo que se refiere a obtener recursos y realizar obras de infraestructura local tienen que competir con los entes desconcentrados que no tienen que rendir cuentas a las comunidades, ni competir por mantenerse en el poder a través de elecciones.

De acuerdo con Vera Jurado & Linares López (2007: 68), a pesar de lo dispuesto por la ley, las municipalidades no pueden desarrollar a plenitud sus atribuciones. El debate con respecto a la descentralización ha tomado relevancia después de las reformas realizadas entre abril y julio de 2002<sup>116</sup>, con el objetivo de mejorar las relaciones ciudadanas con el Estado. Estas han ejercido una mayor presión para que se cumplan los Acuerdos de Paz con respecto al tema de descentralización (Gálvez Borrell, 2002: 10).

En el escenario actual guatemalteco se observa presión a favor de la descentralización, nuevos y diversos actores, demanda de mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el espacio local. Aunque los

---

<sup>115</sup> Un ejemplo concreto lo presenta Linares López (2003: 8) “Aún la municipalidad con más autonomía, la de la ciudad capital, tienen que aceptar que el proyecto del acueducto Xayá-Pixcayá, diseñado por ingenieros municipales, sea trasladado al ejército, a quien se le encomienda su ejecución”. En este caso se observa como el municipio tienen que competir no solo con entidades autónomas para realizar proyectos, sino con instituciones centrales como el Ejército.

<sup>116</sup> Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Dto. 11-2002), Código Municipal (Dto. 12-2002) y Ley General de Descentralización (Dto. 14-2002).

resultados son menores de lo esperado parece que existen diferentes frentes que promueven los cambios. Como se verá a continuación, la realidad de los otros países centroamericanos es bastante diferente en este sentido<sup>117</sup>.

En Honduras la reforma más reciente se realizó en el año 2000, aunque el avance no ha sido sustantivo con respecto a la descentralización (González Jacobo, 2007: 38). Debido al tipo de sistema político hondureño, donde existen elites políticas y económicas muy poderosas que se resisten a quitar poder al Estado Central; entre ellos se identifican a los alcaldes más tradicionales, los diputados, los gobernadores, los funcionarios del gobierno central y los representantes de las instituciones autónomas (Ávila & Salomón, s.f.: 8 y 9)<sup>118</sup>.

Las funciones principales de los municipios hondureños también radican en la prestación de servicios públicos. Se agrega, además, temas de regulación de la convivencia ciudadana, construcción y mantenimiento de obras públicas, y coordinación con los niveles superiores de gobierno (Espitia Avilez et al., 2004: 34).

En los municipios más grande del corredor central de Honduras es posible identificar una gestión pública con mayor autonomía. Estos cuentan con mayor disponibilidad de financiamiento externo y de cooperación internacional que promueve la descentralización. Los municipios más débiles forman asociaciones con motivos específicos para lograr objetivos en común (Alonso Jiménez, 2006: 31). Tener que recurrir al trabajo en equipo entre municipios es muy interesante, no obstante, denota la debilidad de los mismos para alcanzar objetivos individualmente.

Es clara la tendencia que se observa en América Central: los municipios más grandes y urbanos cuentan con mayores recursos financieros, lo que les permite responder mejor a las demandas ciudadanas, mientras que los municipios pequeños y rurales continúan siendo poco desarrollados.

En Honduras también se observa la predilección por crear entes desconcentrados de función pública a favor de la distribución de recursos. Como se evidenció con el caso Guatemalteco, estas entidades compiten con los gobiernos locales y duplican las funciones que estos realizan. El Fondo de Inversión Social

---

<sup>117</sup> Para más información sobre la temática descentralizadora en Guatemala ver: Gálvez Borrell (2002), Linares López (2003), Vera Jurado & Linares López (2007).

<sup>118</sup> Los textos de Ávila & Salomón (s/f) y Castellanos (2006) exploran el tema de la descentralización en Honduras.

(FIS) se crea en 1990 como un organismo de carácter temporal, el objetivo principal era la disminución de los efectos negativos de los ajustes estructurales en los sectores más pobres de la sociedad. Su actividad consistía en el financiamiento de pequeños proyectos de infraestructura y la dotación de equipo para programas en las áreas de salud, educación, agua potable y saneamiento, medio ambiente, electrificación y desarrollo comunitario. No obstante, su actividad se prolongó y luego se integró a la Secretaría de Reconstrucción Nacional, a partir de este momento se llamó el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) con carácter permanente (Espitia Avilez et al., 2004: 62).

A pesar de que los recursos de los fondos sociales son invertidos a lo largo del territorio hondureño, es claro que la participación de los gobiernos locales en el proceso es mínima (Espitia Avilez et al., 2004: 61). En este caso, los gobiernos municipales tienen que competir constantemente con los recursos que se le otorgan al fondo, además de tener que rendir cuentas por la inversión que se realiza a diferencia de los fondos.

Los avances son paulatinos y se suman a otros que se han ido desarrollando en el espacio políticos, que abren las posibilidades para que en el futuro se produzcan nuevas relaciones de poder. Con respecto a la competencia el capítulo III deja claro la renovada presencia que existe en la competencia local de candidaturas independiente, situación que es muy reciente en este país.

El caso hondureño es un legado de fuerte centralidad en el Estado y desigualdad socioeconómica que ha promovido este tipo de construcción jerárquica de las relaciones de poder. La rigidez del gobierno y de las élites políticas impide un avance fluido a favor de delegar más poder y responsabilidades a los gobiernos locales, sin embargo, algunos autores han destacado atisbos de cambio.

De acuerdo con Taylor-Robinson (2009: 487): “los cambios que ocurren en la política hondureña pueden ser una señal del progreso en la consolidación de la democracia”. Se refiere principalmente a las elecciones primarias para elegir a candidatos presidenciales, diputados y alcaldes de los dos partidos tradicionales; a la representación de mujeres y minorías étnicas en el Congreso, situación analizada también por Ajenjo Fresno (2007). A esto se le puede sumar el gane de candidatos independientes en las alcaldías.

El Salvador es uno de los países más centralizados en América Central, especialmente en lo que respecta al sistema de partidos. Los esfuerzos de descentralización también se encuentran ligados a la creación de fondos sociales, lo que produce conflictos similares a los descritos anteriormente para el caso guatemalteco y hondureño<sup>119</sup>.

Se ha identificado nueva legislación con respecto a los fondos sociales, también se reformó el Código Municipal. Como en el resto de países centroamericanos, los avances más importantes se encuentran en la descentralización financiera (González Jacobo, 2007: 30). Los municipios salvadoreños cuentan con un listado de competencias y responsabilidades, no obstante no es necesario que las cumplan porque pueden contar con el apoyo de otras instituciones del Estado central para realizarlas. Es así que tanto los servicios como las concesiones de infraestructura pueden ser prestadas por otras instituciones (Espitia Avilez et al., 2004: 34).

Entre los avances más recientes está la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización (2010), que se suma a una serie de instituciones públicas (desconcentradas) para el desarrollo local como un ente rector y generador de política pública y estrategias a favor de la descentralización (Rivera Ocampo, 2010: 4). El problema es similar a lo que sucede en Guatemala y Honduras, este tipo de instituciones apoyan poco a los municipios y más a los fondos sociales o demás instituciones desconcentradas que también invierten en proyectos en el territorio sin una coordinación real ni rendición de cuentas.

De acuerdo con Alonso Jiménez (2006: 34), El Salvador cuenta con una estructura estatal institucional con un excesivo centralismo de funciones que se consolidaron a través de un conjunto de ministerios, instituciones autónomas y empresas públicas que controlan la mayoría de los sectores públicos. En la década de 1980 se promovió una estrategia de descentralización para la educación, no obstante esta iniciativa tuvo resultados limitados.

Se han desarrollado también varias iniciativas de descentralización como el Programa de Desarrollo Municipal y la Estrategia de Descentralización y Fortalecimiento Municipal. No obstante, los avances que se han identificado también son pocos (Alonso Jiménez, 2006: 36).

---

<sup>119</sup> Rivera Ocampo (2010) realiza una buena revisión sobre la temática en El Salvador.

Con respecto a la competencia local, Artiga (2008: 15) señala que el balance de fuerza a nivel local no reproduce los patrones nacionales, aunque en la última elección esto sí sucede. La preocupación que trasmite este autor es que en estos casos se trató de gobiernos minoritarios y que en este país no hay un “espacio institucional para el ejercicio de la oposición política”, ni siquiera en el nivel local.

Aunado al hecho de que todos los partidos salvadoreños son de ámbito nacional (Artiga, 2008: 14) debido a la forma en que se ha interpretado el Código Electoral (ver capítulo IV), es claro que el espacio local se mantiene relegado a un segundo plano. Este caso refleja un continuo caracterizado por un territorio con grandes desequilibrios con respecto a la distribución de los recursos y el poder, que se concentran principalmente en el Área Metropolitana de San Salvador (Rivera Ocampo, 2010: 4).

En Nicaragua se ha producido una “descentralización de facto”<sup>120</sup> (Rivera, 2005:4). A pesar de que no existe mucha legislación, ni iniciativas a favor de la descentralización; sí hay una desconcentración de responsabilidad hacia las municipalidades. Este traslado se ha realizado de manera desordenada y desde el centro hacia los territorios, lo que no ha provocado un verdadero fortalecimiento de las competencias municipalidades; aunque se han aumentado las responsabilidades no se han brindado herramientas ni recursos para realizarlas adecuadamente<sup>121</sup>.

El desarrollo específico del proceso de descentralización nicaragüense se debe a que los Acuerdos de Paz incluían la descentralización, sin embargo, el gobierno de Chamorro tenía un estilo centralista y debido a las presiones nacionales e internacionales se inició el proceso, sin estar respaldado por un plan de descentralización ni un cambio en las reglas del juego. Los ministerios dejaron de prestar ciertos servicios y el vacío fue cubierto por los gobiernos locales, que entonces sufrieron demandas acompañadas de escasez de recursos (Chamorro, 2007: 37). Es así que aunque en la ley no se estipulaba las responsabilidades de los municipios ni las regulaciones financieras para cumplirlos, los mismos asumieron competencia más

---

<sup>120</sup> “Se desarrolla un traslado de responsabilidades, ni siquiera por las vías legales y menos aún en el marco de un diseño de Estado. Sencillamente es una transferencia de hecho de responsabilidades anteriormente estatales, que no viene acompañada de los recursos necesarios, y por las cuales los gobiernos locales muchas veces se ven enfrentados a la urgencia de tener que dar respuestas a problemas y a particularidades que no necesariamente son de su competencia.” (Vega, 1999: 60 y 61)

<sup>121</sup> Chamorro (2007) y Zúñiga García (2007) son importantes referentes sobre el tema de la descentralización en Nicaragua.

allá de lo establecido. Los gobiernos que vinieron posteriormente no han dedicado esfuerzos suficientes en remediar el problema.

Es así que en el caso nicaragüense no existe un verdadero marco legal de reforma y descentralización del Estado, las acciones que se toman son aisladas y continúan teniendo un excesivo control de los gobiernos centrales. Esto aumenta los problemas de la inestabilidad política de las administraciones y la desigualdad para repartir los recursos en los diferentes municipios (Alonso Jiménez, 2006: 40; González Jacobo, 2007: 28; Chamorro, 2007: 50). El caso nicaragüense parece acercarse más a un proceso de desconcentración de competencia desde el nivel nacional o intermedio a las municipalidades, sin recursos o facultades para la toma de decisiones.

Cuando se realizó una reforma a la Ley de Municipios se incorporaron las competencias reales de los gobiernos locales y la necesidad de recursos<sup>122</sup>. No obstante, el proceso se realizó en dos momentos, en el primero se aprobaron las capacidades asumidas y en el segundo se debería aprobar la transferencia de 5% del presupuesto nacional, esta segunda parte de la legislación quedó pendiente y no se retomó posteriormente (Chamorro, 2007: 37)<sup>123</sup>. En resumen, el traslado de responsabilidades es más de hecho que por las vías legales, pero no se encuentran acompañadas de recursos para desarrollarlas a cabalidad. Por parte de los tomadores de decisiones existe una fuerte resistencia en favor de la descentralización real<sup>124</sup>.

De acuerdo con Chamorro (2007: 87), la estrategia descentralizadora mantiene el control; ya que no rompe con la “matriz Estado-céntrica” sino que la actualiza; se identifica como rasgo principal un híbrido entre la democracia y el autoritarismo dentro de un mismo régimen. A pesar de las excesivas responsabilidades de los gobiernos locales no se ha logrado reestructurar el sistema político nicaragüense, ni ha

---

<sup>122</sup> “La Ley de Municipios y su reforma (Ley 40/261) hace una larga enumeración de responsabilidades que van desde promover la salud comunal, pasando por la construcción y mantenimiento de vías intermunicipales, puentes cementerios, calles, aceras, parques y plazas, acuerdos, alcantarillados, canchas deportivas, mercados, rastos, hasta la preservación de medio ambiente, la planeación y uso del suelo, la promoción de la cultura, el impulso del turismo, y la protección de los derechos humanos, entre otros.”(Espitia Avilez et al., 2004: 34)

<sup>123</sup> Las competencias municipales incluyen temas de medioambiente, el transporte intramunicipal, el mantenimiento de caminos vecinales, la administración de puertos pluviales y lacustres, la administración de las bibliotecas y de los servicios de agua y energía eléctrica (Chamorro, 2007: 37).

<sup>124</sup> Las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica también han experimentado un proceso de descentralización paralelo, pero el estudio de las misma escapa a los objetivos de esta investigación al tratarse de gobiernos intermedios y son más una excepción a la regla que rige al resto del país.

habido un aporte real a la consolidación democrática. Además, el territorio nicaragüense tiene una gran cantidad de zonas marrones donde El Estado no ejerce ningún tipo de control ni apoyo a los ciudadanos (Pérez-Baltodano, 2005: 6). Los problemas de las instituciones políticas nicaragüenses son evidentes y se caracterizan por excesivo verticalismo, clientelismo y corrupción, lo que permite que se mantengan legados de crimen organizado en zonas del país.

Debido a la inseguridad legal que sufren los municipios también se ha creado una relación clientelista entre el gobierno central y los alcaldes: “los del FSLN van a trabajar con los suyos, los del PLC con los suyos y ambos partidos con sus miembros, sus amigos y sus familiares” (Pérez-Baltodano, 2010: 414). Además de las exigencias que tienen los gobiernos municipales, la estructuración clientelista y bipolar del Estado nicaragüense hace que los liderazgos locales se encuentren limitados a las disposiciones nacionales.

En este escenario, de acuerdo con González Jacobo (2007: 28), “la amplitud de las competencias tiene como costo la dificultad de la definición de los ámbitos de responsabilidad entre el gobierno central y las municipalidades”. Parece que los gobiernos municipales, a pesar de ser elegidos directamente por los ciudadanos, son entes desconcentrados y no verdaderamente descentralizados que continúan rindiendo cuentas más al gobierno central que a los votantes.

El vínculo entre los distintos niveles depende de los intereses de cada instancia, es decir estas mantienen dividido el proceso. Los actores que comunican los niveles lo hacen por temas o sectores de acción y no necesariamente son planificados a largo plazo, sino que se mantienen limitados a aspectos específicos, sin generar un vínculo sólido entre lo nacional y lo local (Chamorro, 2007: 84).

Los principales avances sobre descentralización en Costa Rica se han realizado a partir de 1990. En un inicio fueron programas de descentralización y fortalecimiento municipal, más allá de nuevas leyes, además se observa un aumento del debate con respecto a la temática, sin demasiado impacto real<sup>125</sup>. En este caso parece que el discurso con respecto a la importancia de descentralización ha tomado relevancia pero esto no se traduce en verdaderos resultados.

---

<sup>125</sup> Para un análisis detallado con respecto a los avances de la descentralización en Costa Rica ver Alvarado Salas & Esquivel Alfaro (2002).

Es a partir de la segunda mitad de la década de 1990 cuando se empieza a evidenciar avances reales sobre la temática: integración en la Asamblea Legislativa de una Comisión de Reformas Municipales, traslado de la administración del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a las municipalidades (1995), Nuevo Código Municipal (1998), Voto de la Sala Constitucional sobre autonomía municipal (1999), reforma del artículo 170 de la Constitución Política para transferir un 10% del presupuesto de la República a las municipalidades (2001) que se realiza paulatinamente, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (2001), Ley de Traslado de Competencias y Fortalecimiento de los Gobierno Locales (2001) (Alvarado Salas & Esquivel Alfaro, 2002: 15-19).

La temática de la descentralización en Costa Rica ha sido utilizada constantemente en los discursos de las élites políticas, no obstante esto no se ha trasladado hacia un avance sustancial al respecto (Rivera, 2005: 5)<sup>126</sup>. Algunos de los cambios más necesarios se han limitado especialmente al tema fiscal, como se verá más adelante.

La producción de leyes en Costa Rica con respecto al tema de descentralización es mayor que en los otros países de la región. Esto se debe a que el sistema legal costarricense requiere aprobar normas en el legislativo para los procedimientos administrativos por más sencillos que sean (donaciones, transferencias, etc.) (González Jacobo, 2007: 26). Evidentemente esto puede influir en una excesiva cantidad de normas que duren mucho en aprobarse a lo interno de la Asamblea Legislativa y cuyos resultados continúen desfasados.

La reforma constitucional creó las condiciones necesarias para la descentralización, específicamente destinar recursos del presupuesto del Estado para las municipalidades. Posteriormente también fue relevante la aprobación de la ley que traslada a las municipalidades del cobro de las patentes comerciales y el impuesto de bienes inmuebles (González Jacobo, 2007: 26).

---

<sup>126</sup> “Se ha iniciado un proceso de vulgarización del término y aunque existen algunas propuestas concretas, que tienen que ver, ciertamente, con la descentralización, no existe la complicidad y convergencia necesaria, de parte de los distintos poderes de la clase gobernante, en general, como para configurar un verdadero proceso de descentralización. Se identifica un conjunto de actores descentralizadores, que están intentando propulsar la transformación del modelo centralista, pero que no encuentran las condiciones necesarias para que sus propuestas adquieran la audiencia suficiente y puedan ser inscritas exitosamente dentro de la agenda gubernamental y legislativa.” (Rivera, 2005: 5)

Las políticas de descentralización en el caso costarricense se encuentran permeadas por el tipo de sistema político de este país, donde intervienen una gran cantidad de actores e instituciones (Presidencia, Asamblea Legislativa, Sala Constitucional, Contraloría General de la República), lo que hace que los avances muchas veces se vean bloqueados o incluso se den retrocesos en las diferentes instancias, lo que provoca que se observe un discurso a favor de la descentralización pero pocos resultados reales.

En la legislación regional la temática es reciente “el municipio en la región alcanzó en los últimos 20 años el reconocimiento constitucional, estableciéndose el Régimen Municipal en cada Constitución Política y la emisión de leyes y códigos municipales que rigen el marco legal del municipio” (Alonso Jiménez, 2006: 11). Desde la perspectiva legal se ha creado una serie de modificaciones a las reglas del juego con miras en impulsar la descentralización (anexo IV). Adicionalmente, existe una mayor cantidad de legislación sobre temas de reforma del Estado y financiera, que aunque no es específicamente sobre la temática local, ha contribuido a su fortalecimiento<sup>127</sup>.

Una similitud encontrada en los países centroamericanos es el excesivo centralismo de los Estados, lo que implica que las clases políticas dominantes no apoyen los procesos de descentralización con miras en mantener el poder controlado y en pocas manos. Esto ha bloqueado el avance de las diversas iniciativas y ha promovido que existan más instituciones autónomas que inviertan en los municipios, en lugar de dotar con mayores funciones y recursos a los gobiernos locales<sup>128</sup>. El

---

<sup>127</sup> En el caso guatemalteco la Ley Electoral y de Partidos (2004), la reforma al Impuesto al Valor Agregado (2002), la reforma a la Ley de Contrataciones del Estado (2001), la Ley de Propiedad (2002), la Ley de Acuerdos de Paz (2005) entre otras. En Honduras algunas son la Ley de Policía y Convivencia Social (2001), Ley de Equidad Tributaria (2003), Ley de Contratación de Préstamo (2007), Ley de Participación Ciudadana (2006), Ley de Igualdad de Oportunidad para la Mujer (2000). El Salvador: Reformas FODES: 5 decretos (2004), Reforma a la Ley General Tributaria Municipal (2006), Ley Adquisiciones y Compras Administración Pública 7 reformas de 1999 a 2005, entre otras. Nicaragua: Ley Electoral (2000), Ley de Ampliación Tributaria (2002), etc. Costa Rica: Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (2001), etc.

<sup>128</sup> “La delegación de competencias entre los sectoriales (ministerios) del gobierno central y municipios no se inicia en forma real, aun y cuando ya estaba normado, como el caso de Guatemala, desde 1997 mediante la Ley de Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97 Ley Organismo Ejecutivo del Congreso de la República de Guatemala) (aún vigente) se abrió las puertas para procesos de delegación desde las entidades sectoriales hacia el nivel municipal. En casos como Honduras, finalmente para el 2006 los reclamos que se originaron en años anteriores por parte del gremio municipalista, particularmente a partir de las consecuencias del huracán Mitch en noviembre de 1998, están generando un Acuerdo para la agenda y un eventual cronograma para un marco ordenado con énfasis en el proceso de descentralización, que finalmente con el nuevo gobierno tenderá a ser asumido con mayor intensidad.

esfuerzo que se ha realizado, con excepción de Nicaragua, ha estado orientado a tener un marco normativo con respecto a la descentralización (Espitia Avilez et al., 2004: 24)<sup>129</sup>.

En los casos en que es posible que los municipios realicen inversión en infraestructura, esta se limita a construcción y mantenimiento de obra menor, la inversión sustantiva para generar impacto en las comunidades –educación, salud, bienestar social, vivienda, acueductos, alcantarillados- se reservan al nivel nacional. Para Espitia Avilez et al. (2004: 36), más allá de la recolección y disposición de la basura, los servicios que prestan los gobiernos municipales con respecto a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos son prácticamente imperceptibles, más aún cuando se trata de municipalidades pequeñas que se limitan a dar mantenimiento a la infraestructura básica.

Otro de los problemas encontrados es que, especialmente en los casos costarricense y hondureño, se ha beneficiado más la privatización que la descentralización en los procesos de reforma del Estado (Alonso Jiménez, 2006: 50). Al analizar los procesos de descentralización a la luz de las coyunturas políticas, es claro que las élites políticas se han aprovechado de los procesos de reforma del Estado para beneficiar sus propios intereses a través de la privatización.

Nicaragua es el caso con una mayor descentralización administrativa de los países centroamericanos. Sin embargo, la misma no ha ido acompañada de los cambios en las reglas del juego para dotar de una mayor autoridad real en la toma de decisiones de los administradores públicos y menos aún de los recursos necesarios para llevar a cabo las demandas solicitadas. En este caso parece que los gobiernos municipales se comportan más como entes desconcentrados, ya que siguen dependiendo del poder central. La conexión existente entre el poder central y los gobiernos municipales se encuentra permeada de clientelismo, similar a lo que sucede en otros espacios del Estado.

---

En Nicaragua, Costa Rica y El Salvador, se han extendido procesos denominados de descentralización en los que no se arriba a grandes marcos constitucionales que modifiquen el Estado en su conjunto, sino a acuerdos de carácter administrativo en el que prevalece la delegación de competencias al municipio. Sin embargo, los avances alcanzados en la región definen una ruta que podría significar en los siguientes años agendas específicas a partir de grandes acuerdos y diálogos políticos que impliquen visiones de largo plazo. (Alonso Jiménez, 2006: 20)

<sup>129</sup> En el Anexo V se encuentra una tabla comparada de las competencias municipales.

La mayoría de inversión social que se realiza en América Central se hace a través de los diversos fondos de inversión social (en Guatemala el FIS y el FONAPAZ, el FIS en El Salvador, en Honduras el FHIS y en Nicaragua el FISE FASO). La crítica principal que se realiza en todos los casos es que trabajan de manera descoordinada, tienden a la duplicación de esfuerzos y es más bien un tipo de desconcentración de responsabilidades que un avance a favor de la descentralización. Además de que mantiene una jerarquía vertical con respecto al Estado central y no contribuyen a una mayor transparencia de los gobiernos.

Los procesos de descentralización en América Central fueron iniciativas provenientes desde el poder central, que poco a poco han incorporado la participación de actores netamente locales para presionar en favor de la misma. Las reformas realizadas han cambiado paulatinamente el “rol político institucional de la municipalidad”, que podrían dar protagonismo a nuevos actores sociales como los partidos políticos locales, comités cívicos o candidatos independientes que se observan en algunos países (Rivera, 2005: 6). Los nuevos liderazgos territoriales fomentan procesos de descentralización con mayor nivel de compromiso, ya que no son el resultado de un impulso impuesto desde arriba por el gobierno central (Alonso Jiménez, 2006: 63)<sup>130</sup>.

La investigación realizada por Alonso Jiménez (2006: 51) hace un llamado a la importancia de replantear el papel de los partidos políticos en las elecciones municipales. Las reglas del juego con relación a la competencia municipal es la otra variable independiente planteada para esta investigación y se analizó anteriormente en el capítulo IV. En este caso se identifican los países en que es posible la competencia de partidos políticos locales y que contribuye a explicar que en unos casos existan y otros no, lo que determina uno de los aspectos de la descentralización de la competencia.

Para Calderón Suárez (2007: 30) hay factores que fomentan la descentralización efectiva, entre ellos la existencia de partidos políticos emergentes, simultaneidad de elecciones nacionales y locales, elección directa de alcaldes y representantes municipales e independencia financiera. Al mismo tiempo resalta la importancia de la

---

<sup>130</sup> “Es evidente que en Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, las diferentes estructuras no pasaron de elaborar propuestas, sin que nunca se tuviera realmente la intención o la capacidad política de ejecutarlas.” (Alonso Jiménez, 2006: 50)

descentralización para ampliar la democracia representativa. Hasta este punto la descentralización política y administrativa de los países centroamericanos es muy similar. Las diferencias encontradas son sutiles y demuestran que ningún país ha avanzado verdaderamente en la temática de la descentralización administrativa.

En general América Central se encuentra permeada por el excesivo centralismo en la administración de sus Estados. En los casos de Honduras, El Salvador y Costa Rica esto no parece cambiar demasiado luego de las reformas con respecto a la descentralización. Nicaragua es un caso especial aunque parece más una desconcentración de funciones que una verdadera descentralización a favor de los gobiernos locales. El caso guatemalteco parece el más avanzado en este sentido aunque, como se estipuló al inicio, las diferencias son bastante sutiles.

Ha sido posible dividir este acápite en dos secciones: los indicadores de la descentralización política (elecciones de alcaldes) y los de descentralización administrativa (delegación de competencias). Los cinco países centroamericanos presentan una descentralización política en el nivel municipal al elegir democráticamente a las autoridades, pero no tienen una descentralización administrativa real.

Alcanzar la descentralización política significa un avance en la medida en que los actores locales tienen motivaciones para realizar carrera política local o saltar al nivel nacional de competencia, lo que influye a tener una relación más estrecha con el electorado local. La descentralización transforma la relación que existe entre las unidades subestatales y el gobierno central, a través del establecimiento de un conjunto de normas que estructuran esta relación en sustitución de una “burocracia jerárquica” (Javed Burki et al., 1999: 18). No obstante, el limitado interés y la baja participación que experimentan las elecciones municipales ponen en entredicho el alcance de este posible avance.

Es así que las municipalidades centroamericanas no tienen todavía un impacto importante en el desarrollo de los territorios, sus aportes reales son prácticamente imperceptibles para las comunidades y para los gobiernos centrales, excepto cuando se convierten en cargas y problemas al no lograr realizar las tareas mínimas con las que se comprometen (Espitia Aviles et al., 2004: 36).

Luego de analizar la información correspondiente a la descentralización en los países centroamericanos, es importante pasar a estudiar con más detalle la descentralización fiscal que se ha producido en la región, ya que esta parece formar parte de la explicación más que la descentralización administrativa con respecto a los sistemas de partidos multinivel. Los avances administrativos más importantes de las municipalidades centroamericanas también tienen relación con los avances fiscales, es decir cobro de impuesto municipales además de prestación de algunos servicios y el cobro por los mismos.

#### V.2 Análisis comparado de los resultados obtenidos por los procesos de descentralización fiscal en América Central

El estudio de los avances de la descentralización política y administrativa de la región brindó pocas pistas para la explicación de las diferencias encontradas en la competencia multinivel centroamericana, debido a las similitudes que se encuentran en todos los países de la región. No obstante, la descentralización fiscal sí presenta diferencias entre estos.

La delegación de autoridad o de recursos permitirá que las autoridades subestatales adopten políticas distintas en los territorios (Leiras, 2010: 207). El análisis de la descentralización deja claro que uno de los aspectos más complicados tiene que ver con la disponibilidad de fondos para cumplir con las responsabilidades municipales.

Aunque sí existen diferencias, y algunos países gozan de una mayor autonomía gracias a mayores beneficios fiscales, en general, “la asignación de recursos y de gastos para el nivel subestatal es limitada y el grado de participación relativa de los ingresos y gastos del nivel municipal en comparación con los totales del nivel central es bajo” (Espitia Avilez et al., 2004: 7).

A pesar de las diferencias encontradas Espitia Avilez et al. (2004: 10) demuestra que en la región centroamericana no existe una verdadera voluntad de las elites políticas para impulsar los procesos de descentralización en general y fiscal en particular. Es claro que existen estrategias formuladas de reforma del Estado, pero se identifica que estas no se han desarrollado a cabalidad. La mayoría han sido más coyunturales que planificadas a largo plazo, por lo que se han producido avances relativos o incluso, en casos como el nicaragüense, retrocesos o bloqueos.

En Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica se define constitucionalmente la obligación de realizar transferencias fiscales a los gobiernos locales para que puedan cumplir con sus obligaciones con la sociedad (Espitia Avilez et al., 2004: 16). En América Central el problema de la descentralización no está supeditado a la reglas del juego, sino como muchos otros problemas de estas democracias, a la debilidad de las mismas<sup>131</sup>.

### V.2.1 La descentralización fiscal en América Central

En América Central la descentralización fiscal se caracteriza por mantenerse baja con respecto a las asignaciones reservadas para el nivel nacional, cuyos impuestos son los de mayor recaudación (impuesto sobre las ventas, sobre la renta y sobre el comercio exterior por ejemplo). Los municipios centroamericanos se enfrentan, en este sentido, a un desequilibrio fiscal vertical<sup>132</sup> (Espitia Avilez et al., 2004: 8). Evidentemente las debilidades políticas y administrativas municipales están relacionadas con la falta de transferencias fiscales a los niveles subestatales de gobierno.

Con respecto a la descentralización fiscal se utilizan tres indicadores: el primero es el traslado de impuesto de bienes inmuebles, o predial, a las municipalidades; el segundo el traslado de un porcentaje del presupuesto de las repúblicas, y el tercero es la autonomía que tienen los municipios para endeudarse. Los municipios pueden obtener recursos de cuatro fuentes distintas: cobros y tasas por los servicios que prestan, impuestos, presupuesto nacional y préstamos. Al analizar la descentralización administrativa se observa que los servicios que prestan las municipalidades son muy básicos, así que los ingresos que se obtienen por la prestación de estos también son bajos.

---

<sup>131</sup> “Se dice que, con el golpe de Estado en Honduras, América Central retrocedió 30 años, pero esa es una verdad a medias. Quizás nos habíamos fabricado una historia de progreso social y político que no era real: detrás de la retórica sobre los cambios alcanzados, las estructuras del poder económico y político se mantenían. Si esta aseveración es correcta, el golpe, entonces, nos habría vuelto a poner súbitamente los pies sobre la tierra, porque aunque han ocurrido cambios, estos no adquirieron la profundidad que pensábamos ni el rumbo que deseábamos.” (Rojas, 2010: 101)

<sup>132</sup> “Frente a la prestación de los servicios y competencias a cumplir, se presenta una “brecha fiscal vertical”, que se expresa como la relación entre las responsabilidades de gasto frente a la capacidad de generar recursos. Esta brecha es amplia en los municipios de la región, aun cuando es un poco más difícil de calcular debido a la dificultad para conocer la responsabilidad de gasto local (costos de los servicios y responsabilidades o competencias asignadas reales a cumplir) frente a la capacidad de generar recursos.” (Espitia Avilez *et al*, 2004: 28)

Desde una perspectiva teórica “el ejercicio de la potestad tributaria en el nivel local es restringido y mejorar el recaudo para lograr la sostenibilidad financiera municipal dentro de un marco de tributos globalmente progresivos se convierte en una tarea difícil de emprender.” (Espitia Avilez et al., 2004: 21)

Los recursos financieros, en este caso el dinero, representan poder y autonomía. “En la medida que los gobiernos subestatales ejercen un control autónomo sobre las bases imponibles, aumenta su capacidad de actuar independientemente de los deseos del gobierno central” (Javed Burki et al., 1999: 28). Las relaciones y la interacción entre los niveles de gobierno están condicionadas a cambiar cuando se produce la descentralización. De igual manera este cambio tiende a impactar las dinámicas de competencia local.

Tabla XV. Indicadores de descentralización fiscal en la región centroamericana<sup>133</sup>

País/ Indicador	Traslado del impuesto de bienes inmuebles (predial) a las municipalidades	Traslado del Presupuesto de la República a las municipalidades
Guatemala	Sí	10%
Honduras	Sí	5%
El Salvador	No	6%
Nicaragua	Sí	4%
Costa Rica	Sí	10% en aumento gradual*

Fuente: Construcción propia a partir de Espitia Avilez et al. (2004).

\* En la práctica el traslado ha sido paulatino y en la actualidad no se ha materializado en el 10%.

Aunque se observa que existen áreas específicas desde donde los gobiernos locales buscan autofinanciarse a través de los servicios y cobro de impuestos municipales; las transferencias fiscales del gobierno central se convierten en la posibilidad real de poder realizar inversión en el municipio, ya sea a través de mantenimiento, construcción de infraestructura o renovación de las instalaciones para generar servicios más eficientes (Espitia Avilez et al., 2004: 70).

Guatemala es de los casos con mayor transferencia de ingresos desde el Estado central<sup>134</sup>. Es importante dejar claro que esto no significa que existan

<sup>133</sup> Es primordial resaltar que el entramado legal para regular los procesos de descentralización fiscal cuentan con una gran cantidad de leyes sobre el financiamiento del Estado en general, préstamos y transferencias, como se vio anteriormente.

<sup>134</sup> “En la constitución de 1985 también se estableció un traspaso de 8 por ciento (ahora un 10 por ciento) de los ingresos corrientes nacionales a las municipalidades. Las transferencias a las municipalidades se vieron otra vez fortalecidas durante los Acuerdos de Paz de 1996, cuando se traspasó un recargo de 1 punto porcentual sobre el impuesto al valor agregado (IVA) a las municipalidades. El ochenta por ciento de la transferencia constitucional y el noventa por ciento del IVA se destinan ahora en gran medida a inversiones de capital. Estas transferencias de participación en los ingresos, regidas según fórmulas, están complementadas por una variedad de planificación (Consejos de Desarrollo), subvenciones (fondos de inversión social) y mecanismos de crédito, algunos

municipalidades eficientes que respondan a todas las necesidades de sus comunidades. No obstante, en comparación con los otros casos centroamericanos es el país que más ha avanzado al respecto, al transferir primero un 8% y actualmente un 10% del presupuesto nacional a las municipalidades<sup>135</sup>.

De acuerdo con Alonso Jiménez (2006: 22), Guatemala ha avanzado en diversos aspectos; además de aprobar las transferencias del presupuesto nacional, se han aprobado varias leyes y reformas que benefician a los niveles locales. Gracias a esto es el sistema municipal más subsidiado de América Central (las transferencias alcanzan un 60% de los ingresos).

En Costa Rica la discusión de este tema ha sido densa, aprobar esta transferencia puede significar una disminución de los problemas estructurales que sufren los gobiernos municipales. Sin embargo, existe mucha reticencia a alcanzar el 10%, por lo que se ha argumentado que debe ser un proceso paulatino acompañado de la descentralización de competencias lo que ha hecho que no se logre (Alvarado Salas, 2002: 19)<sup>136</sup>.

El atraso se ha dado en la aprobación de la Ley de Transferencias de Competencias Municipales, ya que esta ha quedado paralizada y con ello los aumentos paulatinos de responsabilidades y recursos. De la misma manera, la Ley de Simplificación Tributaria creó el impuesto único a los combustibles del cual se debe girar un 30% a las municipalidades para el mantenimiento de la red vial local, pero esto sólo ha suscitado enfrentamientos entre los gobiernos subestatales y el Ministerio de Hacienda (Vargas, 2003: 18).

---

de ellos similares a las subvenciones compensatorias, que en parte conservan la influencia del gobierno central sobre la asignación de recursos a nivel local. Si bien las municipalidades guatemaltecas tienen una amplia gama de responsabilidades propias, los ingresos locales son extremadamente limitados. Por cierto, la mayoría de las políticas de tarifas e impuestos locales se administran a nivel nacional y es el gobierno central quien administra el impuesto sobre los bienes para la mayoría de las municipalidades.” (Javed Burki et al., 1999: 14)

<sup>135</sup> “[En el Código Municipal] es de destacar la inclusión de algunas disposiciones tendientes a mejorar las finanzas municipales, como o la regularización de las transferencias económicas desde el Poder Ejecutivo (la cual deberá hacerse de manera bimensual), y la transparentación de la misma por medio de una comisión en la que además del Ejecutivo se encuentran la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y la Asociación Guatemalteca de Alcaldes Indígenas (AGAI).” (Gálvez Borrell, 2002: 59)

<sup>136</sup> Otro avance de la descentralización fiscal en Costa Rica se observa luego de la aprobación de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria en el 2001 que establece que “Del impuesto único que se crea sobre los combustibles, un 30% de lo recaudado deberá destinarse al mantenimiento de la red vial costarricense. Del total de los recursos destinados a esos fines antes señalados, un 25% deberá distribuirse entre las municipalidades para aplicarlos a la red vial cantonal.” (Alvarado Salas, 2002: 19)

En Costa Rica, el traslado de la administración del impuesto sobre bienes inmuebles a favor de las municipalidades se empezó a ejecutar a partir de 1996. Se trató de un proceso desordenado y sin una verdadera planificación. La crítica principal radica en que debía existir un mayor acompañamiento a los gobiernos locales para que pudieran realizar esta tarea adecuadamente (Alvarado Salas & Esquivel Alfaro, 2002: 17).

Cuando en el 2001 se produjo el retroceso con respecto al traslado del 10% del Presupuesto Nacional a las municipalidades se puso como excusa que no era responsable en términos fiscales realizarlo de manera libre. Se argumentó que el traslado debe ir acompañado de transferencias de competencias de manera paulatina (Rivera, 2005: 5). Este fue el último país en que se estableció un porcentaje del presupuesto a través de una reforma a la Constitución (Alonso Jiménez, 260:59).

En Nicaragua se cuenta con la transferencia de los ingresos ordinarios más bajo de América Central (4%), el monto está estancado y en muchas ocasiones no se alcanza efectivamente. Un escenario muy similar se presenta en Honduras en que aunque se establece un 5% de transferencia, la suma real transferida siempre es menor (Vargas, 2003: 17). Finalmente, en el caso salvadoreño la legislación establece que se debe transferir 6% del Presupuesto a través del FODES, pero se impone una condición y es que el 60% de los recursos se debe utilizar para gastos de operación del mismo y el resto es para la inversión, lo que claramente disminuye la transferencia neta (Vargas, 2003: 17).

De acuerdo con Pallavicini (2004: 55) la principal relación que existe entre el gobierno central y el local es la que se establece a través de las transferencias. Al observar los datos es claro que es una relación en la que los municipios constantemente están realizando demandas que el gobierno central tiene que atender.

El establecimiento del impuesto de bienes inmuebles a favor de las municipalidades es el segundo rubro más importante con respecto al avance de la descentralización fiscal (Espitia Avilez et al., 2004:20). Permitir que las municipalidades se organicen para cobrar el tributo y que retengan estos ingresos para su funcionamiento e inversión en las comunidades, en América Central todos los países, excepto El Salvador, brindan la posibilidad a las municipalidades de administrar este tributo.

Un aspecto importante que señala Espitia Avilez et al. (2004: 42) es la debilidad del sistema tributario de los países de la región. Más allá de las transferencias que se realicen en cada caso, estos tienen una dificultad real para cobrar impuestos, especialmente los que se han trasladado a las municipalidades como son los prediales. A pesar de la presión que existe por el traslado del cobro de estos impuestos a las municipalidades, la realidad es que solamente significa un 17% de los ingresos propios de las municipalidades que continúan basando la mayoría de sus ingresos en las tasas que cobran a los comercios o industrias por su funcionamiento (42%) (Espitia Avilez et al., 2004: 54). A pesar de este avance se continúa manteniendo una dependencia de las transferencias presupuestarias para tener recursos e invertirlos en infraestructura municipal.

Aunque el escenario deseable desde la perspectiva de la descentralización fiscal es brindar mayor descentralización fiscal y que las municipalidades cuenten con recursos propios y no sean dependientes de las transferencias del Estado central, es claro que los procesos no son aprovechados totalmente por los gobiernos locales y que se mantienen excesivos controles sobre estos.

Otro de los inconvenientes que enfrenta la descentralización en todas sus aristas es que las acciones muchas veces son “aisladas, contradictorias y repetitivas” lo que “nubla” los resultados esperados. En los temas de descentralización fiscal realmente no se realiza un avance para disminuir la presión fiscal sobre el gobierno central (Vargas, 2003: 60).

#### V.2.1 Restricciones para el endeudamiento de los países centroamericanos

El endeudamiento municipal puede ser tanto externo como interno. No obstante, en los casos que se produce es principalmente en los municipios con mayor cantidad de población, que tienen una mayor capacidad económica (Espitia Avilez et al., 2004: 10). En todos los países centroamericanos las municipalidades de las grandes ciudades cuentan con mayores capacidades que las pequeñas, incluso en el caso nicaragüense la municipalidad de Managua tiene un plan de desarrollo diferente que el resto. En muchos casos, la actividad política local de las capitales se ha vuelto más relevante que la de otros gobiernos locales (Espitia Avilez et al., 2004: 16). El binomio urbano rural también es significativo en la división del crecimiento de las municipalidades. Espitia Avilez et al. (2004: 27) denomina este fenómeno la brecha

fiscal horizontal, donde algunos municipios tienen mayor capacidad para generar recursos que otros. Pueden ser muchas las razones de este fenómeno como el tamaño de la población o el tipo de industria que poseen, sin embargo es claro que también es un obstáculo para una efectiva territorialización de la política<sup>137</sup>.

Tabla XVI. Endeudamiento en los países centroamericanos

País	Necesidad de la autorización del gobierno central	Restricciones en el uso de los fondos	Restricciones en los montos
Guatemala	Sí	Sí	Sí
Honduras	Sí	Sí	Sí
El Salvador	Sí	Sí	
Nicaragua			
Costa Rica	Sí	Sí	

Fuente: Construcción Propia con base en Daughters & Harper (2007).

En casi todos los países centroamericanos los créditos, tanto internos como externos, son percibidos en mayor medida por los municipios grandes y las capitales. La excepción se encuentra en El Salvador donde pueden poner como garantía los recursos de los fondos para conseguir los préstamos (Espitia Avilez et al., 2004: 70). Nicaragua es el único país de la región cuyos municipios no cuentan con posibilidades para endeudarse, en los otros países tienen restricciones. Costa Rica y El Salvador son los que cuentan con menos restricciones, ya que no tienen un tope en la cantidad que pueden solicitar.

De acuerdo con Espitia Avilez et al. (2004: 66), las principales razones del bloqueo del desarrollo de la descentralización se deben a que los procesos de reforma están limitados tanto por los planes de aumento de las responsabilidades de los gobiernos locales, como por los de reforma fiscal de los gobiernos en un marco más general. Esto hace que las modificaciones tomen más tiempo de lo pensado y, una vez que se realicen, se encuentren obsoletas.

Para que exista una efectiva descentralización se necesita que el poder esté distribuido en los gobiernos subestatales y que tengan algún grado de independencia (Harbers, 2010: 17). En sistemas unitarios alcanzar este objetivo a cabalidad ha sido

<sup>137</sup> “Es notable la diferencia entre los municipios grandes de los países de la región –que representan el 4% del total- y generan una riqueza relativa mayor que el resto de pequeños y medianos. Por ejemplo, lo que recaudaron Tegucigalpa y San Pedro Sula en un solo mes del 2000 supera lo recaudado durante ese mismo año por todos los demás municipios (296); en Guatemala, la ciudad capital, Mixco y Villa Nueva –tres ciudades metropolitanas- en el año 2000 recaudaron el 70% de los recursos provenientes del impuesto único sobre bienes inmuebles, y Ciudad Guatemala el 38% del tributo sobre el boleto de ornato. Cada país presenta sus casos representativos en este sentido, así, Nicaragua con Managua y León; El Salvador con el Gran San Salvador.” (Espitia Avilez et al., 2004: 28)

un proceso difícil, el poder central no ha logrado adaptarse a las propuestas y busca mantener control sobre la toma de decisiones, recursos y servicios de los gobiernos locales.

Este capítulo deja claro que sí existen brechas fiscales tanto horizontales como verticales. En este sentido, las municipalidades con más recursos cuentan también con mayores posibilidades de brindar más y mejores servicios a las comunidades. En dichos casos los municipios con una capacidad superior de préstamo de servicios pueden incidir en mayor medida sobre las condiciones de vida de los ciudadanos de los municipios. Es así que los avances de la descentralización no son homogéneos a lo largo del territorio. Además, los gobiernos centrales de todos los países centroamericanos son reticentes a iniciar procesos reales de descentralización.

Para Rivera (2005: 3), Guatemala es el país que más ha promovido la descentralización. El cambio más significativo gira en torno al 10% de las transferencias del presupuesto del Estado, ya que ningún otro país de la región ha logrado alcanzar este monto. Además, el sistema municipal guatemalteco se ha convertido en el más altamente subsidiado de América Central, las diversas transferencias alcanzan alrededor de 60% de los ingresos (Rivera, 2005: 3). Cuando las transferencias no se encuentran bien reguladas promueven que el poder se mantenga centralizado, ya que los montos y plazos se deben supeditar a los criterios y decisiones de los funcionarios del gobierno nacional (Rivera, 2005: 6).

Otros de los avances con respecto al cobro de impuesto y tasas también se presentan en casi todos los países de la región, a excepción de El Salvador. Aunque todos los países centroamericanos se caracterizan por un excesivo centralismo del Estado el caso salvadoreño es el más notorio.

En América Central se observa una gran discusión alrededor del tema de la reforma del Estado y a favor de la descentralización. Esto no necesariamente se traduce en “coordinación, coherencia y constancia” con respecto al tema, más bien existen ritmos de avance desiguales o incluso contradictorios (Rivera, 2005: 6). Aunque la descentralización ha ocurrido gracias a factores fuera del control de los actores subestatales, cuando un cierto grado de descentralización se ha alcanzado, las reformas adquieren sus propios defensores. El desarrollo de políticos subestatales es una apuesta por estas instituciones y presionan por su continuidad. Mientras los

actores subestatales ganan relevancia, la re-centralización se vuelve más difícil (Harbers, 2010: 34). Sin lugar a dudas un cambio en el ambiente del Estado en general se refleja en una transformación sobre los partidos y los sistemas de partidos (Katz & Mair, 1994).

La descentralización política y de recursos desde el gobierno nacional le ha dado a los puestos de elección popular un grado de autonomía sin precedentes. Estos puestos en los municipios, en sistemas unitarios, se han vuelto muy cotizados ya que tienen un poder real de toma de decisiones en el espacio territorial (Harbers, 2010: 120). Esto ha hecho que los actores locales busquen la manera de controlarlos en los países en los que es posible hacerlo.

Harbers (2010: 164) ha encontrado una evolución de cómo la democratización ha influido sobre una descentralización de *facto*, la cual en su caso ha influido sobre el sistema de partidos. En América Central esto ha logrado que se produzca descentralización cambiando el *status quo* de los partidos en una de las regiones más centralizadas del mundo.

A pesar de que los autores citados reconocen los pocos avances que se han realizado en materia de descentralización y que falta mucho camino por recorrer para que logren un lugar entre los poderes tradicionales del Estado, también dejan claro que las municipalidades tienen cada vez más reconocimiento (González Jacobo, 2007: 74). El problema de fondo radica en lo difícil que es medir la descentralización, ya que los análisis se encuentran con procesos desordenados que no necesariamente permiten establecer una línea sobre países unitarios más o menos descentralizados en América Central.

La evidencia que se ha recolectado sugiere que aunque se produzcan avances es difícil ubicar a los países como más o menos descentralizados porque la mayoría cuenta con aspectos en los que se encuentra más avanzado que los demás, mientras que en otros indicadores puede encontrarse retrasado. Adicionalmente, se observan diversas etapas de avance a lo interno de los mismos países lo que incide sobre el progreso real de cada país. Para Rivera (2005: 7), en América Central se encuentran “cuasi-administraciones locales”. Todos los municipios de todos los países tienen

limitantes para ser verdaderos gobiernos locales y generar credibilidad entre los ciudadanos<sup>138</sup>.

Tabla XVII. Clasificación de la competencia

	Competencia centralizada	Competencia descentralizada
Descentralización política	Honduras*, Nicaragua, El Salvador	Guatemala, Costa Rica
Descentralización política y fiscal		Guatemala

Fuente: Construcción Propia.

A la luz de los indicadores y con respecto a la variable dependiente de la presente investigación, se evidencia que la descentralización fiscal no es determinante para que se produzca una descentralización de la competencia multinivel, ya que en el caso costarricense la misma se produce sin que existan los logros de descentralización fiscal que sí se observan en Guatemala (tabla XVIII). Desde esta perspectiva vale la pena dejar claro que no se ha incluido la descentralización administrativa como parte de la tipología, ya que existen variaciones de la misma a lo largo de los territorios de los países y los avances en este sentido son similares en todos los casos.

La descentralización parece ser un proceso paralelo a la conquista de los espacios de competencia subestatales por las organizaciones políticas locales más que una explicación. Como se dijo anteriormente, el cambio en el sistema genera una variación en los partidos y los sistemas de partidos, pero también estos retroalimentan a las instituciones políticas. Un sistema de partidos descentralizado va a apostar también en mayor medida a la descentralización de funciones de los Estados.

### V.3 Apuntes finales

El presente capítulo demuestra que existen diversos procesos y etapas en la búsqueda de la descentralización del Estado. Es evidente que además tienen una multiplicidad de orígenes, estrategias y concepciones, lo que hace que los resultados

<sup>138</sup> “Aunque hay índices de descentralización, estas medidas no necesariamente reflejan cuánta autonomía formal tienen los gobiernos subestatales en relación con el uso de los recursos, ya que las transferencias del gobierno central en algunas ocasiones se dan con propósitos específicos. Sin embargo, reflejan los recursos financieros en el nivel subestatal y el acceso que tienen los gobiernos subestatales a estos recursos. Además de que las transferencias pudieron ser usadas en los gobiernos subestatales de otras formas de las que fueron planteadas en el gobierno central. Aun cuando el gobierno central trata de mantener control sobre los gastos subestatales, este control es parcial, dejando espacio para que los gobiernos subestatales manejen el gasto como mejor les parezca. Actualmente los gobiernos subestatales administran recursos muy altos como nunca antes.” (Harbers, 2010: 46)

en América Central no sean siempre equivalentes ni siquiera a lo interno de los países, y que se experimente tanto avances como retrocesos en algunos aspectos.

La descentralización es un proceso del ejercicio de autonomía sin generar contradicciones con la unidad del Estado. Es decir, finalmente la descentralización implica una redistribución del poder político hacia otros órganos o instituciones del entramado estatal para quitar responsabilidades y poder al gobierno central (Alvarado Salas, 2002: 7). En países centralistas como los centroamericanos este no es un proceso inmediato, sino gradual.

La descentralización es una reforma de los Estados centroamericanos necesaria para mejorar la situación de inequidad de la región. El centralismo que ha caracterizado a los países latinoamericanos se considera actualmente una barrera para el desarrollo económico y para mejorar la calidad de la democracia de la región (Mora Alfaro, 2009: 34).

De alguna manera, la descentralización busca limitar la discrecionalidad que tienen los que detentan el poder público a través de empoderar a la ciudadanía e involucrarla en el proceso de toma de decisiones públicas, se abre así la posibilidad de visibilizar las propuestas y demandas de la sociedad civil, además de fiscalizar a las autoridades en el nivel local. Es un proceso de redistribución del poder en el entramado institucional y de profundización de la democracia (Gálvez Borrell, 2002: 54).

A pesar de que las diferencias son sutiles en los casos centroamericanos, la distinción de los mismos con respecto a los procesos de descentralización se encuentra en la descentralización fiscal. De esta forma, se observa que Guatemala es de los países más descentralizados fiscalmente, seguido de Costa Rica. En Honduras, Nicaragua y El Salvador los avances no han logrado ser empatados con los de estos vecinos y se mantiene aún más ligado a las decisiones del gobierno central para obtener recursos. En estos casos se observan avances en algunos aspectos y retroceso en otros. No obstante, los esfuerzos realizados son más el resultado de coyunturas específicas que objetivos de reestructuración de los Estados a favor de la autonomía territorial (Espitia Avilez et al., 2004: 65).

Los municipios centroamericanos actualmente no son capaces de responder y defender su propio desarrollo (Espitia Avilez et al., 2004: 66). Los procesos de

descentralización presentan plazos, procesos y objetivos diversos. Esto se debe principalmente a que los modelos han sido exportados de otras experiencias, sin tomar en cuenta las tradiciones políticas ni la capacidad técnica centroamericanas (Vargas, 2003: 60).

Los resultados alcanzados son similares: políticas públicas verticales desde el gobierno central hacia los territorios, límites reales para la delegación de responsabilidades, influencia de la cooperación internacional, descoordinación entre la descentralización administrativa, política y fiscal. Adicionalmente, aunque se ha alcanzado una homogenización del discurso, en la *praxis* se mantiene una estructura político-institucional centralista y asimetrías claras a lo interno de los países (Vargas, 2003: 60). La relación que se observa entre el gobierno central y las unidades subestatales es jerárquica y de dependencia.

La mayoría de las hipótesis sobre la competencia multinivel se han enfocado en el tema de la descentralización más que en el tema de las instituciones políticas de los Estados. El análisis de las variables independientes deja claro que en estas últimas se encuentra la condición necesaria para que se produzca competencia descentralizada. Es así que mientras las reglas del juego determinan el acceso a la competencia de las organizaciones políticas locales, la flexibilidad de estas para el mantenimiento y la descentralización lo incentivan, de la misma manera que lo hacen los procesos de descentralización.

Los sistemas de partidos van a estar más centralizados mientras el gobierno sostenga mayor poder; en contraste, hay más oportunidades para los partidos regionales, estatales o provinciales de luchas por el gobierno local si este tiene más autoridad (Chhibber & Kollman, 2004: 21). Los capítulos descriptivos evidencian que no todos los sistemas unitarios cuentan con una competencia partidista netamente centralista, sino que existen casos como el guatemalteco y el costarricense donde se produce descentralización de la misma.

Entre muchas cosas la descentralización supone un acercamiento entre las comunidades y los gobernantes; y así dotar de mayor legitimidad al Estado en los procesos de toma de decisiones (Alvarado Salas, 2002: 9). Se demuestra que la descentralización de la competencia es un proceso de múltiples causas, no obstante,

aquellas que tienen que ver con el territorio y la política están íntimamente relacionadas con esta.

Esta investigación concuerda con Harbers (2010: 27) en que las regiones no son espejos que reflejan lo nacional. En realidad, los clivajes y las necesidades subestatales se diferencian del nivel nacional. En América Latina la desigualdad económica generalmente se manifiesta geográficamente. Los *issues* a nivel subestatal pueden ser distintos, aunque sea parcialmente, a aquellos en la agenda nacional y es posible que se forme algún tipo de alianza política o electoral a nivel local. Para esta autora es más probable que existan sistemas de partidos subestatales en países descentralizados que centralizados, es claro que los efectos centrífugos de la descentralización no sólo se manifiestan en el nivel agregado, sino también afectan las partes<sup>139</sup>. También es posible que en los Estados unitarios la descentralización de la competencia y de las atribuciones municipales sean procesos acompañados debido a la dificultad real que representa alcanzar la descentralización administrativa y fiscal, estos se producen en paralelo y se retroalimentan.

Para Sabatini (2003) los partidos políticos latinoamericanos no están equipados para lidiar con la erosión del gobierno centralizado. Esta afirmación se refiere a los partidos políticos nacionales, hasta ahora son pocos los esfuerzos por adentrarse en el conocimiento de los actores políticos locales que cuentan con un arsenal distinto de herramientas diseñadas especialmente para el espacio local.

La política anteriormente se observaba como algo netamente nacional entre actores nacionales y se ha transformado en un juego multinivel con actores distintos en los diferentes niveles de gobierno. Para comprender este proceso en la América Latina actual es fundamental tomar el nivel subestatal en consideración (Harbers, 2010: 192). Esta investigación ha realizado un aporte en este sentido para dilucidar las especificidades de la competencia multinivel en la región centroamericana.

La descentralización influye sobre las organizaciones políticas a través de la definición de la arena en que estos conflictos se articulan. Así se promueve que ciertos conflictos se vuelvan políticamente relevantes. En otros países, la

---

<sup>139</sup> Harbers (2010) propone que hay más de un sistema de partidos en cada país, esta investigación descarta la idea ya que generalmente son los mismos actores en todos los niveles y se propone que más bien existe una descentralización de la competencia que en términos de De Remes (1999) que se expresa en gobiernos yuxtapuestos.

descentralización ha creado oportunidades para la formación de nuevos partidos (Harbers, 2010: 199). La descentralización política aunada a la posibilidad de crear partidos políticos locales es la condición suficiente para que se produzca descentralización de la competencia.

Con toda la información obtenida se observa que una vez que se alcanza la permisibilidad para la que participen actores locales en la competencia partidista para la elección de los puestos a nivel local, se impulsan los demás factores que van a contribuir a que exista un sistema de partidos multinivel en la competencia, en este caso flexibilidad para la competencia de organizaciones políticas locales.

Manteniendo el resto de factores constante para esta investigación, la descentralización administrativa y fiscal tiene un comportamiento similar para todos los casos, así que no es posible determinar si alguna de estas dos condiciones es necesaria para la descentralización de la competencia. Al no haber una variación de la variable independiente con respecto a la dependiente en todos los casos, no es posible determinar si hay una relación causal fuerte con respecto a la descentralización. En el análisis de las reglas del juego sí se observan variaciones que contribuyen para alcanzar explicaciones más determinantes.

Los casos con mayores niveles de descentralización (Guatemala y Costa Rica) son aquellos donde también se observa una competencia multinivel descentralizada. El caso nicaragüense reúne varias de las condiciones para que esta se dé, no obstante, las coyunturas específicas del país resultado del pacto Ortega-Alemán han limitado la entrada de nuevos actores a la arena política en todos los niveles.

Honduras no tiene una competencia multinivel descentralizada, no obstante es posible que esto cambie debido a que permite la presentación de candidaturas independiente para los puestos municipales. En las últimas elecciones este tipo de candidatos obtuvieron seis alcaldías. Aunque es muy poco para vaticinar que exista competencia descentralizada, en un futuro las reglas del juego que permitan la entrada de organizaciones políticas locales para los gobiernos subestatales es una condición necesaria aunque no suficiente para que esta se dé.

El Salvador es el caso centralista por excelencia. Las particularidades que presenta están relacionadas con la incongruencia que presenta en las elecciones 2003-2004, es decir que los resultados a nivel nacional y local fueron bastante diferentes,

pero esta investigación pone en evidencia que se produjo con los mismos actores. Esto es el resultado de una élite política nacionalista que ha interpretado la norma para excluir a los competidores locales de la competencia. Adicionalmente, es de los casos que presenta menores niveles de descentralización administrativa y fiscal, en constante competencia con las instituciones autónomas.

Tabla XVIII. Indicadores utilizados

Regulación/País	Honduras	El Salvador*	Nicaragua**	Costa Rica	Guatemala
Permite la participación de local	Sí****	No	No	Sí	Sí***
Flexibiliza los trámites de creación y cancelación de partidos	No	No	No	Sí*****	Sí
Se brinda financiamiento estatal a los partidos políticos locales	No	No	No	Sí	Sí
Elecciones separadas de las nacionales	No	Sí	Sí	Sí	No
Descentralización política	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Descentralización administrativa	-	-	-	-	-
Descentralización fiscal	No	No	No	No*	Sí
Descentralización de la competencia	No	No	No	Sí	Sí

Fuente: Construcción propia.

\* No se ha alcanzado el 10% de transferencia del Presupuesto para las municipalidades.

Si se aísla la variable descentralización fiscal y se observa el caso de Costa Rica, se evidencia que a pesar de que legalmente existe una descentralización fiscal, esta aún se encuentra bloqueada desde la perspectiva política, ya que la transferencia del 10% del presupuesto no se ha alcanzado con plenitud. De acuerdo con Mora Alfaro (2009: 86) “el corolario en este caso pareciera ser, descentralización sí, pero no”. Esto no quiere decir que la descentralización fiscal no sea importante para promover una mayor descentralización de la competencia, sino que en los casos analizados la flexibilidad de trámites para que las organizaciones políticas locales se formen y los incentivos para que se mantengan en el tiempo, tienen un peso mayor sobre la variable dependiente.

Con la información recolectada para los casos centroamericanos se evidencia que las variables seleccionadas con respecto a la literatura sobre competencia multinivel que tienen que ver con la descentralización no tienen un peso significativo para las explicaciones alcanzadas, a diferencia de las variables institucionales analizadas donde es más evidente la relación causal (tabla XX), ya que al agregar la descentralización fiscal el único país que cumple con este requisito y tienen

competencia descentralizada es Guatemala, sin embargo, la competencia descentralizada se produce tanto en este país como en Costa Rica.

Tabla XIX. Legislación electoral y tipos de competencia

	Competencia centralizada	Competencia descentralizada
Legislación flexible con descentralización política		Guatemala, Costa Rica
Legislación flexible con descentralización política y fiscal		Guatemala
Legislación rígida con descentralización política	Honduras*, Nicaragua, El Salvador	
Legislación rígida con descentralización política y fiscal		

Fuente: Construcción Propia.

A pesar de que para literatura especializada sobre competencia multinivel la descentralización fiscal es una de las hipótesis que más se ha analizado, los casos centroamericanos demuestran que existe una relación causal más determinante entre las regulaciones institucionales sobre los partidos políticos locales que han influido sobre la descentralización de la competencia, tanto en Guatemala como en Costa Rica.

A continuación se procede a analizar el impacto de la institucionalización de la totalidad del sistema de partidos sobre la descentralización de este. Se busca conocer la manera en que la inestabilidad/estabilidad de los sistemas influye sobre un formato de la competencia distinto al nacional, además de la presencia de actores políticos



## VI. La institucionalización de los sistema de partidos centroamericanos

El sistema de partidos nacional puede influir en la forma en que se comportan los subsistemas a lo largo del territorio. Mientras más rígido y estable sea el sistema de partidos nacional más difícil es la entrada de partidos políticos en la competencia del territorio.

De acuerdo con Sartori (2005: 160), los partidos importan en correspondencia con la fuerza que tienen; es necesario identificar “cuánta fuerza hace que un partido sea importante y cuánta debilidad hace que un partido no tenga importancia [...] la fuerza de un partido, es en primer lugar, su fuerza electoral”. Al enmarcar este razonamiento dentro de los niveles de gobierno y de competencia es claro que un partido local no tiene importancia a nivel nacional, pero si a nivel municipal, razonamiento que hasta ahora ha sido ignorado en el estudio de los partidos y los sistemas de partidos relegando los partidos locales dentro de la gran categoría de “partidos minoritarios”.

Al cuestionar con respecto a las similitudes y diferencias de los sistemas de partidos -más allá de la oferta- es importante conocer si esta es constante o cambiante. Un sistema de partido fluido a nivel nacional puede fomentar una mayor creación de partidos políticos que compitan por los congresos o las municipalidades; en contraposición con un sistema de partido nacional rígido o estructurado, donde se observa la presencia de los mismos actores en todas las elecciones.

Es más probable que se presenten organizaciones políticas locales en los procesos electorales en competencia por los gobiernos municipales, si estos se enmarcan en un contexto de un sistema de partidos fluido. La presencia de organizaciones políticas locales en la competencia municipal es uno de los indicadores de la descentralización de la misma<sup>140</sup>.

De acuerdo con Sojo (1999: 86) América Central presenta una dinámica de multiplicación de los partidos políticos, lo que aumenta las opciones políticas para el

---

<sup>140</sup> La descentralización de la competencia es el problema de investigación de la presente tesis y se entiende por la medida en que los actores y la dinámica de la competencia a nivel local se distingue de la nacional, a través de un traslado de importancia desde los núcleos nacionales de la competencia política por los puestos de elección popular hacia los espacios y entes periféricos, en este caso municipios.

elector. En el momento en que se realizó este estudio los casos de excepción eran Costa Rica y Honduras, no obstante este fenómeno ha cambiado en la actualidad centroamericana como se verá más adelante. Costa Rica se ha transformado en un país con mayor oferta partidista. Mientras que esta se ha reducido, tanto en El Salvador como en Nicaragua por diversas razones<sup>141</sup> en Honduras se mantiene constante.

La composición de los sistemas de partidos es muy variada en América Central. En este sentido, es posible encontrar sistemas fluidos como sistemas estructurados a nivel nacional. Si los niveles del sistema de partidos interactúan entre sí, es probable que en aquellos sistemas fluidos se generen también con mayor facilidad partidos políticos locales, ya que la interacción entre los niveles fomenta que haya fluidez también a nivel subestatal y que esto promueva la presencia de actores diferentes a los nacionales.

La fluidez de un sistema de partidos también puede sugerir la presencia de élites políticas nuevas de las tradicionales. En la construcción de los Estados-nación centroamericanos se buscó dislocar las élites locales para consolidar las nacionales. En un sistema de partidos más fluido es probable que se evidencien escisiones de los partidos tradicionales -que también pueden ser de tipo local- que dinamicen la competencia.

Esta interacción de la competencia entre el nivel nacional y subestatal puede influir sobre la configuración de la misma a lo largo del territorio y así ayudar a la consolidación de la descentralización de la competencia en sistemas unitarios, donde el territorio ha sido marginado en la construcción de los Estados nación. Es posible utilizar el sistema de partidos nacional como una variable independiente que afecta el subsistema a nivel local, ya que en términos generales esta relación no ha sido explorada hasta el momento. A continuación se procede a analizar la estructura de los sistemas de partidos a nivel nacional de los casos centroamericanos desde las variables de institucionalización del sistema de partidos y su relación con la descentralización de la competencia.

---

<sup>141</sup> En el caso de Nicaragua se debe a los cambios producidos resultantes del pacto que han limitado el acceso a otros partidos políticos a la competencia. En El Salvador el aumento de la bipolaridad entre ARENA y el FMLN ha debilitado a los partidos minoritarios.

Se utilizan para el análisis algunos de los indicadores propuestos por Mainwaring & Scully (1996) y Mainwaring & Torcal (2005) para estudiar la institucionalización de los sistemas de partidos<sup>142</sup>. Esta concepción es relevante, ya que no deja de lado que los partidos son fundamentales en el contexto de la competencia democrática, más allá del grado de institucionalización del sistema (Mainwaring & Scully, 1996: 2). Desde esta perspectiva los sistemas pueden ser tanto institucionalizados como incoactivos<sup>143</sup>, en ambos los partidos políticos siguen siendo relevantes para la competencia. La propuesta que aquí se analiza consiste en integrar esta perspectiva con la discusión acerca de la competencia territorial.

Para que esto se produzca debe existir “estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competencia entre partidos” (Mainwaring & Scully, 1996: 4). Esto quiere decir que debe observarse cierta regularidad en la competencia partidista. De acuerdo con los autores esto es fundamental, porque en los sistemas de partidos institucionalizados las etiquetas de partidos son más importantes para los ciudadanos. La hipótesis aquí planteada es que en sistemas con menor estabilidad de la oferta partidista es más probable que también surjan organizaciones políticas locales que impacten los subsistemas de partidos a nivel subestatal y el formato de la competencia, a través de la descentralización de la misma.

Con el objetivo de analizar a los sistemas de partidos, desde la perspectiva de la estabilidad, se utiliza una serie de indicadores para el estudio del nivel nacional de los países centroamericanos. En primer lugar se analiza la volatilidad electoral agregada para cada uno de los casos seleccionados, en seguida se analiza el índice de fluidez de la oferta partidista y finalmente la fragmentación partidista. Los dos primeros indicadores ponen en evidencia el grado de fluidez que tiene el sistema de partidos, en concordancia con la fragmentación del mismo, para así complementar la imagen del tipo de sistema nacional de competencia en cada uno de los casos.

---

<sup>142</sup> “Un sistema institucionalizado de partidos implica la estabilidad en la competencia entre partidos, la existencia de partidos que tengan raíces más o menos estables en la sociedad, la aceptación de partidos y elecciones como instituciones legítimas que determinan quién gobierna, y organizaciones partidarias con reglas y estructuras razonablemente estables.” (Mainwaring & Scully, 1996: 1)

<sup>143</sup> Término utilizado por Mainwaring & Scully (1996) para referirse a los sistemas de partidos de baja institucionalización.

## VI.1 Volatilidad Electoral Agregada en América Central

Al tener claro que “los sistemas fluidos se caracterizan por la menor regularidad en los modelos de competición partidista, el débil arraigamiento de partidos en la sociedad, por la menor legitimidad otorgada a los partidos; y por las débiles organizaciones partidistas, a menudo dominadas por líderes personalistas” (Mainwaring & Torcal, 2005: 147), la volatilidad electoral es un síntoma relevante de un sistema fluido y poco estable.

Una volatilidad alta se refiere a un electorado que ha cambiado preferencias fácilmente y a una oferta partidista que también puede estar cambiando constantemente. Guatemala y Nicaragua destacan como países con una volatilidad electoral agregada muy alta durante el período de estudio. Estos países ya habían sido calificados por Artiga (2000) como especialmente fluidos. En estos casos los partidos nacionales tienen raíces más superficiales en la sociedad, lo que puede fomentar la existencia de liderazgos locales<sup>144</sup>.

Costa Rica y El Salvador presentan niveles medios de volatilidad agregada (VA), finalmente Honduras tiene una volatilidad electoral muy baja, es decir las preferencias de los votantes son muy estables durante el período de estudio y los partidos políticos nacionales tienen una mayor identificación con la sociedad (tabla XXI). Resulta interesante que el caso hondureño es el único que presenta altos niveles de estabilidad en la oferta partidista a nivel nacional, es decir los sistemas de partidos centroamericanos en su mayoría son fluidos durante el período de estudio.

---

<sup>144</sup> “Tres fenómenos que se dan en los sistemas de partidos de las semidemocracias o democracias de los países menos desarrollados: los elevados niveles de volatilidad, la falta de conexiones programáticas e ideológicas entre votantes y los partidos y el dominio del personalismo de las conexiones existentes.” (Mainwaring & Torcal, 2005: 147)

Tabla XX. Volatilidad agregada en las elecciones presidenciales en América Central en el periodo de estudio

País	Elecciones	
	Guatemala	2003-2007
	60,36	67,01
Honduras	2001-2005	2005-2009
	6,47	11,81
El Salvador	1999-2003	2003-2009
	15,90	15,64
Nicaragua	2001-2006	2006-2011
	34,89	56,09
Costa Rica	2002-2006	2006-2010
	20,13	21,11

Fuente: Construcción propia con datos electorales.

La institucionalización es un indicador cambiante que no necesariamente se congela en el tiempo. Costa Rica es un caso que ha sido estudiado tradicionalmente como institucionalizado y estable, no obstante en las elecciones más recientes, gracias a la presencia de nuevos actores políticos relevantes a nivel nacional, se ha tornado más fluido.

El sistema de partidos guatemalteco ha sido catalogado como uno de los más fluidos de la región. Este análisis se ve respaldado por el cálculo de la volatilidad electoral agregada. Artiga (2000: 121) menciona que “es notable la variabilidad de la oferta electoral y la inestabilidad de las preferencias de los electores” haciendo referencia al sistema de partidos de Guatemala como uno de los más fluidos de América Central. Los partidos tradicionales fueron perdiendo fuerza y los partidos gobernantes tienden a desaparecer luego de administrar el Ejecutivo (Poitevin & Sequén-Mónchez, 2002: 93; Martínez Rosón, 2004: 2). El caso guatemalteco representa un extremo de fluidez en el contexto centroamericano, en este país se observa que los partidos aparecen y desaparecen de una elección nacional a la siguiente. Olascoaga (2003: 3) relaciona esto con la falta de ideología que existe dentro de los partidos políticos guatemaltecos.

## VI.2 Índice de Fluidez Partidista en América Central

El índice de fluidez partidista<sup>145</sup> es similar al de volatilidad electoral agregada, pero se calcula sólo para los partidos que aparecen y desaparecen de una elección a otra. El grado de estabilidad del sistema de partidos será inversamente proporcional al índice, el mismo “expresa las variaciones presentadas por el sistema de partidos la aparición y desaparición de agrupaciones... y así, medir la estabilidad del mismo a partir de la volatilidad de las agrupaciones” (DEMUCA, 2011: 63). El análisis del índice refuerza los datos proporcionados anteriormente, evidencia como en países como Guatemala y Nicaragua no sólo cambia la distribución de los votos, sino los partidos políticos existentes.

Tabla XXI. Índice de fluidez partidista en América Central en el período de estudio

País	Elecciones	
Guatemala	2003-2007	2007-2011
	50,25	71,46
Honduras	2001-2005	2005-2009
	0	0
El Salvador	1999-2003	2003-2009
	8,47	3,30
Nicaragua	2001-2006	2006-2011
	32,75	43,86
Costa Rica	2002-2006	2006-2010
	13,33	13,74

Fuente: Construcción propia con datos electorales.

En Costa Rica, aunque la medida de volatilidad electoral agregada es media en las elecciones presidenciales, el índice de fluidez partidista deja claro que esta no necesariamente se refiere a una excesiva aparición/desaparición de partidos políticos. Lo mismo sucede en El Salvador y en Honduras, cuya oferta electoral es constante para todo el período de estudio.

De acuerdo con Medrano & Conde (s.f.: 496-505), en Guatemala la normativa no es restrictiva en cuanto a la constitución de partidos políticos. Con respecto al establecimiento territorial de los partidos, la legislación no exige que tengan oficinas en la totalidad del territorio por lo que los partidos nacionales no están totalmente

---

145

partidista parlamentaria” (DEMUCA, 2011: 63). En este caso se ha calculado con porcentaje de votos para las elecciones presidenciales.

nacionalizados. Adicionalmente existen altos niveles de transfuguismo entre los partidos (DEMUCA, 2011: 63), situación que tampoco beneficia la estabilidad del sistema, más bien promueve una excesiva personalización de la política<sup>146</sup>.

A nivel subestatal, Guatemala presenta una participación importante de comités cívicos cantonales en las elecciones municipales. Por la naturaleza misma de estas organizaciones solamente compiten a nivel local y representan un indicador importante de la existencia de una descentralización de la competencia en este país. La normativa misma fomenta la fluidez de los comités cívicos cantonales estableciendo que: “son organizaciones políticas, de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular para integrar corporaciones municipales, tienen su propio marco legal, pero es limitado, siendo normas supletorias que rigen su organización y funcionamiento las de los partidos políticos, por ellos, y aunque no son “partidos políticos” realizan funciones parecidas a ellos y responden a su modelo de organización.” (Medrano & Conde, s.f.: 496)

Para Medrano & Conde (s.f.: 497-506), la constitución de los comités cívicos es muy flexible, permite que se establezcan sin traba legales y se han venido organizando en un número creciente en los últimos años. Los mismos fueron pensados y regulados para ser organizaciones temporales, no obstante algunas siguen establecidas después de las elecciones y realizan actividades correspondientes a los partidos políticos.

Para Mainwaring & Tocal (2005: 151) un caso como el de Guatemala supone la utilización del concepto de “competición sin institucionalización” de Rose / Munro (2003). Es decir, las elecciones siguen siendo parte central del proceso político, no obstante los partidos son instituciones pasajeras y personalistas y el sistema está en una constante transformación en cada proceso electoral.

En el otro extremo del espectro de estabilidad se encuentra Honduras. En este caso el sistema es bipolar y se ha mantenido constante sin permitir la entrada de partidos nuevos a nivel nacional (Artiga, 2000: 125). El sistemas bipartidista

---

<sup>146</sup> “Es necesario tomar en cuenta la poca inestabilidad partidaria que caracteriza el sistema de partidos políticos guatemalteco, pues su promedio de vida oscila entre los diez años y genera el surgimiento de agrupaciones nuevas en cada proceso electoral. Estas se aglutinan en torno a líderes coyunturales nacionales que estratégicamente forman alianzas partidarias con líderes departamentales y municipales; ocasionando a su vez, una escasa compenetración ideológica de los aspirantes a cargos de elección popular y por ende, los altos índices de transfuguismo tanto parlamentario como municipal.” (DEMUCA, 2011: viii)

hondureño se ha mantenido estable a lo largo de la consolidación democrática (Rojas Bolaños, 2006: 6). De acuerdo con Mainwaring & Torcal (2011: 146), un sistema partidista como el hondureño con baja volatilidad y baja fluidez partidista significa que los partidos están fuertemente afianzados en la sociedad.

Con respecto al caso hondureño de acuerdo con Ajenjo Fresno (2007: 166), gracias al bipartidismo del sistema el país cuenta con una estabilidad democrática sin comparación en la región, los dos partidos mayoritarios no han colapsado en todo este tiempo y se mantuvieron incluso durante la etapa autoritaria<sup>147</sup>.

A pesar de esto el golpe de Estado que se produjo para remover a Zelaya parece contradecir esta posición. De acuerdo con Rojas Bolaños (2010: 102) el mismo es un síntoma de la reproducción de patrones excluyentes y verticales en el ejercicio del poder gubernamental, situación que no ha cambiado por el establecimiento de la democracia representativa.

Para Ajenjo Fresno (2007) y Taylor-Robinson (2009) recientemente ha surgido evidencia de que el sistema de partidos se encuentra en un proceso de cambio que puede aumentar la presencia de partidos minoritarios, así como líderes femeninas y representantes afrohondureños. La información presentada es muy incipiente para alcanzar resultados contundentes, pero se puede extrapolar a los subsistemas de competencia locales.

En las últimas elecciones de alcaldes se observa una leve presencia de candidatos independientes, aunque en general las alcaldías sigan siendo controladas por los partidos políticos tradicionales. En este sentido, la rigidez del sistema, gracias a la fuerte presencia de los partidos nacionales, parece permear también el espacio

---

<sup>147</sup> La transición a la democracia se inició en 1976 como respuesta a presiones de parte de los partidos políticos, grupos populares y la comunidad internacional contra los regímenes militares establecidos desde 1971 (Paz Aguilar, s.f.: 623). De acuerdo con Torres Calderón (2002: 7) estas transformaciones se iniciaron prácticamente de incógnito en pleno conflicto centroamericano, es decir, que Honduras fue uno de los primeros países en iniciar la transición en la región. Durante los gobiernos militares se suspendieron las elecciones, sustituyéndolas por mecanismos de participación de tipo “corporativo” para la toma de decisiones (Bendel, 1993: 316). La transición se inicia a través de la presentación de un cronograma cuyo objetivo era la elaboración de una nueva ley electoral. La misma fue decretada en 1977 por el general Juan Alberto Melgar Castro, derogando la ley de 1966. La nueva ley se utilizó para elegir a los diputados de la Asamblea Nacional Constituyente el 20 de Abril de 1980 (Paz Aguilar, s.f.: 623). La “polarización ideológica del contexto internacional” provocó el posicionamiento de los partidos políticos tradicionales (el Partido Liberal y el Nacional) a favor o en contra del orden establecido. Así, el Partido Nacional se alineó a favor del papel represivo de las Fuerzas Armadas y el Partido Liberal en contra, convirtiéndose en su crítico más importante, situación que lo acercó a la ciudadanía y lo convirtió en el representante de la lucha por la democratización del país (Salomón, 2004: 2).

local reduciendo la posibilidad de la presencia de candidatos independientes en la competencia en ese nivel.

En Honduras se evidencia cómo la estabilidad del sistema nacional de competencia se reproduce y además limita la competencia en el nivel local. El sistema de partidos se caracteriza por la institucionalización y rigidez, que no permite que se produzca descentralización de la competencia.

En el caso salvadoreño, los nuevos partidos (ARENA y FMLN) han reemplazado a los partidos tradicionales (PCN y PDC) en las elecciones presidenciales donde se observa una competencia bipartidista, mientras que en las elecciones legislativas existe un multipartidismo (Artiga, 2008: 16). En la competencia partidista a nivel municipal se observa una correspondencia con los actores a nivel nacional. Aunque el formato de los municipios varía a lo largo del territorio los actores de la competencia son los mismos en ambos niveles.

La volatilidad electoral agregada y la fluidez partidista es baja; después de Honduras, El Salvador presenta los niveles más estables en los indicadores del sistema de partidos en América Central para las elecciones presidenciales. De acuerdo con Artiga (2008: 10) en El Salvador no hay un bipartidismo puro sino una excesiva “polarización [ideológica] que muestra el sistema de partidos, ARENA y FMLN constituyen dos polos electorales que hasta 2006 trataron de distanciarse al máximo posible. Ambos partidos expresan las principales oposiciones en la historia política del país ya fuera en términos de régimen político o de sistema económico.”

Los datos aquí presentados concuerdan en el hecho de que en El Salvador no se ha producido descentralización de la competencia multinivel. La polarización ideológica del sistema presidencialista salvadoreño ha contribuido a que exista una alta rigidez de la competencia en todos los niveles; esto se encuentra además respaldado en las reglas del juego electoral que tienen un matiz netamente centralista.

En Nicaragua, al igual que en El Salvador, los partidos nuevos han reemplazado a los tradicionales y, en este caso, el relevo abarca todas las esferas de la competencia partidista (Artiga, 2000: 125). El carácter centralista de los esfuerzos por controlar la competencia partidista ha logrado dislocar los liderazgos locales y ha convertido al sistema de partidos en un espacio de relevancia principalmente nacional.

El sistema se ha tornado bipartidista gracias a los efectos del pacto en reformar las leyes electorales para controlar el proceso político y la presencia de partidos nuevos en la competencia (Rojas Bolaños, 2006: 6). El efecto del pacto sobre la competencia a lo largo del territorio ha logrado que en Nicaragua no se produzca descentralización de la competencia a pesar de los niveles medios de volatilidad electoral agregada y fluidez partidista a nivel nacional<sup>148</sup>.

El objetivo que buscaba el pacto era restringir el acceso a los nuevos partidos a los puestos de elección popular nacional (escisiones de los mayoritarios), el mismo ha contagiado claramente el espacio local, convirtiéndose estos también en espacios de competencia exclusivo para los partidos políticos de tipo nacionales, incluso en la región autónoma del atlántico norte, donde han surgido la mayor cantidad de partidos políticos locales en Nicaragua.

En el caso nicaragüense se evidencia un sistema de partidos nacional poco institucionalizado, pero que se ha tornado rígido con respecto al territorio ya que imposibilita la presencia de actores locales como resultado del pacto entre las élites políticas a nivel nacional. De acuerdo con Dye (2008: 8) “la nueva ley nicaragüense crea el sistema electoral más restrictivo de Latinoamérica, cuyo resultado probablemente extinga la mayoría de los partidos políticos existentes.”

La maquinaria legal y electoral que ha respaldado la toma de decisiones del pacto es la construcción que sedimenta el centralismo de la competencia partidista nicaragüense, donde se ha evidenciado la posibilidad de la competencia local, previamente al pacto. Adicionalmente, en este caso se evidencia cómo, a pesar del pacto, no hay una verdadera institucionalización del sistema de partidos, ya que para las elecciones presidenciales constantemente se están creando partidos nuevos, escisiones de los tradicionales, que buscan entrar en el sistema de partidos.

Aunque en Costa Rica la dinámica partidista estuvo marcada por el bipartidismo, recientemente ha evolucionado hacia una mayor fluidez de la oferta a nivel nacional. En el caso costarricense se observa una evolución del sistema de

---

<sup>148</sup> “El realineamiento en la arena política a que hacemos referencia fue el fruto del posicionamiento de las fuerzas políticas respecto a EP, fenómeno que supuso la desaparición de la dinámica bipolar caracterizó la competencia electoral desde 1990 –a saber, la del sandinismo vs. antisandinismo... Ese fenómeno supuso, con la Ley Electoral vigente, analizada en el capítulo III, Daniel Ortega ganara la Presidencia. Contrariamente, el liberalismo, que concurrió en 2006 a través de dos opciones enfrentadas dividió su voto casi por la mitad (el 26% para el PLC y el 29% para el ALN) y no posibilidad de *ballotage*.” (Martí i Puig, 2008: 288)

competencia nacional que no tiene que ver con una ruptura sino con una desalineación electoral (Sánchez, 2007: 151) que ha impactado la volatilidad electoral del sistema, pero no realmente la fluidez<sup>149</sup>.

El sistema de partidos costarricense parece haber evolucionado de un mayor a un menor grado de institucionalización, debido al desgaste de los partidos tradicionales que se han visto envueltos en casos de corrupción y al surgimiento de nuevos partidos políticos que han fragmentado aún más la Asamblea Legislativa<sup>150</sup>.

El fenómeno que se observa a partir de las elecciones de 1998 en Costa Rica se denomina desalineamiento electoral, y cuenta con las siguientes características: 1) un aumento en los niveles de abstencionismo, 2) un creciente respaldo hacia terceras opciones políticas, 3) un crecimiento en los niveles de quiebre del voto, y 4) un aumento en la volatilidad electoral (Sánchez, 2003 y 2007).

Costa Rica, en conjunto con Guatemala, presenta síntomas de la descentralización de la competencia. En este caso se observa tanto incongruencia de la competencia como la presencia de partidos políticos locales, en algunos municipios, de territorio que compiten por los puestos de elección popular a nivel local e incluso ganan alcaldías.

### VI.3 Número Efectivo de Partidos

Uno de los indicadores más relevantes para describir el formato de la competencia es el Número Efectivo de Partidos (NEP)<sup>151</sup>. El mismo se puede calcular con los datos electorales (NEP electoral). El NEP se basa en la medida de fragmentación de Rae (1971); este indicador determina en qué medida el poder político se encuentra disperso o concentrado en la competencia, además permite saber el número de partidos que son relevantes en la competencia (tabla XXIII).

---

<sup>149</sup> “Costa Rica, donde el bipartidismo parecía ser uno de los elementos de estabilidad política, a la postre se reveló como insuficiente para dar respuestas a las demandas de una sociedad mucho más compleja. El malestar ciudadano, agravado con las revelaciones sobre alta corrupción política, ha provocado un cambio acelerado de la situación e independientemente de los resultados de las elecciones de febrero de 2006, se puede afirmar que el sistema de partidos está en este momento en una etapa de transición, aparentemente hacia un pluripartidismo limitado.” (Rojas, 2006: 7)

<sup>150</sup> Aunque de acuerdo con Rojas (2010: 107) la condena al ex-presidente Rafael Ángel Calderón y demás imputados en el juicio por el manejo indebido de fondos de un préstamo finlandés para la CCSS, denota una fortaleza institucional mucha mayor en comparación con los demás países de la región centroamericana, en donde las condenas no se cumplen o los condenados huyen para no tener que cumplirlas.

<sup>151</sup> La fórmula de la fragmentación es  $F = 1 - \sum(v_i)^2$  (Rae, 1967) y del NEP =  $1/(1-F)$  (Laakso & Taagapera, 1979), lo que es conocido como NEPE de aquí en adelante será NEP.

La ventaja que proporciona el NEP, en palabras de Sartori (2005: 160), es que nos ayuda a saber contar los partidos políticos relevantes con respecto a su fuerza electoral, tomando en cuenta que aunque existan más partidos en la competencia los resultados que obtienen electoralmente no necesariamente los hace relevantes para incluirlos dentro del análisis.

En un primer vistazo al NEP de las últimas tres elecciones (para presidentes) se observa la presencia de países como Guatemala con alta fragmentación de la competencia, además de países que han evolucionado a un pluralismo limitado, como es el caso de Costa Rica.

Adicionalmente, se encuentran países más difíciles de ubicar en una categoría debido a los cambios sufridos en las últimas elecciones, como Nicaragua y El Salvador, que han evolucionado a ser sistemas totalmente bipartidistas para las elecciones presidenciales. Y países claramente bipartidistas como Honduras, en todo el período de estudio<sup>152</sup>. La diversidad de escenarios en la región justifica la importancia de comparaciones de área con los casos utilizados.

Tabla XXII. Número efectivo de partidos para las elecciones presidenciales y municipales en América Central

Años/País	Guatemala	Honduras	Nicaragua	El Salvador	Costa Rica
1999				2,93	
2001		2,13	2,53		
2002					3,18
2003	4,27				
2004				2,16	
2005		2,16			
2006			3,31		2,98
2007	5,56				
2009		2,15		2,00	
2010					3,04
2011	4,47		2,04		

Fuente: Construcción propia con datos electorales.

\*No se ha incluido las segundas vueltas electorales ya que sólo compiten 2 partidos.

\*\* Para el NEP municipal se presenta la media promedio de todos los municipios.

<sup>152</sup> Hay que recordar que los dos partidos políticos tradicionales, el Partido Liberal y el Partido Nacional, obtenían en el pasado la mayor parte de los votos en procesos electorales que, hasta 1989, contaban con una participación ciudadana elevada. La participación empezó a disminuir a partir de 1993 y desde entonces el abstencionismo se ha mantenido por arriba de 30%, alcanzando 44,9% en las elecciones de 2005. En otras palabras, a lo largo de cuatro procesos electorales el sistema político hondureño ha venido sufriendo crecientes cuestionamientos sin que haya aparecido una fuerza política capaz de aglutinar el descontento.

De acuerdo con Artiga (2000: 198), las actuales configuraciones de los sistemas de partidos nacionales se deben a los cambios en los regímenes políticos, que han evolucionado (con la excepción de Costa Rica) de sistemas autoritarios a democracias representativas.

Actualmente, en América Central se observan tres casos con cambios fundamentales en la fragmentación del sistema de partidos. Costa Rica, que ha evolucionado de un sistema bipartidista limitado a uno pluralista limitado con volatilidad electoral media, pero sin excesiva fluidez partidista. Es decir, de una elección a otra no surgen demasiados partidos nuevos aunque ahora los votantes cambian levemente sus preferencias entre los comicios estudiados, como evidencia el índice de volatilidad electoral agregada.

En El Salvador también se evidencia un cambio a favor de la reducción de partidos importantes para las elecciones presidenciales, la volatilidad electoral que se observa con respecto a este caso también es media. En Nicaragua sucede un fenómeno similar al que se evidencia en El Salvador, pero con altos niveles de volatilidad electoral, es decir aunque se ha reducido la fragmentación de la competencia a nivel nacional, los votantes constantemente están modificando sus preferencias de voto, esto se reafirma con los altos niveles que presenta el índice de fluidez partidista para las elecciones seleccionadas en el caso nicaragüense.

#### VI.4 Abstencionismo

El último indicador que se presenta aquí es el abstencionismo (tabla XXIV), que es lo opuesto a la participación electoral, es decir, es la medida del sector de la población capacitada para votar que no se presenta en las urnas. Aunque el abstencionismo también puede ser resultado de la migración y la falta de posibilidades para emitir el voto en el extranjero, de faltas en el padrón electoral, entre otras muchas razones que dificultan el voto; en general se utiliza como un indicador del descontento de la población con el proceso electoral y este desencanto afecta a los partidos políticos<sup>153</sup>.

---

<sup>153</sup> Existen estudios exhaustivos sobre la temática del abstencionismo como: Nohlen (2003), Raventón et al. (2005), Hernández & Garro (s.f.).

Tabla XXIII. Porcentajes de abstencionismo en las elecciones centroamericanas<sup>154</sup>

Años/País	Guatemala	Honduras	Nicaragua	El Salvador	Costa Rica
1999				62,5	
2001		33,7	11,2		
2002					31,2
2da Ronda					40
2003	42.1				
2da Ronda	53.2				
2004				32,7	
2005		44,2			
2006			33		33,6
2007	39.6				
2da Ronda	51.8				
2009		n/d		39	
2010					30,9
2011	34		n/d		

Fuente: Estadísticas electorales del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Zamora, R. (2011). Abstencionismo electoral. Elecciones 2011. Honduras: Tribunal Supremo Electoral de Honduras, IPADE.

n/d: No disponibles

\*Elecciones de alcalde.

Se observa que en América Central los índices de abstencionismo son bastante altos. En general, estos aumentan en las segundas rondas electorales, así como cuando las elecciones municipales se celebran separadas de las nacionales –con la excepción de El Salvador donde constantemente es alto-, esto puede perjudicar la legitimidad de los tomadores de decisiones en los niveles subestatales.

En las elecciones presidenciales también se presentan casos de altos niveles de abstencionismo. Por ejemplo, luego de la reducción de la barrera electoral para las elecciones nicaragüenses de 2006, cuando Ortega obtuvo un 38% de los votos y hubo un 33% de abstencionismo, es claro que esta administración no fue elegida por la mayoría de los nicaragüenses capacitados para votar.

En las elecciones presidenciales de 2005 en Honduras se alcanzaron niveles de abstencionismo de casi un 50% lo que claramente afecta la legitimidad. Aunado a lo anterior, el presidente Zelaya no contaba con una mayoría en el Congreso, lo que lo obligaba a negociar con el PNH o los partidos pequeños, evidentemente esto influyó en que se gestara un golpe de Estado en el 2009.

A pesar de que los datos de abstencionismo son difíciles de interpretar, en América Central se evidencian bajos niveles de participación electoral que afectan la legitimidad de la toma de decisiones. Con respecto al espacio subestatal, el

<sup>154</sup> En el caso de las elecciones locales, que se realizan separadas de las nacionales, casi siempre los niveles de abstencionismo aumentan exponencialmente: El Salvador 2000 (62,8), 2003 (58); Nicaragua 2000 (29), 2008 (47); Costa Rica 2002 (39), 2006 (76,2).

abstencionismo es muy superior. En la elección de alcaldes estos solamente requieren mayoría simple para ganar, por lo que muchas veces se eligen autoridades con muy poca cantidad de votos, disminuyendo así la legitimidad de la toma de decisiones a nivel local.

#### VI.5 Polarización ideológica

Otro aspecto relevante con respecto a la institucionalización del sistema de partidos es la polarización ideológica; es decir, el grado de diferencia en las posiciones en el espectro izquierda-derecha de los partidos. De acuerdo con Rojas (2006: 5), en la región “la manera en que se resolvió la crisis económica y política que azotó a la subregión en los años ochenta y parte de los noventa, llevó a un giro hacia la derecha en el espectro político centroamericano”. Según este planteamiento, existe una tendencia mayor hacia la política de centro-derecha en América Central, lo que se debe principalmente a que los partidos políticos de izquierda, una vez en competencia democrática, han sufrido una difuminación de sus ideologías y se han movido hacia el centro, como es el caso del PLN, FSLN, el FMLN y la URNG.

A pesar de que actualmente no parecen existir grandes partidos extremistas con respecto a la ideología, ni a la izquierda ni a la derecha, hay países que sí se han consolidado alrededor de la polarización ideológica con respecto al discurso y a sus identidades con los votantes. En América Central resulta especialmente importante el caso salvadoreño, aunque la práctica política no necesariamente es de izquierda y de derecha, la campaña y la visión del partido se respaldan en esa diferenciación de la política. Una situación similar sucede con Nicaragua, aunque con claras diferencias con respecto a la toma de decisiones que se encuentra limitada por el pacto.

En el caso guatemalteco, el sistema se caracteriza por tener una baja identificación ideológica. Esto se debe a los altos niveles de fluidez del sistema de partidos, de transfuguismo y de líderes coyunturales que surgen en casi todas las elecciones, pero no logran sobrevivir el reto de gobernar<sup>155</sup>.

---

<sup>155</sup> “Es necesario tomar en cuenta la poca estabilidad partidaria que caracteriza el sistema de partidos políticos guatemalteco, pues su promedio de vida oscila entre los diez años y genera el surgimiento de agrupaciones nuevas en cada proceso electoral. Estas se aglutinan en torno a líderes coyunturales nacionales que estratégicamente forman alianzas partidarias con líderes departamentales y municipales: ocasionando a su vez, una escasa compenetración ideológica de los aspirantes a cargos de elección popular y por ende, los altos índices de transfuguismo tanto parlamentario como municipal.” (DEMUCA, 2011: viii)

De acuerdo con Rovira Mas (2007: 113), en Costa Rica los partidos políticos después de la segunda década de 1980 se han caracterizado por un “mimetismo ideológico”. Esta situación ha afectado tanto la campaña electoral como la práctica gubernamental de los partidos a pesar de los disímiles orígenes de las dos corrientes ideológicas que han logrado la presidencia desde 1949 (socialdemócratas y socialcristianos).

En América Central, los altos niveles de polarización ideológica parecen haber quedado atrás. Ahora los sistemas de partidos se configuran alrededor de partidos nacionales de tipo *catch all* que buscan difuminar las ideologías con las que se fundaron para atraer la mayor cantidad de votos posibles en las elecciones<sup>156</sup>. Con respecto a la ideología se produce un efecto centrípeta de acercamiento de todos los partidos al centro ideológico y se vuelven mucho menos radicales en su política, en su discurso y aun más en la práctica de gobierno.

Al estudiar América Central no se puede dejar de lado referirse al presidencialismo de la región. De acuerdo con Mainwaring & Torcal (2005: 161), los sistemas presidencialistas pueden tener más probabilidad de ser inestables debido al carácter personalista que muchas veces afecta la decisión del votante: “El espacio para los candidatos populistas es también mayor, especialmente en los sistemas presidenciales donde apelan directamente a los votantes con el fin de convertirse en jefes de Estado sin la necesidad de ser elegidos líderes del partido”. Según los autores en general, cuando los sistemas están menos institucionalizados los candidatos independientes tienen mayores posibilidades de conseguir puestos en el poder ejecutivo tales como presidente y alcaldes sin necesariamente pertenecer a ningún partido establecido.

En investigaciones anteriores ha quedado claro que “la débil institucionalización tiene consecuencias fundamentales para temas como la naturaleza de la representación y responsabilidad electoral” (Mainwaring & Torcal, 2005: 143),

---

<sup>156</sup> “El FSLN durante la década convivió con el mantenimiento del rótulo de “sandinistas” en las Fuerzas Armadas de Nicaragua en las que el comandante en jefe fue Humberto Ortega, miembro fundador del FSLN, lo cual prolongó la convivencia del estamento militar con el partido [...] Por último cabría referirse al FMLN, grupo armado guerrillero que, al igual que el sandinista pasó a conformar un partido político sobre el que se vertebró la oposición en El Salvador [...] Estos casos de liderazgos armados se concentran también en diez países: El Salvador (dos), Guatemala (uno), Honduras (uno), Nicaragua (uno). Es interesante destacar como seis de los diez casos se sitúan en América Central que, en términos regionales, es el área de avance más lento de las instituciones democráticas en América Latina.” (Alcántara, 2004: 129)

no obstante, no se ha analizado el impacto que esto pueda tener sobre la competencia multinivel. En este sentido, queda claro que en aquellos sistemas más fluidos o menos institucionalizados se abren mayores posibilidades para que se produzca descentralización de la competencia.

De acuerdo con Cox (1997: 21) “la buena coordinación electoral implica, necesariamente, la reducción del número de competidores” es decir, la estabilidad es importante para la adecuada coordinación del sistema partidista en cada uno de los niveles: mientras más complejo, fluido y cambiante sea el sistema de partidos más fácil será que accedan a estas nuevas opciones políticas en los diferentes niveles de competencia electoral.

De acuerdo con los indicadores utilizados, los países centroamericanos que tienen una oferta partidista más estable son Honduras y El Salvador. Costa Rica y Nicaragua son casos complicados ya que presentan indicadores en proceso de transformación del sistema de partidos. Finalmente, Guatemala es el país con menor institucionalización del sistema de partidos, los índices de volatilidad electoral agregada y fluidez partidista son los más altos de la región<sup>157</sup>.

Guatemala, Nicaragua y Costa Rica cuentan con las condiciones dentro del sistema de partidos para que se produzca descentralización de la competencia. No obstante, esto no ocurre en Nicaragua por razones que tienen que ver con el pacto político entre Ortega y Alemán, que ha limitado el acceso de otros partidos políticos a la competencia en todos los niveles.

A pesar de que América Central no es la región con sistemas de partidos más institucionalizados, de acuerdo con Mainwaring & Scully (1996: 3), esto no necesariamente socava la importancia de los partidos políticos como parte esencial de la democracia electoral ya que “dan forma a la naturaleza de la competencia política y proporcionan los símbolos que orientan al electorado y a las elites políticas.”

El siguiente acápite realiza un análisis novedoso de las alcaldías capitalinas, el análisis de los datos y la información que se ha recopilado sobre los sistemas de competencia multinivel han ampliado el interés por este espacio político, se busca

---

<sup>157</sup> Este capítulo deja en evidencia que para el análisis “el número de partidos relevantes que compiten y la intensidad de la polarización ideológica son siempre relevantes, pero son más útiles una vez que se ha determinado el grado de institucionalización de un sistema de partidos.” (Mainwaring & Scully, 1996: 5)

analizarlo para conocer si tiene una relación con la descentralización de la competencia.

## VII. Densidad localista de los legisladores

El objetivo de este capítulo es conocer la relación de la densidad localista que tienen los legisladores centroamericanos, a través del análisis de datos del PELA (Costa Rica 2006-2010, El Salvador 2006-2009, Guatemala 2008-2012, Honduras 2006-2010 y Nicaragua 2007-2011). La utilidad de esta información radica en que se aplica la misma encuesta a todos los legisladores latinoamericanos, brindando así una herramienta fundamental para el análisis comparado de las posiciones de los legisladores con respecto al territorio donde fueron elegidos. Para la presente investigación se trata de explorar aproximaciones en busca de fortalecer los argumentos desarrollados en los demás capítulos.

Por densidad localista se entiende el vínculo que tienen los legisladores con el territorio que representan y si esta relación se transforma en apoyos concretos en el momento de legislar. Una densidad localista más fuerte puede beneficiar la toma de decisiones a favor de la descentralización de la competencia, especialmente en casos centralistas y unitarios como los que se abordan en esta investigación.

La hipótesis principal detrás de este análisis es que mientras más densidad localista tengan los legisladores es más probable que en su labor trabajen a favor del territorio y esto puede beneficiar la descentralización de la competencia. Se ha seleccionado esta variable debido a que en países unitarios la mayoría de las decisiones descentralizadoras deben tomarse a lo interno de los Congresos, realidad que se ha evidenciado en el capítulo quinto, dejando claro que las decisiones que se toman en el nivel nacional continúan afectando al nivel subestatal. Sin embargo, las consultas realizadas en el PELA no toman como base la unidad territorial municipal, sino la departamental o provincial en este sentido es que la exploración de los datos que se realiza se trata de aproximaciones que buscan conocer el grado de vínculo territorial que mantienen los legisladores<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> Guatemala se divide en 22 departamentos y 338 municipios, Honduras se divide en 18 departamentos y 298 municipios, El Salvador se divide en 14 departamentos y 262 municipios, Nicaragua se divide en 15 departamentos, 2 regiones autónomas y 153 municipios, Costa Rica se divide en 7 provincias y 81 cantones.

La variable “densidad localista de los legisladores” se ha construido a través del análisis de 4 preguntas del PELA<sup>159</sup>, el primer indicador a analizar es la carrera territorial que han tenido los legisladores, específicamente cuando fueron elegidos anteriormente como munícipes por medio de una elección popular (P.49a<sup>160</sup>). Posteriormente se analizan dos preguntas que se refiere al grado de importancia que los legisladores le dan al territorio en su labor parlamentaria (P.23 y P.23a<sup>161</sup>), y finalmente se analiza el sentido de representación territorial de los legisladores (P.55<sup>162</sup>).

Se observa que en todos los casos seleccionados la mayoría de los legisladores no han tenido cargos de elección popular anteriormente (gráfico III). Al analizar esta información surge el cuestionamiento de cuánto importa la carrera política en América Central para que las personas lleguen a los Congresos (Martínez Rosón, 2008).

De la minoría que representan aquellos legisladores cuya carrera política incluye cargos de elección popular se evidencia que alrededor de la mitad han sido electos anteriormente como regidores municipales. En este sentido para un sector de los legisladores la experiencia local es un paso para continuar escalando hacia la política nacional.

---

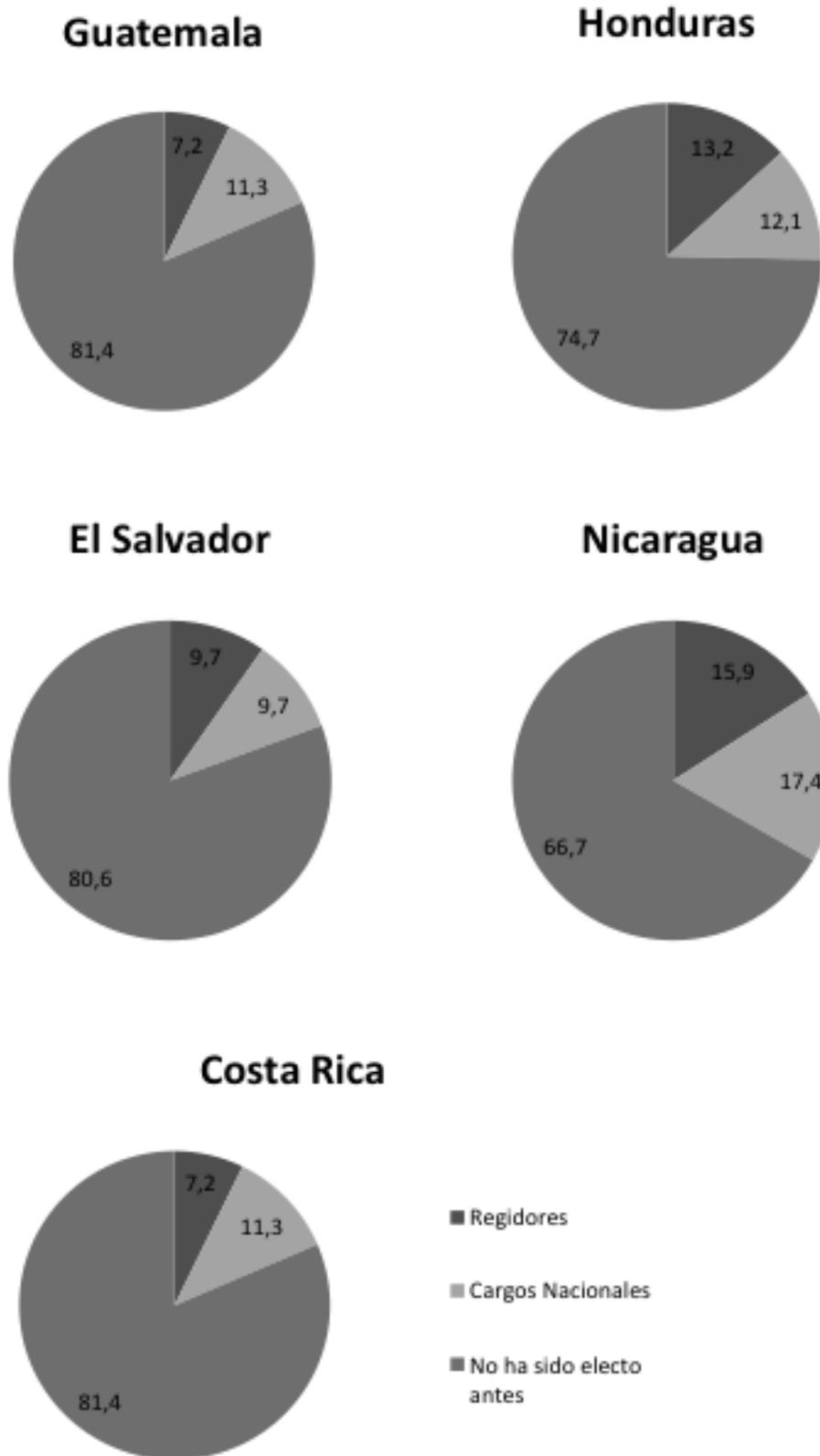
<sup>159</sup> Es importante precisar que cada pregunta varía levemente en las encuestas que se realizan en cada país.  
<sup>160</sup>

<sup>161</sup> ¿, mucha, bastante, poca o ninguna, concede Ud. durante el desarrollo de su labor parlamentaria, a conseguir recursos para su Provincia/Departamento? Mucha importancia (4), Bastante importancia (3), Poca importancia (2), Ninguna importancia (1). Y pregunta del PELA 23a) ¿Y, cuando hay un confli

(3), Se ausenta de la Asamblea y no vota  
(4), Depende de los temas (5).  
<sup>162</sup>

, por favor, ¿a quien cree Ud. que representa durante su actividad parlamentaria? A todos los votantes de su partido (1), A tod pertenece (3), A todos los habitantes (4).

Gráfico III. Cargos de elección popular de los legisladores centroamericanos



Fuente: Construcción propia con base en los datos del PELA.

Resulta interesante que los casos de Costa Rica y Guatemala, donde existe descentralización de la competencia, es donde hay una menor cantidad de legisladores con trayectoria política local. No obstante habría que analizar más exhaustivamente la información del PELA para saber si esto es una tendencia constante o una característica específica de la legislatura seleccionada, en este sentido es una variable que vale la pena continuar explorando en futuros trabajos para conocer la trayectoria política local de los legisladores. En el marco de la presente investigación parece que la trayectoria política local no es un indicador que vaya a fortalecer en gran medida la densidad localista lo de los legisladores. No obstante, resulta interesante conocer estas trayectorias que tienen los diputados.

Un indicador que puede resultar más interesante para el presente capítulo se resume con la información de la tabla XXV, donde se analiza la importancia que le dan los legisladores a la temática territorial en la labor parlamentaria, el análisis de esta pregunta del PELA –en conjunto con las dos siguientes- presentar una rica fuente de información sobre las posiciones de los diputados centroamericanos y su relación con el territorio.

Tabla XXIV. Grado de importancia que le dan los legisladores al territorio en la labor parlamentaria

		Ninguna	Poca	Bastante	Mucha	N.C	Total general
País	Partido	1	2	3	4	-	
Costa Rica	ML	-	-	2	4	-	6
	OTROS	1	-	1	2	-	4
	PAC	2	8	6	1	-	17
	PLN	1	3	4	17	-	25
	PUSC	-	-	1	4	-	5
<b>Total Costa Rica</b>		<b>4</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>28</b>	<b>-</b>	<b>57</b>
El Salvador	ARENA	-	-	10	17	1	28
	CD	-	1	-	-	1	2
	FMLN	1	6	6	15	1	29
	PCN	-	2	1	4	-	7
	PDC	-	-	2	4	-	6
<b>Total El Salvador</b>		<b>1</b>	<b>9</b>	<b>19</b>	<b>40</b>	<b>3</b>	<b>72</b>
Guatemala	BG	-	2	-	6	-	8
	FRG	-	1	1	6	-	8
	GANA	-	1	2	12	-	15
	OTROS	1	3	-	5	-	9
	PP	-	2	3	12	-	17
	PU	-	-	2	3	-	5
	UCN	1	-	1	2	-	4
	UNE	-	2	6	22	1	31
<b>Total Guatemala</b>		<b>2</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	<b>68</b>	<b>1</b>	<b>97</b>
Honduras	OTROS	-	5	-	-	-	5
	PL	-	-	21	22	-	43
	PN	-	-	-	39	-	39
	PUD	-	1	3	-	-	4
<b>Total Honduras</b>		<b>-</b>	<b>6</b>	<b>24</b>	<b>61</b>	<b>-</b>	<b>91</b>
Nicaragua	ALN	-	1	3	12	1	17
	FSLN	-	1	8	18	1	28
	MRS	-	1	1	-	-	2
	OTROS	-	-	-	4	-	4
	PLC	-	-	2	15	1	18
<b>Total Nicaragua</b>		<b>-</b>	<b>3</b>	<b>14</b>	<b>49</b>	<b>3</b>	<b>69</b>
<b>Total general</b>		<b>7</b>	<b>40</b>	<b>86</b>	<b>246</b>	<b>7</b>	<b>386</b>

Fuente: Construcción propia con base en los datos del PELA.

La información de la tabla XXIV deja en evidencia que en el caso de Costa Rica la mayoría de los legisladores de todos los partidos políticos le dan bastante o mucha importancia al territorio en la labor legislativa. Destaca el caso del PLN como fracción mayoritaria dentro de la Asamblea Legislativa, ya que de 25 diputados 21 dicen que su labor se desarrolla de esta manera. Se contraponen, en este sentido, el PAC como la segunda fuerza del Congreso, no obstante para 10 de estos 17 legisladores el territorio tiene poca o ninguna importancia. El PLN es un partido con

resultados electorales distribuidos de manera uniforme a lo largo del territorio, en contraposición del PAC que es partido con bases sólidas en el valle central y débiles en los territorios rurales (Cascante, 2010), sería importante analizar en otra investigación la relación que existe entre la densidad localista de los legisladores y el tipo de territorio (urbano/rural) de donde provienen.

El Salvador reproduce la misma tendencia, todos los legisladores de ARENA encuestados dicen que destinan bastantes o muchos recursos al territorio. La tendencia también es alta dentro del FMLN de 29 diputados 21 dicen seguir este patrón territorial en su labor legislativa. Honduras es otro caso donde 2 fracciones son mayoritarias en el Congreso y la mayoría de estos legisladores, tanto del PN como del PL, aseguran que en su labor legislativa realizan una legislación de tipo territorial.

Guatemala y Nicaragua son casos donde el Congreso se encuentra más fragmentado y se observan 3 fracciones legislativas mayoritarias, sin embargo en ambos casos se mantiene la tendencia. En el caso de Guatemala el partido con mayor fuerza en el Congreso es la UNE con 31 diputados, de estos 28 admiten destinar bastante o muchos recursos de su labor a los territorios, el PP sigue la misma tendencia con 15 de 17 diputados, así como el FRG con 14 de 15 legisladores. En Nicaragua se observa la misma situación del FSLN 26 de 28 diputados afirman la tendencia, así como 15 de 17 legisladores de la ALN y 17 de 18 diputados del PLC. A continuación se presenta otro indicador interesante sobre la densidad localista de los legisladores en el momento de conflictos sobre la votación y la manera de tomar de decisiones con lealtad al territorio o al partido político.

Tabla XXV. Grado de importancia que le dan los legisladores al territorio en el momento de resolver conflictos en la labor parlamentaria

País	Partido	Territorio	Porcentaje	Partido	Porcentaje	Otras	Porcentaje	Total general
Costa Rica	ML	3	0,05	2	0,04	1	0,02	6
	OTROS	3	0,05	1	0,02	0	0,00	4
	PAC	3	0,05	12	0,21	2	0,04	17
	PLN	9	0,16	13	0,23	3	0,05	25
	PUSC	4	0,07	0	0,00	1	0,02	5
<b>Total Costa Rica</b>		<b>22</b>	<b>0,39</b>	<b>28</b>	<b>0,49</b>	<b>7</b>	<b>0,12</b>	<b>57</b>
El Salvador	ARENA	3	0,04	18	0,25	7	0,10	28
	CD	1	0,01	0	0,00	1	0,01	2
	FMLN	6	0,08	18	0,25	5	0,07	29
	PCN	5	0,07	2	0,03	0	0,00	7
	PDC	6	0,08	0	0,00	0	0,00	6
<b>Total El Salvador</b>		<b>21</b>	<b>0,29</b>	<b>38</b>	<b>0,53</b>	<b>13</b>	<b>0,18</b>	<b>72</b>
Guatemala	BG	7	0,07	0	0,00	1	0,01	8
	FRG	4	0,04	3	0,03	1	0,01	8
	GANA	15	0,15	0	0,00	0	0,00	15
	OTROS	6	0,06	2	0,02	1	0,01	9
	PP	8	0,08	7	0,07	2	0,02	17
	PU	3	0,03	1	0,01	1	0,01	5
	UCN	3	0,03	1	0,01	0	0,00	4
	UNE	24	0,25	4	0,04	3	0,03	31
<b>Total Guatemala</b>		<b>70</b>	<b>0,72</b>	<b>18</b>	<b>0,19</b>	<b>9</b>	<b>0,09</b>	<b>97</b>
Honduras	OTROS	3	0,03	2	0,02	0	0,00	5
	PL	33	0,36	4	0,04	6	0,07	43
	PN	32	0,35	3	0,03	4	0,04	39
	PUD	1	0,01	2	0,02	1	0,01	4
<b>Total Honduras</b>		<b>69</b>	<b>0,76</b>	<b>11</b>	<b>0,12</b>	<b>11</b>	<b>0,12</b>	<b>91</b>
Nicaragua	ALN	10	0,14	3	0,04	4	0,06	17
	FSLN	14	0,20	10	0,14	4	0,06	28
	MRS	0	0,00	2	0,03	0	0,00	2
	OTROS	3	0,04	1	0,01	0	0,00	4
	PLC	12	0,17	3	0,04	3	0,04	18
<b>Total Nicaragua</b>		<b>39</b>	<b>0,57</b>	<b>19</b>	<b>0,28</b>	<b>11</b>	<b>0,16</b>	<b>69</b>
Total general		221		114		51		386

Fuente: Construcción propia con base en los datos del PELA.

La mayoría de los legisladores guatemaltecos, hondureños y nicaragüenses afirman que en caso de un conflicto toman decisiones que beneficien al territorio y van a disentir con el partido político. En el caso Guatemalteco un 72% de los diputados afirman que votarían para beneficiar el territorio en caso de discrepar con el resto del partido, en esto coinciden la mayoría de los legisladores de UNE y GANA. En el caso de Honduras un 76% de los diputados afirman esta tendencia en los 2 partidos

mayoritarios el PL y el PN. En el caso de Nicaragua se encuentra un poco más dividido el porcentaje del total de diputados que dice que favorecería al territorio (57%) sobre el partido político es un 20% del FSLN, un 17% del PLC y un 14% del ALN. No obstante otro 14% del FSLN afirma que apoyaría al partido político sobre el territorio en el caso de conflicto (tabla XXV).

A diferencia de los legisladores costarricenses y salvadoreños que parecen tener una mayor densidad partidista que territorial en el momento de resolver un conflicto entre sus respectivos territorios y las posiciones internas del partido político. En Costa Rica un 49% de los diputados encuestados afirman que favorecería al partido político sobre el territorio (39%), de este total un 21% son del PAC y un 23% del PLN. Los datos son similares en El Salvador donde un 53% de los legisladores afirman votar a favor del partido político sobre un 29% que afirman beneficiar al territorio. Un 50% de los diputados de tanto ARENA (25%) como el FMLN (25%) se posicionan en este sentido. Finalmente, vale la pena conocer el grado de sentimiento de representación territorial de los legisladores. La tabla XXVI resume la información con respecto a los casos y los partidos políticos que interesan en este análisis.

Tabla XXVI. Sentimiento de representación de los legisladores

País	Partido	Partido	Porcentaje	Territorio	Porcentaje	Votantes	Porcentaje	Total general
Costa Rica	ML	1	0,02	1	0,02	4	0,07	6
	OTROS	0	0,00	0	0,00	4	0,07	4
	PAC	2	0,04	0	0,00	15	0,26	17
	PLN	1	0,02	4	0,07	20	0,35	25
	PUSC	1	0,02	0	0,00	4	0,07	5
<b>Total Costa Rica</b>		<b>5</b>	<b>0,09</b>	<b>5</b>	<b>0,09</b>	<b>47</b>	<b>0,82</b>	<b>57</b>
El Salvador	ARENA	2	0,03	9	0,13	17	0,24	28
	CD	0	0,00	0	0,00	2	0,03	2
	FMLN	5	0,07	5	0,07	19	0,26	29
	PCN	0	0,00	3	0,04	4	0,06	7
	PDC	1	0,01	0	0,00	5	0,07	6
<b>Total El Salvador</b>		<b>8</b>	<b>0,11</b>	<b>17</b>	<b>0,24</b>	<b>47</b>	<b>0,65</b>	<b>72</b>
Guatemala	BG	1	0,01	1	0,01	6	0,06	8
	FRG	0	0,00	3	0,03	5	0,05	8
	GANA	2	0,02	8	0,08	5	0,05	15
	OTROS	1	0,01	3	0,03	5	0,05	9
	PP	1	0,01	5	0,05	11	0,11	17
	PU	1	0,01	2	0,02	2	0,02	5
	UCN	1	0,01	0	0,00	3	0,03	4
	UNE	3	0,03	13	0,13	15	0,15	31
<b>Total Guatemala</b>		<b>10</b>	<b>0,10</b>	<b>35</b>	<b>0,36</b>	<b>52</b>	<b>0,54</b>	<b>97</b>
Honduras	OTROS	2	0,02	2	0,02	1	0,01	5
	PL	2	0,02	14	0,15	27	0,30	43
	PN	0	0,00	17	0,19	22	0,24	39
	PUD	1	0,01	0	0,00	3	0,03	4
<b>Total Honduras</b>		<b>5</b>	<b>0,05</b>	<b>33</b>	<b>0,36</b>	<b>53</b>	<b>0,58</b>	<b>91</b>
Nicaragua	ALN	2	0,03	5	0,07	10	0,14	17
	FSLN	4	0,06	12	0,17	12	0,17	28
	MRS	1	0,01	0	0,00	1	0,01	2
	OTROS	1	0,01	1	0,01	2	0,03	4
	PLC	1	0,01	6	0,09	11	0,16	18
<b>Total Nicaragua</b>		<b>9</b>	<b>0,13</b>	<b>24</b>	<b>0,35</b>	<b>36</b>	<b>0,52</b>	<b>69</b>
Total general		37		114		235		386

Fuente: Construcción propia con base en los datos del PELA.

Se observa que una vez entrevistados los legisladores, en su mayoría afirman que representan a la totalidad de los votante frente a los miembros del partido político al que pertenecen y más allá del territorio en el que fueron votados. No obstante, al observar con detenimiento la tabla XXVI se evidencia que esto cambia a lo largo de la región centroamericana. En Costa Rica la mayoría de los legisladores afirman representar a la totalidad de los votantes (un 82%). Esta información se complementa

con los datos anteriores en que los legisladores costarricenses parecen no tener tanta densidad localista como otros casos de la región.

Los datos empiezan a variar en el caso salvadoreño donde solo un 65% de los legisladores afirman representar a la totalidad de los votantes, mientras que un 24% dicen representar al territorio donde fueron elegidos, en este caso destacan los miembros de ARENA con un 13%. La minoría de los legisladores salvadoreños (un 11%) sienten que representan a los miembros de su partido político. En seguida se posiciona Honduras con el 58% y donde un 36% de los legisladores afirman que representan al territorio, distribuido uniformemente entre el PL y el PN.

En Guatemala y Nicaragua los legisladores que dicen representar a la totalidad de los votantes son de un 54% y un 52% respectivamente, el porcentaje que afirma representar al territorio se ubica entre un 36% y un 35%, en el caso guatemalteco es interesante el sentimiento territorial de la UNE y en Nicaragua del FSLN. Es posible que los miembros de estos partidos políticos tengan sentimientos de lealtad hacia los territorios de donde provienen más altos.

Los datos analizados aquí funcionan como una aproximación para conocer si hay una densidad localista de los legisladores centroamericanos que pueda contribuir a fomentar la descentralización de la competencia y en general a fortalecer la descentralización de los estados representan y la relación que los legisladores puedan tener con el territorio en el que fueron elegidos.

En general, parece que los puestos de elección popular a nivel territorial no son paso previo para llegar a los congresos. Es decir en América Central no parece que se realice carrera política desde los territorios y hacia los niveles nacionales. Así mismo, algunas conclusiones alcanzadas revelan contradicciones, ya que en general los legisladores afirman destinar recursos para sus territorios en la labor legislativa que realizan, sin embargo, también afirman representar a la totalidad de los votantes en su labor parlamentaria.

## VIII. Las Municipalidades Capitalinas ¿oportunidad para la descentralización o reproducción de patrones centralistas?

El objetivo de este capítulo es explorar la variable denominada alcaldías capitalinas y su impacto sobre la descentralización de la competencia. Hasta ahora son pocos los investigadores que se han dedicado a trabajar sistemáticamente este tema. Sin embargo, es cada vez más evidente que se ha desarrollado una dinámica de competencia relevante en las capitales, lo que afecta de forma importante al sistema de partidos y le da visibilidad al espacio local.

Es más probable que la competencia que se produce en las municipalidades capitalinas sea más interesante cuando estas se encuentran en manos de partidos de oposición, ya que el espacio será tanto de oposición como de control con respecto al nivel nacional.

Las capitales son los centros de poder político, económico y burocrático de los países. En América Central, la mayoría de los servicios que el Estado proporciona se controlan directamente en las capitales, por lo que de alguna manera la forma en que se administre el gobierno capitalino afecta a la totalidad de la población. La relevancia política de las alcaldías capitalinas puede repercutir sobre nuevos impulsos “desde abajo” para “promover propuestas y generar la toma de decisiones con las cuales se logren avances, más o menos significativos, según las circunstancias existentes en cada situación particular, en el camino de promover la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos municipales.” (Mora Alfaro, 2009: 48)

No obstante, la tradición centralista de los países centroamericanos, facilita que sean los gobiernos locales de las municipalidades capitalinas los que tengan una mayor relevancia política, debido a que su importancia sigue ligada de alguna manera a la concentración del poder en el centro, aunque se trate de una unidad subestatal de competencia. Surge así la interrogante con respecto a las municipalidades capitalinas y si representan realmente una oportunidad para fomentar el espacio subestatal o son simplemente espacios de reproducción de los patrones centralistas de competencia.

Aunado a lo anterior, las municipalidades capitalinas son las que manejan mayor cantidad de recursos en comparación con las demás municipalidades, son capaces de obtener más ingresos y de recurrir a préstamos con miras a invertir en el

municipio, mejorar la infraestructura y tener mayor capacidad de promover al municipio y al alcalde. De acuerdo con Espitia Avilez (2004: 68) esto se denomina “brecha fiscal horizontal” y aumenta las posibilidades de que la competencia por formar parte de las municipalidades con mayores recursos sea más codiciada.

Más allá del debate de la contribución que pueden hacer las municipalidades capitalinas a la descentralización o si reproducen patrones centralistas de la política, queda claro que estos espacios ahora son centros de competencia relevantes y surge la necesidad de analizarlos. Es posible observar que en América Central existe variabilidad con respecto a la relación partidista entre la alcaldía capitalina y el partido político en la presidencia (tabla XXVII). En Guatemala y El Salvador a lo largo del período de estudio se observa una relación de oposición, mientras que en Honduras, Nicaragua y Costa Rica las alcaldías han pasado de ser de oposición a ser del mismo color político.

Tabla XXVII. Relación del partido en la alcaldía capitalina con el partido en la presidencia

Años/País	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica
2000				Oposición	
2001		Oficial			
2002					Oposición
2003	Oposición		Oposición		
2004				Oficial	
2005		Oposición			
2006			Oposición		Oficial
2007	Oposición				
2008				Oficial	
2009		Oficial	Oposición		
2010					Oficial
2011	Oposición				

Fuente: Construcción propia con datos de los resultados electorales.

En Guatemala, Óscar Berger Perdomo tomó la presidencia el 14 de enero de 2004. Aunque en un principio formaba parte del PAN, se postuló de forma autónoma por la Gran Alianza Nacional (GAN), una coalición electoral integrada por el Partido Patriota (PP), el Movimiento Reformador (MR) y el Partido Solidaridad Nacional (PSN). Berger fue alcalde de Guatemala entre 1991 y 1999. El alcalde capitalino Álvaro Enrique Arzú Irigoyen electo para este período era de oposición por el Partido Unionista (PU), ya había sido alcalde de Guatemala (1985-1990) y presidente entre 1996 y el 2000 por el Partido Avanzada Nacional (PAN).

Álvaro Colom toma el poder el 14 de enero de 2008, después de ganar la segunda vuelta electoral en las elecciones de 2007. La campaña, como muchas de las

recientes en América Central, estuvo enfocada en los problemas de inseguridad del país. Los partidos trataron de convencer al electorado de que los problemas de la delincuencia se podrían resolver en el mediano plazo, siendo los planes de gobiernos bastante similares entre los candidatos (Orellana Lorentzen, 2010: 51). El Partido por el que llegó al poder Colom es la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). Anteriormente se había postulado en 1999 como representante de la ex-guerrilla y en el 2008 también a través de UNE. La alcaldía capitalina es ganada de nuevo por Álvaro Arzú Irigoyen.

En el 2011 fue electo el actual presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, por el Partido Patriota (PP) que él mismo impulsó crear; su discurso político siempre ha sido a favor de la mano dura contra la delincuencia. En este mismo año fue reelecto por tercera vez consecutiva para la alcaldía capitalina Álvaro Arzú Irigoyen por el PU, manteniéndose la relación de oposición con la presidencia. En el caso guatemalteco se observa un fenómeno interesante.

A pesar de la fluidez del sistema de partidos nacional, que ya se ha estudiado en esta investigación, en la alcaldía capitalina se evidencia una estabilidad sorprendente durante el período de estudio, que se puede comparar al papel que jugó Arzú Irigoyen en la firma de los Acuerdos de Paz y que lo ha dotado para mantenerse como oposición estable durante los últimos tres períodos electorales. La permanencia en el poder de Arzú es parte del personalismo en la política guatemalteca. De acuerdo con Mainwaring & Scully (1996: 18), esto puede ser un síntoma de un sistema menos institucionalizado ya que “es más probable que los electores emitan sus votos en respuesta a llamados personalistas.” Este fenómeno no es específico de Guatemala, se verá más adelante que se reproduce en otros países de la región.

En Honduras, el 27 de enero de 2002 toma la presidencia Ricardo Ernesto Maduro Joest, candidato del PNH, a pesar de algunas controversias por no ser hondureño de nacimiento. La participación electoral en esta elección fue del 66,3%. En este mismo período asume la alcaldía de Tegucigalpa Miguel Pastor también por el Partido Nacional.

En el 2005 se eligió como presidente a Manuel Zelaya, candidato del Partido Liberal. La participación política en esta elección disminuyó al 50% y la diferencia entre los candidatos fue de sólo el 3%. Además, el partido en la presidencia no

alcanzó la mayoría en el Congreso, lo que lo obligó a negociar con el PNH o con los partidos pequeños (el candidato del PNH era Porfirio Lobo Sosa, quién resultó electo como presidente en el 2009). Con respecto a la alcaldía capitalina mantiene el poder el PNH con Ricardo Álvarez. En este contexto político, Zelaya se encontraba rodeado por la oposición, incluso en la alcaldía de Tegucigalpa. El presidente Zelaya sufrió un golpe de Estado debido a que las instituciones democráticas no fueron capaces de resolver un conflicto entre élites políticas, y se involucró el Ejército para tratar de demostrar a la comunidad internacional que la remoción del presidente era legal, aunque no lo era. Se intentó incluso encubrirlo con una carta falsa de renuncia, pero al final se cometió el error de sacar al presidente del país a Costa Rica. Rojas (2010: 108) asegura que Honduras no es una excepción en la realidad actual centroamericana, sino más bien un “caso extremo de la debilidad institucional democrática que está presente en la mayoría de los países de la subregión”. Es decir, el golpe de Estado no es un retroceso a la etapa anterior autoritaria, sino un resultado de la falta de calidad de la democracia que impera en América Central.

El tipo de cambios propuestos por Zelaya amenaza al *status quo* hondureño y se refuerza en lo estipulado por Ajenjo Fresno (2007) cuando se observa que los ganadores de las elecciones presidenciales y legislativas en Honduras repiten los mismos nombres y apellidos de las élites políticas y económicas resistentes al cambio. Asimismo, Castellanos (2006: 1) remarca que aunque participen cinco partidos en las elecciones, las posibilidades reales de alcanzar la presidencia y de administrar el Estado se encuentran reservadas para el Partido Liberal y el Nacional Hondureño. Las recientes elecciones han girado en torno al tema de la seguridad nacional y el fin del crimen organizado, como en otros países de la región. Es posible observar que la estable identificación partidista ha favorecido el mantenimiento de la estructura del sistema de partidos a lo largo del tiempo (Bendel, 1993: 333).

La diferencia crucial con las elecciones de 2009 radica en la realización de primarias en el 2008 por parte de los partidos tradicionales. Taylor-Robinson(2009: 478) resalta la importancia de estas, ya que en Honduras no existe segunda vuelta electoral y el presidente es elegido por mayoría simple, luego de la crisis que pasó el Partido Liberal con Zelaya a la cabeza de la presidencia.

El 27 de enero de 2010 vuelve a la jefatura de gobierno el PNH con Porfirio Lobo Sosa. Mientras que en la alcaldía de Tegucigalpa se logra mantener Ricardo

Álvarez, después de desempeñarse en este puesto como oposición vuelve a ser parte del equipo oficialista. Resulta interesante que a pesar de la reciente inestabilidad de la democracia hondureña, la política de la alcaldía se mantiene constante y en nada perjudica al alcalde que logra la reelección en el puesto. No obstante, es menester cuestionarse si el regreso de los líderes oficialistas, que fueron los que presionaron la salida violenta del presidente electo anteriormente, verdaderamente representa un avance a la estabilidad democrática como resultado de un sistema de partidos institucionalizado o simplemente es una muestra más del poder de estas élites políticas y económicas que gobiernan Honduras.

Para Torres Calderón (2002: 8), el problema de la política hondureña radica en que una vez terminado el proceso de transición no se produjo una redefinición de objetivos a favor de la consolidación de la democracia, limitándose a la alternancia en los gobiernos y la consolidación de una élite política conservadora con unas cuantas reformas institucionales. Poitevin & Sequén-Monchez (2002: 61) se adscriben a este criterio resaltando que el proceso de democratización ha estado acompañado de una serie de cambios (políticos, económicos, militares, sociales y hasta culturales) que han resentido el agotamiento de los objetivos y los logros obtenidos versus los esperados.

En las elecciones de El Salvador de 1999 ARENA mantuvo la presidencia con Francisco Flores con mayores reformas neoliberales en el sector salud, aunque la oposición del FMLN y los movimiento sociales fue mucho más fuerte. La resistencia en contra de la privatización del sector salud benefició fuertemente al FMLN en las elecciones locales de 2003 (Almeida, 2010: 327). La alcaldía capitalina queda a manos del FMLN al mando de Carlos Rivas Zamora.

En el 2004 asume la presidencia Antonio Saca por ARENA, mientras que la alcaldía de San Salvador se mantiene en manos del FMLN por elección de Violeta Menjívar, que es la actual Viceministra de Salud y Asistencia Social en el gobierno central de Funes. Los partidos pequeños (PCN, PDC y CD) disminuyeron su votación municipal; tanto el PCN como el PDC retiraron las candidaturas presidenciales (PNUD, 2009: 46). La excesiva bipolaridad, que empezó a radicalizar el discurso y la campaña electoral, ha perjudicado la participación de partidos políticos pequeños o minoritarios, reduciendo así la pluralidad política y el acceso de nuevas opciones a la disputa electoral, incluso en el espacio local.

Para el FMLN, con Mauricio Funes de candidato a la presidencia, alcanzar la victoria del ejecutivo en el 2009 significó realizar una alianza con los movimientos sociales, favorecido por la crisis internacional y los nuevos escenarios internacionales. Se evidencia cómo el FMLN ha aumentado sistemáticamente la votación en las elecciones municipales, legislativas y finalmente presidenciales, después de dos décadas de control del Ejecutivo por parte de ARENA (PNUD, 2009: 48). Aunque en un inicio la alternancia fue vista como una muestra de consolidación de la democracia, el gobierno del FMLN inició funciones bajo un bloqueo político creado por los gobiernos consecutivos de ARENA, partido que además mantuvo el control de la Asamblea Legislativa y las instituciones estatales, además de una estructura burocrática fiel al partido (Rojas, 2010: 105).

Las elecciones municipales y para la Asamblea Legislativa, en enero de 2009, se consolidaron como etapa intermedia entre las elecciones presidenciales y una medición de las fuerzas para la próxima elección presidencial. El FMLN aumentó su votación tanto en las elecciones de autoridades municipales como en la de legisladores, mientras que ARENA disminuyó ligeramente el caudal de escaños legislativos y de municipios, aun cuando conquistó la alcaldía de San Salvador en manos de Norman Quijano, que ya se había convertido en un espacio tradicional de poder político del FMLN. Es evidente que la alcaldía de San Salvador se ha convertido en espacio de fuerte competencia política. Durante el período de estudio la alcaldía siempre ha sido de oposición al partido de gobierno, lo que parece significativo en el momento en que el FMLN toma la presidencia.

En este cambio presidencia y alcaldía modifican finalmente el color político después de muchos años, siempre en posiciones antagónicas. En El Salvador se observa un sistema de partidos con una profunda centralización del poder, con poco espacio para las bases, y una alta fragmentación interna de los partidos con disputas internas (Spence et al., 2001: 7). El sistema de competencia ha sido caracterizado por Artiga (2000) como un pluralismo polarizado en dos polos representados por ARENA a la derecha y el FMLN a la izquierda. Es uno de los casos más representativos en América Central donde la alcaldía es un bastión político importante.

Para el FMLN la alcaldía capitalina, antes de alcanzar la presidencia, era una forma de mantener el poder político en el territorio y oponerse directamente al presidente en un espacio fuera del legislativo. Lo interesante radica en que durante el

período de estudio siempre ha sido de oposición; una vez que el FMLN llega a la presidencia ARENA toma el poder de la alcaldía, lo que evidencia que es un espacio relevante de competencia para los partidos tradicionales.

El sistema político nicaragüense es muy interesante, tiene características de una “partidocracia”, es decir, “gobierno de los partidos”. Las particularidades de los liderazgos y los partidos políticos nicaragüenses hacen que la estabilidad del régimen político se deba más a “pactos” entre las élites que a institucionalidad del sistema, cuya democracia tiene debilidades sustanciales en aspectos como la transparencia, el accountability vertical y horizontal y la independencia de poderes, entre otros (McConell, 2010: 267).

En los últimos años, más allá de una “partidocracia”, se observa un liderazgo personalista y populista asentado sobre el pacto, cuyos beneficiarios mantienen el control de las instituciones del Estado. Las elecciones municipales del año 2000 se adelantaron un año a las presidenciales en las que se eligió como presidente a Enrique Bolaños. En estas contiendas el PLC aumentó el caudal de alcaldías a 94, aunque el FSLN obtuvo el control de la alcaldía de Managua con Herty Lewites, quien lideró hasta su muerte la posterior escisión del sandinismo: el Movimiento Renovación Sandinista (MRS).

La lucha por el poder de las municipales empieza a tomar importancia en el 2000. Al tratarse de elecciones anticipadas a las presidenciales, se observan como un indicador del balance de poder, similar a lo que acontece en El Salvador. Desde la transición a la democracia y hasta el 2006, el FSLN fue la oposición política en Nicaragua. A través del “pacto” encontró espacios para mantener una dosis alta de poder. En el 2006 esto se tradujo en “la presencia de miembros no marxistas (e incluso anti-marxistas) en puestos de responsabilidad del nuevo Estado revolucionario” lo que provocó el descontento de sectores tradicionalmente sandinistas que fueron desplazados del poder y que luego se convirtieron en el MRS (Close & Martí i Puig, 2010: 9 y 15).

Las negociaciones entre el FSLN y la oposición tradicional modificaron el balance de poder del partido y lo dividió aún más internamente, siendo muchas de estas de carácter ideológico, debido a la pérdida de la dirección ideológica en las cúpulas de poder. Los resultados de las elecciones municipales de 2004 dieron el

control al FSLN de 88 de las 152 alcaldías, incluida la de Managua, manteniéndose en el poder con Dionisio Marengo. En los primeros dos años la gestión de estas municipales fue catalogada de positiva aunque a la sombra del trabajo desarrollado por Lewites, que ha sido calificado como de los mejores alcaldes de Managua en los últimos años (Pérez Baltodano, 2010: 166). Ambas coyunturas locales se suman a las modificaciones en las reglas del juego para explicar el gane de Daniel Ortega como presidente de Nicaragua en el 2006.

A partir de 2006 la política nicaragüense parece distanciarse del tradicional sandinismo-antisandinismo que venía bipolarizando la sociedad desde 1990 (Close, 2010: 81). Los sectores más tradicionales a lo interno del FSLN apoyaron a Daniel Ortega, mientras que los “reformistas” apoyaron a un Herty Lewites por el MRS. En el PLC sucedió lo mismo: José Rizo lideró la candidatura oficial y Eduardo Montealegre a los “reformistas” en el ALN. En el 2006, la competencia por la presidencia se encuentra muy fragmentada y se observa prácticamente una competencia a cuatro bandas, con la presencia de actores políticos “nuevos” que, aunque fueron parte de los partidos tradicionales, no estaban de acuerdo con la política secuela del pacto. Los resultados electorales de 2006 dieron finalmente la presidencia a Daniel Ortega con 38% de los votos, a pesar de la presencia de una fuerte escisión del partido MRS y gracias a la división de los conservadores. La reforma a la Ley Electoral que se dio resultado del “pacto” redujo al 40% el umbral de votos para ganar las elecciones presidenciales (35% en caso de existir una diferencia con el segundo mayor a 5%) con el objetivo de limitar las posibilidades de segundas rondas (Close y Martí i Puig, 2010: 25).

La coyuntura específica que se produjo en las elecciones de 2006 de división de los partidos tradicionales, sumada a la reducción del umbral electoral, permitió la victoria del FMLN con un 38% de votos y un 33,6% de abstencionismo. Una segunda vuelta en este contexto hubiera sido capaz de limitar el acceso de Ortega al poder. Luego de las denuncias de fraude en las elecciones municipales de 2008 y la poca información sobre los resultados finales brindados por la Corte Suprema Electoral, se continúa desvelando el poder concentrado en el pacto.

Es evidente que el objetivo de esta coyuntura es limitar el acceso al poder, tanto nacional como subestatal, de las escisiones de los partidos tradicionales que sistemáticamente critican las prácticas clientelares y manipuladoras del pacto. A

pesar de las denuncias de fraude, los alcaldes electos se mantuvieron en el poder. La alcaldía de Managua se conservó en manos del FSLN con el gane de Daisy Torres, quién fue re-elegida recientemente en el 2012 continuando la relación oficialista con el presidente. Producto de los cambios en las reglas de juego, Ortega también logró la reelección presidencial en los comicios de 2010. Esto fue posible debido a una resolución de la Corte Suprema que interpretó el artículo 147 de la Constitución Política en términos favorables para la reelección, presidencial y de alcaldes.

Actualmente, Nicaragua se encuentra bajo el control de Ortega quién con base en el pacto ha logrado modificar constantemente las reglas del juego para adecuarlas a sus necesidades políticas: en principio para mantenerse en el legislativo, luego para obtener la presidencia y, más recientemente, para mantenerla. Aunado a esto el FSLN también ha logrado mantener su poder en la alcaldía de Managua, que se ha convertido en un bastión de apoyo para la presidencia.

Con la información presentada a lo largo de esta investigación se evidencia que Nicaragua actualmente es el país centroamericano donde la política es más personalista. Este personalismo ha logrado consolidarse a lo largo del territorio a través del entramado del FSLN y ha desmantelado liderazgos alternativos y locales que buscan presionar a favor de una mayor democracia.

En las elecciones de 2002 de Costa Rica se elige como presidente, en segunda ronda, a Abel Pacheco, candidato por el PUSC. Por primera vez desde su fundación, este partido es elegido por dos veces consecutivas, siendo también la primera vez que es necesario recurrir a la segunda ronda en la elección presidencial. Las elecciones de 2002 tienen una estructura de la competencia más fragmentada. El Partido Acción Ciudadana (PAC), que es una escisión del PLN, empieza a tener un fuerte apoyo electoral, al igual que el Movimiento Libertario (ML), partido que también surgió como escisión del PUSC pero con una ideología fuertemente de derecha. En la alcaldía capitalina se re-elige como alcalde Johnny Araya Monge por el PLN, el cual se mantuvo como oposición al presidente en San José.

En el año 2004 empezaron a estallar escándalos de corrupción que afectaron a dos ex presidentes pertenecientes al PUSC: Miguel Ángel Rodríguez fue acusado por el caso ICE-Alcatel y se le absolvió por supuesta prescripción del delito (Instituto Costarricense de Electricidad) y Rafael Ángel Calderón fue acusado y condenado en

2009 por el caso CCSS-Fischel (Caja Costarricense del Seguro Social). Toda esta problemática debilita sistemáticamente al PUSC y fortalece a los partidos pequeños así como al PLN de cara a las próximas elecciones. En el año 2006, para la elección presidencial, resultó re-electo Óscar Arias Sánchez, con un estrecho margen de victoria de 1,1% de los votos contra el candidato del PAC Ottón Solís. La reelección fue posible gracias a dos consultas de inconstitucionalidad realizadas a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que determinaron que sí es viable que un candidato se postule de nuevo mientras no sea en elecciones consecutivas.

La administración de Óscar Arias estuvo caracterizada por la polarización de la sociedad con respecto al Tratado de Libre Comercio entre América Central y los Estados Unidos de América, que finalmente se aprobó en un referéndum con un margen de 3.2% de los votos (51.6% votos al “sí” y 48.4% al “no”). En las elecciones de 2006 Johnny Araya se reelige popularmente, en este momento el PLN se encuentra en el poder tanto en la presidencia como en la alcaldía de San José.

Las elecciones de 2010 mantuvieron a la presidencia y la alcaldía en manos del PLN, por segunda vez consecutiva desde el cambio en la competencia partidista. Fue electa la primera presidenta de Costa Rica: Laura Chinchilla. Estas elecciones fueron mucho menos reñidas que las anteriores, aunque se mantiene un alto número de partidos que compiten. El PUSC continúa debilitado luego de los escándalos de corrupción, el PAC se ha convertido en la fuerte oposición y la Asamblea Legislativa se encuentra altamente fragmentada. La situación se mantiene constante en la alcaldía de San José donde el actual alcalde del PLN sigue siendo Johnny Araya, en su cuarto período de gobierno consecutivo. Al presente, es precandidato para la presidencia por el mismo partido para las elecciones del año 2014.

La estabilidad que caracteriza la alcaldía de San José tiene una similitud interesante con la de Guatemala, donde también se observa una estabilidad del alcalde en todo el período de estudio, más allá de la fluidez que caracteriza al sistema de partidos a nivel nacional. El análisis de la dinámica que existe entre las alcaldías capitalinas y los gobiernos nacionales permite identificar varios aspectos importantes. En América Central, actualmente el puesto de alcalde capitalino es codiciado por figuras políticas relevantes en cada uno de los países. Aunque se evidencia que el puesto es políticamente más importante en unos casos que en otros, en general se observa que las alcaldías capitalinas cuentan con líderes políticos fuertes.

No se puede dejar de lado en el análisis que las municipalidades capitalinas son las que reciben una mayor cantidad de recursos del comercio y la actividad económica, por esta razón la importancia que estas tienen para la política nacional también mantiene una denominada “brecha fiscal horizontal” (Espitia Avilez, 2004: 68) con respecto al resto de los demás municipios de los países, que reciben menos recursos y cuya dinámica política no es tan relevante a nivel nacional. En algunos países como Guatemala, Nicaragua y Costa Rica figuras políticas importantes se han mantenido en el poder de las alcaldías capitalinas.

En Nicaragua y El Salvador parece que los partidos y élites políticas son más conscientes de la importancia que tiene el municipio capitalino como centro de poder político, mientras que en los demás países no existe una competencia partidista tan celosa sobre este espacio.

Honduras es un caso especial ya que la tensión política que ha caracterizado la política nación en los últimos años parece pasar inadvertida con respecto a la municipalidad, lo que es una característica diferenciadora del caso hondureño que se ha evidenciado a lo largo de la investigación y que se debe a la concentración del poder de las élites políticas y económicas que son resistentes al cambio que parece poco a poco producirse en este país.

Con respecto al personalismo en la política esto parece afectar más a los casos en donde existe una concentración del poder de la alcaldía en una sola persona, como es el caso de Guatemala y Costa Rica, con Álvaro Arzú y Johnny Araya. En estos casos, más allá de la relación de oficialismo/oposición que exista con la presidencia, es claro que para las municipalidades los alcaldes como figuras políticas son relevantes. Una característica interesante de la competencia por las alcaldías capitalinas es que están dominadas por los partidos tradicionales.

En ningún caso centroamericano se observa la presencia de organizaciones políticas locales que hayan logrado alcanzar este espacio en el período de estudio. En este sentido parece que todavía las alcaldías capitalinas están más enfrascadas en un tipo de competencia centralista que interactúa en mayor medida con los niveles centrales de gobierno y que tiene trascendencia a lo largo del territorio, dejando de lado la presión por beneficiar a los gobiernos locales y sin generar demandas para

aumentar los niveles de descentralización administrativa y fiscal de la región que favorezcan en general al nivel subestatal de gobierno.

Aunque la hipótesis que se esbozó inicialmente no se comprueba con el análisis de la información surge una temática que está de la mano con la institucionalización del sistema de partidos. De acuerdo con Mainwaring & Scully (1996: 8) “el personalismo es más pronunciado en sistemas de partidos incoativos, especialmente en sistemas presidenciales, puestos que en éstos los candidatos apelan directamente a las masas”, se evidencia cómo en Guatemala y en Costa Rica los liderazgos detrás de las alcaldías capitalinas son personalistas y así se han mantenido en el poder de estas municipalidades por varios períodos consecutivos.

En este sentido, el análisis de la interacción que existe entre el nivel presidencial de la competencia y las alcaldías capitalinas en América Central apoya la evidencia encontrada en el capítulo institucionalización del sistema de partidos, dejando claro que este tipo de análisis desde la perspectiva multinivel no se ha realizado hasta ahora, lo que demuestra la necesidad de incluir nuevas variables que abarquen esta perspectiva en el análisis con miras a que la información de los sistemas de partidos sea cada vez más completa.

También queda en evidencia que, gracias a la dinámica de las alcaldías capitalinas, la política local es cada vez más relevante para los ciudadanos de los países centroamericanos. En este sentido, las alcaldías capitalinas representan un fuerte potencial para que presionen a favor de mayores recursos para el nivel subestatal y que expongan a la población de los países las necesidades, demandas y el potencial que tienen los gobiernos subestatales.

El último de los capítulos explicativos se presenta a continuación y busca conocer la relación que existe entre la heterogeneidad social de los casos estudiados y la descentralización de la competencia. En general, se pretende saber si hay una conexión entre sociedades con mayores diferencias y la competencia multinivel.

## VIII. La heterogeneidad social en América Central

Para efectos de esta investigación se incluye este capítulo debido a la importancia que representa para el análisis de los sistemas de partidos y la descentralización de la competencia que se observa en Guatemala y Costa Rica, a diferencia del resto de los casos analizados. En este sentido, se pretende observar la heterogeneidad de las sociedades tomando en cuenta que, en general, estas se encuentran cada vez más conectadas y con un mayor descontento con respecto a los partidos políticos (Achard et al., 2004: 21). América Central es una región con grandes diferencias sociales, económicas y geográficas entre los países y a lo interno de los mismos, lo que afecta claramente el tipo de competencia que se produce.

Con miras en explicar la variable dependiente que aquí se ha desarrollado se ha hipotetizado que: mientras más heterogénea sea una sociedad la misma tiene más probabilidades de que se desarrolle descentralización de la competencia. En relación con esta hipótesis de trabajo y el comportamiento de la variable dependiente, se esperaría que las sociedades guatemalteca y costarricense sean más heterogéneas socialmente en comparación con los demás casos analizados. No obstante, al ser la última de las hipótesis planteadas queda claro que el desarrollo de la descentralización de la competencia es complejo e influyen múltiples aspectos y que parece necesitarse de todas las variables en conjunto para explicar el fenómeno político identificado. En este sentido, también se busca información que dé luces sobre la forma en que la heterogeneidad social puede desembocar en organizaciones políticas específicas o partidos políticos locales.

Es así que surge la necesidad de realizar este análisis debido a las claras diferencias que existen entre Guatemala y Costa Rica a lo interno de la región América Central. Poner la óptica de las explicaciones a las diversidades sociales permite realizar una fotografía más clara de la realidad de la región para conocer con mayor cercanía el comportamiento de la variable dependiente, que en este caso es la descentralización de la competencia partidista.

Todas estas explicaciones se buscan ya que la descentralización de la competencia no es “lo normal” en los países latinoamericanos “que enfrentan sistemas

de una fuerte tradición vertical de ejercicio del poder” (Chamorro, 2007: 32). Es importante tratar de entender el fenómeno en estudio desde diversas ópticas al tratarse de un estudio novedoso y en que la teoría ha buscado, hasta ahora, pocas explicaciones, limitándose principalmente al estudio de la descentralización política, administrativa y fiscal.

Antes de pasar a escrudiñar los indicadores sobre las “minorías” poblaciones es importante analizar algunos aspectos sobre las heterogeneidades de las sociedades centroamericanas de forma general. En primer lugar, se realiza un encuadre de la realidad social centroamericana sobre aspectos que son importantes con respecto a todas las sociedades de la región (tabla XXVIII). A lo largo del desarrollo de la variable heterogeneidad social de los países centroamericanos, se utiliza una gran cantidad de indicadores sociales, económicos y políticos que ayudan a entender el panorama real de la sociedad centroamericana y las especificidades que caracterizan a cada uno de los casos.

Tabla XXVIII. Estadísticas relevantes en los países centroamericanos

País	Extensión (Km2)	Población año 2004 en miles de habitantes	Población económicamente activa para el 2005 en miles de personas	Año en que las mujeres obtuvieron el derecho al voto
Guatemala	108.890	12.389	4.458	1946
Honduras	112.090	7.174	2.895	1955
El Salvador	21.040	6.757	2.784	1939
Nicaragua	130.000	5.375	2.280	1955
Costa Rica	51.100	4.245	1.873	1949

Fuente: Construcción propia con datos de FLACSO, 2005.

La tabla XXVIII evidencia las diferencias y similitudes más importantes que enmarcan geográfica y demográficamente a la región. Una de las similitudes más relevantes es el acceso al voto de las mujeres, que fue prácticamente simultáneo en la región aunque, como se verá más adelante, otros avances con respecto al acceso a los derechos de las mujeres son muy desiguales entre los países y en general mantienen a este sector de la población en una posición de subordinación.

Este primer vistazo a la geografía de la región demuestra la distribución desigual del territorio entre los países (ver mapa en anexo VI). Lo mismo sucede con la distribución de la población, se observan casos con alta densidad de población como el de El Salvador, en comparación con Nicaragua, que tiene una población pequeña con respecto al tamaño del territorio. A pesar de que en general se habla del

conjunto de países del istmo, existen claras diferencias entre los países en la mayoría de los aspectos analizados.

Una mirada inicial a la democracia de la región la ofrece el índice de freedomhouse<sup>163</sup> que clasifica a Guatemala, Honduras y Nicaragua como países “parcialmente libres”, mientras que, de acuerdo a este indicador, El Salvador y Costa Rica son “libres”<sup>164</sup>. A pesar de las limitaciones que el índice pueda tener es evidente que en la región todavía existen grandes sectores de la población que no disfrutan de las mismas libertades que otros y, evidentemente, esto afecta el acceso a los derechos y a las garantías que debe brindar el Estado.

Es interesante que ya desde los primeros indicadores utilizados, Guatemala y Costa Rica son países que no se pueden ubicar dentro de la misma categoría, este último país se ha señalado por diferenciarse de sus vecinos centroamericanos, sin embargo, con respecto a la descentralización de la competencia se ha evidenciado que existen similitudes entre estos dos países que antes no se habían estudiado y que son sorprendentes con respecto a la competencia partidista de la región, lo que deja claro que se puede tener el mismo *outcome* a través de diferentes caminos.

El indicador de libertad permite identificar que la realidad centroamericana es diversa y que aunque las transiciones a la democracia han sido relevantes todavía existe mucho camino por recorrer para alcanzar democracias de calidad y extender las libertades a la totalidad de la población. Si además se complementa esta información con datos de las encuestas de opinión de Azpuru (2010: 46) Guatemala, Honduras y El Salvador son los países centroamericanos con menor apoyo a la democracia, mientras que en Nicaragua, y aún más en Costa Rica, el apoyo de la población a la democracia es bastante mayor (tabla XXIX).

Tabla XXIX. Apoyo a la democracia en América Central

País	Guatemala		Honduras		El Salvador		Nicaragua		Costa Rica	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
	60,5	62,8	59,9	62,6	64,1	68,4	72,9	71,3	78,2	80,4

Fuente: Azpuru, 2010: 46.

<sup>163</sup> [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

<sup>164</sup> Este índice reúne una serie de indicadores con respecto a las libertades de la sociedad civil, respecto a la ley, la libertad de los medios, uso de Internet, respeto a los derechos humanos, libertad de expresión y de asociación, así como elecciones y más recientemente derechos de las minorías sexuales (Freedom House, [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)).

La tendencia observada anteriormente se evidencia en estos indicadores y Costa Rica es el caso donde la mayor cantidad de la población apoya la democracia. La tradición democrática costarricense, en comparación con la de sus vecinos centroamericanos, además de mayor confianza en las instituciones democráticas y en las garantías sociales del país, hacen que la opinión de la población sea bastante diferente que la de los demás casos estudiados. Aunque recientemente los investigadores sobre este país han establecido que se está “centroamericanizando” esto no parece afectar todavía la opinión ciudadana<sup>165</sup>.

Debido a las coyunturas específicas que han afectado a la región centroamericana en los últimos años, vale la pena emparejar los datos de la tabla XXVII con datos de apoyo al sistema (Azpuru, 2010: 51). Este es mucho menor en todos los casos que el apoyo a la democracia. En los casos de Guatemala y Costa Rica el indicador se mantiene constante, mientras que en los casos de Honduras, El Salvador y Nicaragua, el apoyo al sistema ha aumentado (tabla XXX). Con respecto a este indicador, el caso más interesante es el de Honduras que después del golpe de Estado y el adelanto de las elecciones como consecuencia de este, el apoyo al sistema ha aumentado de forma exponencial pasando de un 46,4% a un 60,4%, acercándose mucho a la tendencia en Costa Rica y alejándose de la tendencia de opinión ciudadana con respecto a la de los otros países centroamericanos<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> Este fragmento de Seligson (2001: 113) pone en evidencia la nueva realidad del país y el descontento de la población con las decisiones de las élites políticas “Costa Rica se ha enredado en una paradoja fundamental según la cual los ciudadanos parece que se han venido involucrando en una relación amor-odio con respecto al Estado. Al igual que virtualmente todos los países en desarrollo, Costa Rica ha estado comprometida en un proceso de largo plazo de reestructuración neoliberal, que ha significado una disminución relativa de la presencia del Estado en la vida económica y social, y la apertura de mercados a la competencia. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los otros países, esto está ocurriendo en una nación en la que varias empresas de gran tamaño propiedad del Estado se han desempeñado bien durante años y en consecuencia han generado fuertes lealtades entre la población.” Sin embargo, esto no parece cambiar la relación que tienen los ciudadanos con la democracia y el sistema político, más allá de la toma de decisiones de los gobiernos.

<sup>166</sup> El análisis realizado por Rojas (2010: 110) analiza la coyuntura hondureña desde una perspectiva muy diferente aclarando que en realidad la situación no se encuentra bajo control de los gobernantes: “las elecciones del domingo 29 de noviembre parecen confirmar la tendencia. Aunque el Tribunal Supremo Electoral ha afirmado que el abstencionismo fue de 38,7%, el “Consorcio Hagamos Democracia”, una agrupación de organismos no gubernamentales, indica que llegó a 52,4%, sobre la base de una encuesta de boca de urna con una muestra de más de 1000 mesas electorales receptoras y un nivel de confianza de 99%. Es decir que la participación nuevamente descendió, esta vez a 47,6%. Porfirio Lobo, del Partido Nacional Liberal, 38,58%. Pero las elecciones no solucionarán los problemas fundamentales de la sociedad hondureña, por lo que continuará la lucha de los campesinos, los pobladores de las barriadas pobres de Tegucigalpa y otras ciudades, de las mujeres, de los pueblos indígenas y de todos aquellos que consideran que la historia de Honduras debe cambiar y que sus demandas no pueden sepultarse una vez más.”

Tabla XXX. Apoyo al sistema en América Central

País	Guatemala		Honduras		El Salvador		Nicaragua		Costa Rica	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
	48,8	49,6	46,4	60,4	51,8	58,7	48,1	51,7	63,1	63,2

Fuente: Azpuru, 2010: 51.

Con respecto a la tendencia, se observa que los casos en que se ha desarrollado descentralización de la competencia (Guatemala y Costa Rica), se encuentran ubicados en los polos de apoyo al sistema en la región. Mientras que Costa Rica es el país centroamericano donde la población más apoya el sistema, Guatemala es el país al extremo opuesto. De esta forma, en Costa Rica parece existir un consenso mayor sobre el sistema y la democracia, en comparación con Guatemala, lo que no ayuda a explicar el comportamiento de la variable dependiente<sup>167</sup>.

Las diferencias que se observan en apoyo al sistema y a la democracia se encuentran respaldadas en las claras discrepancias que existen con respecto a los indicadores sociales (tabla XXXI); en el caso del índice de desarrollo humano (IDH), Costa Rica y Guatemala siguen posicionados en los puestos opuestos a lo interno de la región. Mientras que en los demás casos Guatemala aumenta su posición con respecto a Honduras y Nicaragua, Costa Rica se mantiene en las mejores posiciones tanto en el PIB *per cápita* como en la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza. No se puede dejar de lado la problemática latinoamericana y perder la consciencia de que América Central es parte de América Latina que es la región más desigual del mundo.

Tabla XXXI. Indicadores sociales básicos

País	IDH	PIB <i>per cápita</i>	Población por debajo de la línea de pobreza
Guatemala	0,689 (118)	4.568	45
Honduras	0,700 (115)	3.430	60
El Salvador	0,735 (103)	5.255	41
Nicaragua	0,710 (110)	3.674	64
Costa Rica	0,846 (48)	10.180	18

Fuente: PNUD, 2009a: 170.

<sup>167</sup> Esto se explica claramente por las diferencias en la tradición y cultura democrática que tienen los países centroamericanos. “La primacía de la práctica democrática sobre el uso de la fuerza no constituye una característica en la región hasta la última década del siglo XX. No es hasta después del tránsito de la Revolución Sandinista a un gobierno civil, de la desmilitarización en Honduras y de los Acuerdo de Paz suscritos entre los gobiernos y las guerrillas de El Salvador y Guatemala, que podemos hablar de una vuelta a la política como mecanismo para la solución de los conflictos. El caso costarricense es, en contraposición, un proceso distinto, donde el elemento que lo diferencia del resto está dado en la presencia de formas culturales propensas a la tolerancia y a la negociación que tienen un correlato en el plano de la política; lo cual se acentúa a partir de la modernización de las élites que culmina en 1948.” (Poitevin y Sequén-Mónchez, 2002: 75)

En correspondencia con el PNUD (2011: 143) “los impedimentos sociales y económicos dificultan la existencia del ciudadano pleno, porque las personas no pueden tener una participación activa en las organizaciones sociales y políticas de la sociedad. Estas son dificultades que las y los jóvenes experimentan con mayor frecuencia”; siguiendo esta línea de pensamiento, más allá de la heterogeneidad social de los países, como es el caso de Costa Rica que cuenta con niveles más altos en los índices sociales, se brindan mayores incentivos para que la población participe activamente en política, lo que puede dar luces sobre la descentralización de la competencia en este caso, aunque no en Guatemala.

También esto ayuda a explicar que no se produzca descentralización de la competencia en el resto de los casos, mucho más que el apoyo a la democracia que es bastante amplio en Nicaragua. Las altas desigualdades y los bajos indicadores sociales que se presentan en América Central, con excepción de Costa Rica, explican que en la lucha por la sobrevivencia y el acceso a oportunidades influyan en que la participación política sea relegada a un segundo plano, por parte de los y las ciudadanas.

De acuerdo con la información presentada por el programa Estado de la Región (2011: 361) “si bien en varias naciones (no en todas) hubo una modesta reducción de la desigualdad en la distribución de los ingresos, las inequidades siguen siendo muy elevadas [...] También persisten amplias brechas sociales de carácter subestatal en todos los países y los rezagos que afectan a las poblaciones indígenas, las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad.” En general, en América Central se observa una doble problemática ya que existe desigualdad de clases sociales y de territorios específicos –más adelante se analizará el conflicto urbano/rural con mayor profundidad-.

A pesar de las claras diferencias que presentan Costa Rica y Guatemala en el contexto social analizado hasta aquí, no se puede dejar de lado que este último es uno de los países más grandes y más heterogéneos socialmente de la región centroamericana. Debido a esto, vale la pena explorar las razones que explican las diferencias entre los casos para tratar de comprender en mayor medida el efecto que

pueda existir de la heterogeneidad de las sociedades centroamericanas sobre la centralidad/descentralización de la competencia<sup>168</sup>.

Ahora bien, antes de pasar a analizar la heterogeneidad social de la región con más detalles es relevante hacer hincapié en las características específicas. Este concepto se refiere a las “minorías” que tiene una sociedad y, en este sentido, la hace ser más diversa; no obstante, esta diversidad se mantiene por un formato desigual, lo que bloquea a estos grupos del acceso a los derechos y deberes manteniendo sectores cautivos en la marginalidad social, mientras que existen otros que, por no pertenecer a la “mayoría”, tienen mayor acceso a oportunidades y a hacer valer sus derechos.

De acuerdo con Achard et al. (2004: 129), los sectores sociales que se han identificado como excluidos en la región son los jóvenes, las mujeres y los indígenas. En el caso centroamericano se agregan también la población afrocaribeña que generalmente se ubica en las costas atlánticas y que también mantienen cierto nivel de exclusión con respecto al resto de la población<sup>169</sup>. Los países con mayor presencia de población indígena y afrocaribeña son sociedades más heterogéneas, aunque es claro que esto puede variar según el nivel de integración que tengan las minorías. Mientras que con respecto a los jóvenes y las mujeres se trata de acceso a derechos de estos sectores que aunque tradicionalmente han sido considerados como minorías, en términos de cantidad de población no lo son.

Vale la pena recordar que la hipótesis planteada es que: mientras mayor heterogeneidad social exista mayores posibilidades de que se produzca descentralización de la competencia. Esto se ha planteado de esta manera debido a que es más probable que aquellas poblaciones excluidas busquen representación política con miras en exigir mayor cumplimiento de sus derechos. A continuación se

---

<sup>168</sup> De acuerdo con Medrano & Conde (s.f.: 531) en Guatemala “los reglones presupuestarios destinados a educación, salud, vivienda y capacitación han sido relegados y los de seguridad y defensa han tenido prioridad.”

<sup>169</sup> Los afrocaribeños en América Central han pasado por un proceso particular de integración por lo que se consideran una minoría étnica: “la introducción de esclavos africanos comenzó muy temprano durante el período colonial y afectó tanto a las zonas bajo control español como a los sectores de la costa caribeña sometidos a la influencia británica. Pero su número siempre fue reducido respecto a la población total; no hubo pues, en América Central, “sociedades esclavistas”, sino más bien “sociedades con esclavos.” Desde el punto de vista cultural, sin embargo, la impronta africana negra fue significativa. En el siglo XVIII, en todas las ciudades importantes había barrios de negros, pardos y mulatos. En las sociedades en que las poblaciones indígenas tenían poco peso relativo, la notoriedad socio-racial de estos grupos era manifiesta. Ejemplos de esto se observan en los casos de Costa Rica y Panamá.” (Estado de la Región, 2003: 335)

procede a realizar una descripción detallada de los componentes más relevantes que caracterizan a las sociedades centroamericanas.

Con respecto a la relación que existe entre la población y el territorio, es importante resaltar que la centroamericana es principalmente urbana. De acuerdo con el PNUD (2009a: 168) “entre el 47% y el 71% de la población de sus países vive en ciudades”<sup>170</sup>, uno de los principales problemas que se enfrentan en este sentido es la rapidez con que han crecido las ciudades y la desorganización con que este problema se ha enfrentado<sup>171</sup>.

Estas estadísticas también presentan excepciones; Guatemala es el país más rural de la región centroamericana, mientras que en el resto de países la población urbana sobrepasa el 50%, en el caso Guatemalteco para el 2005 no llegaba al 40%, además de la problemática de pobreza rural –que se tratará a continuación- existe una clara diferencia entre el nivel educativo entre las zonas urbana y rural :“En Guatemala, en el 2002, cuatro de cada diez residentes del área rural mayores de 15 años no sabían leer y escribir” (Estado de la Región, 2011: 384), asimismo, el analfabetismo rural era el doble del urbano<sup>172</sup>.

Otro problema en este sentido es que la pobreza se concentra en mayor medida en las zonas rurales: “hacia el 2006, la incidencia de este fenómeno entre la población rural era de 62,6% frente a 37,4%, entre la población urbana” (Estado de la Región,

---

<sup>170</sup> En el 2005 Guatemala contaba con un 39% de población urbana, Honduras con un 52%, El Salvador con 57%, Nicaragua con un 56% y Costa Rica con un 52% (FLACSO, 2005: 32).

<sup>171</sup> La realidad centroamericana es bastante desigual, en general, la toma de decisiones políticas no ha realizado un aporte importante al cambio de paradigma social. Torres-Rivas (1994: 14) resume la problemática en el siguiente fragmento: “hubo sin duda cambios cualitativos en la sociedad centroamericana en su conjunto, pero la modernización alcanzada al finalizar la década de los setenta era relativa e insuficiente y persistían las carencias críticas en todos los órdenes de la sociedad. Junto al progreso alcanzado marchó paralelo un empobrecimiento y un retraso de importantes segmentos de la población, castigados por la naturaleza del desarrollo realizado. Ese “estilo” de crecimiento se apoyó en desigualdades ya existentes y sin duda las reforzó, especialmente en el medio rural donde justamente vive la mayor parte de la población.”

<sup>172</sup> Antes de pasar a analizar otros indicadores es importante realizar una aclaración y aunque el objetivo de este capítulo no es analizar en profundidad indicadores de pobreza en América Central, es primordial señalar que existen dificultades para incluir mayor cantidad de datos en esta dirección, debido a que “no todos los países centroamericanos cuentan con estimaciones anuales sobre incidencia de la pobreza, que permitan dar un seguimiento adecuado al tema. Los datos disponibles presenta problemas de comparabilidad, ya que en algunas naciones los cálculos se realizan considerando los ingresos de los hogares y en otras ellos se hacen en función del consumo.” (Estado de la Región, 2011: 381)

2011: 384)<sup>173</sup>. Es evidente que las personas en las zonas rurales tienen peores oportunidades que aquellas en las urbanas, lo que genera desigualdad territorial, esto tiene que ver además con falta de acceso a educación, infraestructura deficiente y problemas para el acceso a la tecnología y a la información.

Adicionalmente, la realidad clientelista de la política de la región hace que no existan organizaciones políticas que se encarguen de producir demandas fuertes para los espacios rurales –situación que puede cambiar cuando se produce descentralización de la competencia-. De acuerdo con Taylor (2009: 473), que en los espacios rurales sistemáticamente se voten a los partidos tradicionales en lugar de a los nuevos es evidencia de relaciones cliente/patrón en los sectores más pobres de Honduras, lo que reproduce los mismos patrones de exclusión, tanto de los espacios rurales, como del sistema político y de toma de decisiones.

En una región tan heterogénea como la centroamericana es claro que los problemas urbanísticos se unen con aquellos que mantienen a poblaciones específicas en mayores niveles de vulnerabilidad, además del aumento desmedido que ha tenido la criminalidad y la delincuencia en los países de la región. En este sentido, aquellas sociedades mayormente urbanas tienen limitantes intrínsecas para las poblaciones que las habitan<sup>174</sup>, como es la delincuencia y el crimen en las ciudades, mientras que las zonas rurales son sectores dominados por el narcotráfico y otras problemáticas informales.

El único país centroamericano donde hay una expresión administrativa del conflicto territorial es Nicaragua, el régimen especial administrativo que se produce en las Regiones autónomas de la Costa Atlántica implica el reconocimiento legal dentro de la administración del Estado de que es necesario tratar ese territorio de una manera específica y darle una permisibilidad especial para el auto-gobierno con competencias, actores y reglamentos distintos a los del resto del territorio. No

---

<sup>173</sup> “En la región existen zonas de alta ruralidad que corresponden a los principales polos de rezago de la población. Un ejemplo en la zona conformada por el departamento Gracias a Dios, en Honduras, y el sector más septentrional de la Región Autónoma del Atlántico Norte de Nicaragua, áreas en las que más del 75% de la población es rural y donde residen integrantes del grupo étnico misquito a los dos lados de la frontera entre ambos países.. Otros polos importantes de rezago se pueden observar en las zonas occidentales de Petén en Guatemala.” (Estado de la Región, 2011: 385-386)

<sup>174</sup> De acuerdo con Poitevin & Sequén-Mónchez (2002: 39) esto se evidencia claramente a lo largo de la región: “La diversidad, por ejemplo, se hace evidente cuando queremos comparar los diferentes estados entre sí. En un extremo, Costa Rica aparece como una sociedad más equilibrada y homogénea y, en el otro, Guatemala y El Salvador, países donde la polarización social es abismal.”

obstante, para Chamorro (2007: 48) “los gobiernos municipales del Atlántico tienen que enfrentarse con los gobiernos regionales y el gobierno central en la pelea por la toma de decisiones y la obtención de recursos” lo que aumenta el nivel de complejidad de las relaciones entre los niveles<sup>175</sup>. A pesar de esto, para Pérez-Baltodano (2005: 6) “después de casi dos siglos de vida nacional independiente, la región Caribe no ha logrado ser social y territorialmente integrada al resto de la nación”, es decir aunque existan esfuerzos políticos por resaltar las diferencias con un nivel político distintivo se mantiene actualmente la exclusión territorial de las zonas con mayor diversidad étnica del país.

Desde la perspectiva de la competencia partidista las diferencias que existen para las regiones autónomas en Nicaragua han dado la posibilidad para que en estos espacios se produzca competencia distinta a la nacional (incongruencia), así como partidos políticos diferentes a los nacionales limitado a este espacio territorial específico. Sin embargo, se limita a ser en municipios específicos y el resto del país mantiene un tipo de competencia centralizada por lo que no se produce descentralización de la competencia.

Una problemática agregada a la primacía de las ciudades es la migración desde el campo, donde se acumulan grandes cinturones de pobreza y donde muchas veces el Estado no logra intervenir. En general, existe una importancia sobredimensionada de las capitales que se ha discutido en el capítulo anterior.

Los sectores poblacionales que son caracterizados como vulnerables tienen menor acceso a oportunidades, se encuentran en una posición que hace más fácil que vivan con violencia, miedo o pobreza. Esto comúnmente hace que el gobierno no logre solucionar los problemas a los que se enfrentan y que no sea representados políticamente, es decir no forman parte del proceso de toma de decisiones y sus derechos pueden ser constantemente violentados.

Uno de los sectores sociales que se ha caracterizado como excluido es el de las mujeres. La problemática de las mujeres en la región centroamericana tiene dos características distintivas relevantes, la primera es el tradicional machismo de la zona

---

<sup>175</sup> “En las Regiones Autónomas la discusión del tema inició hace relativamente poco tiempo. La falta de reglamentación del estatuto de la autonomía convierte a las regiones en dependientes políticas y administrativamente del gobierno central y sus políticas.” (Chamorro, 2007: 48)

y la segunda los efectos de las guerras civiles que involucraron tanto a hombres como a mujeres y que lograron que, una vez terminadas estas, se reconocieran nuevos derechos a las mujeres, especialmente en Nicaragua. No obstante, como se verá a continuación todavía queda mucho camino por recorrer. De acuerdo con el Estado de la Región (2011: 387) recientemente en América Central no se ha observado “una firme tendencia a reducir las diferencias sociales entre hombres y mujeres”, aunque algunos indicadores laborales han mejorado la inequidad continúa presente en la problemática social de la región.

Uno de los primeros aspectos a analizar es la situación actual de las mujeres en la política. En América Central solamente alrededor de un 17% de los escaños parlamentarios son ocupados por mujeres. En términos generales, en la región las mujeres se encuentran menos integradas en la política que los hombres (Achard et al., 2004: 130)<sup>176</sup>. El acceso a la política de las mujeres es un debate muy extendido y polémico, el uso de cuotas ha sido una de las medidas temporales más efectivas para lograr y mantener el acceso de las mujeres a los puestos de elección popular y a los procesos de toma de decisiones.

Guatemala no tiene Ley de Cuotas. A pesar de que se han realizado varios intentos por introducirlas en la legislación con miras a lograr una mayor equidad, estos han sido infructuosos y hasta ahora no se cuenta con una legislación que promueva espacios de representación más equitativos, lo que contribuye a que las mujeres ocupen un porcentaje muy bajo de escaños en el parlamento y en general en los puestos de toma de decisiones en el gobierno. Lo mismo sucede en El Salvador y Nicaragua, aunque en este último la mujer no ha necesitado de esta legislación para obtener espacios de participación.

En Honduras la Ley de Cuotas está integrada en el artículo 105 del Código Electoral que establece una base de 30% mínimo para los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al

---

<sup>176</sup> En el 2005 en Guatemala las mujeres ocupaban un 8,2% de los escaños del parlamento, en Honduras un 5,5%, en El Salvador un 10,7%, en Nicaragua un 20,7% y en Costa Rica un 35,1% (FLACSO, 2005: 261).

Parlamento Centroamericano, alcaldes, vice alcaldes y regidores<sup>177</sup>. Esto se encuentra respaldado por la Ley de igualdad de oportunidades para la mujer.

En Costa Rica, la Ley de Cuotas también se ha integrado al Código Electoral que establece paridad en la participación política tanto en las estructuras internas de los partidos como en los puestos de elección popular. Ha sido más específica la Ley n°7653 de 1996 donde se obliga a los partidos políticos a incluir dentro de los estatutos los mecanismos que aseguren un 40% de participación de las mujeres en la estructura partidaria, en las papeletas, en las delegaciones de asambleas distritales, cantonales y provinciales.

Es importante resaltar que en Costa Rica y en Nicaragua los porcentajes de participación de las mujeres en política son mayores que el promedio general de la región. Incluso se ha contado con mujeres como presidentas (Violeta Chamorro en Nicaragua y actualmente en Costa Rica Laura Chinchilla). En el caso nicaragüense se ha determinado que el empoderamiento de la mujer y los movimientos feministas son una consecuencia de la revolución sandinista (Kampwirth, 2009: 85).

De acuerdo con Achard et al. (2004: 130), el que las mujeres se encuentren menos integradas al accionar político afecta su satisfacción con respecto a la democracia, la política y los partidos políticos. Es decir, en general, en la región centroamericana las mujeres se encuentran menos satisfechas con el sistema, los partidos y la democracia debido a las dificultades de acceso y de representación en los procesos de toma de decisiones. Aunque esta tendencia no se extiende a Costa Rica que es el país donde las opiniones no se diferencian tanto entre sexos, en que además está más extendida la participación política de las mujeres<sup>178</sup>.

---

<sup>177</sup> En Honduras “La ley de cuotas tiene el requisito de que por lo menos 30% de sus candidatos tienen que ser mujeres, pero la competencia con listas abiertas no necesariamente producen resultados que cumplen con este requisito en todos los departamentos, y la ley no tiene una provisión por correcciones en las listas después de la elección para garantizar que cada sexo tenga por lo menos 30% de los escaños [...] las organizaciones femeninas no tuvieron éxito en el 2008 en sus intentos por continuar la expansión de la voz de la mujer en la política. En el Partido Nacional, 19% de las planillas no cumplieron la cuota de 30% aún en su cuota mínima, y en el Partido Liberal, 32% no cumplieron la cuota. Pero los partidos y el gobierno aparentemente ven valor en recurrir a las mujeres. Los precandidatos presidenciales importantes de ambos partidos tradicionales y dos de los tres partidos pequeños, seleccionaron mujeres como sus candidatas a vicepresidente, lo cual fue interpretado como una manera de ganar el voto femenino. En su totalidad, las mujeres en la política parecen ser una fuente hacia el cambio.” (Taylor, 2009: 476 y 479).

<sup>178</sup>

integradas a la

Otro indicador que se utiliza para medir el grado de desigualdad que sufren las mujeres son los femicidios<sup>179</sup>. De acuerdo con la información presentada por el Estado de la Región (2011: 369) entre el 2003 y el 2006 “los homicidios de mujeres en el istmo aumentaron un 60,7%” (tabla XXXII). De acuerdo con estos datos en Guatemala, Honduras y El Salvador la problemática es alarmante, se observa un aumento desmedido en el número de femicidios en el período de estudio, lo que evidencia la vulnerabilidad que sufren las mujeres en su vida diaria actualmente.

Tabla XXXII. Número de homicidios de mujeres en América Central 2003-2006

País	2003	2004	2005	2006
Guatemala	383	497	518	603
Honduras	111	138	171	202
El Salvador	232	260	390	437
Nicaragua	69	62	61	71
Costa Rica	46	42	57	45

Fuente: Estado de la Región, 2011: 370.

Una segunda población minoritaria a analizar es la joven. La problemática de los y las jóvenes es muy particular, ya que es un sector de la población cambiante y que no es parte de la toma de decisiones con respecto a ellos mismos debido a su edad. Adicionalmente, es una población que constantemente está cambiando lo que hace más complicado mantener liderazgos a largo plazo.

Uno de los principales problemas de la población joven es la inserción laboral debido a los bajos niveles de escolaridad y la falta de servicios de apoyo por parte de los Estados, contribuyendo a que en la edad adulta reproduzcan el modelo de desigualdad. De igual manera, los bajos niveles educativos de las y los jóvenes ahora se convertirán en bajos niveles educativos de las personas adultas en el futuro, lo que genera círculos importantes de reproducción de patrones de desigualdad. Un dato alarmante es que muchos jóvenes centroamericanos no estudian ni trabajan y que la mayoría de personas en esta situación son mujeres que viven en las zonas rurales. En

---

.” (Acharid et al., 2004: 130).

<sup>179</sup> Es importante dejar claro que “no todo homicidio de una mujer es un femicidio, sino aquel en el que es identificable una lógica vinculada a las relaciones desiguales de poder entre géneros” En América Central “la mayor parte de las víctimas son adolescentes y mujeres jóvenes de entre 20 y 30 años.” (Estado de la Región, 2011: 369)

Guatemala y en Honduras más de la mitad de las personas jóvenes que residen en áreas rurales sufren esta situación (Estado de la Región, 2011: 376)<sup>180</sup>.

En la región centroamericana las principales causas que justifican la deserción escolar de los adolescentes (tabla XXXIII) tiene que ver con la falta de dinero para estudiar, el desinterés y el trabajo. Estas tres razones parecen encontrarse relacionadas, ya que en general existe un mayor interés por conseguir independencia económica y dejar los estudios cuando existe una situación económica difícil en los hogares<sup>181</sup>.

Tabla XXXIII. Principales razones de no matrícula/asistencia al sistema educativo de las y los adolescentes de 15 a 17 años

Razones	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica
Falta dinero/ es caro	30,6	25,8	21,3	29,2	14,5
No tiene interés	28,1	33,9	37,1	27,7	33,4
Por el trabajo	19,9	15,3	15,1	19,0	9,3
Labores domésticas	10,7	7,4	7,2	5,0	2,8
Embarazo/matrimonio	0,8	3,6	-	3,1	5,1
Otras	9,9	14,0	19,3	16,0	34,9
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Estado de la Región (2011: 376).

Además de la problemática relacionada con el abandono de estudios y la falta de oportunidades laborales, de acuerdo con el PNUD (2009: 166) en América Central “los jóvenes son las principales víctimas de la violencia”. El tema de la violencia y el crimen es de los que más preocupa a los ciudadanos centroamericanos actualmente; debido a la influencia de las pandillas, el narcotráfico y a la falta de oportunidades, muchos jóvenes ven en el crimen una opción alternativa de vida o sufren las consecuencias de esta problemática en las calles. Mientras la población joven continúe en una posición vulnerable y las medidas que se tomen con respecto a la seguridad y al crimen sean represivas en lugar de preventivas, es probable que esta población permanezca en la posición en la que se encuentra<sup>182</sup>.

<sup>180</sup> “Esto podría deberse a la invisibilización del trabajo doméstico femenino y estar asociado al rol de las mujeres como amas de casa y madres a temprana edad.” (Estado de la Región, 2011: 370)

<sup>181</sup> “La falta de interés de los adolescentes en la educación es un fenómeno con múltiples causas. Unas son propias del sistema educativo –como la falta de pertinencia y relevancia de los planes de estudio y la insuficiente formación de los docentes-, otras se relacionan con los entornos familiar y comunal el clima educativo del hogar, la existencia de pandillas en la comunidad, el consumo de drogas, entre otras.” (Estado de la Región, 2011: 376)

<sup>182</sup> El análisis que realiza el PNUD (2011: 138) es claro en este sentido: “las desigualdades persisten y ellas continúan siendo estructuras materiales e ideológicas que también apartan a importantes grupos de la vida política, o vuelven difícil el ejercicio de sus derechos ciudadanos. La lógica de la desigualdad afecta más a unos grupos que a otros y, por supuesto, a amplios sectores juveniles.”

Los datos disponibles sobre la población joven centroamericana (tabla XXXIV) demuestran la disminución sistemática de la misma en la región. Anteriormente se citó la relevancia del espacio urbano que existe en América Central, la población joven en los espacios urbanos tiene mayores probabilidades de caer en la marginación y de cometer delitos o ser víctima de estos<sup>183</sup>.

Tabla XXXIV. Porcentajes de población joven en América Central, 1990-2005 (15-34 años)

Año	1990		2005	
	15-24	25-34	15-24	25-34
Guatemala	19	12	20	13
Honduras	20	14	21	15
El Salvador	21	13	19	18
Nicaragua	20	14	22	15
Costa Rica	19	18	20	16

Fuente: PNUD, 2009a: 165.

Hasta aquí se ha realizado un encuadre con respecto a la problemática social de la región y cómo esto afecta la democracia, luego se han estudiado los casos de dos de las poblaciones vulnerables: las mujeres y los jóvenes. Ahora se va a pasar a analizar a las poblaciones étnicas, en este caso los indígenas de la región centroamericana y la población afrocaribeña.

De acuerdo con la información del Estado de la Región (2003: 339) “las lenguas y culturas mesoamericanas se extienden desde Yucatán y Chiapas (México) hasta el pequeño enclave indígena Matambú en la Península de Nicoya (Costa Rica)”, para el año 2000 se estimaba una población indígena de entre 6 y 7 millones de personas. La mayor concentración se encuentra en Petén en Guatemala y se va dispersando a la largo del istmo (ver mapa del Anexo VII de la diversidad étnica y cultura de los pueblos en América Central).

Es evidente que la proporción de población indígena varía entre los cinco países centroamericanos. Guatemala tiene la población indígena más alta de la región (43%), dividida principalmente en tres grandes poblaciones (mayas, xincas y garífunas<sup>184</sup>, que se subdividen en un total de 24 grupos) (Achard et al., 2004: 132)<sup>185</sup>.

<sup>183</sup> A partir del 2004 “la situación nacional de Guatemala se encontraba en un estado alarmante de inseguridad ciudadana y violencia social [...] llegando el país a convertirse en uno de los países con más muertes violentas de los países latinoamericanos.” (Orellana, 2010: 50)

<sup>184</sup> “Los garífunas tienen una historia peculiar: llegaron al golfo de Honduras hacia 1797, procedes de Saint Vincent. El grupo era producto de la mezcla entre esclavos africanos que naufragaron en las costas de esa isla en 1635 e indígenas locales; sin embargo, la llegada de colonos ingleses a Saint Vincent en el siglo XVIII provocó conflictos que acabaron con la expulsión de los garífunas. Barcos ingleses los desembarcaron en Roatán y las autoridades españolas los trasladaron a Trujillo, sobre la

En 1995 se firmó el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas donde se reconoció que es una nación “multicultural, pluriétnica y multilingüe.” (Estado de la Región, 2003: 340)

Las poblaciones indígenas guatemaltecas fueron fuertemente reprimidas a principios de la década de los ochenta, consecuencia de la violencia represiva se “modificó la estructura de poder y desarticuló las economías locales de buena parte de las comunidades indígenas” (Estado de la Región, 2003: 342). A pesar de que aumentó la presencia del Estado en el espacio territorial donde la mayoría de los habitantes son indígenas, se ha producido un “fortalecimiento del poder local indígena” lo que ha aumentado la visibilidad de los grupos y un mayor interés por la participación política. En ninguno de los otros países se observa este fenómeno de organizaciones políticas indígenas con tanta presencia como en Guatemala. El fenómeno data desde 1972<sup>186</sup>, las mismas han logrado obtener puestos de elección popular en las municipalidades. Estas también han tenido fuerte incidencia política sobre temas específicos, aunque recientemente el movimiento en general se ha notado más débil.

Es evidente que el que las organizaciones indígenas guatemaltecas hayan optado por una participación política tradicional a través de la competencia electoral, es un factor que ha contribuido a que se produzca descentralización de la competencia en este caso.

En El Salvador existen tres grupos étnicos importantes: los nahual/pipiles, los lencas de la rama potón y los cacaoperas, y se dividen en 67 comunidades. La sobrevivencia de las lenguas respectivas es bastante reducida y se limita a los espacios

---

costa hondureña; desde allí se dispersaron por la costa caribeña de América Central, desde Belice hasta Laguna de Perlas, en la Mosquitia nicaragüense.” (Estado de la Región, 2003: 335)

<sup>185</sup> De acuerdo con Medrano & Conde (s.f.: 531) la relación entre las comunidades indígenas y los partidos políticos es complicada “las diversas comunidades indígenas existentes –motivo de orgullo nacional- reclaman su propio espacio, se comunican a través del idioma español y más de veinte diferentes idiomas mayas y desde hace más de quinientos años han estado sometidas a un régimen de explotación, exclusión y discriminación, cuestiones que hacen compleja la labor que los partidos políticos deben realizar modernamente.”

<sup>186</sup> Desde la fundación de un grupo de mayas K'iché con el objetivo de tener incidencia política en el Municipio de Quetzaltenango y ganaron la alcaldía en 1995, se reeligieron en 1999. A partir de ese momento surgieron nuevos Comités que han logrado integrarse a la participación política electoral y han presionado para que se reforme la Ley Electoral y de Partidos Políticos, no obstante en algunos momentos han tocado con un *impass* y se ha bloqueado el avance que tuvieron inicialmente (Estado de la Región, 2003: 358).

privados y la organización política de los grupos es prácticamente nula (Estado de la Región, 2003: 343).

A partir de 1992 se constituyó el Consejo Coordinador Nacional Indígena Salvadoreño (CCNIS) que buscaba coordinar ocho organizaciones indígenas de distintas regiones y canalizar demandas de esta población. No obstante, como quedó en evidencia en el capítulo descriptivo, en este país no se observa participación político electoral de estas organizaciones y se han mantenido como grupos de presión.

Entre el territorio de Honduras y Nicaragua se distribuyen los mismos pueblos indígenas. En el occidente de los países se extienden aquellos que vienen de Mesoamérica, mientras que en el sureste se asemejan más a los del norte de América del Sur y en el Caribe los garífunas y afrocaribeños (Estado de la Región, 2003: 343).

En el caso nicaragüense, como consecuencia de la revolución sandinista después de 1979, las organizaciones indígenas y étnicas se transformaron en movimientos políticos que dieron un fuerte aporte a favor de la formación y el reconocimiento de sus comunidades. Estos movimientos han formado parte activa del proceso de demarcación de los territorios indígenas de la costa caribeña y en otras regiones del país. La organización política YATAMA de origen miskita ha obtenido concejales y ha sido una fuerte contendiente en la competencia político electoral en las Regiones Autónomas (Estado de la Región, 2003: 358-359). Aunque en Nicaragua se observa una mayor cantidad de organizaciones políticas indígenas, la competencia electoral se limita a las Regiones Autónomas debido a las restricciones legales que se observan en el capítulo IV, lo que aunado a los efectos del pacto no han permitido que se desarrolle una descentralización de la competencia real.

Hasta 1980 en Honduras existía una organización civil que representaba maestros en la Mosquitia pero carecía de apoyo de base. Más recientemente, existen nuevas organizaciones con una definición reivindicativa al indigenismo más clara. La OFRANEH y ODECO son las organizaciones garífunas principales y también los movimientos afrohondureños se han organizado mejor. No obstante, estos se mantienen más como movimientos civiles y no se integran a la competencia político-electoral, situación similar a lo que sucede en El Salvador y que limitan el acceso a nuevos actores a la competencia electoral en todos los niveles.

A pesar de que en Costa Rica existe la población indígena más reducida de toda América Central, los territorios indígenas se encuentran reconocidos oficialmente por el Estado, mientras que en los demás países de la región no<sup>187</sup>. Esto es relevante aunque los territorios donde la población muestra rasgos afrocaribeños es mucho más grande y se encuentra concentrada en la provincia de Limón en la costa caribeña.

En Costa Rica, desde 1994 las demandas indígenas están articuladas por la Mesa Nacional Indígena, el principal reclamo es que “se establezcan en los territorios indígenas un nuevo y eficiente sistema de administración, reconocido por todos, que garantice la seguridad y defensa de los derechos en sus territorios” (Estado de la Región, 2003: 359). A pesar de que Costa Rica es uno de los casos donde se observa descentralización de la competencia, no existen partidos políticos indigenistas que luchen por espacios a nivel subestatal, a diferencia de Guatemala y Nicaragua. La descentralización de la competencia en este caso se explica por otra serie de factores.

En América Central, a nivel local, los gobiernos municipales tienen más poder y presupuesto que antes, aunque ahí también existe una alta rotación de los líderes políticos locales. En relación con la temática indígena “existen buenas experiencias municipales como la creciente elección de candidatos indígenas y el desarrollo de formas más amplias de participación” (Sieder, 2002: 30)<sup>188</sup>. No se puede obviar que aún en la actualidad las poblaciones indígenas centroamericanas se encuentran “sometidas e invisibilizadas” por las decisiones que se toman a nivel central” (Estado de la Región, 2003: 348), sin embargo, en algunos de los países de la región se observan experiencias positivas de participación política que contribuyen a la descentralización de la competencia<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> “El Estado comenzó a reconocer los derechos territoriales indígenas en 1939, pero sólo entre 1977 y 1993 se produjo demarcación definitiva.” (Estado de la Región, 2003: 346)

<sup>188</sup> “Los ciudadanos consideran mejores a los gobiernos municipales que a cualquier otra institución gubernamental, aunque una encuesta reciente mostró cierta disminución en ese sentido.” (Sieder, 2002: 30)

<sup>189</sup> “Para los indígenas y afrodescendientes en la mayoría de las naciones centroamericanas, el tema principal es el derecho a los territorios y tierras comunales tradicionalmente ocupados por sus pueblos. No obstante, la experiencia enseña que la solución no se puede hallar en reformas agrarias que promueven la propiedad individual de parcelas o lotes, en contraposición a la propiedad comunitaria. Los pueblos indígenas no sólo exigen tener derechos a sus tierras comunales; exigen sobre todo reconocimiento a sus derechos territoriales.” (Estado de la Región, 2003: 360)

Ha quedado claro a lo largo de este capítulo que las poblaciones indígenas y afrocaribeñas de América Central sufren discriminación y se encuentran en una posición de desigualdad que aumenta su vulnerabilidad, lo que se refleja en que sean más pobres y con menos oportunidades para salir de esta situación que el resto de la población. La mayor visibilización de estos sectores sociales responde en mayor medida a presiones de los organismos multilaterales.

Este capítulo ha evidenciado que muchas de las problemáticas de vulnerabilidad se encuentran relacionadas. Se ha observado a lo largo del texto que las personas en mayor situación de pobreza y que, por ende, cuentan con menos posibilidades de acceso a oportunidades para cambiar su *status quo* son aquellas pertenecientes a las minorías étnicas, que viven en zonas rurales y que son jóvenes o mujeres.

Este capítulo contribuye a cerrar algunos cabos sueltos en otros de los capítulos de ésta investigación. Por un lado parece dar señas de la explicación con respecto a la descentralización de la competencia desde dos aspectos distintos. En el caso costarricense la organización política se debe principalmente a una mayor confianza en la democracia y en el sistema. Es decir, en general parece que la mayoría de la población tiene más posibilidades de acceso a derechos y servicios sociales y por esto tiene un mayor interés por participar en la política.

A diferencia de Guatemala donde los indicadores sociales remiten a una sociedad mucho más desigual que la costarricense, la organización responde a un movimiento étnico más organizado y de mayor magnitud en comparación con el resto de los países centroamericanos. Es así que un mismo fenómeno, como es la descentralización de la competencia partidista en sistemas políticos unitarios, parecen tener varias causas que explican el fenómeno.

En este capítulo se ha comprobado la hipótesis para el caso guatemalteco, pero el análisis de la información ha permitido identificar otra explicación para el caso costarricense. Gracias al tipo de investigación desarrollada aquí ha sido posible identificar un conjunto de causas suficientes que dan una explicación para los casos analizados, que individualmente son solamente necesarias, pero que a la hora de observarlas en su conjunto presentan explicaciones claras sobre la descentralización de la competencia.



## IX. Conclusiones

La conclusión más importante de esta investigación radica en la riqueza que presenta la utilización del método comparado para comprender las explicaciones a un fenómeno político. En el caso concreto de la descentralización de la política, a lo largo de la tesis se observa que es posible que se produzca este fenómeno gracias a configuraciones de variables distintas. La utilización del método comparado ha sido la mejor estrategia para acercarse al problema de investigación, ya que ha permitido enfocarse con mayor atención en el análisis de las diferencias entre los casos en las variables independientes para encontrar las explicaciones con respecto a cada uno de los casos.

La descripción de la variable dependiente ha permitido analizar tres escenarios distintos en región centroamericana:

- En El Salvador y en Nicaragua no se produce descentralización de la política, debido a que no se permite la competencia diferenciada a nivel local. Es decir, se trata de regímenes con sistemas de partidos centralizados.
- En Honduras no se produce descentralización de la política aunque se permite la competencia diferenciada a nivel local.
- Finalmente, en Guatemala y en Costa Rica se produce descentralización de la competencia.

Gracias a introducir el nivel subestatal de la competencia en la descripción de los sistemas de partidos centroamericanos, ha sido posible conocer una realidad distinta de la competencia que anteriormente no había sido estudiada. Esta tesis busca desenmascarar el mito de que los sistemas de organización política unitaria son centralistas y que la competencia para los puestos subestatales de gobierno reproduce las dinámicas de competencia nacionales.

Los indicadores utilizados para la descripción de la competencia multinivel han posibilitado comprender que para que el nivel subestatal de competencia sea verdaderamente dinámico es necesario que cumpla con dos condiciones: la primera es que se produzca incongruencia entre el formato de la competencia de los niveles, es decir que la fragmentación no sea la misma entre el nivel nacional y el subestatal, así

como a lo largo del territorio. La segunda es que existan actores que sean exclusivos de la competencia a nivel local. Cuando se cumplen estas dos condiciones un país presenta descentralización de la competencia; mientras que si no se cumplen se trata de un sistema de partidos centralizado, es decir que los patrones de competencia a nivel subestatal son semejantes a los nacionales.

Un aporte de esta investigación es proponer y estudiar el concepto de descentralización de la competencia para analizar más adecuadamente el problema de investigación, debido a que no existe una terminología para denominar este fenómeno en sistemas políticos unitarios. La evidencia centroamericana ha permitido demostrar la importancia de incluir dichos casos en los análisis de competencia multinivel. Vale la pena resaltar que este concepto incluye un valor agregado, ya que se identifica con la relación de que los fenómenos de competencia relevantes también se encuentran en los niveles subestatales de elecciones y que es un proceso similar al que se produce con la descentralización política, administrativa y fiscal.

Con respecto a los dos casos catalogados como descentralizados, a lo largo de la tesis se ha intentado encontrar las explicaciones al porqué se produce este fenómeno de competencia política, en dos países tan distintos con respecto a la historia, territorio y competencia política en todos los niveles.

La exploración de diversas hipótesis ha permitido encontrar aspectos explicativos interesantes a la vez que alertar sobre la necesidad de adentrarse en nuevas dinámicas de análisis con respecto a la competencia y el territorio. Una de las primeras conclusiones principales que revela la investigación es que la normativa que flexibiliza o bloquea la capacidad de la participación a nivel subestatal que promueve la descentralización de la competencia, es solamente una condición necesaria más no suficiente para explicar el fenómeno.

En este sentido, vale la pena resaltar que esto se debe a que la normativa aunque limita, no necesariamente fomenta las condiciones para que se produzca el fenómeno de descentralización de la competencia. Esto se comprueba con el caso de Honduras en donde la ley establece la posibilidad de inscripción de organizaciones políticas locales, pero no se produce dicho fenómeno. Es evidente que esto resalta la importancia de tener en cuenta el análisis de estas condiciones a la hora de observar el desarrollo de la hipótesis. Es así que se procede a analizar una serie de variables

adicionales con miras a encontrar las condiciones suficientes para explicar el fenómeno en los casos en que se desarrolla. El método comparado permite así controlar de forma más eficiente las variables, para no caer en errores de medición con respecto a la causalidad de las relaciones planteadas.

A lo largo de la tesis ha quedado en evidencia que la literatura que más se ha desarrollado sobre competencia multinivel estudia el efecto de la descentralización política, administrativa y fiscal sobre el sistema de partidos. Esta relación es la segunda hipótesis que se ha analizado, la exploración de esta información deja en evidencia que este proceso de reforma del Estado es un detonante a favor de los gobiernos locales y de la competencia que se genera para obtener los puestos de elección popular en estos espacios. Sin embargo, son procesos lentos que no se han cristalizado del todo en ninguno de los casos centroamericanos. A pesar de esto, se observan leves diferencias a favor de una mayor descentralización fiscal, tanto en Guatemala como en Costa Rica, en clara contraposición con los demás países de la región.

Así mismo, la mayoría de los trabajos sobre competencia multinivel que se han analizado en esta investigación concuerdan en que la descentralización administrativa y fiscal son importantes para la descentralización de la competencia, pero que hasta ahora no ha sido posible encontrar una relación directa.

Como se ha visto en este trabajo el fenómeno estudiado se debe más a un encadenamiento de procesos –incluidas la descentralización administrativa y fiscal– que a una relación directa de causa y efecto con respecto al fenómeno específico. Es así que en el presente trabajo se incluyen variables que analizan más el sistema político, de partidos a nivel nacional y el entramado social de cada uno de los casos de estudio, con miras a buscar explicaciones más completas al fenómeno de la descentralización de la competencia.

En este sentido, la tercera hipótesis explorada se refiere al impacto que puede tener la institucionalización del sistema partidos sobre la descentralización de la competencia. Este capítulo es fundamental entender que es posible alcanzar descentralización de la competencia desde dos caminos distintos; aunque la hipótesis no se comprueba, se revela la importancia de analizar aspectos nuevos que no se han estudiado en contextos federales, con miras a poder explicar fenómenos similares al de

descentralización de la competencia. Se observa, al analizar la institucionalización de la competencia, que el fenómeno se puede producir en contextos de mayor institucionalización, así como en casos con menor institucionalización del sistema de partidos. Es así que, hasta este punto, persiste la relevancia de intentar entender el porqué se produce la descentralización de la competencia en casos tan diferentes incluso de institucionalización de la competencia -como lo son Guatemala y Costa Rica- a lo interno de la región centroamericana.

Guatemala es un país donde se produce descentralización de la competencia a lo interno de un sistema de partidos poco institucionalizado, mientras que en Costa Rica existe un sistema de partidos más institucionalizado en donde se observa también descentralización de la competencia. Queda en evidencia que es posible que se produzca este fenómeno –en que los patrones de competencia a nivel subestatales se distancian de las dinámicas nacionales- en sistemas de partidos tan distintos, como lo son estos dos casos, no sólo con respecto a la institucionalización del sistema de partidos, sino en general a las características sociales, históricas y políticas.

Surge así la necesidad de integrar nuevas variables, hasta ahora no examinadas, en el estudio de la competencia multinivel. En esta dirección se observa que las alcaldías capitalinas de los países centroamericanos se han convertido en un estadio intermedio entre la competencia que se desarrolla en las alcaldías en el resto del país y la competencia a nivel nacional. Parece existir una sobrevaloración y desfase de la descentralización a favor de las alcaldías capitalinas –con respecto al resto del territorio- es decir, que hay un sub-nivel dentro de los niveles en donde se encuentran ubicadas las alcaldías capitalinas, como un nuevo espacio que aunque no es especialmente dinámico con respecto a la competencia, sí ha sufrido una sobre-dimensión cuando se compara con el resto de las alcaldías a lo interno de cada uno de los países.

Este análisis también denota una problemática, obviada anteriormente, con respecto a la descentralización administrativa y fiscal, ya que es claro que existe un desarrollo desigual de los alcances de este proceso. En las alcaldías capitalinas se concentra una gran cantidad de recursos, las políticas que se desarrollan tienen un impacto y una difusión nacional, lo que no sucede con el resto de los gobiernos locales aunque se trate de grandes ciudades. Se abre así un espacio para nuevas investigaciones que hasta ahora no ha sido analizado, con el objetivo de proceder a

conocer el impacto que han podido tener las alcaldías capitalinas en las dinámicas de competencia y distribución de poder entre los niveles de gobierno, ya que se observa como un nuevo espacio de oposición que hasta ahora no ha sido explorado. El análisis multinivel ha permitido incluir nuevas relaciones sobre el sistema político que en los estudios limitados al espacio nacional quedaban invisibilizados.

Finalmente, la última de las variables explicativas analizadas en la tesis revela la importancia del contexto social para explicar la descentralización de la competencia en los casos centroamericanos. Gracias al análisis de los indicadores sociales de cada uno de los casos se observa cómo es posible que la competencia se “descentralice” debido a dos caminos distintos en contextos bastante diferentes y también se evidencian explicaciones sobre el centralismo de la competencia de los demás países centroamericanos.

En el caso costarricense, la relación causal que existe entre la descentralización de la competencia se debe a una mayor institucionalización del sistema de partidos y una sociedad mucho más homogénea,<sup>190</sup> lo que fomenta que los ciudadanos tengan mayores incentivos de participar de la política local y explica que en este caso se produzca competencia multinivel descentralizada. Debido a esto la mayoría de experiencias de partidos políticos locales se observan en zonas urbanas del valle central del país.

A diferencia del caso guatemalteco, en donde se produce descentralización de la competencia en un sistema de partidos poco institucionalizado y con los niveles más altos de heterogeneidad social de la región. En este caso, la descentralización de la competencia surge para visibilizar demandas sociales de minorías específicas –en este caso indígenas- que han logrado organizarse políticamente para competir políticamente y obtener puestos de representación en los gobiernos locales. En el caso guatemalteco se observa que la mayoría de las organizaciones políticas locales se ubican en zonas rurales con mayor concentración de población indígena, también en contraposición con el caso costarricense.

Queda claro que la descentralización política, administrativa y fiscal ha sido un detonante para visibilizar el espacio local y fomentar la competencia a nivel subestatal. También queda en evidencia que es posible que la descentralización de la

---

<sup>190</sup> Como se observó en el capítulo anterior esto no se refiere a que todos los ciudadanos sean iguales, sino más iguales con respecto a los demás países de la región.

competencia se produzca en casos con características políticas y sociales distintas, y que este fenómeno es consecuencia de una serie de factores que se encadenan a favor de una competencia subestatal diferenciada de la nacional, en donde participan diferentes actores, cuya configuración y dinámica de competencia es distinta a la nacional.

A pesar de que en los demás casos centroamericanos analizados –Honduras, Nicaragua y El Salvador- no se observa descentralización de la competencia, sí se evidencian dinámicas que determinan características específicas de la competencia y el territorio que vale la pena resaltar.

El caso hondureño es interesante ya que brinda información que justifica que la legislación electoral y de partidos es sólo una condición necesaria y no suficiente para explicar la descentralización de la competencia. Es el único de los casos analizados donde existe la posibilidad de competir en el espacio local –de una forma independiente de la nacional- sin que se observe aunque se produzca el fenómeno. En este sentido, la falta de organización se debe principalmente a la rigidez del sistema de partidos, que no permite la entrada de nuevos actores en la arena de competencia. A pesar de que se observan algunos indicadores de flexibilidad a la entrada de nuevos actores en todos los niveles, Honduras continúa siendo un caso claro de un sistema de partidos cerrado a nuevos liderazgos.

En El Salvador tampoco se observa descentralización de la competencia, debido a que no se permite la participación de organizaciones políticas locales. Vale la pena resaltar los interesantes hallazgos con respecto a la alcaldía de San Salvador, que durante el período de estudio se ha mantenido en manos de la oposición al presidente, lo que no se presenta en ninguno de los otros casos analizados y que resalta la relevancia de adentrarse en el estudio de las alcaldías capitalinas como espacios intermedios entre el nivel nacional y el resto de las alcaldías, con nuevas dinámicas de oposición.

En el caso de Nicaragua se observa un potencial muy interesante para la descentralización de la competencia, lo que se ve reflejado en el hecho de que existan regímenes legales especiales, como son las regiones autónomas del atlántico, con especificaciones para la competencia partidista local diferenciada de la nacional. No obstante, la descentralización de la competencia se encuentra limitada por el pacto

entre el PLC y el FMLN de carácter totalmente centralista y nacional, y que se ha cimentado en el sistema político del país, limitando la participación de organizaciones políticas locales a espacios territoriales determinados reduciéndose durante el plazo de estudio.

Los casos centroamericanos que presentan un tipo de competencia centralista han permitido alcanzar conclusiones más precisas sobre el sistema de partidos multinivel, ya que la inclusión de estos casos permite conocer variables necesarias, así como suficientes en el análisis de la información, y controlar de forma más acertada los resultados que aquí se presentan.

Gracias a la comparación se ha podido demostrar que la descentralización de la competencia es un fenómeno que se puede desarrollar en diversos contextos políticos. La utilización de esta estrategia de investigación ha evidenciado que es posible que se produzca el mismo fenómeno en dos contextos con características históricas y políticas muy distintas, como consecuencia de dos trayectorias de causales diversas que terminan en el mismo resultado, en este caso la descentralización de la competencia.

El desarrollo de esta investigación ha permitido describir un escenario de competencia centroamericano que anteriormente no se había realizado: incluir en el estudio de la competencia el nivel subestatal ha visibilizado una problemática que enriquece el mapa del sistema de partidos de los países centroamericanos y que tiene un claro efecto sobre la configuración del sistema político. También ha abierto una serie de nuevas interrogantes con respecto a la competencia y la totalidad del territorio.

Uno de los aspectos más interesantes que se sugieren para futuras investigaciones es intentar conocer qué explica la sobre-dimensión de las alcaldías capitalinas con respecto a las del resto del país, a través del análisis de los recursos con los que cuentan, la capacidad de inversión y la dimensión de la mismas; con miras a comprender cómo afecta esto a la competencia por las alcaldías y el perfil de los alcaldes en las capitales, que como se vio en el capítulo VII, algunos alcaldes se mantiene en el puesto por muchos períodos consecutivos –como es precisamente el caso de Guatemala y Costa Rica-.

Una investigación de este tipo se asemeja más a los estudios sobre autoritarismos subestatales que se han desarrollado en el análisis de los sistemas federales latinoamericanos –especialmente en México y en Argentina- y que explican la permanencia de líderes políticos en los puestos intermedios de elección popular con un claro efecto para la democracia, ya que aunque a nivel nacional se ha logrado limitar la perpetuación en el poder, a nivel subestatal se mantienen prácticas de administración del gobierno con un estilo claramente autoritario. La cantidad de recursos que manejan las alcaldías capitalinas a diferencia del resto de las municipalidades hace que este tipo de fenómenos sean aún más interesantes de estudiar.

En este sentido, la descentralización de la competencia parece reproducir los mismos patrones de desigualdad de desarrollo de la descentralización administrativa y fiscal. Las alcaldías capitalinas se han convertido en un espacio nuevo de oposición al gobierno central más allá de los parlamentos, y que ha alcanzado una gran visibilidad en los últimos años. La figura del alcalde capitalino parece haberse sobredimensionado con relación a los líderes políticos locales con vistas a tener una relevancia más nacional.

Otra interrogante que surge con esta investigación tiene que ver con el efecto que tiene la descentralización de la competencia para la democracia. Al observar cómo el fenómeno se produce en sistemas tan diferentes y con niveles de calidad de la democracia dispares, sugiere que puede ser beneficioso para integrar una mayor pluralidad de actores en la toma de decisiones a nivel local, que finalmente es visto como el nivel donde se pueden recoger las demandas ciudadanas de una forma más eficiente y que puede fomentar un mayor involucramiento de la población en la toma de decisiones públicas.

Aunque es claro que las alcaldías centroamericanas son bastante criticadas por limitarse a la prestación de servicios básicos de recolección de basura y mantenimiento, los procesos de descentralización administrativa y fiscal se encuentran en movimiento y para que se cristalicen se necesita más voluntad política de los sectores nacionales, ya que los actores y ejecutores locales no son los encargados de tomar estas decisiones y se encuentran muy desarticulados para generar presión constante a favor de una descentralización más real.

Un aspecto interesante para agregar es que el aumento de la participación de organizaciones políticas locales a nivel subestatal puede aumentar el pluralismo político sin caer en inestabilidad; ya que es una forma de que más actores se integren en la competencia y en el proceso de toma de decisiones políticas, más allá del congreso. Esta hipótesis sugiere que la descentralización de la competencia puede ser beneficiosa para la calidad de la democracia, sin embargo es necesario investigar al respecto para comprender a cabalidad este supuesto.

A pesar de que el estudio de la competencia multinivel implica una dificultad agregada, ya que es necesario para el análisis incluir una mayor cantidad de datos de cada uno de los casos –que no siempre están disponibles–, es importante realizar investigaciones comparadas de este tipo que incluyan a la totalidad de la región latinoamericana, con miras a testar los resultados que aquí se han presentado y sistematizar la información para proceder a realizar análisis cuantitativos de las hipótesis analizadas. Gracias a que la información utilizada para la construcción de la variable dependiente son resultados electorales, es posible convertir las variables independientes en datos cuantificables y proceder a realizar estudios de este tipo que completen la información aquí presentada.

Finalmente, esta investigación pone en evidencia la necesidad de incluir el nivel subestatal de la competencia en los análisis que se realicen sobre sistemas de partidos, ya que este tipo de información ayuda a adquirir un conocimiento agregado del sistema de una forma más integral. Gracias a diversos análisis que se han realizado en este sentido es evidente que el nivel subestatal no necesariamente reproduce los patrones de competencia que se dan a nivel nacional, cuando los investigadores asumen que esto sucede están cometiendo una omisión sobre valiosa información.

## Bibliografía citada

- ACHARD, D., et al. (2004). Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en América Central, Panamá y República Dominicana. San José: BID-IDEA-OEA-PNUD.
- AJENJO FRESNO, N. (2007). Honduras: nuevo gobierno liberal con la misma agenda política. *Revista de Ciencia Política*, 27: 165-181.
- ALCÁNTARA SAEZ, M. 2004. "Partidos Políticos. ¿Instituciones o maquinarias ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos". Barcelona: ICPS.
- ALCÁNTARA SAEZ, M. & FREIDENBERG, F. 2001. "Partidos políticos de América Latina: América Central, México y República Dominicana". Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M. & LLAMAZARES VALDUVIECO, I. 1997. Partidos políticos, élites parlamentarias y clases sociales en América Central. "América Latina Hoy", nº16: 57-64.
- ALMEIDA, P. 2010. El Salvador: Elecciones y movimientos sociales. "Revista de Ciencia Política", 30(2): 319-334.
- ALONSO JIMÉNEZ, C. 2006. "La descentralización en América Central: Balance y Perspectivas para una agenda futura". Madrid: FIAPP.
- ALVARADO SALAS, R. & ESQUIVEL ALFARO, J. 2002. "El proceso de descentralización en Costa Rica". San José: IFAM.
- ARAYA, Ó. 2005. "Recopilación de Leyes Conexas con la Legislación Municipal y su concordancia con las normas del Código Municipal". San José: Unión Nacional de Gobierno Locales de Costa Rica.
- ARELLANES MEIXUEIRO, A. (2004). Oaxaca en el siglo XX, permanencias y cambios. En Martínez Vásquez, V. R. *Oaxaca: escenarios del nuevo siglo*(número de páginas). Oaxaca: Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
- ARTIGA GONZÁLEZ, Á. 2008a. "El sistema electoral salvadoreño de posguerra (1994-2007). San Salvador". El Salvador: FundaUngo.
- ARTIGA GONZÁLEZ, Á. 2008b. "Análisis Político y Escenarios Prospectivos para Fortalecer la Gobernabilidad Democrática en EL Salvador: Partidos políticos y sistemas de partidos políticos". El Salvador: PAPEP-UNDP.
- ARTIGA GONZÁLEZ, Á. 2008c. "El sistema electoral salvadoreño de posguerra (1994-2007). San Salvador: FundaUngo.
- ARTIGA GONZÁLEZ, Á. 2008d. "Partidos políticos y sistemas de partidos políticos". San Salvador: PNUD-PAPEP.
- ARTIGA GONZÁLEZ, Á. 2004. "Elitismo competitivo: dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)". San Salvador: UCA editores.
- ARTIGA GONZÁLEZ, Á. 2000. "La política y los sistemas de partidos en América Central". San Salvador: FUNDAUNGO.
- ARTIGA GONZÁLEZ, Á. 1994. El sistema de partidos en El Salvador. "Revista Realidad", 39 (mayo-junio): 443-453.
- ÁVILA, M. O. & SALOMÓN, L. s.f. "Descentralización y Participación Ciudadana en Honduras. Honduras: CEDOH.
- AZPURU, D. 2010. "Cultura política de la democracia en Guatemala. Consolidación democrática en las Américas en tiempo difíciles. Vanderbilt: LAPOP.

- BARTOLINI, S. 1988. Partidos y Sistemas de Partidos. En PASQUINO, Gianfranco *et al.* "Manual de Ciencia Política". Madrid: Alianza Universidad Textos.
- BARRIO, A.; BARAS, M; BARBERÁ, Ó. & RODRÍGUEZ, J. 2009a. "Partidos de ámbito no estatal y gobernabilidad multinivel: El caso de España (1977-2008)". Málaga: IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, del 23 al 25 de setiembre.
- BARRIO, A.; RODRÍGUEZ, J.; BARAS, M. & BARBERÁ, Ó. 2009b. "Las respuestas estratégicas de los partidos de ámbito estatal a los desafíos de la competición multinivel: La política de alianzas del PP y el PSOE en las Comunidades Autónomas de España (1980-2008)". Málaga: IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, del 23 al 25 de setiembre.
- BENDEL, P. 1993. Partidos políticos y sistemas de partidos en América Central. En Nohlen, Dieter (ed.). "Elecciones y sistemas de partidos en América Latina". San José: Instituto Interamericano de derechos humanos.
- BRENES BARAHONA. A. 2010. "Jueces con curul: la reelección presidencial decidida en la vía jurisdiccional. Los casos de Costa Rica y Nicaragua". Tesis para obtener el título de Máster en Estudios Latinoamericanos. Universidad de Salamanca: Instituto de Iberoamérica.
- CALDERÓN SUÁREZ, Jorge. 2007. Descentralización Política: Aproximaciones Conceptuales y Pinceladas en América Central. "Voxlocális", nº13 (mayo): 1-42.
- CALVO, E. & ESCOLAR, M. 2005. Crisis política, cambio partidario y reformas electorales. En CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo. "La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electorales". Buenos Aires: Prometeo Libros.
- CAMERON, M. A., & FALLETI, T. 2005. Federalism and The Subnational Separation of Powers. "The Journal of Federalism", nº 35 (2): 245-71.
- CARAMANI, D. 2004. "The Nationalization of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe". Cambridge: Cambridge University Press.
- CASCANTE, M. J. 2011. La competencia electoral en Costa Rica y Nicaragua: diferencias multinivel. "Revista de Derecho Electoral", nº 11: 67-106.
- CASCANTE, M. J. 2010. "La competencia electoral en sistemas unitarios: Análisis comparado en Costa Rica y Nicaragua". Tesis para obtener el título de Máster en Estudios Latinoamericanos. Universidad de Salamanca: Instituto de Iberoamérica.
- CASTELLANOS, J. 2006. Honduras: gobernabilidad democrática y sistema político. "Nueva Sociedad", marzo: 1-6.
- CHAMORRO, C. F. 2007. "Diagnóstico del proceso. La Descentralización en Nicaragua". Managua: CINCO.
- CHHIBBER, P. & KOLLMAN, K. 2004. "The Formation of National Party System. Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States". New Jersey: Princeton University Press.
- CLOSE, D. 2010. La otra cara de la política nicaragüense: los anti-sandinistas. En CLOSE, D. y MARTI I PUIG, S. Nicaragua y el FSLN. "Un análisis de la realidad política desde 1979". Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- CLOSE, D. 1991. Central American Elections 1989-90: Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panama. "Electoral Studies", 10: 60-76.

- CLOSE, D. & MARTI I PUIG, S. 2010. Introducción: los sandinistas y Nicaragua desde 1979. En CLOSE, D. & MARTI I PUIG, S. "Nicaragua y el FSLN. Un análisis de la realidad política desde 1979". Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- COLLIER, R. B. & COLLIER, D. 1991. "Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America". Princeton: Princeton University Press.
- COLOMER, J. M. 2004. "Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro". Barcelona: Gedisa.
- COPPEDGE, M. 1997. A classification of Latin American Political Parties. Kellogg Institute, "Working Paper", 244.
- CORTÉS RAMOS, A. 2001. Cultura política y sistema de partidos en Costa Rica: ¿nuevas tendencias en el 2002?. En ROVIRA MAS, J. "Desafíos Políticos de la Costa Rica Actual". San José: Editorial UCR.
- COX, G. 2004. "La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten". Barcelona: Gedisa.
- CRUZ SEQUEIRA, A. 2005. "¿Qué ocurrió en Nicaragua? Un relato de medio siglo 1951-2005". Managua: PNUD.
- DAUGHTERS, R. & HARPER, L. 2007. Fiscal and Political decentralization reforms. En LORA, E. (ed.). "The State of State Reform in Latin America; Regional Economic Outlook: Western Hemisphere". Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- DEMUCA. 2011. "Partidos y territorio: institucionalización del sistema de partidos políticos en Guatemala". San José: DEMUCA.
- DESCHOUWER, K. 2006. Political parties as multi-level organizations. En KATZ, R. & CROTTY, W. (eds.). "Handbook of Party Politics". London: Sage Publications.
- DE REMES, A. 1999. Gobiernos Yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales. "Política y Gobierno", vol. VI (1): 225-253.
- DOENANDAN, K. et al. (eds.). 2007. "From Revolutionary Movements to Political Parties". Nueva York: Palgrave.
- DURAZO HERRMANN, J. 2010. Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca. "Journal of Politics in Latin America", 2: 85-112.
- DUVERGER, M. 2002. "Los partidos políticos". México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- DYE, D. 2004. "Democracy Adrift: Caudillo Politics in Nicaragua". Michigan: University of Michigan.
- DYE, D. 2000. "Patchwork Democracy. Nicaraguan Politics ten years after the fall". Massachusetts: Hemisphere Initiatives.
- ESPITIA AVILEZ, G. et al. 2004. "Descentralización fiscal en América Central". San Salvador: Coordinación y Técnica de la CONFEDELCA.
- ESTADO DE LA REGIÓN. 2011. "Informe IV". San José: Estado de la Región.
- ESTADO DE LA REGIÓN. 2003. "Informe II". San José: Estado de la Región.
- FALLETI, T. 2011. "Decentralization and Subnational Politics in Latin America". New York: Cambridge University Press.
- FEELEY, M. 2008. "Federalism: political identity and tragic compromise". Michigan: University of Michigan.
- FINOT, I. 2005. Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. "Revista CEPAL", nº 86: 29-46.

- FLACSO. 2005. "América Central en Cifras 1980-2005". San José: FLACSO.
- FLAMAND, L. 2006. El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente sobre la asignación de fondos federales a los estados mexicanos. "Política y Gobierno", vol. XIII (2): 315-359.
- FOX, J. 2007. Rural Democratization and Decentralization at the State/Society Interface: What Counts as 'Local' Government in the Mexican Country side". "Journal of Peasant Studies", vol. 34: 527-559.
- FOX, J. 1994. Latin America's Emerging Local Politics. "Journal of Democracy", 5 (2): 105-116.
- GÁLVEZ BORRELL, V. 2002. Condiciones para la participación ciudadana y comunitaria: a propósito de las leyes recién emitidas que pretenden impulsarla. En GÁLVEZ BORRELL, V. et al. "Participación social y poder local en Guatemala". Guatemala: FLACSO.
- GIBSON, E.. 2010. Politics of the Periphery: An Introduction to Subnational Authoritarianism and Democratization in Latin America. "Journal of Politics in Latin America", 2: 3-12.
- GIBSON, E. (ed.). 2004a. "Federalism and Democracy in Latin America". Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- GIBSON, E. (ed.). 2004b. "Federalism and Democracy in Latin America". Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- GIBSON, E.; CALVO, E. & FALLETI, T.. 1999. Federalismo redistributivo: sobre representación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental. "Política y Gobierno", vol. VI (1): 15-44.
- GIBSON, E. & SUÁREZ-CAO, J. 2007. Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina. "Forthcoming in Comparative Politics".
- GONZÁLEZ JACOBO, J. A. 2007. "El desafío de la descentralización en América Central". Guatemala: FEMICA.
- GUERRA-BORGES, A. 1994. El desarrollo económico. En PÉREZ BRIGNOLI, H. (ed.). "Historia General de América Central: De la Posguerra a la crisis". Costa Rica. FLACSO.
- HARBERS, I. 2010. "Political Organization in Multi-level Parties and Party Systems after Decentralization". Leiden: Universiteit Leiden.
- HERNÁNDEZ NARANJO, G. 2001. Tendencias electorales y sistema de partidos en Costa Rica 1986-1998. En ROVIRA MAS, J. "Desafíos Políticos de la Costa Rica Actual". San José: Editorial UCR.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Ó. 2001. El quiebre del voto en las elecciones de Presidente y Diputados: Costa Rica, 1962-1998. En ROVIRA MAS, J. "Desafíos Políticos de la Costa Rica Actual". San José: Editorial UCR.
- HOPKIN, J. y BARBERÁ, Ó. 2009. "Partidos de ámbito estatal (PANE) en España y el Reino Unido: Una perspectiva comparada". Málaga: IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, del 23 al 25 de setiembre.
- IIDH. 2004. "Democratización interna de partidos políticos en América Central: Avances y tareas pendientes". San José: IIDH.
- JAVED BURKI, S.; PERRY, G. & DILLINGER, W. et al. 1999. "Más allá del centro. La descentralización del estado". Washington D.C.: Banco Mundial.
- JONES, M. & MAINWARING, S. 2003. The nationalization of parties and party systems: an empirical measure an application to the Americas. "Working Paper".

- KAMPWIRTH, K. 2009. Feminismo, anti-feminismo y la lucha del aborto terapéutico. La memoria y las consecuencias inesperadas de la revolución. En CLOSE, D. & MARTÍ I PUIG, S. "Nicaragua y el FSLN. Un análisis de la realidad política desde 1979". Barcelona: Ediciones Bellaterra
- KASUYA, Y. & MOENIUS, J. 2007. "The nationalization of party systems: Conceptual issues and alternative district-focused measures". Tokyo: Keio University.
- KATZ, R. S. & MAIR, P. 1994. "How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organization in Western Democracies". London: Sage Publications.
- KEY, V. O. 2006. "Southern politics in state and nation". Knoxville: University of Tennessee Press.
- KING, G., KEOHANE, R. O. & VERBA, S. 2009. "El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos". Madrid: Alianza Editorial.
- KITSCHOLT, H.; HAWKINS, K. A. & LUNA, J. P. 2010. "Latin American Party Systems". Cambridge: Cambridge University Press.
- LAAKSO, M. & TAAGAPERA, R. (1979) Effective number of parties: A measure with application to West Europe. "Comparative Political Studies", 12, april, pp. 3-27.
- LAGO, I. & MONTERO, J. R. 2009. Coordination between Electoral Arenas in Multilevel Countries. "European Journal of Political Research", 48: 176-203.
- LEIRAS, Mo. 2010. Los procesos de descentralización y la estatización de los sistemas de partidos en América Latina. "Política y Gobierno", vol XVII (2):205-241.
- LEIRAS, M. 2007. "Todos los caballos del rey: la integración de los partidos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003". Buenos Aires: Prometeo Libros.
- LINARES LÓPEZ, L. F. 2003 "La Descentralización en Guatemala. En una perspectiva histórica. En el marco de la legislación del 2002". Guatemala: FUNCEDE/Fundación Soros.
- LIJPHART, A. 1984. Trying to Have the Best of Both Worlds: Semi-proportional and Mixed Systems. En LIJPHART, A. y GROFMAN, B. "Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives". Nueva York: Praeger.
- LIJPHART, A. 1990. The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85. "American Political Science Review", vol. 84, núm. 2: 481-496.
- MAINWARING, S. & SCULLY, T. 1995. "Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America". Stanford: Stanford University Press.
- MAINWARING, S. & TORCAL, M. 2005. La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, diciembre, vol. 41: 141-173.
- MAIR, P. 1996. Party Systems and Structure of Competition. En LEDUC, L.; NIEMI, R. & NORRIS, P. "Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective". California: Sage Publications: 83-105.
- MARTÍ I PUIG, S. 2008. Nicaragua 1980-1986: ¿Hacia qué tipo de democracia?. Universitat Autònoma de Barcelona, "Working Paper", nº131.
- MARTÍ I PUIG, S. 2004. "Tiranías, rebeliones y democracia. Itinerarios políticos comparados en América Central". Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- MARTÍ I PUIG, Sa. 1997. "La revolución enredada. Nicaragua 1977-1996". Barcelona: Los Libros de la Catarata.

- MARTÍNEZ ROSÓN, M. 2004. "El Sistema de Partidos en Guatemala: La Fortaleza de los Partidos Políticos". Paper presentado en el Meeting of the Latin American Studies Association, octubre del 7 al 9.
- MARTÍNEZ ROSÓN, M. 2008. "La carrera política de los parlamentarios costarricenses, hondureños y salvadoreños: selección y ambición política". Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca.
- MCCONELL, S. 2010. Dos pasos adelante, un paso atrás: la evolución incierta del sistema electoral nicaragüense. En CLOSE, D. y MARTI I PUIG, S. "Nicaragua y el FSLN. Un análisis de la realidad política desde 1979". Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- MEDRANO, G. & CONDE, C. s/f. "Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Guatemala". 487-543.
- MEJÍA, T. 2002. ¿Quién conoce Honduras?. En TORRES CALDERÓN, M. et al. "Descifrando a Honduras. Cuatro puntos de vista sobre la realidad política tras el huracán Mitch". Massachusetts: Hemisphere Initiatives.
- MORA ALFARO, J. 2009. "El sinuoso camino de la descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local". San José, FLACSO.
- MORGENSTER, S.; SWINDLE, S. & CASTAGNOLA, A. 2009. Party Nationalization and Institutions. "The Journal of Politics", Vol.71, nº 4: 1-20.
- MORLINO, L. Problemas y opciones en la comparación. 1994. SARTORI, G. y MORLINO, L. La comparación en las Ciencias Sociales. Madrid: Alianza Editorial.
- MUÑOZ, J.; BOSO, A. & PALLARÉS, F. "Nationalization of Party Systems The Spanish case (1979-2004)". Málaga: IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, del 23 al 25 de setiembre.
- NOHLEN, D. 2003. "Sistemas electorales y reforma electoral". Primer Curso de Especialización sobre Régimen Electoral, Gobernabilidad y Resolución de Conflictos.
- NOHLEN, D. 1997. "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina". Working Paper.
- NOHLEN, D. 1984. Changes and Choices in Electoral Systems. En LIJPHART, A. & GROFMAN, B. "Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives". Nueva York: Praeger.
- OCAÑA, F. & OÑATE, P. 2000. Las elecciones autonómicas de 1999 y las Españas electorales. "Revista Española de Investigaciones Sociológicas", vol. 90: 183-228.
- O'DONNELL, G. 1996. Ilusiones sobre la consolidación. "Nueva Sociedad", nº 144, Julio-Agosto: 70-89.
- ORELLANA LORENTZEN, M. F. 2010. "Los partidos políticos en Guatemala y el proceso electoral 2007". Guatemala: Tesis de Licenciatura, Universidad San Carlos de Guatemala.
- ORTEGA HEGG, M. 2006. "Los resultados electorales del 2006 en Nicaragua". Managua.
- PALLAVICINI, V. 2004. El modelo municipal en América Central, su realidad presupuestaria y espacios de participación. En VARGAS, J. P. & MORALES, C. (eds.). "Análisis Comparativo". Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- PANEBIANDO, A. 1900. "Modelos de partido". Madrid: Editorial Alianza.

- PAZ AGUILAR, E. 2008. La reforma política electoral en Honduras. En ZOVATTO, D. & OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007". México: UNAM-IDEA.
- PAZ AGUILAR, E. (s/f). "Honduras: Elecciones 2005". Honduras.
- PÉREZ, J. 2010. "Estructura territorial y multinivel de la competencia partidista en Bolivia (1995-2005)". Trabajo de fin de Máster de Ciencia Política, Universidad de Salamanca.
- PÉREZ BALTODANO, A. 2010. La cultura nicaragüense y el FSLN: de la utopía al pragmatismo. En CLOSE, D. & MARTÍ I PUIG, S. "Nicaragua y el FSLN. Un análisis de la realidad política desde 1979". Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- PÉREZ BALTODANO, A. 2005. Nicaragua: un experimento democrático en agonía. "Revista Nueva Sociedad", 199.
- PÉREZ BRIGNOLI, H. (ed.). "Historia General de América Central". Costa Rica. FLACSO.
- PÉREZ LIÑÁN, A. 2010. El método comparativo: Fundamentos y desarrollos recientes. Universidad de Pittsburgh.
- PNUD. 2011. "Patrones y tendencias en los indicadores de desarrollo humano, equidad y medioambiente".
- PNUD (ed.). 2009. "El Salvador. El camino hacia un nuevo ciclo político: escenarios de gobernabilidad 2009-2010". El Salvador: PAPEP.
- PNUD. 2009a. "Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010". Colombia: PNUD.
- POITEVIN, R. 2004. Historia Política. En BERGANZA, G. (coord.). "Compendio de Historia de Guatemala 1994-2000". Guatemala: ASIES-Konrad Adenauer Stiftung-PNUD- Fundación Soros.
- POITEVIN, R. & SEQUÉN-MONCHEZ, A. 2002. "Los desafíos de la democracia en América Central". Guatemala: FLACSO.
- RAE, D. 1967. "The Political Consequences of Electoral Laws". New Haven: Yale University Press.
- RAMÍREZ BARACALDO, A. 2010. "El Sistema de Partidos en República Dominicana: una descripción integrando los niveles nacional y subestatal, 1978-2008". Trabajo de fin de Máster de Ciencia Política, Universidad de Salamanca.
- RESLER, T. & KANET, R. 1993. Democratization: The National-Subnational linkage. En KIM, I. y SHAPIRO ZACEK, J. "Establishing democratic rule". Washington D.C.: In Depth Books.
- RIVERA, R. 2005. "La descentralización en América Central: entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias del centralismo". Costa Rica: FLACSO.
- RIVERA OCAMPO, R. 2010. Perspectivas territoriales para el 2010. "El Salvador en la mira", 15: 4.
- ROJAS, M. 2010. América Central: ¿anomalías o realidades?. "Nueva Sociedad", nº 226, marzo-abril: 100-114.
- ROJAS, M. 2006. "Elecciones y democracia en América Central". Costa Rica: FLACSO.
- ROJAS, M. 2005. "Sistemas de partidos y crisis de representación en América Central". Costa Rica: FLACSO.
- ROKKAN, S. & URWIN, D. 1983. "Economy, Territory, Identity". California: Sage Publications.

- ROVIRA MAS, J. 2007. El sistema de partidos en devenir. En ROVIRA MAS, J. "Desafíos Políticos de la Costa Rica Actual". San José: Editorial UCR.
- ROVIRA MAS, J. 2001. ¿Se debilita el bipartidismo?. En ROVIRA MAS, J. "La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI". San José: Editorial UCR.
- RUIZ RODRÍGUEZ, L. & OTERO P. "Indicadores de partidos y sistemas de partidos", Cuaderno Metodológico, núm. 51, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid.
- SALOMÓN, L. 2004. "Democracia y Partidos Políticos en Honduras". Honduras: CEDOH.
- SÁNCHEZ, F. 2007. "Partidos Políticos, Elecciones y Lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio". Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- SÁNCHEZ, F. 2003. Cambio en la dinámica electoral en Costa Rica: un caso de desalineamiento. "América Latina Hoy", diciembre, vol. 35: 115-146.
- SANTIUSTE CUÉ, S. 2001. Nicaragua. En ALCÁNTARA, M. & FREIDENBERG, F. "Partidos Políticos en América Latina. América Central, México y República Dominicana". Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- SANTIÚSTE Cué, S. 2000. Una piedra en el camino: El sistema de partidos de la nueva democracia electoral nicaragüense de los noventa. "Perfiles latinoamericanos", nº 16 (junio): 77-98.
- SARTORI, G. 2005. "Partidos y Sistemas de Partidos". Madrid: Alianza Editorial. Segunda Edición.
- SCHATTSCHEIDER, E. 1967. "El pueblo semisoberano. La Democracia Norteamericana vista por un hombre práctico". México: UTEHA.
- SELIGSON, M. 2001. ¿Problemas en el paraíso? La erosión en el apoyo al sistema político y centroamericanización de Costa Rica 1978-1999. En ROVIRA MAS, J. "La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI". San José: Editorial UCR.
- SHAPIRO ZACEK, J. 1993. Introduction. En KIM, I. & SHAPIRO ZACEK, J. "Establishing democratic rule". Washington D.C.: In Depth Books.
- SIEDER, R. et al. 2002. "¿Quién gobierna? Guatemala cinco años después de los Acuerdos de Paz". Cambridge: Hemisphere Initiatives.
- SILVA BAEZA, B. E. 2004. "Comportamiento electoral municipal en Guatemala". Guatemala: FUNCDE-Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- SNYDER, R. 2009. Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subestatales. "Desarrollo Económico", vol. 49 (194): 287-306.
- SOJO, C. 1999. "Democracia con fracturas, gobernabilidad, reforma económica y transiciones en América Central". Costa Rica: FLACSO.
- SONNLEITNER, W. 2007. Participación electoral y desarrollo humano: apuntes metodológicos para el análisis territorial y multidimensional del voto en México y América Central. "Estudios Sociológicos", vol. 25 (75): 813-835.
- SPENCE, J.; LANCHIN, M. & THALE, G. 2001. "From elections to earthquakes". Massachusetts: Hemisphere Initiatives.
- SUÁREZ-CAO, J. & FREIDENBERG, F. 2010. "Sistemas de Partidos Multinivel y Calidad de la Democracia: Una Nueva Tipología de Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina". Ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association, Toronto.
- STROKES, D. 1967. "Parties and the Nationalization of Electoral Forces". En Chamber, William y Burham, Walter. The American Party Systems: Stages of Political Development. New York: Oxford University Press.

- SUÁREZ-CAO, J.; TAGINA, M. L. & RATTO, M. C. 2010. "How Nationalized are Local Politicians in Argentina? An Analysis of Electoral Performance in the Municipalities of Buenos Aires Province". Chicago: Annual Midwest Political Science Association National Conference, del 22 al 25 de abril.
- SUNDQUIST, J. 1970. "Dynamics of the Party Systems: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States". Washington D.C.: The Brookings Institution.
- TAAJEPERA, R. & SHUGART, M. S. 1989. "Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems". New Haven: Yale University Press.
- TAYLOR-ROBINSON, M. 2009. Honduras: una mezcla de cambio y continuidad. "Revista de Ciencia Política", vol. 29, nº 2: 471-489.
- TORRES CALDERÓN, M. 2002. ¿Quién conoce Honduras?. En TORRES CALDERÓN, M. et al. "Descifrando a Honduras. Cuatro puntos de vista sobre la realidad política tras el huracán Mitch". Massachusetts: Hemisphere Initiatives.
- TORRES-RIVAS, E. 1994. Historia inmediata 1979-1991. En PÉREZ BRIGNOLI, H. (ed.). "Historia General de América Central: De la Posguerra a la crisis". Costa Rica. FLACSO.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. 2011. "Percepciones de Corrupción". Berlín: Transparencia Internacional.
- TREMINIO, I. 2012. "Los Procesos de Reforma de la Reección Presidencial en América Latina". Universidad de Salamanca: Avance de investigación doctoral presentada en el Seminario de Investigación del Posgrado de Ciencia Política.
- TURNER, F. 1993. Municipal Government in Argentina and Chile: Democratization Processes and their Causation. En KIM, I. & SHAPIRO ZACEK, J. "Establishing democratic rule". Washington D.C.: In Depth Books.
- VARGAS, J. P. 2003. De la representación política a la participación ciudadana: el camino hacia la consolidación democrática en América Central. "Anuario de Estudios Centroamericanos", 29 (1-2): 7-67.
- VARGAS HERNÁNDEZ, J. G. 2002. Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. Revista de Ciencia Administrativa, nº1: 47-58.
- VELÁSQUEZ, Á. 2002. Analogías y paradojas del proceso de descentralización en Guatemala. En GÁLVEZ BORRELL, V. et al. "Participación social y poder local en Guatemala". Guatemala: FLACSO.
- VEGA, G. 1999. Marco jurídico y espacios de participación ciudadana en Nicaragua. En PRADO, S. (comp.). "Descentralización y participación ciudadana en América Central". El Salvador: Ediciones Heinrich Boll.
- VERA JURADO, D. & LINARES LÓPEZ, L. 2007. Proceso de Descentralización: marco competencial y papel de las instituciones. "Revista ASIES", nº2: 1-131.
- WARE, A. 1996. "Political Parties and Party Systems". Oxford University Press: Oxford.
- WOLINETZ, S. 2006. Party Systems and Party System Types. En KATZ, R. & CROTTY, W. (eds.). "Handbook of Party Politics". California: SAGE.
- ZÚÑIGA GARCÍA, M. 2007. "Democratización en Nicaragua: Partidos Políticos y Elecciones Nacionales 2006". Managua: IPADE.

## Legislación

Gobierno de Costa Rica. 1953 y 2009. "Código Electoral de Costa Rica". Costa Rica.

Gobierno de Costa Rica. 2010. Código Municipal. Gobierno de Costa Rica.

Gobierno de Costa Rica. 1949. “Constitución Política de la República de Costa Rica”. Costa Rica.

Gobierno de Costa Rica. 2001. “Ley de Tránsito de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales”. Costa Rica.

Gobierno de El Salvador. 2008. “Código Municipal”. El Salvador.

Gobierno de El Salvador. 2005. “Ley Adquisiciones y Compras Administración Pública”. El Salvador.

Gobierno de El Salvador. 2006. “Ley General Tributaria Municipal”. El Salvador.

Gobierno de Guatemala. 2002. “Código Municipal”. Guatemala.

Gobierno de Guatemala. 1993. “Constitución Política de la República de Guatemala”. Reformada por Acuerdo legislativo N° 18-93 del 17 de noviembre. Guatemala.

Gobierno de Guatemala. 2005. “Ley de Acuerdos de Paz”. Guatemala.

Gobierno de Guatemala. 2001. “Ley de Contrataciones del Estado”. Guatemala.

Gobierno de Guatemala. 2002. “Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”. Guatemala.

Gobierno de Guatemala. 2011. “Ley Electoral y de Partidos Políticos. Reglamento de Ley Electoral y de Partidos Políticos, Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado”. Guatemala.

Gobierno de Guatemala. 2002. “Ley General de Descentralización”. Guatemala.

Gobierno de Guatemala. 2002. “Ley de Propiedad”. Guatemala.

Gobierno de Honduras. 2005. “Constitución Política de la República de Honduras”. Honduras.

Gobierno de Honduras. 2007. “Ley de Contratación de Préstamo”. Honduras.

Gobierno de Honduras. 2003. “Ley de Equidad Tributaria”. Honduras.

Gobierno de Honduras. 2000. “Ley de Igualdad de Oportunidad para la Mujer”. Honduras.

Gobierno de Honduras. 1990. “Ley de Municipalidades”. Honduras.

Gobierno de Nicaragua. 2003. “Constitución Política de la República de Nicaragua”. Nicaragua.

Gobierno de Nicaragua. 2002. “Ley de Ampliación Tributaria”. Nicaragua.

Gobierno de Nicaragua. 1988. “Ley de Municipios”. Nicaragua.

Gobierno de Nicaragua. 2000. “Ley Electoral”. Nicaragua.

#### Prensa Escrita

LA NACIÓN. ALFARO, X. “Chinchilla anuncia más diálogo con opositores”. 3 de mayo de 2011. Visitado el 5 de mayo de 2011. Disponible en [www.nacion.com](http://www.nacion.com)

#### Bases de datos

PELA. ALCÁNTARA SÁEZ, M. (dir.) Elites Parlamentarias de América Latina. Salamanca

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

Tribunal Supremo Electoral de El Salvador.

Tribunal Supremo Electoral de Honduras.

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala.

IPADE. 2008. “Catálogo Estadístico de Elecciones en Nicaragua 1990-2006”. Managua: IPADE.

IPADE. 2009. “Elecciones Municipales 2008-2009”. Managua: IPADE.

Páginas WEB

[www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

## Anexos

### Anexo I. Partidos Políticos locales, número de cantones donde obtuvieron resultados y porcentaje de votos, por año de elección

Partido Político	Número de cantones donde obtuvo votos	Porcentaje de votos obtenidos en ese municipio*
Costa Rica		
2002		
Partido Del Sol	1	29,85
Alianza por San José	1	13,84
Yunta Progresista Escazuceña	1	39,32
Curridabat Siglo XXI	1	24,32
Alianza por Avanzar	1	15,95
San José Somos Todos	1	2,75
Humanista de Montes de Oca	1	4,44
Movimiento Curridabat	1	10,49
Cambio Ya	1	3,03
Auténtico Paraiseño	1	47,42
Independiente Belemita	1	15,23
Humanista de Heredia	1	1,08
Auténtico Sarapiqueño	1	14,06
Acción Quepeña	1	26,06
Nuevo Corredores	1	5,30
Garabito Ecológico	1	26,39
Guanacaste Independiente	1	39,92
Conciencia Limonense	1	2,93
Renacer Santacruceño	1	6,15
Acción Cantonal Siquirres Independiente	1	26,18
<b>Total: 20</b>	<b>Media</b>	<b>17,74</b>
2006		
Partido Del Sol	1	23,14
Alianza por San José	1	5,08
Yunta Progresista Escazuceña	1	43,52
Curridabat Siglo XXI	1	46,28
Independiente Belemita	1	15,85
Comunal Pro-Curri	1	12,92
Fuerza Comunal Desamparadeña	1	2,09
Goicoechea en Acción	1	13,76
El Puente y los Caminos de Mora	1	31,96
Moravia Progresista	1	8,27
Auténtico Santaneño	1	6,45
Unión Palmareña	1	26,28
Unión Poaseña	1	5,56
Solidaridad Ramonense	1	33,23
Autentico Turrialbeño Cartaginés	5	1,26
Autentico Pilarico	1	4,29
Organización Laborista de Aguirre	1	32,75
Vanguardia Popular	2	1,44
Integración Barbareña	1	38,88
Patria Primero	1	4,71
Autónomo Oromontano	1	8,42
Acción Cantonal Siquirres Independiente	1	23,83
<b>Total: 22</b>	<b>Media</b>	<b>17,73</b>
2010		
Partido Del Sol	1	27,70
Yunta Progresista Escazuceña	4	27,06
Curridabat Siglo XXI	1	73,53
Unión Agrícola Cartaginés	2	30,56
Independiente Belemita	1	12,80
Acción Quepeña	1	4,24
Garabito Ecológico	1	26,33
Goicoechea en Acción	1	12,99
El Puente y los Caminos de Mora	1	21,78
Unión Palmareña	1	25,45
Unión Poaseña	1	42,29
Integración Barbareña	1	14,73
Autónomo Oromontano	1	20,12
Acción Cantonal Siquirres Independiente	1	8,58

Coalición Barva Unida	1	8,29
Restauración Herediana	2	2,36
Movimiento Avance Santo Domingo	1	22,41
Todo por Flores	1	35,22
Renovamos Alajuela	1	23,56
Coalición Ramonense	1	34,93
Unión Ateniense	1	22,38
Acción Naranjeña	1	10,31
Coalición Unidos por San Carlos	1	41,77
Coalición Partidos Alianza Zarcereña	1	12,59
Acuerdo Cantonal Desamparadeño	1	14,39
Tarrazú Primero	1	20,98
Cívico de Tibás Fuenteovejuna	1	21,09
Coalición Montes de Oca Unida	1	15,19
Coalición Cartago Unido	1	47,10
Organización Social Activa	1	13,94
Coalición Unión Liberiana	1	11,54
Único Abangareño	1	17,28
Movimiento de Trabajadores y Campesinos	1	6,76
Talamanca Unida	1	3,17
Total: 34	Media	21,57
Nicaragua		
2000		
Partido Indígena Multiétnico	11	9,75
Partido Movimiento de Unidad Costeña	5	7,14
<b>Total : 3</b>	<b>Media</b>	<b>8,44</b>
2004		
Partido Movimiento de Unidad Costeña	1	1,05
<b>Total: 9</b>	<b>Media</b>	<b>1,05</b>
2008		
No Hay		
Honduras		
2001		
No hay		
2005		
No hay		
2009		
PARTIDO CANDIDATURA OSCAR ENRIQUE AZCONA	1	18,09
PARTIDO MUNICIPAL ARMANDO VELASQUEZ C.I.M.A.V. SOLIDARIDAD	1	43,67
PARTIDO LUCHA CON DIGNIDAD	1	11,60
MOVIMIENTO DR ROBERTO RIVERA LOPEZ	1	1,13
PARTIDO UNION PARA EL DESARROLLO	1	25,93
CANDIDATURA INDEPENDIENTE LEONARDO TORRES MC DONOUGH	1	11,85
Total: 6	<b>Media</b>	<b>18,71</b>
El Salvador		
2003		
No hay		
2006		
No hay		
Guatemala		
2003		
PUNIT	1	13,29
CCMCT	1	13,80
COCIPUENTE	1	13,77
PPT	2	7,24
El Conejo	2	30,89
DIC	1	3,04
COCIEMA	1	4,72
COCIEA	1	28,01
CHE	1	11,42
CCIHS	1	12,78
RAYO	1	5,63
CCCFD	1	1,89
UPCH	1	10,52
CCT	1	18,25
COCISE	1	2,47
COMPA	1	0,83

COCAPA	1	12,49
COFUPA	1	1,61
COCIRPA	1	13,80
COCIDE	1	4,49
CCHM	1	12,58
CCIT	3	11,09
CCICHGI	1	2,41
CCIUPI	1	23,59
CCIET	1	3,81
CCIV	1	7,51
UP	1	6,44
UNIDEZ	1	16,12
CCPINO	1	14,94
ART	1	7,95
CCGMA	1	19,41
CCC	5	5,88
CCAC	1	4,62
CEJAR	1	2,28
CCMDP	1	35,41
CCFUS	1	7,15
CCLM	1	17,06
CCASS	1	3,80
CCDP	1	4,42
UNO	1	22,44
CCCH	2	3,15
COTON	1	31,33
CCEGTS	1	2,86
CONA	1	5,85
CCSU	1	11,56
CUES	1	29,32
CCE	1	11,74
CCLP	1	8,99
CCC-2000	1	28,28
CCMA	1	16,03
CCSNC	1	11,02
CCUS	1	12,64
CCPP	3	15,99
CCDMP	1	19,50
CCUA	1	16,29
CCTP	1	10,65
CCN	1	7,46
MASAT	1	5,16
AGUA	2	6,22
CCS	1	5,71
CCJK	1	7,66
CCDP	1	9,73
CCEA	1	0,56
PUNIT	1	18,52
CCELM	1	2,39
CCX	1	15,71
COCFE	1	20,22
COCINAA	2	4,95
LA TINAJA	1	4,13
COJUTRA	1	10,32
COCIMI	1	8,32
MITA	1	2,38
CAJ	1	9,54
CD	1	0,83
XELJÚ	1	8,36
CCA	2	33,22
CCNCA	1	27,87
CCUC	2	19,42
CCM	2	19,55
CIP	1	19,48
PAS	1	1,39
OC	1	2,17
UNICO	1	9,14
CUF	1	50,78
CCEESTA	1	21,30
FDM	1	8,81

COP	1	4,61
FUS	1	24,27
SNA	1	7,53
CCMT	1	19,09
CCDP	1	17,48
CUA	1	1,12
CCUP	1	3,78
CLC	1	13,40
UNIDA	1	8,95
MUP	1	24,38
EL ARCA	1	2,10
COCIEP	1	24,51
CCNA	1	0,83
CCEFA	1	5,09
COCIC	1	1,58
CCMR	1	12,89
COCISU	1	17,09
COVALLE	1	2,40
COCIS	1	11,49
CCSP	2	12,63
CCTT	1	7,77
CCVUPC	1	7,37
COCICHI	1	4,47
CCI	1	0,88
CODET	1	1,18
CAFÉ	1	62,12
SUD	1	22,25
CUP	1	26,93
COSH	1	5,04
PANA	1	6,44
COPA	1	8,48
CCEEL	1	4,81
CCET	1	8,55
CCENP	1	5,06
CCEEC	1	4,84
CCETM	1	19,66
CCEAP	1	30,83
CCUMK	1	6,33
CCUMTSA	1	24,93
CCER	1	8,12
CCEEP	1	1,06
CCESJB	1	28,13
CCEKT	1	13,32
CCBU	1	73,57
CCSC	1	7,51
GANAR	1	8,61
SED	1	6,26
CCLS	1	7,64
CCIM	1	10,04
CCEEA	1	1,20
COCEP	1	2,70
CCEU	1	0,55
POR ZACAPA	1	37,68
MILPA	1	6,22
CCEMA	1	1,20
CCR	1	5,07
COMIDECHI	1	6,40
CAS	1	1,15
FUERZA	1	13,31
MIM	1	0,70
CUM	1	1,07
CCGAMA	1	2,66
ALUX	1	1,04
CCEL	1	1,50
CCKTQ	1	3,03
FELIX AMIGO	1	12,37
FRUNCA	1	13,44
UCA	1	5,44
CCF	1	1,33
APP	1	2,12

COCIPRO	1	42,98
COCICA	1	76,05
CCCT	1	17,58
Total: 159	<b>Media</b>	<b>12,14</b>
2007		
MC	2	24,33
CIP	1	18,61
CREA	1	24,20
ABC	1	0,82
CCEX	1	10,98
COCIPROG	2	60,51
CCEM	1	2,66
CLPF	1	19,60
COCIACIVI	1	2,37
MUJ	1	9,26
Conejo	1	42,40
CSL	1	3,01
COCICA	1	69,31
COCIEMA	1	32,72
COCIEA	1	23,51
CHE	1	9,37
CCPD	1	11,53
CCNAA	1	25,99
CCUX	1	4,53
UPCH	1	2,06
PO`T	1	19,64
CCT	1	8,00
COCIC	1	12,73
COCT	1	8,79
CCEARBOL	1	18,21
UPA	1	2,21
CCMET	1	13,09
CUM	1	2,91
LVP	1	3,92
CASHE	1	4,27
COCIVE	1	5,00
LA MATITA DE CAFÉ	2	42,07
CCIUPI	1	28,74
CCELC	1	40,05
COCISANJ	1	44,42
CCEET	1	2,88
CCC	3	12,23
CCNP	1	7,53
CAC	1	33,34
CCASS	1	3,87
UNO	1	21,70
CCCH	1	12,29
COTON	1	9,11
CCSU	1	3,10
EL TUNITO POR ZACAPA	1	20,48
EXPAC	1	5,68
CUS	1	10,67
CCVM	1	4,17
CCPP	2	20,01
CCER	1	1,05
CCCHEC	1	2,56
COCIMA	1	20,49
CSA	1	7,00
CCCT	1	7,18
CCEUT	1	7,48
CCS	2	20,53
CCSM	1	3,20
CCJK	1	13,21
CCX	1	237
COCINA	1	23,65
CCNC	1	18,50
CCUC	2	4,67
CCM	2	7,39
CP	1	5,62
AMP	1	3,03

VC	1	1,40
FUS	1	38,89
CCMT	1	19,91
CCUP	1	2,13
CLC	1	1,46
MUP	1	43,45
COCIEP	1	15,96
CCAST	1	29,75
CCEFA	1	1,40
CCEANT	1	1,62
CCUH	1	173
COCICAM	1	30,14
CCEFDM	1	8,80
CCSP	1	8,04
CAFÉ	1	3,30
SUD	1	20,33
CUP	1	4,74
CCAJACHEL	1	5,88
CCETM	1	4,72
CCUMTSA	1	1,14
CCEKJ	1	21,56
G	1	5,77
POPWOJ	1	6,39
COCEF	1	4,55
PYD	2	1,32
CCARCHAH	1	5,76
PODEMOS	1	6,20
PUNEET	1	9,39
MILPA	1	29,39
AP	2	2,44
COCEK	1	4,55
CCEUPCJ	1	5,77
PALA	1	2,82
COCEES	1	11,72
CCIHMS	1	39,94
CH'áblCH'áb	1	12,05
VIDA COMALAPA	1	11,87
COMUR	3	2,25
COCISA	1	4,43
COCIPO	2	6,65
CCTU	1	12,50
CCTECPAN	1	11,12
CCQAWINAQ	1	4,43
CCVTG	1	9,06
CCTJ	1	2,10
COCIDIPA	1	11,61
COCAPA	1	4,73
COCEDIC	1	1,80
VIDA	1	4,68
EL CHORRO	1	7,47
SS	1	14,63
CAMSA	1	18,58
CCE-UCC-BB	1	3,67
COCIFE	1	2,84
COCIJ	1	1,53
MPT	1	11,69
MAR	1	8,01
CCNV	1	3,25
WINAQ	1	21,72
MACO	1	5,62
COMITÉ CIVIO EL GALLO	1	26,70
VD	1	3,75
CLTP	1	12,19
Total: 128		15,75
2011		
POT	1	34,35
CODEPPA	1	4,12
CCR	1	2,07
CCM	1	10,06
COCIEA	1	40,73

CCIH	1	12,39
CCT	9	6,26
PINO	1	2,96
CCAM	1	12,72
CCC	2	5,71
CCA	2	30,75
CCFU	1	39,19
CCLM	1	7,77
COTON	1	2,72
CCE	1	4,99
CCPP	1	54,59
MASAT	1	11,98
EL ZAPATO	1	22,71
CCS	2	29,83
CIMCO	1	4,16
CCJK	1	22,88
CCEN	1	5,48
CCEA	1	19,98
CCG	1	1,40
CCML	1	3,75
CCEEA	1	16,94
COCISANJ	1	51,87
CCELLC	1	28,64
SUD	1	40,13
COCINA	1	45,38
EL CHORRO	1	4,18
COCITO	2	5,29
COCIM	1	37,57
LA MATITA DE CAFÉ	1	38,16
VAMOS	1	2,53
CCTCH	1	7,31
COCT	1	11,60
CUPO	1	15,61
MUP	1	48,04
MUJ	1	7,57
CCET	3	7,66
CIP	1	19,19
SALCA	1	11,64
CCOTK	1	7,50
PAPA	1	3,50
CCEX	1	3,91
COCICA	1	44,32
COCIPROG	1	60,65
MILPA	1	2,38
PAIS	6	1,52
TXU-KAB	1	2,68
CCCT	1	8,02
CCMT	2	18,37
CINCO	1	12,28
CCYK	1	34,05
CCEGC	1	16,76
BLOCK	1	8,94
PODER POPULAR	1	1,22
COMPROMISO CIUDADANO	1	2,07
CCNV	1	3,48
MSD	1	5,23
COCIU	1	5,50
LUNA	1	10,53
COCI	1	19,41
CNS	2	13,28
CCPD	1	7,97
LA CAÑA	1	10,03
CCEC	2	24,26
COCIDIPA	1	5,71
CCTJ	1	5,75
UNO JUN	1	8,38
CCTU	1	25,33
TORITO	1	1,86
CCP	1	14,91
CCEMHJS	1	9,15

CCCHS	1	2,54
EL GALLO	1	1,07
CHICH	1	34,09
COCEES	1	10,50
COCIEC	2	16,48
PDT	1	0,55
IKOM	1	15,26
EL VENADO	1	41,08
ARPA	1	4,94
PUNEET	1	20,78
CHOLEJ	1	12,03
HIX	1	4,45
Total: 88	<b>Media</b>	<b>15,69</b>

Fuente: Construcción Propia.

Anexo II. Cantidad de organizaciones políticas locales presente en más de una elección

País/Organizaciones políticas locales	Elecciones presentes
Costa Rica	
1Partido Del Sol	2002, 2006, 2010
2Alianza por San José	2002, 2006
3Yunta Progresista Escazuceña	2002, 2006, 2010
4Curridabat Siglo XXI	2002, 2006, 2010
5Independiente Belemita	2002, 2006, 2010
6Acción Quepeña	2002, 2010
7Garabito Ecológico	2002, 2010
8Acción Cantonal Siquirres Independiente	2002, 2006, 2010
9Goicoechea en Acción	2006, 2010
10El Puente y los Caminos de Mora	2006, 2010
11Unión Palmareña	2006, 2010
12Unión Poaseña	2006, 2010
13Integración Barbareña	2006, 2010
14Autónomo Oromontano	2006, 2010
Total: 14	
Nicaragua	
Partido Indígena Multiétnico	2000, 2004
Partido Movimiento de Unidad Costeña	2000, 2004
Total: 3	
Honduras	
No hay	
El Salvador	
No hay	
Guatemala	
1Conejo	2003, 2007
2COCIEMA	2003, 2007
3COCIEA	2003, 2007, 2011
4CHE	2003, 2007
5UPCH	2003, 2007
6CCT	2003, 2007, 2011
7COCAPA	2003, 2007
8CCIUPI	2003, 2007
9CCC	2003, 2007, 2011
CCLM	2003, 2011
10CCPP	2003, 2007, 2011
MASAT	2003, 2011
11CCS	2003, 2007, 2011
12CCJK	2003, 2007, 2011
CCEA	2003, 2011
CCX	2003, 2011
CCA	2003, 2011
13CCUC	2003, 2007

14CCM	2003, 2007, 2011
15CIP	2003, 2007, 2011
16FUS	2003, 2007
17CCMT	2003, 2007, 2011
18CCUP	2003, 2007
19CLC	2003, 2007
20MUP	2003, 2007, 2011
21COCIEP	2003, 2007
22CCEFA	2003, 2007
23COCIC	2003, 2007
24CCSP	2003, 2007
25CAFÉ	2003, 2007
26SUD	2003, 2007, 2011
27CUP	2003, 2007
CCET	2003, 2011
28CCETM	2003, 2007
29CCUMTSA	2003, 2007
30CCER	2003, 2007
CCEEA	2003, 2011
31MILPA	2003, 2007, 2011
CCR	2003, 2011
32CUM	2003, 2007
33COCICA	2003, 2007, 2011
34CCCT	2003, 2007, 2011
35CCEX	2007, 2011
36COCIPROG	2007, 2011
37MUJ	2007, 2011
38CCPD	2007, 2011
39COCT	2007, 2011
40LA MATITA DE CAFÉ	2007, 2011
41COCISANJ	2007, 2011
42UNO	2003, 2007
43CCCH	2003, 2007
44COTON	2003, 2007, 2011
45CCSU	2003, 2007
46COCINA	2007, 2011
47PUNEET	2007, 2011
48COCEES	2007, 2011
49CCTU	2007, 2011
50CCTJ	2007, 2011
51COCIDIPA	2007, 2011
52EL CHORRO	2007, 2011
53CCNV	2007, 2011
54CCASS	2003, 2007
55CCE	2003, 2011
Total: 63	

Fuente: Construcción propia.

#### Anexo III. Presidentes militares y civiles en América Central, 1970 a 1997

Año	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
1970	M (electo)				C (electo)
1971			C (electo)		
1972		M (electo)	M (golpe)	T: C/M (N)	
1974	M (electo)			M (electo)	C (electo)
1975			M (golpe)		
1977		M (golpe)			
1978	M (electo)		T: M (golpe)		C (electo)1
1979		J: C/M (golpe)		J: C/M	

				(insurg)	
1980		J: C/M (pacto)			
1981			C (electo)		
1982	M (golpe)	C (N)			C (electo)1
1983	M (golpe)				
1984		C (electo)		M (electo)	
1985	C (electo)		C (electo)		
1986					C (electo)
1989		C (electo)1	C (electo)1		
1990				C (electo)1	C (electo)1
1991	C (electo)				
1993	C (designado)		C (electo)1		
1994		C (electo)			C (electo)1
1995/96	C (electo)			C (electo)	
1997			C (electo)		

Fuente: Artiga-González, A. (2000). La Política y los Sistemas de Partidos en América Central. El Salvador: FUNDAUNGO.

M: Militar. C: Civil. T: Triunvirato. J: Junta. N: Nombramiento. 1: Alternancia.

#### Anexo IV. Leyes y reformas sobre descentralización en América Central

País	Marco Legal	Descripción
Guatemala	Constitución Política de 1985 Código Municipal (Decreto N° 58-1988), Reforma Total (Decreto 12-2000) Ley de Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles (1988) Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) Ley de Descentralización (Decreto 14-2002)	Los avances más importantes son el Código Municipal y las reformas en finanzas.
El Salvador	Constitución Política de 1983 Ley General Tributaria Municipal Código Municipal (1986), reforma (2005) Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES) (2002) Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización (2010)	En materia financiera las reformas más importantes con respecto a los fondos sociales.
Honduras	Constitución Política Decreto n°134-90 Ley de Municipalidades Acuerdo Ejecutivo 018-93 Reglamento de la Ley de Municipalidades Ley de Modernización del Estado (1990) Reformas en 1991, 1995 y 1997	El Código Municipal también representa uno de los avances más importantes en la regulación de la materia municipal. Con respecto a las reformas financieras también se avanzó con las transferencias del presupuesto nacional.
Nicaragua	Constitución Política de 1987, Capítulo IX Ley 261, reformas a la Ley N° 40 de Municipios (1988) Ley N° 217 del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Ley de Transferencias Presupuestarias	Las reformas con respecto a las finanzas realizan un traslado de finanzas del presupuesto nacional, además de hacer efectiva la recaudación de impuestos.
Costa Rica	Constitución Política (1949)	Las reformas constitucionales respaldan la

	Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles (1995) Código Municipal (1970) reformas (1984 y 1998) Ley N°7755 Control de Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional (1999) Reforma del artículo 170 de la Constitución Política para transferir un 10% del presupuesto de la República a las municipalidades (2001) Ley de transferencia de competencias y fortalecimiento de los gobierno locales (2001)	descentralización, pero están pendientes de desarrollo. Las reformas sobre el tema de finanzas trasladan recursos para el mantenimiento de la red cantonal que manejan las municipalidades. Traslado del impuesto de patentes comerciales. Cobro del impuesto predial.
--	---	---

Fuente: Construcción Propia con base en Vargas (2003) y Daughters & Harper (2007), Alvarado Salas & Esquivel Alfaro (2002), González Jacobo (2007).

Anexo V. Competencias comunes ejercidas por las municipalidades centroamericanas

Competencia	Nivel Nacional			Nivel Municipal		
	Propia	Compartida	Voluntaria	Propia	Compartida	Voluntaria
Educación	X					
Salud	X					
Bienestar social	X					
Vivienda	X				X	X
Seguridad	X					
Promoción del desarrollo		X		X		
Saneamiento básico, letrinas, recolección y disposición de basura, higiene municipal		X		X		
Acueducto y alcantarillado. Construcción y conservación de redes. Administración				X		
Cementerios, mercados, rastros, parques, puentes, bibliotecas, ornato, terminales de transporte, otra infraestructura física menor (escuelas, puestos de salud).				X		
Pavimentación, construcción y conservación de andenes, vías, caminos, urbano y rural. Alumbrado público.				X		
Conservación medio ambiente, reforestación, fuentes de agua, control de contaminación.		X		X		
Control y regulación del desarrollo urbano y administración de la tierra municipal				X		
Promoción de turismo, cultura, recreación, educación y deporte.		X		X		
Electrificación urbana y rural.		X		X	X	

Fuente: Espitia Avilez et al., 2004: 37.

