



# ▶ ESTUDIO SOBRE PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA CENTRAL

Organización de los Estados Americanos  
Secretaría de Asuntos Políticos  
Departamento para la Cooperación y Observación Electoral



Organización de los Estados Americanos



Government of Canada  
Gouvernement du Canada



UNIVERSITÉ L'AVALE

# ESTUDIO SOBRE PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA CENTRAL



Organización de los  
Estados Americanos

## General Secretariat of the Organization of American States

**José Miguel Insulza**  
Secretario General

**Albert R. Ramdin**  
Secretario General Adjunto

**Kevin Casas Zamora**  
Secretario de Asuntos Políticos

**Gerardo de Icaza**  
Director  
Departamento para la Cooperación  
y Observación Electoral



UNIVERSITÉ  
LAVAL

## Université Laval

**Denis Brière**  
Recteur

**Caroline Sénécal**  
Doyenne  
Faculté de Sciences Sociales

**François Pétry**  
Directeur  
Département de science politique

**Dr. François Géliveau**  
Département de science politique

Esta es una publicación de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) y la Universidad Laval.

Las publicaciones de la OEA son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ni de sus Estados Miembros.

No está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni de su tratamiento informático, ni su transmisión de ninguna forma.

© Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Observatorio Político de América latina y el Caribe 2014

Autores: Dr. Francois Gelineau, Professeur du Département de Sciences Politiques de l'Université Laval et Titulaire de la Chaire de recherche sur la Démocratie et les institutions parlementaires, Dr. Salvador Romero Ballivián, Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Capel del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Coordinación del proyecto: Sara Mía Noguera, Jefa de la Sección de Estudios y Proyectos Electorales del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos, DECO/OEA, y Brenda Santamaría, Especialista del DECO/OEA.

Editores: Cristóbal Dupouy, Marcela Garzón, Especialistas del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos, DECO/OEA, y Raquel Chanto, Analista Política del Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales de la Organización de los Estados Americanos, DSDME/OEA.

Para solicitar permisos para reproducir o traducir partes o la totalidad de esta publicación, favor contactar:

SG/OEA  
17th St. & Constitution Ave., N.W.  
Washington, DC 20006  
USA

#### OAS Cataloging-in-Publication Data

Estudio sobre participación electoral en América Central / [Preparado por el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría de Asuntos Políticos].  
p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.D/XX SG/SAP/III.36)

ISBN 978-0-8270-6359-4

1. Elections--Central America--Case studies. 2. Political participation--Central America--Case studies. 3. Democracy--Central America--Case studies.

I. Organization of American States. Secretariat for Political Affairs. Department for Electoral Cooperation and Observation.

II. Series.OEA/Ser.D/XX SG/SAP/III.36

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>CAPÍTULO 1:</b>	
<b>Participación política y electoral en las democracias de América Central a inicios del siglo XXI</b> .....	7
1. Introducción .....	7
2. Teoría de la participación política y electoral .....	8
3. Tendencias en la evolución de la participación política y electoral en las democracias de América Central .....	10
4. Ciudadanía y participación política y electoral en América Central .....	20
<b>CAPÍTULO 2:</b>	
<b>Participación electoral en América Central: Análisis de los datos estadísticos</b> .....	32
I. Descripción de la metodología utilizada .....	33
II. Análisis de las variables socio-demográficas por país .....	34
1. La evolución de la participación electoral en función de la edad .....	35
2. La evolución de la participación electoral en función del patrón generacional .....	40
3. La evolución de la participación electoral en función de la edad y sexo .....	43
4. La evolución de la tasa de participación electoral por zona rural/urbana .....	45
5. Análisis estadístico de la “Tasa de Participación Electoral (TPE)” a partir de variables sociodemográficas .....	47
III. Conclusiones .....	57
IV. Bibliografía .....	60
<b>CAPÍTULO 3:</b>	
<b>A modo de conclusión: Veintidós pistas y un desafío para mejorar los niveles y la calidad de la participación electoral en América Central</b> .....	61
I. Recomendaciones sobre el registro de ciudadanos y electores y el mejoramiento de los censos electorales .....	61
II. Recomendaciones sobre educación ciudadana, pedagogía democrática y campañas para promover la participación .....	65
III. Recomendaciones sobre los sistemas de partidos, partidos y liderazgos .....	67
IV. Recomendaciones sobre la organización de la elección y las normas electorales .....	70
V. Bibliografía .....	77
VI. Anexos .....	84

# INTRODUCCIÓN

Después de años de inestabilidad y dictaduras, el retorno de elecciones libres y justas en América Latina generó expectativas sobre una posible ola regional de entusiasmo con los procesos democráticos. Varias generaciones de electores que habían perdido el derecho a votar, pudieron regresar a las urnas. Quienes nacieron durante los gobiernos de facto pudieron expresar sus preferencias políticas por primera vez, y quienes nacieron en los primeros años de esta nueva época, pudieron imaginar con toda libertad el día en que pudieran votar.

Sin embargo, el entusiasmo que acompañó el periodo de restitución de la democracia en los países de la región no se tradujo, contrario a lo esperado, en niveles muy altos de participación ciudadana. De hecho, al comparar la participación electoral en Latinoamérica con la de otras regiones de mundo, se concluye que el promedio regional no es bajo, pero tampoco es muy alto (Mateo Díaz y Payne 2007, p. 250).

Los estudios sobre el tema revelan que existe una tendencia progresiva en la región que muestra un declive importante en la participación electoral (Mateo Díaz y Payne 2007: 253). En un periodo de veinte años, la tasa de participación media en elecciones presidenciales de los países de la región perdió alrededor de 5 puntos porcentuales, pasando de aproximadamente 75 por ciento a un poco menos de 70. Esta baja fue aún más notoria en elecciones legislativas, donde el promedio regional pasó del mismo 75 por ciento a menos de 65, una caída de 10 puntos porcentuales.

Esta disminución concuerda con la persistencia, a lo largo del periodo, de una desilusión bastante generalizada de la ciudadanía con la democracia (PNUD 2002, p. 27). Después de más de veinte años de elecciones libres y justas, el apoyo regional a la democracia no mejoró (Lagos 2008), y si se comparan estas cifras con las de otras regiones con democracias también jóvenes, se puede notar que las cifras promedio de América Latina son menores (Lagos 2003).

Aunque la participación electoral es un fenómeno fundamentalmente individual, los estudios plurinacionales generalmente usan a los países como unidad de análisis. Hasta el momento, casi todos los estudios a nivel individual han estado limitados al análisis de casos únicos. Los estudios plurinacionales han permitido establecer que la participación electoral es más alta en países con voto obligatorio, con sistemas de representación proporcional, con parlamento unicameral, donde no hay multiplicidad de

partidos políticos, donde la competencia entre los partidos es más estrecha, entre otros. Por otro lado, los estudios de nivel individual han permitido concluir que la participación electoral está relacionada positivamente con el nivel socioeconómico y educativo de los votantes, y con su edad.

Los pocos estudios que exploraron el tema en América Latina son a nivel plurinacional (Smith 2005; Fornos et al. 2004, Pérez Liñan 2001, PNUD 2002). A partir de estos estudios, muchas preguntas quedaron aun sin respuesta, especialmente a nivel individual. Algunas de estas preguntas son: ¿Quiénes están inscritos en el registro electoral? ¿Hay sectores en la sociedad que están subrepresentados en el registro? ¿De los que están inscritos en el registro, quiénes votan y quienes no votan? ¿Existen diferencias entre hombres y mujeres, entre los distintos grupos de edad, entre los ciudadanos de zonas rurales y urbanas? ¿Existe alguna relación entre estos factores y la caída de la participación electoral en los últimos 20 años?

Las encuestas de opinión pública plurinacionales (Latinobarómetro, World Values Survey, Comparative Study of Electoral Systems, etc.) son un excelente punto de partida para este tipo de investigación. Desafortunadamente, la información que estos estudios revelan no es suficiente para explicar cabalmente los factores que influyen en la participación electoral. Esto se debe a que las muestras nacionales no cuentan con una cantidad suficiente de personas para establecer el perfil de los y las votantes. Asimismo, los votantes aceptan más fácilmente participar en aquellas encuestas y por lo tanto las encuestas suelen sobreestimar la tasa de participación electoral (hasta por 15-20 puntos porcentuales). Por los motivos mencionados, con datos de opinión pública es muy difícil poder estimar con un nivel de confianza preciso la tasa de participación teniendo en cuenta indicadores sociodemográficos.

Una modalidad que podría ser más adecuada para contestar las preguntas identificadas anteriormente sobre los factores sociodemográficos que influyen en la participación electoral es el análisis de información extraída directamente de los registros nacionales de electores, donde se identifica quiénes votaron y quiénes no. Asimismo, una comparación longitudinal de los registros permitiría establecer cómo los cambios demográficos afectan la participación electoral.

Es precisamente por las razones previamente mencionadas que se diseñó el presente estudio, tomando como base información de la información recibida de cinco países de América Central: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Para cada país se recopiló información sobre la participación electoral teniendo en cuenta indicadores sociodemográficos tales como: el sexo, la edad, el grupo generacional, el nivel de alfabetización, población rural versus urbana, estado civil, nivel socioeconómico, densidad poblacional, entre otros.

Todo esto con el fin de establecer un perfil socio-demográfico de los electores y electoras de América Central que, a la luz de los factores estructurales de los distintos sistemas electorales, permita elaborar recomendaciones para impulsar participación electoral de los votantes en la región.

# CAPÍTULO 1

## Participación política y electoral en las democracias de América Central a inicios del siglo XXI

*Salvador Romero Ballivián\**

### 1. Introducción

La participación política y electoral, asunto decisivo en las democracias, constituye uno de los campos privilegiados de estudio de la ciencia política y de la sociología política. Es un área vasta que incluye desde la inscripción de los ciudadanos y su asistencia a las urnas hasta la elaboración de las planillas partidarias para concurrir a las elecciones. Esta investigación se centra fundamentalmente en el registro y participación ciudadana en las elecciones en América Central y acompaña el extenso análisis empírico realizado por François Gélinau y José Ángel Garzón Mora en el capítulo 2.

Este trabajo ofrece una síntesis de los principales elementos teóricos que explican la participación política. Luego se centra en las tendencias y la evolución de la participación política y electoral en América Central en las últimas décadas, mostrando los avances y los límites en los progresos. Finalmente, aborda el vínculo entre participación política y ciudadanía en las democracias centroamericanas en los primeros años del siglo XXI.

---

Boliviano. Doctor en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París. Entre los principales cargos que desempeñó están la presidencia de la Corte Nacional Electoral de Bolivia; la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz; la dirección del Instituto Nacional Demócrata en Honduras. Ha dictado clases en las principales universidades de Bolivia. Actualmente es director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Ha publicado numerosos libros y artículos sobre asuntos políticos y electorales en más de una quincena de países de América Latina y Europa.

## 2. Breve introducción teórica a la participación política y electoral

La participación política y electoral ha sido objeto de una amplia, rica y sólida literatura, alimentada desde vertientes distintas, a menudo complementarias si se desea una aproximación matizada a un tema con múltiples aristas (Lehingue, 2011). La escuela de geografía electoral, fundada a principios del siglo XX con los trabajos de André Siegfried y con una fructífera herencia en Francia, señaló la importancia de la historia y de las características sociales y culturales de las regiones. Los enfoques sociológicos y psicociológicos tuvieron sus centros en las universidades de Columbia con la veta abierta por Paul Lazarsfeld antes de la II Guerra Mundial, y de Michigan, después de esa Guerra, de la mano de Angus Campbell, Philip Converse, Warren Miller y David Stokes. Mostraron la relevancia de la pertenencia a los grupos sociales y el peso de las identificaciones partidarias. La aproximación a la participación electoral a partir de una racionalidad económica se desprendió de la obra de Anthony Downs y conoció una influencia creciente a partir de la década de 1970. Subrayó los cálculos individuales en función del costo y beneficio a la hora de participar. El objetivo de esta sección no es reseñar los aportes específicos de cada corriente ni sus desarrollos actuales, sino destacar de manera sucinta los principales hallazgos de esa suma de investigaciones y procurar establecer la lógica general de la participación electoral, para luego confrontarla a la realidad centroamericana.

Desde temprano, las investigaciones descubrieron que la participación no es constante ni se distribuye por igual en toda la población. Varía según criterios demográficos (edad, sexo, etc.), sociales y culturales (clase social, nivel educativo, área de residencia, adscripción étnica, religión, socialización familiar, etc.), políticos (tipo de elección, interés por la política, militancia o identificación partidaria), jurídicos (obligatoriedad del voto, condiciones de inscripción), etc. Comprobaron, asimismo, que más allá de las especificidades de los contextos, muchas pautas encontradas en las primeras pesquisas se aplicaban a situaciones muy diferentes y resistían bien el cambio de las coyunturas.

Esta amplia gama de criterios por los cuales puede analizarse la participación política y electoral ofrece un cuadro complejo. Sin embargo, la mayoría de las investigaciones confirman la premisa básica que la participación política y electoral se asocia con el grado de integración en la sociedad: cuánto más fuerte es, más probabilidades de participar en asuntos públicos y políticos, y asistir a votar; a la inversa, a menores vínculos con la sociedad, menguan las probabilidades de acudir a sufragar. En claro, los ciudadanos activos en las esferas públicas, sociales, económicas, políticas, ya sean locales o nacionales, o integrantes de grupos que demandan compromisos fuertes pero no excluyentes, poseen más posibilidades de intervenir electoralmente que quienes tienen menos contactos de esa naturaleza. Por supuesto, una afirmación tan general requiere matices cuando se pasa a los casos concretos, tanto más que algunas variables pueden reforzar sus efectos y otras contraponerlos.

Esta introducción busca ilustrar esta dinámica general de la participación política y electoral, así como señalar algunos de sus límites. No aborda el caso centroamericano, considerado en las secciones siguientes.

Desde los parámetros demográficos, la participación por edad esboza una figura de cúpula acebollada: baja en los años juveniles aunque los debutantes pueden tener niveles fuertes de asistencia electoral, aumenta hasta la cúspide en la edad madura y decrece en la tercera edad (Percheron, 1989: 237 – 244).

La inestable inserción juvenil en la sociedad se refleja en una participación menor. Los jóvenes tienen dificultades de entrada al mercado laboral o a los servicios económicos, participan menos en organizaciones estructuradas, su situación familiar suele encontrarse en transición. El progresivo ingreso en la vida económica activa, la diversificación de los grupos de sociabilidad, el establecimiento de vínculos con sindicatos, partidos, asociaciones y la formación de una familia (la participación electoral aumenta entre los casados o convivientes, disminuye entre solteros y viudos) favorecen la participación. A medida que estos factores declinan, cuando los ancianos se retiran a un mundo más reducido, de preocupaciones y ambiciones menores, agravadas por el impacto de las limitaciones físicas, su participación política conoce un destino similar.

La división por género ofreció al principio la imagen de hombres participativos. La tradicional división de roles, con los hombres ocupándose de los asuntos públicos, dotados desde antes del derecho al voto, y las mujeres del ámbito doméstico, tuvo su traducción práctica en mayores niveles masculinos de inscripción en los padrones y de participación en la jornada electoral. Ese reparto no es inmutable: en numerosos países, a medida que las mujeres aumentan su presencia en escuelas, universidades, centros de trabajo y espacios de decisión pública, modifican las pautas culturales, recortan brechas e incluso superan a los hombres en índices de participación (Mayer, Perrineau, 1992).

La participación varía igualmente en función de las características sociales. Habitualmente, los sectores con mejor nivel de vida y con mayor nivel de instrucción —dos variables con una correlación estrecha— son los más participativos. Ambos rasgos facilitan vínculos regulares, diversos y frecuentes con el tejido institucional y con las distintas esferas de la actividad pública, propician el seguimiento de las peripecias de la coyuntura política, y por lo tanto incrementan la probabilidad de participar en los comicios. En los grupos más desaventajados, el juego partidario y político se percibe distante, la relación con el Estado es más esporádica.

El área de residencia es importante. En América Latina, las personas que viven en áreas urbanas participan más, en tanto que las de áreas rurales tienden a sufragar menos. En las capitales y las ciudades, la actividad política se despliega intensa, los medios ofrecen una cobertura continua de informaciones políticas, el Estado se encuentra muy presente y en condiciones de ofrecer todo tipo de servicios, incluyendo facilidades para obtener documentos de identidad y para votar; los ciudadanos tienen mejores oportunidades para integrarse en los principales circuitos económicos, sociales y políticos del país. Por el contrario, en las regiones rurales, disminuyen esas características que favorecen la posibilidad de inscribirse y de sufragar. De manera adicional e importante, en regiones rurales influye la sobrerrepresentación de los indígenas: la secular exclusión que han sufrido, las menores tasas de educación e ingreso, a veces la menor familiaridad con el español, el idioma del Estado y de la política, acentúan la abstención.

Los elementos señalados han descrito el impacto de las variables sociológicas que, a menudo, mantienen sus patrones de distribución aunque se modifiquen los porcentajes de participación electoral, cuya evolución, las alzas y bajas entre comicios, responden fundamentalmente a variables políticas. La participación política también depende de manera directa de factores políticos. Como principio, las probabilidades que los electores acudan a sufragar se relacionan con la importancia de los comicios en la política del país. En ese sentido, en América, continente dominado por el presidencialismo, las elecciones presidenciales marcan el pico de la participación electoral; en Europa, ese sitio le corresponde

a las legislativas. Otras elecciones, legislativas o locales de diferente nivel, tienden a movilizar menos al electorado. No se trata de una regla absoluta: según la coyuntura, elecciones no presidenciales pueden quedar revestidas de fuerte importancia y concitar una elevada participación electoral.

En la misma línea, comicios en ambientes de polarización o de percepción que pueden marcar un realineamiento durable de las políticas públicas o del sistema de partidos, generan una masiva movilización; por el contrario, elecciones con una carga atenuada de conflicto, atraen menos. Una elección con un sistema partidario competitivo y abierto a múltiples alternativas ideológicas, tiene más opciones de registrar altas tasas de participación que otra excluyente o que una en la cual una fracción de las fuerzas políticas opta por retirarse. La confianza en las autoridades electorales puede convertirse en una variable crítica, sobre todo si la ciudadanía duda que la proclamación de los resultados se ajuste a la realidad de las urnas. Asimismo, juega el momento del ciclo político: los comicios locales al inicio de una gestión gubernamental llaman menos la atención del electorado, que acaba de expresarse sobre el destino de la presidencia, que los de medio mandato.

La participación electoral es tributaria de otras reglas del juego, como las facilidades o dificultades para inscribirse, el deber del registro y del sufragio, y no menos importante, si dicha obligatoriedad se acompaña de un régimen de sanciones efectivamente impuesto. El voto como un deber ciudadano, acompañado de sanciones en caso de incumplimiento, pareciera asociarse con una participación mayor, aunque los datos no establecen tendencias inequívocas (Fernández, Thompson, 2007: 259 – 260).

Por último, la cultura y la historia política permean la participación electoral. Los países, o las regiones o grupos sociales dentro de un país, moldean culturas políticas proclives o indiferentes a la participación política y electoral. Ciertos países se esfuerzan por convertir las elecciones en una escuela de ciudadanía, las revisten de solemnidad, las exaltan como el espacio público y común para decidir el destino nacional bajo parámetros respetados por todos los actores, en un proceso de reglas claras y resultados aceptados (Deloye, Ihl, 2008: 37 – 44). Las elecciones quedan rodeadas de un halo de legitimidad que alienta la participación. La participación puede ser menor en países donde la historia política está marcada una tradición de elecciones poco pluralistas, de tergiversación de la voluntad popular o de mascarada sin relación con la asignación real del poder.

### **3. Tendencias en la evolución de la participación política y electoral en las democracias de América Central**

#### **a. Los progresos: más y mejores procesos electorales**

Hoy, en América Central, se vota más y se vota mejor que hace tres décadas, cuando comenzó la transición a la democracia, cuando la región se integró con algún retraso y cerrando violentas guerras civiles, en la “tercera ola de la democracia” (Huntington, 1996), que supuso reencontrar experiencias democráticas, aunque las tradiciones nacionales eran desiguales y, a menudo, de calidad mediocre (cf. Hermet, 1993).

En efecto, se han ampliado los cargos públicos elegidos con el sufragio directo de la ciudadanía. Ya no se disputa únicamente la Presidencia. Los electores han recibido la posibilidad de escoger de manera

directa a las autoridades locales o municipales, a veces, como ocurre en El Salvador o Nicaragua, en comicios en fecha separada; también a los parlamentarios, como en Honduras, donde incluso pueden escogerlos en las listas de varias organizaciones, en una boleta separada de la presidencial. El propósito declarado de las nuevas leyes fue reforzar el poder de los ciudadanos, mejorar la representatividad de los parlamentos y de las alcaldías, facilitar la renovación partidaria, ampliar la base de la democracia. Sin embargo, como en otros países latinoamericanos, algunas reformas se adoptaron sin un diagnóstico o un balance exhaustivo de los sistemas electorales o de los sistemas de partidos que se buscaba cambiar (Tuesta Soldevilla, 2005: 73). La pertinencia de algunas innovaciones es aún controvertida, pues no siempre abonaron para la construcción de un sistema de partidos estructurado o incluso alimentaron rivalidades dentro de las mismas organizaciones, que acentúan el desprestigio de los partidos (cf. Nohlen, 1994: 276 – 278).

Asimismo, el referéndum, el instrumento simbólico de la democracia directa, se abrió paso progresivamente, con experiencias en Costa Rica, Panamá y Guatemala, aunque El Salvador, Honduras y Nicaragua son, junto con México, los únicos países latinoamericanos sin referendos en el siglo XX y XXI (Welp, 2010: 29). Su introducción fue alentada para aumentar la participación ciudadana, enfrentar los problemas de gobernabilidad o la crisis de representación. Ciertamente, amplía la ventana de oportunidades de participación pero en contraste con las primeras expectativas, el balance es modesto (Zovatto, 2008: 262 – 287), cuando no polémico, en especial si el Poder Ejecutivo lo convoca y pone en la balanza sus recursos e influencias para vencer. En comparación con la zona andina, América Central ha procedido de manera parsimoniosa y eludido el referéndum de revocatoria de mandato, contemplado sólo en Panamá para diputados y corregidores.

Se vota en más procesos electorales y con franjas cada vez más amplias de la ciudadanía; igualmente, se vota en mejores condiciones, al punto que los criterios básicos de elecciones limpias, libres, principal medio de acceso a cargos públicos, se encuentran cumplidos. Un indicador es suficiente para demostrarlo: el índice de democracia electoral elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha progresado en América Latina de 0.28 en 1977 a 0.86 en 1990 y 0.96 en 2008, siendo 1 la máxima calificación (PNUD / OEA, 2011: 65).

Los progresos en la transparencia y acceso a la información sobre los procesos electorales representan un cambio fundamental en la manera cómo vota América Central, una región que desde la instauración de las Repúblicas proclamó la soberanía popular como principio de legitimación del poder e hizo de las elecciones el instrumento de asignación del poder, pero que a la vez fue infiel a su propio ideario, alimentando su historia con golpes de Estado, guerras civiles, rebeliones, elecciones de candidatura única y fraudes electorales que alimentaron la violencia, el resentimiento o el escepticismo. En el siglo XX, El Salvador conoció todas y cada una de esas situaciones (Artiga: 283 - 286). Una de las herencias más nocivas de algunos de los autoritarismos centroamericanos fueron las farsas electorales para darse una fachada de legalidad pues debilitaron la asociación espontánea entre elecciones y democracia. Incluso cuando se desarrollaban con periodicidad, como en Nicaragua o Guatemala, raras veces servían para “resolver el conflicto político y llevar al poder a los gobernantes; tampoco eran un medio de expresión de las preferencias políticas, ni un mecanismo de control de los gobernados sobre sus gobernantes” (Loeza, 2008: 87). La frase, pensada para México, valió tanto o más para América Central en las décadas anteriores a la democratización.

Si aproximadamente dos tercios de los comicios entre 1900 y 1980 no fueron competitivos, de 1980 a 2000, las elecciones competitivas bordearon los cuatro quintos (Lehoucq, 2004: 18). Hoy, la mayoría de los procesos electorales avanza o se ciñe a la célebre fórmula de Adam Przeworsky: “certeza de las reglas e incertidumbre de los resultados”, superando las épocas en las cuales los comicios, si existían, tenían un sello excluyente y viciado, con ganadores y perdedores definidos de antemano. Aún más, ateniéndose a los marcos institucionales, las autoridades electorales y los sistemas políticos centroamericanos consiguieron administrar la prueba de resultados muy ajustados, “cuando la democracia se pone verdaderamente a prueba” (Ramírez, 2014). Fueron reñidas la presidencial de Costa Rica en 2006 (Bou, 2008: 39 – 59), y sobre todo la segunda vuelta de El Salvador en 2014, con apenas 0.2 puntos entre el FMLN y ARENA.

Los progresos no están exentos de sombras que evidencian los fundamentos a veces frágiles de la construcción democrática (Lehoucq, 2013: 12). Las misiones internacionales de observación electoral señalaron que en Nicaragua, en la municipal de 2008 y en la reelección de Daniel Ortega en 2011, se produjeron “situaciones preocupantes que indican la necesidad de una acción rápida de parte de las autoridades” (Misión de Acompañamiento Electoral de la OEA, 2012: 11) o mencionaron que las prácticas de las instituciones y del organismo electoral condujeron a un “retroceso en la calidad democrática del proceso electoral por la escasa transparencia y neutralidad” (Misión de Observación Electoral UE, 2012). De manera más acotada, la elección de 2009 en Honduras, a los meses del derrocamiento del presidente Manuel Zelaya, se organizó en un ambiente de libertades recortadas si bien los datos de la jornada electoral correspondieron a las preferencias del electorado y ellos condujeron a una alternancia partidaria en el poder (Taylor – Robinson, 2011: 370).

Señalada la salvedad, en el proceso de mejoría, los organismos electorales dejaron de ser los dóciles mecanismos de la reelección oficialista que pudieron ser antes de la transición democrática, e incluso evolucionaron de composiciones de lógica partidista a otras de mayor autonomía (Aquino, 2014: 87 - 106). Adquirieron más independencia, imparcialidad y profesionalismo, lo que beneficia la calidad electoral y, a más largo plazo, contribuye a fortalecer la democracia (Hartley, Mc Coy, Mustillo, 2009: 15 – 40). La evolución fue posible gracias a cambios jurídicos o ajustes institucionales, a veces logrados en negociaciones entre el gobierno y las oposiciones, facilitados por el mal recuerdo de los regímenes militares, los acuerdos de paz que cerraron las guerras civiles y por la caída del sistema soviético, que revalorizaron el papel de las instituciones y de las concepciones más procedimentales de la democracia, atentas a los equilibrios y separación de poderes, el respeto de la legalidad, las garantías ciudadanas. Merced a estas transformaciones, muchos países tuvieron recién en la década de 1980 o 1990 la primera alternancia pacífica entre oficialismo y oposición de su historia.

Aún así, en términos de confianza ciudadana en la limpieza de las elecciones, el escenario aparece contrastado. Según Latinobarómetro, la confianza en la limpieza de las elecciones, para una media continental de 44% en 2009, los panameños, costarricenses y salvadoreños se situaban por encima del promedio; en la figura contraria aparecían nicaragüenses, guatemaltecos y hondureños. La confianza parece vincularse con composiciones no partidistas de los tribunales electorales, probadas a lo largo de varias elecciones, o con alternancias políticas claras, como la salvadoreña de 2009, que daban fe de la imparcialidad de los organismos electorales.

## b. Los progresos: una mayor y mejor participación política y electoral, hacia una representación más plural

En 30 años, entre mediados de la década de 1980 y los comicios de 2011 – 2014, el cuerpo electoral centroamericano se ha ampliado; de hecho, se duplicó con holgura. De algo más de 12 millones de inscritos, pasó a 27 millones (cuadro 1)<sup>1</sup>.

**Cuadro 1**  
**Evolución del número de inscritos y de votantes en América Central 1985 – 2014**

PAÍS (primera y última elección considerada)	INSCRITOS (elección presidencial, primera y última elección considerada)		VOTANTES (elección presidencial, primera y última elección considerada)		INCREMENTO DE INSCRITOS (primera columna) y de votantes (segunda columna) entre la primera y última elección (en porcentaje)	
Costa Rica (1986-2014)	1.486.474	3.078.321	1.261.300	2.099.219	107	66.4
Panamá (1994 - 2014)	1.499.848	2.457.401	1.105.388	1.886.308	63.8	70.6
El Salvador (1994 - 2014)	2.700.000	4.955.197	1.431.035	2.741.074	83.5	91.5
Honduras (1985 - 2013)	1.901.757	5.355.112	1.597.841	3.275.346	181.5	104.9
Nicaragua (1990 - 2011)	1.752.088	4.328.094	1.419.384	2.631.087	147	85.3
Guatemala (1985 - 2011)	2.753.572	7.340.841	1.657.823	5.022.964	166.5	202.9

Fuente: Portal de IDEA Internacional y portales de los organismos electorales para los datos recientes

Sin duda, el impulso mayor del crecimiento de los censos electorales proviene de la transición demográfica. A pesar del descenso de la tasa de fecundidad latinoamericana (de 5.9 hijos por mujer en el quinquenio 1960 – 1965 a 2.3 para el período 2005 – 2010), América Central, como el resto del Continente, tiene un sostenido aumento de población. Cada proceso electoral incorpora un significativo grupo de jóvenes que participan por primera vez. En El Salvador, en la presidencial 2014, el segmento 18 – 23 años compuso el 15.1% del padrón (una cifra alta pero que subestima la proporción de ese estrato en la población, que llega al 19%, por las dificultades de la depuración de los listados electorales). La llegada masiva de jóvenes modifica también el perfil del censo, que refleja la nueva realidad demográfica, de países más urbanos y más educados.

<sup>1</sup> Para Panamá se toma la elección de 1994, la primera liberada de la tutela militar; para El Salvador, la de 1994, la primera luego del acuerdo de paz y con participación de la antigua guerrilla, aunque en 1985 y 1989 hubo alternancia de partidos; para Nicaragua, la de 1990, la primera tras el final de la guerra civil. Tanto en Panamá como en Nicaragua, hubo procesos electorales en la década de 1980.

Quedan por indagar los impactos que provocan los incrementos tan acelerados del padrón en la política centroamericana: en los modos de relacionamiento entre candidatos, partidos y ciudadanos, en los estilos de campaña, en la naturaleza de las ofertas, etc. Sin ánimo exhaustivo, es probable que el recurso cada vez más frecuente de los partidos a los medios de comunicación en las campañas responda a la tendencia global de fondo (cf. Sartori, 1999), y a la imposibilidad de llegar al electorado con las viejas técnicas y tácticas, adaptadas a poblaciones reducidas, impregnadas de lazos de socialización tradicional y comunitaria. Es igualmente probable que los remezones en los sistemas de partidos se asocien con la acelerada renovación del cuerpo electoral pues importantes segmentos juveniles carecen de identificación con los partidos tradicionales y se abren a nuevas fórmulas. Por ejemplo, el nacimiento del Partido Anticorrupción en la presidencial 2013 en Honduras llevó una nítida marca juvenil. Asimismo, la merma de la participación puede vincularse con estos cambios pues los jóvenes asisten a las urnas menos que el promedio.

Empero, hay más que un aumento en las cifras debido a la transición demográfica. Con el retorno a la democracia, los Estados centroamericanos hicieron un esfuerzo serio, en la mayoría de los casos el primero en su historia, para convertir el derecho teórico al sufragio universal en una realidad concreta, con políticas de Estado para documentar a la población, con la consecuente ampliación de los censos electorales y la aproximación de la población en edad de votar a la población efectivamente documentada y registrada. Las cifras demuestran el avance.

El derecho político a la participación y los mecanismos efectivos para ejercerlo progresaron en América Central. Se redujo la edad mínima para ejercer el derecho al voto de 21 a 18 años. Nicaragua la estableció desde los 16, en el contexto de la guerra civil (1983), en la cual miles de combatientes eran adolescentes.

Alrededor del cambio de siglo, la legislación contempló progresivamente la votación de los ciudadanos residentes en el exterior, en lo que se consideró una ampliación de la frontera democrática y una respuesta a la globalización, dejando atrás las razones puntuales por las cuales algunos Estados lo adoptaron a fines del siglo XIX o principios del siglo XX (IDEA / IFE, 2008). Los primeros resultados prácticos fueron limitados, con tasas bajas de inscripción y escasa movilización el día de la elección, a contramano de las esperanzas o temores finalmente desmedidos de sus partidarios o detractores, en especial en los países con importantes diásporas. Si las estimaciones habituales cifran en un millón a los hondureños en Estados Unidos, en 2013 sufragaron apenas 3.096 de los 46.331 registrados, lejos del departamento menos poblado del territorio continental, Gracias a Dios y sus 22.309 electores que acudieron a votar, sobre 34.447 registrados.

Más allá de los cambios legales, un intento, desigual según los países y variado en los públicos a los cuales se apuntó, alentó la participación y la inclusión política de actores históricamente marginados del espacio público: mujeres, poblaciones indígenas, personas con discapacidad física, entre otros.

Hubo un notable esfuerzo para mejorar el registro de las mujeres en los censos electorales e incrementar la asistencia electoral. Trabajaron en esta dirección, a menudo de manera coordinada, los organismos electorales, partidos, organizaciones no gubernamentales, movimientos de mujeres y agencias de cooperación internacional. Las mujeres centroamericanas pasaron de una posición minoritaria en los listados electorales a ser la mayoría, en consonancia con la realidad demográfica (Llanos, Sample,

2008: 15). Para la elección inaugural del sufragio femenino, en 1956, las hondureñas constituían apenas 41.4% del censo (Villars, 2001: 401); en 2013, eran 50.8%. La excepción de Guatemala se subsanó en la presidencial de 2011: las mujeres constituyeron en esa oportunidad el 50.9% del registro. El recorrido de América Central recuerda el europeo y norteamericano de la post segunda guerra mundial, cuando las mujeres pasaron a inscribirse más, a votar igual o más que los hombres. A título de ejemplo, en Canadá, la participación femenina superó a la masculina en los comicios de 1988, casi siete décadas después de haber conquistado el derecho al sufragio (Jenson, 2013: 277 – 278). La evolución latinoamericana se dio de manera más acelerada, probablemente por ese voluntarismo, en tanto que en los países más desarrollados, coronó una trayectoria más espontánea, menos inducida, por lo tanto, más lenta.

Las capitales y las principales ciudades, donde crecen las oportunidades socioeconómicas, educativas, culturales y políticas para las mujeres, encabezan el movimiento. En las zonas rurales, donde persisten pautas de comportamiento más tradicionales, se constatan rezagos. Ese contraste se inscribe en una historia larga: así, en Guatemala, cuando se abrieron las puertas políticas a mediados del siglo XX, el resquicio fue aprovechado por las ciudadinas, mientras que los “cambios apenas llegaron a las campesinas, indígenas y mujeres del área rural, cuyas vidas siguieron marcadas por el trabajo duro y la exclusión” (Monzón, 2011: 154). Costa Rica ofrece un ejemplo estadístico en el siglo XXI, con San José como el área con mayor proporción de mujeres registradas mientras que las áreas rurales menos desarrolladas figuran en el opuesto (Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica, 2009: 17 - 21).

Por esa razón, la prioridad apunta ahora a promover la participación en asuntos públicos y en espacios de decisión. La atención se centra en la obtención de cargos electivos con las cuotas femeninas en planillas (Archenti, Tula; Bareiro, Torres, 2009; IDEA, 2002). Éstas han probado su eficiencia, en la medida que la legislación sea clara, precisa y con instrumentos para garantizar su cumplimiento o que ciertas instituciones como las electorales dotadas de poderes reglamentarios asuman un papel proactivo. América Central ocupa una posición interesante. En 2014, la media de 25.2% de mujeres congresistas en América (porcentaje superior al promedio mundial), es rebasada en Nicaragua, Costa Rica, El Salvador y Honduras. La situación se muestra crítica en Guatemala y en Panamá, país en el cual el porcentaje de parlamentarias se estancó desde 1994 por debajo de 10%, y los partidos “parecen ignorar el espíritu y la letra del sistema de cuotas del país –y aún sus propias reglas internas” (Jones, 2010: 286).

Empero, las cuotas atacan más las consecuencias que las causas de la discriminación femenina (Fernández, 2010: 108). En Costa Rica, la legislativa de 2014 mostró que los partidos aún privilegian a los hombres como cabezas de lista, lo que disminuye la presencia de las mujeres, incluso con un sistema de paridad y alternancia en las listas, si el voto se fragmenta y dispersa entre varios partidos. Aún más, apenas desaparece la imposición de las cuotas, como en el caso de los cargos uninominales para alcaldías propietarias e intendencias, la presencia de las mujeres en las candidaturas se reduce drásticamente (Zamora, 2009: 430 – 432). De hecho, las alcaldías dirigidas por mujeres representan en la región centroamericana, en el mejor de los casos, algo más de un décimo (PNUD, 2014: 77). Probablemente el mayor desafío venidero sea encontrar mecanismos para lograr una mejor presencia femenina en el poder local. En los otros Poderes, también se producen progresos con pasos modestos, a veces, acelerados en otras oportunidades: las mujeres alcanzan magistraturas titulares en las Cortes Supremas y las designaciones en el Ejecutivo van más allá de las “carteras tradicionales” (Torres, 2010: 55).

En el caso de los pueblos indígenas, los sistemas políticos sintieron la inevitable tensión entre la visión de una ciudadanía abstracta de iguales y otra fundada en el reconocimiento de derechos colectivos para grupos dotados de una identidad común. Esta contraposición, una línea fuerte del debate mundial de la filosofía y la sociología políticas (Weistock, 1999: 450 – 461), adquiere relevancia en América Latina. Si la concepción multicultural lleva ventaja, en América Central los pasos han sido, en general, tímidos, sin designaciones mediante usos y costumbres como en México, o escaños especiales, como los incorporados en la Constitución de Colombia de 1991, innovadora en ese campo, próximo de la vertiente participativa de la democracia (Murillo, Sánchez, 1993: 105 – 107). En Guatemala, las consultas a pueblos indígenas sobre concesiones a empresas para el desarrollo de proyectos mineros o hidroeléctricos, fueron organizadas por las mismas comunidades; los resultados, mayoritariamente desfavorables a los emprendimientos, fueron considerados no vinculantes por la Corte Suprema de Justicia (Mayén, 2013: 117 – 148).

Con todo, en “Costa Rica, Nicaragua y Panamá se ha producido un incipiente cuerpo de doctrina judicial en materia indígena” (Ávila, 2007: 107). Se crearon los primeros partidos dirigidos por indígenas. Si varios de ellos optaron por alianzas con formaciones de izquierda, algunos prefirieron postular indígenas a altos cargos electivos, plantear agendas propias, exigir el reconocimiento del carácter multicultural de las sociedades. Los resultados han sido limitados. En Guatemala, las condiciones para un movimiento exitoso parecían existir por la densa presencia indígena, las dramáticas heridas aún vivas de la guerra civil en las regiones rurales y el descontento amplio con el estado del país. Sin embargo, fracasó por la fragmentación sociopolítica del movimiento indígena, la ausencia de vínculos entre los candidatos y las organizaciones de base y de un lenguaje más aguerrido (Madrid, 2012: 147 – 152), sin olvidar la escasa politización de las identidades étnicas, otro factor decisivo en la cadena de triunfos de Evo Morales en Bolivia (Loayza, 2011).

Finalmente, para las personas con discapacidad, el esfuerzo apuntó a generar las condiciones mínimas para el ejercicio de los derechos políticos en la mayor igualdad posible. Se otorgaron facilidades de acceso a los recintos electorales, la puesta a disposición de materiales pertinentes (cerchas para no videntes, mamparas diseñadas para el voto de ciudadanos en sillas de rueda, etc.) o mecanismos para permitir el sufragio de electores que no pueden acudir a los centros de votación. A diferencia de las categorías anteriores, que podían abarcar conjuntos amplios de la población, se trata de alcanzar círculos reducidos para afianzar un modelo democrático inclusivo e igualitario, atento a la dignidad del ciudadano.

Empero no todas las legislaciones se encuentran en el mismo punto. Hay categorías privadas del derecho al voto. Militares y policías activos están marginados del censo electoral en Honduras, y el efímero debate sobre el tema en la presidencial de 2013 no colocó el tema en la agenda; en Guatemala, no votan aquellos con funciones asignadas en la jornada electoral. Con los progresos en la seguridad y la transparencia de la votación, tales restricciones parecen cada vez menos fáciles de justificar. En la presidencial de 2014 en El Salvador, por primera vez, sufragaron los policías asignados al cuidado de los recintos. La segunda mención corresponde a los detenidos, en especial sin sentencia firme, que confrontan dificultades de derecho y de hecho para participar en los comicios. El cerrojo se abre lentamente: en la presidencial de 2009, Panamá introdujo mecanismos para la votación en las cárceles, en la huella de la experiencia de Costa Rica que lo aplicó desde 1998, aunque la participación suele ser baja (Sobrado, 2007).

Como consecuencia de las evoluciones descritas, en los censos electorales centroamericanos figura la inmensa mayoría de la población, con una tendencia ascendente. El de Nicaragua (2006) incluía al 83.4% de los ciudadanos, el de Guatemala (2003) al 87.4% y el de Honduras (2012) al 91.3% (Instituto Nacional Demócrata / Hagamos Democracia, 2012: 24). Empero, la falta de registro no se encuentra distribuida aleatoriamente. Por ejemplo, en Guatemala, a principios del siglo XXI, era menor el empadronamiento de ciudadanos pobres, personas analfabetas e indígenas, habitantes de áreas rurales, (Sáenz de Tejada, 2005: 103).

Corresponde preguntarse cómo la subrepresentación de ciertos grupos en los censos afecta la relación con los partidos y organizaciones políticas, merma los niveles de integración de la democracia y sesga las políticas públicas, un asunto finalmente poco considerado o investigado. En efecto, es probable que los partidos y los gobiernos descuiden a los grupos sociales menos participativos por su escasa influencia en la definición electoral.

Las evoluciones descritas sobre la transparencia electoral, la evolución demográfica de los censos electorales, los esfuerzos de incorporación a una ciudadanía activa de sectores antes relegados, la consideración de las cuotas y otras medidas de acción afirmativa, transforman los rostros de la política centroamericana, más lentamente que en el sur, aunque en la misma dirección: los representantes se asemejan más a sus votantes que al comienzo de la transición democrática.

Cierto, aún es frecuente, como en Honduras, que el perfil típico de un parlamentario sea el de un hombre de 35 a 54 años con educación superior, capital político heredado de la familia, amplia trayectoria en el partido (PNUD, 2012: 132). Sin embargo, la presencia femenina se acrecienta y otros cambios, menos perceptibles a primera vista, también modifican la composición parlamentaria. Grupos más populares se abren campo entre las élites tradicionales, profesiones más variadas rompen la monotonía de los abogados, parlamentarios con menos recorrido político y sobre todo partidario, arrinconan a líderes con trayectoria. Quizá como sucedió antes en otras latitudes, el ejercicio regular del sufragio universal minimice el papel de las élites tradicionales a favor de clases medias y populares (cf. Garrigou, 2002: 283 – 297). Es probable que estas transformaciones se sientan con aún más fuerza en el nivel local, como ilustra el caso guatemalteco. Si la presencia indígena es escasa en el Congreso, su importancia crece en el campo municipal, en el cual se multiplican las candidaturas y los cargos obtenidos por indígenas, sobre todo en los departamentos de población maya (Grisales, 2005: 237 – 251).

El cambio de personal no implica en sí mismo el mejoramiento o el empeoramiento de la gestión pública o de las prácticas políticas, ni prejuzga sobre las orientaciones de las políticas estatales. De hecho, algunos autores subrayan que los problemas de la democracia no provienen necesariamente del lado de la representatividad, sino más bien, del diseño de políticas y de los mecanismos de toma de decisiones (Pachano, 2007: 154 – 157).

### c. Los límites de los progresos de la inclusión y la participación

Las secciones precedentes subrayaron los progresos centroamericanos en la participación política y electoral. Sin embargo, a principios del siglo XXI, aún persisten barreras y límites que la restringen. Conviene distinguir entre los problemas estructurales de aquellos con un carácter más coyuntural, lo que no implica necesariamente que sean más fáciles de resolver.

Numerosos países latinoamericanos construyeron Estados que enfrentaron complicaciones para asentar la soberanía en sus territorios, lo que se tradujo en una escasa presencia administrativa en regiones rurales o alejadas de las principales ciudades, abandonadas al dominio de élites que acumulaban el poder social, económico y político, o libradas a su propia suerte. De las muchas complicaciones que legó esa situación, la que tiene mayor relevancia para este análisis es que sectores numerosos de la población no se encontraban registrados por el Estado, en el mejor de los casos contaban con inscripciones en los libros de la Iglesia. Aquel marginamiento planteaba pocos problemas prácticos en el escenario político oligárquico y de voto censatario, reservado a las elites, o de voto controlado y encuadrado, y perturbado de manera esporádica por las rebeliones populares, seguidas a menudo de represiones feroces, como probó el destino de la sublevación de Farabundo Martí en El Salvador a finales de la década de 1920.

Sin embargo, cuando el juego político rompe las barreras estrechas y se funda sobre la participación del conjunto de los adultos, beneficiados con el sufragio universal, y en condiciones competitivas, se confronta la necesidad de garantizar la documentación, sin la cual no se puede asegurar que todos los ciudadanos participen aunque tengan el derecho teórico, ni tampoco elaborar un padrón electoral completo y confiable. Existen al menos dos áreas críticas: el registro civil y el sistema de identificación encargado de entregar tarjetas de identidad (los nombres de los servicios que se citan son genéricos).

Por un lado, el Registro civil tendría que inscribir todos los nacimientos y los fallecimientos de manera oportuna. Sencilla enunciación que esconde numerosas exigencias: contar con un servicio capaz de cubrir de manera permanente el territorio y no únicamente las zonas urbanas o regiones rurales densamente pobladas; disponer de funcionarios capacitados para inscribir sin o con mínimos errores; conservar un eficiente archivo de la información; garantizar que todos los sectores de la población realicen el trámite de manera fácil, sin barreras y obtengan rápidamente los certificados pertinentes.

Algunos Estados cumplen este desafío, en especial aquellos con poblaciones más homogéneas y territorios más compactos, o con una administración pública basada en un servicio civil preservado de los vaivenes de la política partidista, como Costa Rica (BID, 2010: 17 – 18). Otros han emprendido en los últimos años reformas jurídicas o programas especiales para superar estos problemas heredados desde el inicio mismo de la vida republicana y que se explicaban por las debilidades estructurales. Se esforzaron por cubrir los vacíos, en especial para el registro de poblaciones indígenas o de áreas rurales periféricas. A veces, el principio de confiabilidad debe hacer concesiones a la voluntad de inclusión: en efecto, para documentar a población que nunca había sido registrada, El Salvador, Honduras o Guatemala recurrieron a declaraciones juradas, que parten de la buena fe, pero que pueden ser imprecisas.

El problema, aunque atenuado, aún penaliza en áreas rurales aisladas, con escasos vínculos con el Estado central, como la Mosquitia hondureña y nicaragüense, el Darién panameño, o con relaciones traumáticas con el poder estatal, como las áreas indígenas en Guatemala, muy dañadas durante la guerra civil (incluso, en términos prácticos, en esa confrontación se quemaron, destruyeron o perdieron miles de registros de identidad). Igualmente persisten discriminaciones, como el registro “provisorio” de niños en Nicaragua si el padre no firma, en el caso de parejas que viven en unión libre. Como consecuencia, no todas las personas en edad de votar se encuentran registradas en los listados electorales.

En líneas generales, los países han resuelto muchas de las carencias de la documentación de su población y los servicios de registro civil funcionan mejor para las nuevas generaciones. De hecho, si en el mundo el 65% de los nacimientos son registrados, en América Latina el porcentaje trepa a 92% y en el área centroamericana, sólo Nicaragua queda por debajo con 85% (UNICEF, 2013: 40 – 43).

Por otro lado, el servicio de identificación tendría que entregar una cédula a todos los ciudadanos (previamente anotados en el registro civil) para que ellos se inscriban en el padrón o ejerzan su derecho al sufragio de forma automática, como ocurre en Honduras o El Salvador. Los retos se asemejan a los del servicio del registro civil aunque con un carácter menos apremiante, en especial por la menor necesidad de efectuar el trámite para obtener la cédula en los tiempos perentorios que suelen ser los del registro del nacimiento y por la posibilidad de tener un servicio un poco más centralizado. Sin embargo, nuevamente no todos los Estados consiguen que sus ciudadanos tengan el documento de identificación, siendo los más perjudicados, otra vez, los habitantes de áreas rurales con malos indicadores de desarrollo humano y relaciones esporádicas, a menudo impregnadas de desconfianza o temor, con los servicios públicos.

En algunos países, a esa exclusión de características estructurales, se añade otra ligada a la eficiencia: si una persona debe aguardar semanas o inclusive meses para recoger su documento, terminan acumulándose en las oficinas miles de cédulas que corresponden a igual número de ciudadanos que, en la práctica, ven mermado el derecho de la participación política. En Honduras, para las primarias de 2012, el Registro Nacional de las Personas estimaba en cerca de un millón las cédulas no reclamadas; hasta antes de la presidencial de 2013, cuando se realizó un esfuerzo significativo para una distribución institucional de los documentos, era frecuente que el Registro transfiriese a los activistas políticos centenares o miles de documentos para que ellos los entreguen a ciudadanos cansados de sus fallidos intentos para obtenerlos. Después de los comicios de 2009, un tercio de los jóvenes de 18 a 30 años, alegó que no votó por falta de identificación (Instituto Nacional Demócrata, 2011: 34 – 37).

La entrega de la cédula puede ser objeto de manipulaciones con sesgo partidario. Si bien no se cuantificó el alcance del problema, hubo denuncias en este sentido en los comicios nicaragüenses de 2011 (Misión de Acompañamiento Electoral OEA, 2012: 14 - 18). La ausencia de una burocracia, en el sentido weberiano del término (Weber, 1964: 174 – 178), puede llevar a exclusiones discrecionales de ciudadanos que simpatizan con las formaciones opositoras a las que controlan las instituciones responsables de proveer esos servicios. Por último, la entrega de la cédula de identidad al ciudadano constituye únicamente el paso inicial. La renovación del documento plantea asimismo desafíos. En El Salvador, sólo se puede sufragar con un Documento Único de Identidad (DUI) vigente: en la presidencial 2014, más de medio millón de personas en el censo tenían un DUI vencido, vale decir más de un décimo del total de inscritos. La caducidad del documento las excluía de facto de la posibilidad de votar. Sin duda, en ese grupo figuran fallecidos o

emigrantes, pero también ciudadanos potencialmente activos, y puede suponerse pertenecientes a los estratos menos favorecidos, o los que menos necesitan la cédula en la vida cotidiana.

#### 4. Ciudadanía y participación política y electoral en América Central

##### a. El declive de la participación electoral en América Central

En la participación política y electoral se juega uno de los temas centrales de la legitimidad de la democracia y de las autoridades, de los niveles y formas de exclusión o de inclusión del régimen. Su medición es un tema en apariencia sencillo. Es una facilidad engañosa, incluso en las democracias asentadas; las complicaciones se acentúan en América Central. No es lo mismo medirla con respecto a la población en edad de votar que con respecto a las listas de inscritos. Estas pueden acarrear diferencias con respecto al total de ciudadanos que podrían ejercer el voto, ya sea porque segmentos más o menos importantes se encuentran fuera del censo, o por el contrario, por problemas de actualización debidos a la deficiente depuración de fallecidos o emigrantes. Por ejemplo, en 2014 el padrón salvadoreño tenía casi un millón de ciudadanos adicionales a la estimada población en edad de votar. Por lo tanto, con frecuencia, las autoridades electorales señalan que, en realidad, la cantidad de electores en condiciones efectivas de ejercer el voto es mucho menor que la señalada en los censos, y por lo tanto, los niveles de participación más elevados. En Nicaragua en 2011, la brecha de la participación entre la cifra con respecto a los inscritos y aquella definida como “real” por las autoridades, fue mayor a veinte puntos (de 58% a 79%). El mismo cálculo fue realizado por el presidente del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador para la elección de 2014, con una distancia de aproximadamente diez puntos (declaración de Eugenio Chicas, “Votó el 54% del Padrón”, Prensa Gráfica 6 de febrero de 2014). Si bien el análisis tiene en cuenta estas dificultades metodológicas, se concentra sobre todo en los datos de la participación con respecto a los padrones por constituir la cifra de referencia más sólida pues las estimaciones de población, además de ser menos precisas, raras veces cuentan con información desagregada.

La participación electoral en las elecciones presidenciales de América Central y de manera más extensa, en América Latina, tiene una tendencia descendente desde el retorno a la democracia (CAPEL: 2007: 33). Los cuadros 2 y 3 ilustran la situación.

**Cuadro 2**

##### **Promedio de participación en elecciones presidenciales por década América Central (1980 – 2010)**

País	Década 1980	Década 1990	Década 2000	Década 2010	Promedio
Costa Rica	84.8	77.6	67	68.6	73.7
El Salvador		45.4	64.5	55.3	55
Guatemala	69.1	52.3	59.1	69.3	59
Honduras	80	68.6	56.2	61.1	65.8
Nicaragua		79	70.8	58	71.5
Panamá			74.9	75.4	75.1

Fuente: Elaboración propia con datos del portal de IDEA Internacional, y para los datos recientes, portales de los organismos electorales e Informes de las Misiones de observación internacional.

**Cuadro 3**  
**Porcentaje de participación en las elecciones presidenciales de América Central 1985 – 2014**  
**(primera vuelta en los casos correspondientes)**

<b>Presidencial Costa Rica</b>	<b>1986</b>	<b>1990</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>
Participación	84.8	81.8	81.8	70	68.8	65.2	69.9	68.2
<b>Presidencial Honduras</b>	<b>1985</b>	<b>1989</b>	<b>1993</b>	<b>1997</b>	<b>2001</b>	<b>2005</b>	<b>2009</b>	<b>2013</b>
Participación	84	76	65	72.2	64	55	49.8	61.1
<b>Presidencial Guatemala</b>		<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>	<b>2003</b>	<b>2007</b>	<b>2011</b>
Participación		69.1	56.4	46.8	53.7	57.9	60.4	69.3
<b>Presidencial Panamá</b>				<b>1994</b>	<b>1999</b>	<b>2004</b>	<b>2009</b>	<b>2014</b>
Participación				73.7	76.2	76.9	73.9	76.7
<b>Presidencial El Salvador</b>				<b>1994</b>	<b>1999</b>	<b>2004</b>	<b>2009</b>	<b>2014</b>
Participación				52.3	38.5	66.1	62.9	55.3
<b>Presidencial Nicaragua</b>				<b>1990</b>	<b>1996</b>	<b>2001</b>	<b>2006</b>	<b>2011</b>
Participación				81	77	75	66.7	58

Fuente: Elaboración propia con datos del portal de IDEA Internacional, y para los datos recientes, portales de los organismos electorales e Informes de las Misiones de observación internacional

Los cuadros 2 y 3 revelan el progresivo desapego de la ciudadanía frente a los procesos electorales. Las primeras elecciones marcan la época del “optimismo democrático”: luego de guerras civiles, gobiernos autoritarios, elecciones manipuladas, los ciudadanos recuperaron la posibilidad de expresarse libremente en las urnas y ver reconocidas sus preferencias, tanto en el escrutinio como en la instalación del gobierno escogido. La asistencia a las urnas fue muy importante.

El “optimismo democrático” llevó a muy amplios sectores de la ciudadanía a ejercer el voto, ilusionada con la inclusión de todas las fuerzas políticas, confiada en la transparencia electoral y esperanzada en el desempeño de los nuevos gobernantes. Ese impulso decayó en los comicios posteriores, entre finales del siglo XX e inicios del siguiente, por la convergencia de dos procesos.

Por un lado, pesó un desencanto con la democracia que no pudo cumplir todas las expectativas, en especial la entrega de soluciones rápidas a problemas acumulados históricamente. Incluso, algunos gobernantes fallaron a los principios elementales de la democracia. Sin duda en la presidencial guatemalteca de 1995, la de más baja participación, llevó la huella de la crisis institucional y las decepciones del mandato de Jorge Serrano.

Por otro lado, las dificultades económicas de la década de 1980 y la aplicación de medidas de ajuste estructural implicaron el desarme de algunas funciones protectoras del Estado que beneficiaban a sectores populares o clases medias. En algunos casos, los virajes fueron conducidos por partidos que históricamente se asociaban con reivindicaciones populares o conquistas sociales. La nueva realidad económica mermó la participación: evidencia empírica sugiere que en América Latina, las reformas económicas y la

participación electoral tendieron a evolucionar en sentido opuesto (Lavezzolo, 2006). Es probable que su efecto se observase, por ejemplo, en la presidencial costarricense de 1998, la que quebró el elevado promedio de participación, tras el gobierno de José María Figueres Olsen que alineó al país con las políticas públicas reputadas como neoliberales.

En el inicio de la segunda década del siglo XXI, el panorama se presenta más indefinido. Tres constataciones se imponen. La primera, el declive se ha detenido, incluso hay repuntes de participación, pero sin lograr los porcentajes del inicio de la democracia. Honduras, el país con la pendiente más negativa, recuperó terreno en la presidencial de 2013, pero pese al avance, hay casi 25 puntos de distancia con las cifras iniciales.

La segunda constatación es que las evoluciones de la participación tienden a ser poco abruptas. Los casos costarricense y panameño son los más notorios, el primero con una fluctuación menor a 5 puntos, entre 65% y 70% en el período 1998 – 2014, el otro con variaciones mínimas alrededor de 75%. Probablemente después de la euforia de los tiempos primeros de la democracia, la participación encuentra una ruta estabilizada, girando alrededor de un parámetro que correspondería a los tiempos ordinarios de cada una de las democracias centroamericanas.

Por último, el nivel de participación distingue tres grupos. Costa Rica y Panamá encabezan la lista, con un promedio de participación superior a 73%, seguido de cerca por Nicaragua. En la región, los dos primeros países han logrado construir dos regímenes democráticos con fortaleza institucional, autoridades electorales respetadas y apartidistas, sociedades con bajos niveles de violencia, mejores índices de crecimiento económico, factores de contexto que parecen influir indirecta y positivamente sobre la asistencia electoral. Con una sociedad organizada y cohesionada en la base, Nicaragua se acerca a ambos países, pero con una participación declinante y una pérdida superior a los veinte puntos entre 1990 y 2011. Honduras conforma un grupo, distante simultáneamente de los países de mayor y de menor participación electoral. Partió de una situación inicial muy favorable pero no pudo preservar ese nivel. Finalmente, Guatemala y El Salvador, los países que soportaron las más severas guerras civiles, pasaron de una violencia política a otra de tipo criminal, quedaron con un tejido social dañado y, en el caso de Guatemala, con el sistema partidario menos estructurado y los niveles más bajos de apoyo y satisfacción con la democracia en la región. Empero, destaca la interrumpida alza de la participación guatemalteca, entre 1995 y 2011, con una ganancia superior a los veinte puntos.

Para afinar el análisis de la participación electoral y de su reverso, la abstención, así como de su evolución, es necesario distinguir factores políticos, sociológicos y aspectos de relacionados a la organización y administración del proceso electoral.

La participación electoral y su evolución son indisolubles de las variables políticas. La sección analiza en primer lugar el impacto de las percepciones sobre el régimen democrático, luego se concentra en los efectos del diseño electoral y concluye con una revisión de los factores relacionados a la competencia política.

Las cifras de la región indican un descontento ciudadano con la política, los partidos, e incluso con la democracia misma. La insatisfacción conduce a un repliegue de franjas de la ciudadanía que se desin-

teresan de los comicios. Cuando los ciudadanos evalúan mal la democracia y sus instituciones, tienen más probabilidades de abstenerse, aunque es importante subrayar que la molestia con la democracia, o incluso la falta de apoyo, no conducen directamente a la abstención, tanto porque los electores pueden canalizar su protesta a través de algún candidato como porque la participación en las elecciones excede la política, y se vincula con el deber ciudadano, la construcción de la nación, la participación en los ritos colectivos. Los sectores que se retiran no son los mismos, en todos los países ni en todos los procesos electorales: varían según la coyuntura de cada país.

En América Central, el apoyo<sup>4</sup> y la satisfacción<sup>5</sup> con la democracia figuran apenas alrededor del promedio latinoamericano, o por debajo como se desprende del cuadro 4, elaborado con los datos del Latino-barómetro (las encuestas del Latinobarómetro se encuentran disponibles en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)).

**Cuadro 4**  
**Nivel de apoyo a la democracia y de satisfacción con la democracia de los países de América Central, 1996 – 2013**

País	Apoyo a la democracia promedio 1996 - 2004 en porcentaje	Apoyo a la democracia promedio 2005 - 2013 en porcentaje	Apoyo a la democracia promedio 1996 - 2013 en porcentaje	Satisfacción con la democracia promedio 1996 - 2004 en porcentaje	Satisfacción con la democracia promedio 2005 - 2013 en porcentaje	Satisfacción con la democracia promedio 2005 - 2013 en porcentaje
Costa Rica	75.8	70.2	73	56.8	48.1	52.8
Panamá	60.2	57.3	34	34	42	37
Nicaragua	57.1	55.6	31.2	31.2	35.5	33.2
El Salvador	52	53.5	34.7	34.7	38.8	36.6
Honduras	55.2	45	39	39	28.4	34.2
Guatemala	43.3	38	30.1	30.1	29.1	29.6
América Latina	57.8	57	31.8	31.8	38.6	35.2

El cuadro enciende al menos dos alertas. Por un lado, apartando a Costa Rica, el apoyo a la democracia se sitúa en el promedio o claramente por debajo, con Guatemala con el índice más débil de América Latina. La situación se torna crítica, porque el apoyo bajó en todos los países, con la excepción salvadoreña, del período 1996 – 2004 a la fase 2005 – 2013, con una caída pronunciada en Honduras. Por otro lado, la satisfacción con el desempeño de la democracia es igualmente modesta. La mitad de los países aparecen por debajo del promedio latinoamericano en el período 2005 – 2013. La caída adquiere un tono sombrío

<sup>4</sup> La pregunta formulada por el Latinobarómetro es: “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible. A la gente como uno, nos da lo mismo un gobierno democrático que un gobierno autoritario”. El apoyo se mide por la elección de la primera opción.

<sup>5</sup> La pregunta formulada por el Latinobarómetro es: “En general, usted diría que usted está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho, nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia”. La satisfacción está medida por la suma de las dos primeras opciones.

en Honduras y Costa Rica, con un retroceso de una decena de puntos. Si Costa Rica continúa entre los mejores porcentajes latinoamericanos, la tendencia declinante manifiesta un descontento importante.

La debilidad del apoyo o la insatisfacción con la democracia provienen de un complejo cóctel. En una región en la cual las expectativas con la democracia se centran principalmente en el mejoramiento de las condiciones de vida y la igualdad (Ai, 2007: 29 – 33), existe una elevada y estructural desigualdad. De los diez países con el peor coeficiente de Gini de América Latina, cuatro están en la región: Honduras, Guatemala, Panamá y Nicaragua, en ese orden (PNUD, 2012: 48). Se añaden tasas modestas de crecimiento económico per cápita (excepto Costa Rica y Panamá), y por lo tanto reducciones menores de la pobreza, escasas inversiones social. La percepción sobre una extendida y crónica corrupción en la administración pública lastra la confianza en las instituciones, los partidos y los líderes: salvo Costa Rica (5.3), los demás países obtuvieron notas entre 2.8 y 3.9 / 10 en el índice de percepción de corrupción de Transparencia de 2014, con ligeras modificaciones de año en año ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)).

El afianzamiento de la calidad de la democracia permanece como un reto, por más que la mirada de largo plazo promueva el optimismo: desde 1945, en todos los países centroamericanos, la consolidación democrática ha sido efectiva durante el siglo XXI de acuerdo a los datos del Polity IV Project ([www.systemicpeace.org/polity/polity4](http://www.systemicpeace.org/polity/polity4)). Salvo Costa Rica y Panamá, el desarrollo democrático (IDD) figura en la parte baja de la tabla latinoamericana, de acuerdo a los datos de Polilat – Fundación Konrad Adenauer (Polilat, Fundación Konrad Adenauer, 2013: 13). Valores concordantes establece la clasificación de Freedom House, más allá de la polémica de los términos ([www.freedom.house](http://www.freedom.house)).

**Cuadro 5**  
**Índice de desarrollo democrático 2002 – 2013 y clasificación de Freedom House 2014**

País	Promedio IDD 2002 - 2013 puntaje máximo: 10	Posición en América Latina IDD 2002 - 2013 puntaje máximo: 10	Clasificación de Freedom House
Costa Rica	9.1	2	Libre
El Salvador	4.4	9	Libre
Guatemala	3	15	Parcialmente libre
Honduras	3.7	11	Parcialmente libre
Nicaragua	3.3	13	Parcialmente libre
Panamá	6.6	4	Libre

En ese contexto, hay un escepticismo con el poder transformador del voto. En 2009, de acuerdo al Latino-barómetro, 57% de los latinoamericanos creía que el voto puede cambiar las cosas en el futuro, porcentaje que en América Central sólo era rebasado en Panamá y El Salvador (donde jugaron la llegada al poder del empresario Ricardo Martinelli y del Frente Farabundo Martí, que encarnaban cambios nítidos con respecto a las administraciones precedentes). Quienes dudan que las elecciones provoquen cambios importantes en los rasgos generales del país o en sus propias condiciones de vida, se abstienen más

fácilmente: en El Salvador, una investigación arrojó una diferencia de una decena de puntos entre los confiados que el voto podía cambiar las cosas en el futuro y los escépticas (Córdova et al, 2009: 119).

Los diseños institucionales también influyen sobre los niveles de participación electoral. Entre las razones políticas que dan cuenta del declive de la participación se cuenta la multiplicación de procesos electorales. En los años 1980 los procesos electorales eran generales: juntaban en una sola jornada, a menudo en una sola papeleta, los comicios presidenciales, los legislativos, incluso los municipales; ocurrían cada cuatro o cinco años. Generaban una expectativa marcada y porcentajes muy altos de participación electoral. Desde la década siguiente, se volvieron moneda corriente las elecciones municipales, parlamentarias, los referendos, entre otros.

Las elecciones intermedias, como los escrutinios legislativos, municipales, regionales, o ciertos referendos, movilizan menos. La participación en las presidenciales de El Salvador entre 1999 – 2014 es de 55.4%, en las parlamentarias entre 2000 – 2012 baja a 44.3%. Los referendos tampoco mejoran los niveles generales, incluso apartando el caso extremo del referéndum de 1999 sobre los acuerdos de paz en Guatemala, a los cuales asistió menos del 20%. En Costa Rica, la consulta de 2007 sobre el Tratado de libre comercio con Estados Unidos, a pesar de la intensa campaña y la polarización, no alcanzó el nivel de ninguna presidencial. Las municipales en 2002 y 2006 apenas movilizaron a una cuarta parte del electorado, afectadas por realizarse a los pocos meses de la presidencial y por las limitadas responsabilidades a cargo de los municipios (Alfaro, 2009: 69 – 80).

Si, para sus promotores, la apertura del abanico de elecciones profundiza la democracia, también las banaliza y paradójicamente las reserva a los grupos más politizados o con intereses directamente en juego en las consultas. Si bien esa explicación es correcta, aún sólo considerando los comicios presidenciales, la participación declina, como mostró el cuadro 2.

La competencia electoral impacta sobre la participación. Cuando la oferta partidaria disponible se amplía y permite a un conjunto más grande de electores identificarse con una de las opciones en juego, la participación aumenta; la restricción, opera en el sentido contrario. Es habitual disminución de la participación entre la primera y la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, como en Guatemala en 2011, con un descenso de 69.3% a 60.8%. Los electores de los partidos eliminados prefieren abstenerse, situación tanto más frecuente que en ausencia de bloques políticos predefinidos –como en Francia, país que popularizó la segunda vuelta presidencial- muchas organizaciones escogen no dar consigna de voto. Se trata de una tendencia más que de una regla general, como probó la presidencial salvadoreña de 2014. Estas excepciones suelen responder a movimientos de polarización.

La influencia de la oferta de partidos puede percibirse también desde otro ángulo. Los electores acuden de manera más masiva si sienten que el espectro se diversifica, introduce opciones fuertes antes no disponibles, renueva el ambiente político. La creación en Honduras, hasta entonces un bipartidismo centenario, del partido Libertad y Refundación (Libre) y del PAC, ayudó a revertir en 2013 el declive de la participación electoral, y de paso, a disminuir el porcentaje de sufragios blancos y nulos (Romero, 2014: 66).

El ambiente político es igualmente fundamental. La polarización, que va más allá de campañas confrontadas, para indicar que los principales contendores son percibidos como alternativas distintas, como

representantes de modelos contrapuestos de sociedad y de Estado, convocan más a la ciudadanía que elecciones en las cuales los principales candidatos presentan diferencias menores. En esta perspectiva es interesante la presidencial salvadoreña de 2014: en la primera vuelta, la presencia de Antonio Saca distendió la campaña al interponer un candidato entre ARENA y el FMLN y anticipar la necesidad de una segunda vuelta; en la ronda decisiva, la disputa entre ARENA y el FMLN alzó la participación. Ciertamente, la polarización coloca la democracia bajo tensión y genera complicaciones institucionales, políticas y sociales, pero juega como signo positivo sobre la participación. En la misma dirección, las elecciones de “relineamiento” (Martin, 2000: 49 - 86) que anuncian cambios sustanciales de las políticas públicas, transformaciones del sistema político o significativos reacomodos del sistema partidario, atraen al electorado. En cierto sentido, así jugaron las elecciones que inauguraron la transición democrática, como la nicaragüense de 1990, que marcó la cúspide de participación.

La situación de los partidos clave en el sistema político pesa sobre la participación. Su efecto se nota sobre todo cuando un partido relevante, con un anclaje territorial, social e histórico, sufre una crisis profunda, ya sea por una gestión decepcionante o un quiebre, franjas del electorado simpatizante se retraen. Varios casos asocian la caída brusca de un partido con un retroceso de la participación. Sucedió en Costa Rica en 2006, la de menor asistencia electoral desde 1985, con el derrumbe del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) que cayó al cuarto lugar luego de haber sido un pilar del bipartidismo. Se produjo igualmente en 2009 en Honduras, donde el liberalismo se quebró tras el derrocamiento de Manuel Zelaya y la presidencial marcó por primera vez una participación menor a 50%.

El resultado anticipado de una elección promueve o disuade la participación. Una elección que se prevé cerrada tiene más oportunidades de convocar al electorado que una con un ganador previsible con un margen cómodo. Lo que cuenta es la imagen que se forman los electores antes de la jornada. Ilustrativa de la dinámica es la segunda vuelta electoral de Costa Rica en 2014, celebrada por obligación constitucional, a pesar que el candidato oficialista suspendió su campaña. Después de una primera vuelta con una participación de 68.2%, en la segunda acudió el 56.7%. Empero, para las condiciones de la contienda, se trató de un porcentaje significativo, sin duda explicable por la llegada al poder, por primera vez desde la guerra civil de 1949, de un partido ajeno al bipartidismo Liberación Nacional – Unidad Social Cristiana.

Si los factores políticos dan cuenta de oscilaciones importantes en los niveles de participación electoral, incluso en cuestión de meses, los elementos sociológicos se muestran más persistentes, con una continuidad que resiste los cambios en los porcentajes de participación.

- **Los factores sociológicos de la participación electoral centroamericana**

América Central corrobora uno de los postulados de base de la sociología política y de la teoría de la modernización: la participación política y electoral se asocia con el nivel de desarrollo. Aunque no se trata de una particularidad mesoamericana, la igualdad del voto representa un ideal y un principio más que la realidad sociológica de las elecciones.

El mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH) se vincula con una mayor asistencia electoral, y a la inversa, los bajos niveles educativos, de salud y de ingresos se correlacionan con la abstención. Esta proposición explica por qué las grandes ciudades y las áreas metropolitanas, que forman las áreas favorecidas cen-

troamericanas, provistas de los mejores servicios y habitadas por la población con mejores oportunidades, suelen encabezar la participación.

La participación electoral crece con el nivel de integración en la sociedad. A mayor grado educativo, mejor inserción laboral, más vínculos con las organizaciones sociales, acceso fluido a los medios de comunicación, interés más pronunciado por la política, mayor probabilidad de votar. Los sectores habitualmente marginados de la esfera pública sufragan menos y esto a inscripción idéntica, lo que no constituye, como se mencionó, un punto de partida idéntico pues los grupos desfavorecidos tienen probabilidades menores de registrarse en los padrones. Las mujeres constituyen, como se indicó, la principal excepción a esta tendencia estructural.

Sin asimilarlo a esta abstención de características sociológicas, pero con vínculos cercanos, se encuentra el voto blanco (cf. Romero Ballivián, 2003: 381 - 414). Sin duda, el voto blanco o nulo puede manifestar una politización intensa en los márgenes del sistema partidario, por ejemplo entre los militantes de la izquierda radical, o un movimiento promovido por sectores muy integrados pero insatisfechos con el régimen político o con la oferta política. Sin embargo, en regiones rurales entre las más pobres de América Latina, una elevada tasa de sufragios blancos sugiere una participación con escasos elementos informativos, un mínimo seguimiento de la campaña, poco conocimiento de los procedimientos, que disminuye el valor del voto como la íntima expresión de la voluntad individual en la definición del destino colectivo. En la primera vuelta de la presidencial de 2011 en Guatemala, casi un cuarto de los sufragios fueron blancos o nulos en Quiché, departamento con alta densidad demográfica indígena.

- **Los factores institucionales y administrativos de la participación electoral**

Los aspectos considerados hasta el momento pertenecen a un nivel en el cual los organismos electorales tienen poca incidencia pues esos factores dependen del posicionamiento de los partidos, del tipo de campañas, o de los desiguales grados de integración social. En otros campos, las decisiones administrativas o jurisdiccionales favorecen o perjudican la participación. La distribución de las mesas electorales parece una cuestión técnica menor pero no lo es. Quizá representa el principal mecanismo que tienen los organismos electorales para promover o frenar la participación. En varios países centroamericanos, se centralizaron los recintos electorales en las cabeceras municipales, ya sea para eludir los riesgos de violencia en los tiempos del conflicto civil o para facilitar el control a los partidos y al mismo organismo electoral. Esas medidas justificables en tiempos violentos o en la fase inicial de la democracia, carecen de argumentos para perdurar pues frenan la participación. De hecho, la tendencia apunta a distribuir los recintos de votación por todo el territorio. Por ejemplo, en El Salvador, de 2004 a 2014, pasaron de 391 a 1593.

Los beneficios de la descentralización son notorios. Cuando Guatemala cuando dio pasos en esa dirección al crear casi 700 centros de votación rurales en 2007, consiguió un mejor registro femenino y de ciudadanos de áreas rurales, e impactó en la participación (OEA, 2008: 96), hasta entonces frenada por la concentración de los recintos electorales en las cabeceras (Lehoucq, Wall, 2004, 485 – 500). El progresivo incremento de la participación electoral guatemalteca tiene la descentralización entre sus causas principales. Lo confirmó El Salvador, donde los departamentos y municipios en los cuales se usó de forma piloto un voto residencial superaron la participación promedio y la incrementaron con respecto a

comicios anteriores (Martel, 2010: 24 – 25). El aspecto excede el progreso cuantitativo para influir sobre la calidad de la democracia. Se disminuyeron las incomodidades para los electores, en particular de sectores populares, que raras veces cuentan con vehículos propios, y para los ciudadanos con dificultades para desplazarse (enfermos, ancianos, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, etc.). Estos votantes se encontraban en desventaja, incluso en dependencia frente a los partidos que les ofrecían el transporte: su independencia y su autonomía se veían recortadas. Asimismo, habitantes de áreas rurales se sentían incómodos acudiendo a los “pueblos”, donde podían sentirse cohibidos, vulnerables o mal recibidos. Con la suma de esos elementos, muchos electores optaban por abstenerse.

En otros ámbitos, la eficiencia técnica y el comportamiento de las instituciones repercuten sobre las condiciones de la participación. Si una persona debe aguardar semanas o inclusive meses para obtener su documento de identidad, terminan acumulándose en las oficinas miles de cédulas que corresponden a igual número de ciudadanos que, en la práctica, ven mermado el derecho de la participación política. En Honduras, para las primarias de 2012, el Registro Nacional de las Personas (RNP) estimaba en cerca de un millón las cédulas no reclamadas; hasta antes de la presidencial de 2013, cuando se realizó un esfuerzo significativo para una distribución institucional de los documentos, era frecuente que el Registro transfiriese a los activistas políticos centenares o miles de documentos para que ellos los entreguen a ciudadanos cansados de sus fallidos intentos para obtenerlos. En más de una oportunidad, pasadas las elecciones, se encontraban botadas en las calles centenares o miles de cédulas que los activistas no repartieron. Después de los comicios de 2009, un tercio de los jóvenes de 18 a 30 años, alegó que no votó por falta del documento de identificación (Instituto Nacional Demócrata, 2011: 34 – 37).

La entrega de la cédula puede ser objeto de manipulaciones con sesgo partidario. Si bien no se cuantificó el alcance del problema, hubo denuncias en este sentido en los comicios nicaragüenses de 2011 (Misión de Acompañamiento Electoral OEA, 2012: 14 - 18). La ausencia de una burocracia, en el sentido weberiano del término (Weber, 1964: 174 – 178), puede llevar a exclusiones discrecionales de ciudadanos que simpatizan con las formaciones opositoras a las que controlan las instituciones responsables de proveer esos servicios.

Por último, si la institución electoral es percibida como poco comprometida con un proceso, puede enviar señales equívocas, generar poca o contradictoria información y así acentuar la abstención, cuya causa primera es más bien de orden político. Un reproche de esa naturaleza se dirigió contra el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua con relación a las elecciones regionales de la Costa Atlántica a principios del siglo XXI (Mattern, 2002: 25).

- **Una nueva pista de reflexión: el nuevo rostro de la violencia y los bemoles de la participación electoral**

Hasta aquí el análisis supuso que la participación política y electoral se da en condiciones de libertad individual que permiten que cada ciudadano escoja la opción que considere conveniente a sus intereses o afín a sus ideas y expectativas. El análisis quedaría incompleto sin mencionar, así sea de manera sumaria, cómo la ruta hacia la participación queda distorsionada cuando se da en condiciones poco respetuosas de las decisiones individuales.

La violencia es raras veces mencionada en los estudios sobre la participación política y electoral. Ello es comprensible pues las investigaciones sobre el comportamiento electoral comenzaron y se efectúan con mayor frecuencia en las sociedades europeas y norteamericanas, que luego de la Segunda Guerra Mundial conocen largas décadas sin guerra en sus territorios y con los índices de violencia más bajos del planeta. Los estudios que relacionan la violencia con la política, generalmente se centran en sociedades que atraviesan o acaban de salir de conflictos bélicos, internacionales o locales. Escasas investigaciones tienen como foco la influencia de la violencia “ordinaria” o del crimen organizado sobre la participación; sin embargo, ella constituye una variable crítica, no sólo porque los ciudadanos perciben la inseguridad como uno de los principales problemas de sus sociedades, sino porque objetivamente América Central es la región del mundo más golpeada por este flagelo.

El contraste con los años 80 es elocuente. Las guerras civiles han terminado, aunque queda por averiguar las secuelas de mediano o largo plazo sobre la participación, de la violencia política una vez que ella desaparece. Quizá no sea casualidad que la participación electoral sea la más elevada en Costa Rica y Panamá, exentos de guerras civiles, y la más baja en El Salvador y Guatemala, países que sufrieron los impactos más devastadores.

El legado del pasado afecta. Las prolongadas dictaduras y las guerras civiles provocaron que los Estados juzgasen con susceptibilidad la organización y la movilización popular y, de manera general, la participación, potencial vivero de contestación al orden establecido. Sindicatos, estructuras barriales o gremiales, movimientos estudiantiles despertaban sospechas, aún cuando no persiguiesen directamente objetivos políticos. De esa forma, los Estados se distanciaron del modelo participativo que, pese a las vicisitudes, predomina en el sur del continente, con los rasgos “republicanos” que demanda un ciudadano comprometido, dispuesto a participar e interesado en los asuntos públicos, comenzando por las elecciones, informado, con un sentimiento de competencia política (Nohlen, 2004: 149 – 152). Ese enfoque se encuentra menos presente en América Central, con varias traducciones prácticas: una menor valoración de la movilización social, una insistencia menor en la obligatoriedad del ejercicio del voto (Fernández, Thompson, 2007: 253 – 265), menores tasas de participación electoral.

Hoy, la violencia emerge con nuevo rostro, no desde el Estado o contra el Estado, tampoco con contenidos políticos o ideológicos, como sucedió en las guerras civiles. Sin embargo, la cantidad de muertes violentas en los primeros años del siglo XXI se aproximan a las de los peores momentos de las guerras civiles (Casas Zamora, 2012: 99). Las tasas de homicidios en 2011 de Guatemala (41 por cada 100.000 habitantes), El Salvador (66) y Honduras (82) se ubican entre las peores del mundo (UNDOC, 2011: 93).

Sus efectos limitan el acceso universal a la participación política, el ejercicio libre del sufragio, la competencia electoral. Se distinguen dos casos. El primero corresponde al narcotráfico. Cuando se implanta en un terreno y tiene interés en controlarlo, recorta la competitividad y el pluralismo de la vida política, además de distorsionar por completo las campañas electorales. Candidatos ajenos a esas estructuras son eliminados o suficientemente acosados como para retirarse de la contienda electoral; si hay algún grado de competencia, el desequilibrio de los recursos inclina la balanza del lado de los candidatos coludidos con el crimen organizado. Este fenómeno tiene más visibilidad a nivel local o parlamentario que presidencial, y afecta igual a Estados de México o departamentos de Colombia (Ávila, Velasco, 2012).

Regiones periféricas de Guatemala y Honduras, convertidas en corredores de la droga, sufren hoy estos escenarios (Fundación Konrad Adenauer / La Red, 2011: 49).

En esas condiciones, asistir a votar pierde sentido para amplias franjas del electorado o, por el contrario, hacerlo se convierte en una pesada obligación sin auténtica opción de elegir. Por lo tanto, el estudio de resultados atípicos, con desviaciones marcadas en los niveles de participación o de preferencia por un candidato, requieren atención pues podrían sugerir serios problemas para la libertad del electorado. En la elección general de Honduras en 2013, el municipio de El Paraíso, fronterizo con Guatemala, con una reputación ensombrecida por la presencia de estos factores, reportó resultados pero en condiciones imposibles de verificar para observadores independientes (Meza, 2014: 108 - 109). La participación alcanzó 84.5%, casi 25 puntos por encima del promedio nacional y una quincena arriba del porcentaje departamental, y el candidato a alcalde superó el 90%.

El narcotráfico no es el único tipo de criminalidad que afecta la participación. En vista de las cifras, hoy la violencia del crimen organizado y de la delincuencia común, incluyendo secuestros, asesinatos y extorsiones, socava las bases de la participación, en especial en el triángulo norte centroamericano. La violencia destruye el tejido de la vida colectiva, rompe la confianza en los otros y en las autoridades, genera un repliegue inmediato hacia las esferas más íntimas. Allá donde ella impera, pronto se contraen todas las formas de participación, así sea por algo tan elemental y básico como el temor a circular por las calles, a pie o en transporte público, para intervenir en los espacios colectivos o por el sentimiento de que participar en el espacio público es exponerse al peligro. Con el paso del tiempo, la gente teme o se desinteresa de comprometerse con un partido, afiliarse a un sindicato, integrarse a un patronato, colaborar con una asociación, expresar abiertamente sus opiniones, elegir la opción de su preferencia. A la larga, hasta se pierde la voluntad de votar, que implica hacerse miembro de la comunidad de ciudadanos y definir el futuro colectivo. El objetivo es el mismo para la persona víctima de un entorno altamente agresivo: pasar discreto, disminuir los riesgos, exponerse lo menos posible.

Habitualmente la delincuencia organizada u ordinaria ha prestado escasa atención a los procesos electorales, a lo sumo, procura sacar alguna ventaja marginal, por ejemplo, fija montos para que los candidatos o el organismo electoral ingresen a barrios o colonias, como sucedió en sectores de Tegucigalpa o San Pedro Sula para los comicios de 2013. Su sola presencia tiene un efecto indirecto pero disuasivo sobre la participación, pues muchos electores temen sufrir asaltos o agresiones en el trayecto hasta los recintos electorales. La observación internacional excluye esos lugares de su monitoreo, e incluso la observación doméstica tiene complicaciones para cubrir las áreas de peor reputación. El anuncio de un despliegue militar o policial el día de los comicios no siempre es suficiente para revertir la situación. La presidencial de 2014 en El Salvador podría indicar un paso adicional, pues se presentaron denuncias sobre una participación más directa de las pandillas, acusadas de retirar documentos de identidad o intimidar votantes.

En sociedades donde la violencia y su mejor aliada, la impunidad, impregnan la cotidianeidad, los candidatos pueden ser asesinados en medio de una reacción indolente. En las elecciones hondureñas de 2013, fueron asesinados seis candidatos: tres a alcalde, dos a regidor y uno a diputado, además de tres alcaldes o regidores en funciones y docenas de dirigentes políticos o familiares cercanos de los candidatos, pertenecientes a organizaciones políticas distintas (IUDPAS, 2014: 21). A falta de investigaciones avanzadas y menos concluidas, ni siquiera es posible presumir un móvil político.

En otras palabras, la imposibilidad del Estado para imponer su autoridad y la de la ley restringe la inclusión política en democracia de sectores más o menos amplios de la población. En varias regiones rurales y en las periferias pobres de las ciudades, el Estado ha perdido los atributos básicos: el monopolio de la violencia (las fuerzas de seguridad temen el ingreso y las bandas delictivas ejercen su propio sistema de seguridad y de sanción) y el monopolio de la fiscalidad (los ciudadanos pagan “impuestos”, no al Estado sino a los grupos criminales que cobran con eficiencia y puntualidad el eufemístico “impuesto de guerra”). La indiferencia electoral es una de las monedas con las cuales paga la ciudadanía la humillación del Estado.

En un ámbito muy distinto del de la violencia, pero no por ello desprovisto de efectos de presión, incluso de intimidación o de coacción sobre el electorado, se requiere mencionar el impacto de la compra del voto y el clientelismo, un asunto recurrente en la política latinoamericana, más asentados en la región central que en el sur. El clientelismo supone un intercambio entre un favor o un bien recibido y el voto, pero no excluye la intimidación, sobre todo allá donde la presencia estatal es frágil y los ciudadanos quedan expuestos al poder de grupos sociales y económicamente dominantes en el área o, peor aún, de sectores vinculados con el crimen organizado.

Una investigación en Guatemala probó cómo 4.4% de los encuestados reconoció haber recibido un regalo o favor a cambio del voto (y más de un tercio señaló que la práctica se dio en su vecindario), y un 3% admitió haber sido intimidado con fines electorales (hasta 16% de práctica en el vecindario). La compra se produjo sobre todo en áreas rurales e indígenas principalmente con comida, materiales de construcción y dinero (Instituto Nacional Demócrata / Acción Ciudadana, 2012). Los resultados para la elección de Honduras en 2013 arrojaron cifras de compra de voto aún más elevadas (Meléndez, 2014). Ciertamente, la única manera efectiva de comprobar que la transacción fue cumplida es conociendo el voto, por lo que la labor de los organismos electorales para asegurar el secreto del sufragio debe ser una prioridad para brindar una protección decisiva al ciudadano. Con el secreto del voto, el elector escapa a todo control y la mampara o el aula son símbolos de la libertad de conciencia (Garrigou, 2008: 89 – 91). Empero, al menos en los sistemas de partidos fuertes, la “compra” del voto procura más que la obtención del sufragio el día de la elección, representa un mecanismo para lograr una fidelidad e identificación partidaria de largo plazo.

Igualmente generador de tensiones ha sido el surgimiento de programas sociales, en especial la entrega de bonos en efectivo por parte de los Poderes Ejecutivos, nacionales o locales. Por supuesto, las transferencias condicionadas no son en sí mismas un problema; se convierten en uno de carácter electoral cuando parecen más políticas de gobierno que de Estado y sobre todo cuando se utilizan como instrumentos de presión o chantaje sobre el electorado. El reto es conciliar las políticas sociales y la independencia del votante (Gómez – Álvarez, 2009).

# CAPÍTULO 2

## Participación Electoral en América Central: Análisis de los datos estadísticos por país

*\*François Gélinau, Ph.D. y José Ángel Garzón Mora<sup>6</sup>*

En el Capítulo anterior se hizo un repaso de los postulados teóricos más importantes sobre los factores que influyen en la participación electoral, las tendencias en la evolución de la participación electoral en América Central y la relación entre la “ciudadanía y la participación política”. La información presentada sirve como marco teórico para una mejor comprensión de los datos empíricos que se presentan en este capítulo. Una precisión importante es que los datos que se presentan a continuación se limitan a los factores sociodemográficos que influyen en la participación electoral. El estudio cuenta con información relevante de cinco países de América Central: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá que voluntariamente participaron en este estudio. Es importante resaltar que respetando el principio de confidencialidad de los datos personales, en ninguno de los países analizados se obtuvo información sobre la identidad de los votantes.

A partir de la información recaudada en los cinco países mencionados previamente, este estudio tiene como objetivo principal analizar más a fondo los factores sociodemográficos (sexo, edad, área residencial del votante, raza, entre otros) que influyen en la participación electoral. Cabe destacar que para su elaboración se utilizaron datos extraídos directamente de los padrones o registros electorales de cada país (variables relacionadas a la participación electoral) para cruzarlos con datos de los censos poblacionales (nivel de alfabetización, estado civil, tenencia y densidad poblacional).

Los resultados obtenidos permiten esbozar un perfil socio-demográfico de los votantes en esos cinco países centroamericanos en el ánimo de que estos hallazgos ayuden a vislumbrar los factores estructurales que influyen en la participación electoral.

---

<sup>6</sup> Cátedra de investigación sobre democracia e instituciones parlamentarias Departamento de ciencia política Université Laval Quebec, Canadá.

## I. DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA

Este estudio fue realizado a partir de la recolección de datos extraídos directamente de los censos poblacionales y registros electorales facilitados por las instituciones electorales de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Para cada uno de los países se construyeron bases de datos que permitieron llevar a cabo un análisis estadístico tanto a nivel nacional como sub-nacional.

En el caso de dos países: El Salvador y Guatemala, las bases de datos se construyeron a partir de muestras. A través de un protocolo único se logró tener acceso a la información bajo ciertos parámetros, lo que facilitó comparaciones entre las variables aunque no se contase con la totalidad de las bases de datos. En el caso de Costa Rica, Honduras y Panamá se obtuvieron los censos electorales completos.

Se enumeran a continuación las fuentes de datos consultados correspondientes a los Censos de Población consultados de cada país:

1. **Costa Rica:** se utilizaron datos del X Censo Nacional de Población y VI Censo Nacional de Vivienda en el año 2011 (publicados en el sitio web).
2. **Guatemala:** se consultó el XVII Censo Nacional de Población realizado en abril de 2002.
3. **El Salvador:** se utilizaron las bases de datos del VI Censo de Población y V de Vivienda 2007.
4. **Honduras:** se utilizaron datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, se consultó además el censo publicado en el sitio web.
5. **Panamá:** se consultaron datos de los censos de 1990, 2000 y 2010.

En la siguiente tabla se detalla la fuente y estructura de las bases de datos de los censos/registros electorales consultados por país. En el anexo 1 – “descripción de las bases de datos” se detalla la fuente y la estructura de estas bases de datos.

**Tabla 1**  
**Bases de datos de los censos/registros electorales suministradas por las autoridades correspondientes de cada país**

Países	Año de elecciones	Tipo de elecciones	Año de censo	Tipo de base
Costa Rica	1994, 1998, 2002, 2006, 2010	Presidenciales	2011 (página web)	Completa
El Salvador	2006, 2012	Legislativas y municipales	2007	Muestra
Guatemala	2003, 2007, 2011	Generales (Presidente, diputados, alcaldes)	2002	Muestra
Honduras	2009	Generales (Presidente, Parlamento Centroamericano, Congreso nacional, corporaciones municipales)	2001 (página web)	Completa
Panamá	1999, 2004, 2009	Generales (Presidente, diputados, alcaldes)	1990, 2000, 2010	Completa

En la siguiente tabla se detalla la fuente y estructura de las bases de datos de los censos/registros electorales consultados por país. En el anexo 1 – “descripción de las bases de datos” se detalla la fuente y la estructura de estas bases de datos.

**Tabla 2**  
**Organización político-administrativa de los países incluidos en el Estudio**

País	Departamento o Provincia	Municipios/ Distritos o Corregimientos
Costa Rica	7 Provincias	473 Distritos
El Salvador	14 Departamentos	262 Municipios
Guatemala	22 Departamentos	333 Municipios
Honduras	18 Departamentos	298 Municipios
Panamá	9 Provincias y 5 comarcas	631 Corregimientos

## II. ANÁLISIS DE LAS VARIABLES SOCIO-DEMOGRÁFICAS POR PAÍS

Las bases de datos electorales suministradas por cada país corresponden a Elecciones Presidenciales, con excepción a El Salvador, país donde se celebraron Elecciones Legislativas y Municipales en 2006 y 2012. Es importante tomar este dato en consideración, teniendo en cuenta que, tal y como se explicó en el capítulo anterior, se espera que la Tasa de Participación Electoral sea mayor en elecciones presidenciales que en elecciones legislativas o locales.

## 1) La participación electoral en función de la edad:

Al observar el gráfico 1 que refleja la Tasa de Participación Electoral (en adelante TPE) en función de la edad por país y durante las elecciones más recientes<sup>7</sup> en Costa Rica (2010), El Salvador (2012), Guatemala (2011), Honduras (2009) y Panamá (2009), se puede apreciar la existencia de tres patrones de comportamiento diferentes. El primer patrón está representado por las curvas de Costa Rica y Panamá, el segundo corresponde a las curvas de Honduras y El Salvador, y el tercero a la curva de Guatemala.

Las diferencias entre los dos primeros patrones de comportamiento son básicamente: i) el mayor porcentaje de participación electoral observado en Costa Rica y Panamá respecto a Honduras y El Salvador, y ii) la ligera estabilización de la TPE en Costa Rica entre los 22 y 65 años de edad (TPE promedio de 70%), mientras que en Honduras y El Salvador, en este mismo tramo de la curva, la Tasa de Participación Electoral muestra un crecimiento constante y moderado (TPE promedio de 59%).

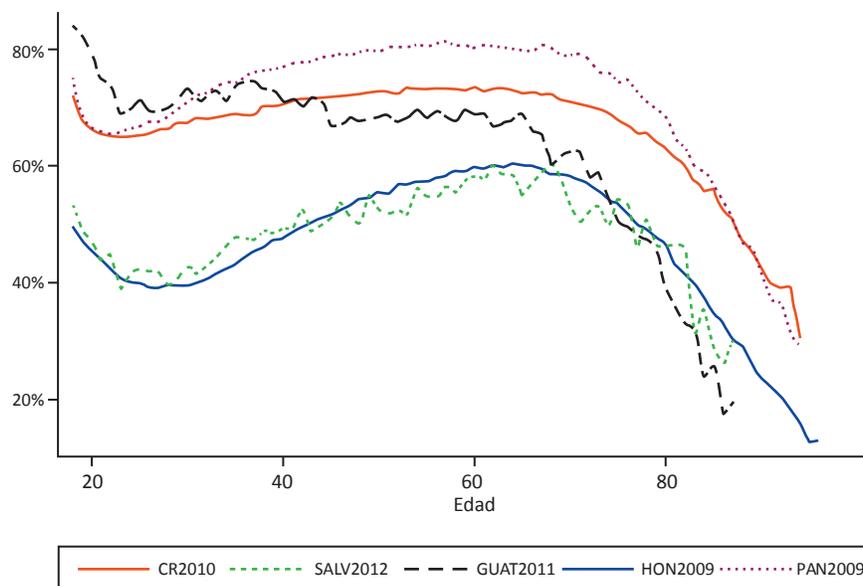
Respecto al tercer patrón de comportamiento, se aprecia una disminución constante de la TPE en Guatemala, donde a los 18 años de edad la Tasa de Participación Electoral alcanza el 84% mientras que a los 45 años es de 67%. Esta disminución en la Tasa de Participación Electoral se acentúa en las personas mayores de 65 años (la curva de la TPE muestra una pendiente negativa y mayor a la registrada en los demás países del estudio). Es decir, la TPE pasa de 66% en personas de 66 años a 26% en personas de 85 años.<sup>8</sup>

Los datos empíricos sobre la participación electoral en función de la edad, en cada uno de los países analizados, corroboran la teoría a la que se hace alusión en el primer capítulo de este estudio que explica que, en general, “los nuevos electores”, aquellos que alcanzan la edad mínima requerida para ejercer el derecho al voto (18 años) manifiestan una participación electoral protagónica que se ubica entre los porcentajes más altos en cada país. Estos electores en Costa Rica, Guatemala y Panamá muestran una Tasa de Participación Electoral de 77% en promedio, mientras que en El Salvador y Honduras esta es de 52%. Los datos sobre la participación electoral en función de la edad en otros países muestran también que después de una alta Tasa de Participación Electoral entre las personas que votan por primera vez, se espera que ésta disminuya en edades juveniles. Los datos de los países analizados mostraron claramente esta disminución en las edades entre los 22 y 30 años: 68% en promedio entre Costa Rica, Guatemala y Panamá, y 41% en promedio entre El Salvador y Honduras.

<sup>7</sup> Se hace referencia a las elecciones más recientes de las cuales se tiene registro en bases de datos (padrones electorales) suministradas por las autoridades electorales de cada uno de los países que participaron en el estudio.

<sup>8</sup> Este fenómeno puede explicarse, en parte, por deficiencias en la depuración de los censos electorales.

**Gráfico 1**  
**Tasa de participación electoral por edad**



En Panamá, el crecimiento de la Tasa de Participación Electoral es constante y moderado entre los 30 hasta los 70 años, mostrando un promedio de 79%. Las personas de 71 años de edad muestran una TPE de 79%, la cual disminuye rápidamente hasta 56% en personas de 85 años.

En Costa Rica las personas de 66 años muestran una TPE de 73% que disminuye, pero en menor grado, hasta 56% en personas de 85 años.

Por su parte, en Honduras y El Salvador el promedio de la TPE es de 60% en electores de 66 años y disminuye significativamente a 32% en electores de 85 años. Cabe destacar que el voto tiene un carácter obligatorio en los cinco países analizados en este estudio. Sin embargo, solo en Honduras existen sanciones por no sufragar, aunque se considera que estas sanciones generalmente no se aplican<sup>9</sup>.

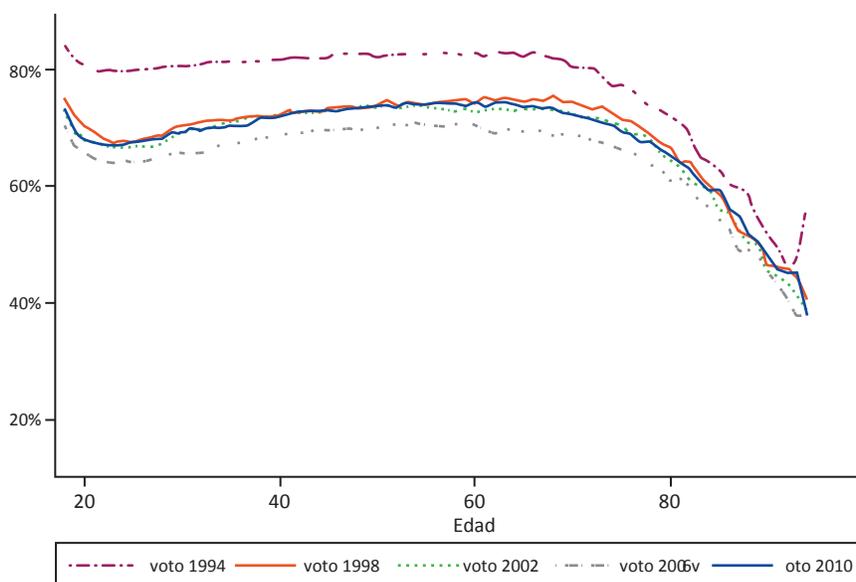
Al analizar el comportamiento de la Tasa de Participación Electoral en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, de forma individual y teniendo en cuenta los diferentes años en los que se llevaron a cabo las elecciones, se puede apreciar lo siguiente:

<sup>9</sup> Fuente: Payne, Mark; Daniel Zovatto; Fernando Carrillo y Andrés Allamand. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, 2003. Publicado en: Datos Electorales - Boletín 1 Lima, 16 de noviembre de 2005. Versión actualizada al 21 de noviembre de 2005.

### En Costa Rica:

La tendencia observada durante los comicios celebrados entre 1998 y 2010 indica que los “nuevos electores” (personas de 18 años de edad) acudieron a las urnas en más alto porcentaje (72% promedio)<sup>10</sup> que aquellos que se sitúan entre los 19 y 46 años (68% promedio). Los electores entre los 47 y 52 años de edad, alcanzan el mismo nivel mostrado en electores de 18 años. En 1994 la Tasa de Participación Electoral entre los electores de 18 años es la más alta registrada en el país, con un promedio de 85%, y baja a 82% entre electores comprendidos entre los 19 y 52 años de edad.

**Gráfico 2**  
**Tasa de participación electoral por edad - Costa Rica 1994 - 2010**



La primera disminución en términos de participación electoral (8 puntos porcentuales) encuentra su punto más bajo en electores en edades comprendidas entre los 22 y 23 años (64 % en promedio)<sup>11</sup>. Posteriormente, comienza a notarse una pendiente en la TPE positiva que asciende hasta el punto de inflexión observado en electores entre los 47 y 52 años. A partir de los 52 años, va disminuyendo progresivamente la participación electoral hasta alcanzar un promedio de 48% en las edades comprendidas entre los 80 y 94 años.

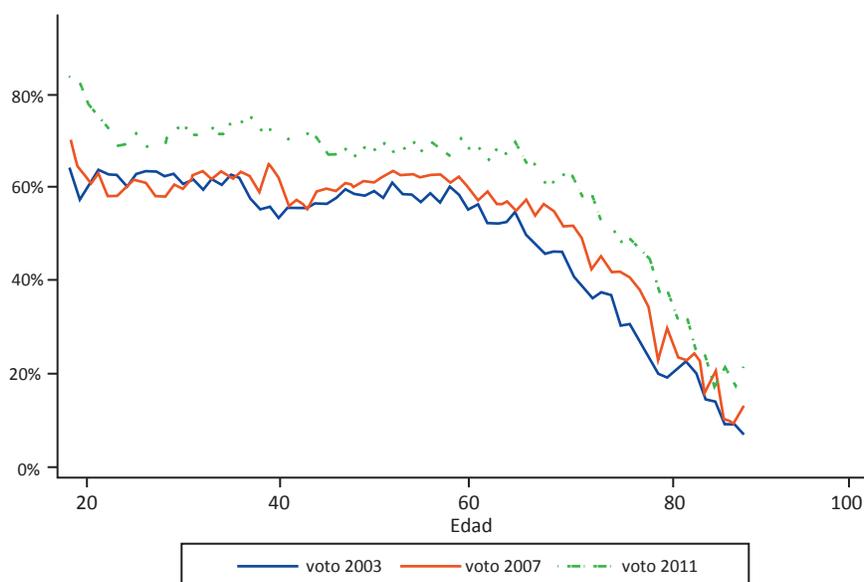
<sup>10</sup> Exceptuando 1994, año que presenta la más alta Tasa de Participación Electoral en Costa Rica.

<sup>11</sup> *Idem*

### En Guatemala:

Los datos sobre la participación electoral en Guatemala muestran que ésta ha tenido una tendencia decreciente en las elecciones celebradas en 2003, 2007 y 2011 respectivamente. Es un comportamiento muy similar al observado en los datos de Costa Rica. En el gráfico 3 se puede observar una marcada disminución en la tasa de participación en las edades comprendidas entre 18 y 22 años en las elecciones 2003 y 2007. Después de los 22 años se mantiene una TPE en promedio de 63% que va en descenso entre los 60 y 65 años y disminuye significativamente hasta alcanzar el 20% entre personas de 81 a 90 años.

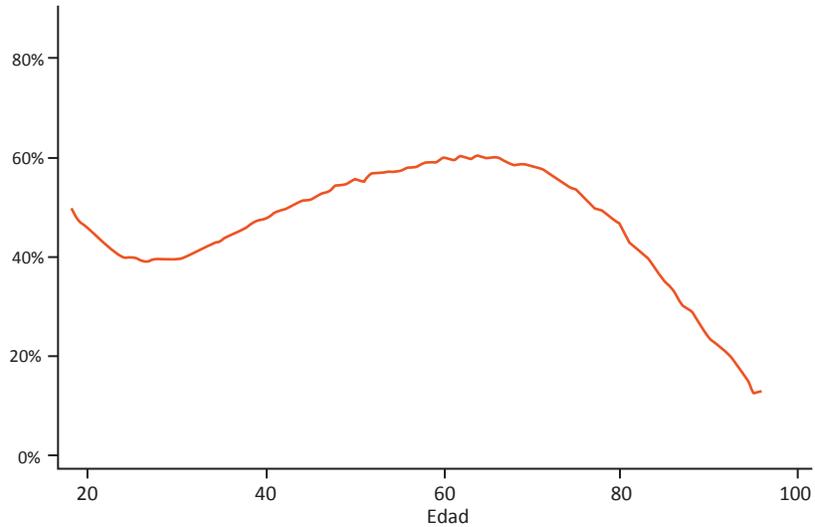
**Gráfico 3**  
**Tasa de participación electoral por edad - Guatemala 2003 - 2011**



### En Honduras:

Los datos sobre la participación electoral en función de la edad, en Honduras, muestran tendencias muy similares a las registradas en los países mencionados previamente. Durante las elecciones de 2009, los ciudadanos y ciudadanas de este país, considerados como “nuevos electores” alcanzaron índices de participación electoral que se aproximaban al 50%. Pero este porcentaje se reduce hasta alcanzar un promedio de 37% en las edades comprendidas entre los 27 y 30 años. En este punto la tendencia cambia mostrando un incremento en la Tasa de Participación Electoral que sobrepasa la de los “nuevos votantes” hasta alcanzar porcentajes que bordean el 57% para las edades comprendidas entre los 58 y 66 años. A partir de los 67 años comienza nuevamente una disminución en la Tasa de Participación Electoral hasta alcanzar un promedio de 34% entre las personas de 81 a 90 años.

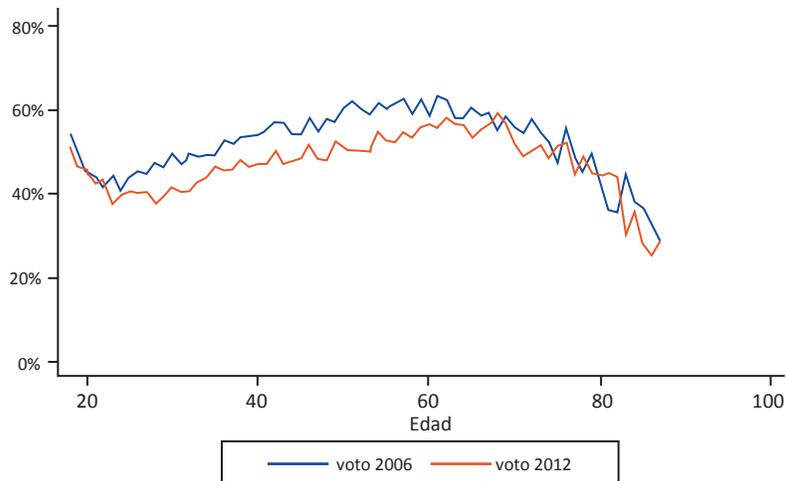
**Gráfico 4**  
**Tasa de participación electoral por edad - Honduras 2009**



**En El Salvador:**

Por su parte, en El Salvador, la tasa de participación en las elecciones de 2006 y 2012, alcanza un promedio de 54% entre los “nuevos votantes” y disminuye progresivamente entre los 23 y 24 años alcanzando un promedio de 41%. Luego se da un repunte en la Tasa de Participación Electoral nuevamente entre los 55 y 65 años hasta alcanzar un promedio de 59%. Es importante aclarar que en 2006, la TPE en electores entre 18 y 65 años fue, en promedio, cuatro puntos más alta que en 2012. Sin embargo, tanto en 2006 como en 2012, la Tasa de Participación Electoral a partir de los 65 años muestra una pendiente negativa reflejando una disminución en la participación que alcanza un promedio de 45% en electores mayores de 80 años.

**Gráfico 5**  
**Tasa de participación electoral por edad - El Salvador 2006 - 2012**

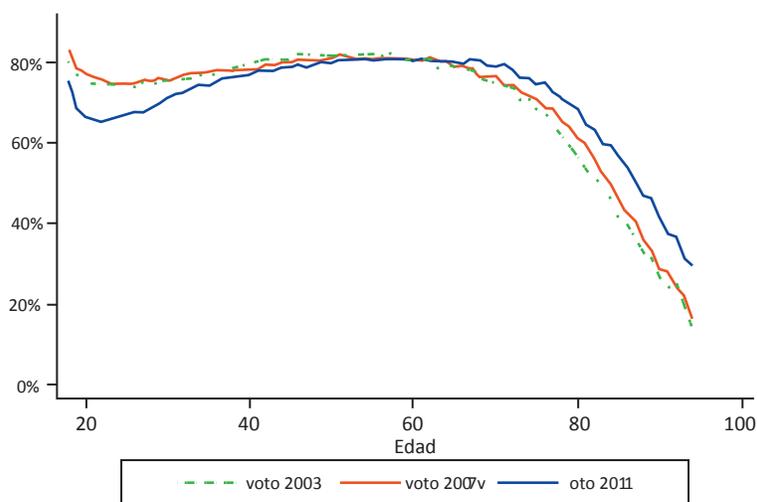


### En Panamá:

La Tasa de Participación Electoral (TPE) en Panamá muestra tendencias muy similares a las observadas en los países analizados previamente: es alta entre los “nuevos votantes” (18 años) alcanzando aproximadamente el 75% en las elecciones de 2009 y disminuye alrededor de diez puntos porcentuales (65%) en electores de 22 años en adelante. Después de este descenso, se observa un progresivo incremento en la Tasa de Participación Electoral que alcanza su punto máximo de 80% en electores de 68 años de edad y a partir de los 69 años comienza un nuevamente un descenso en la Tasa de Participación Electoral que alcanza su punto más bajo entre electores de 85 años en adelante con un 56% de participación electoral.

En las elecciones anteriores de 1999 y 2004 se observó una tendencia similar. Sin embargo la Tasa de Participación Electoral (TPE) de los “nuevos votantes” en estas elecciones fue, en promedio, seis puntos porcentuales más alta que la de los jóvenes en este mismo grupo etario en las elecciones de 2009. Al comparar la Tasa de Participación Electoral entre electores en edades comprendidas entre los 23 y 68 años en las elecciones de 1999 y 2004, con el mismo grupo etario, en las elecciones de 2009 se observa que ésta es dos puntos porcentuales más alta que la de los electores en las mismas edades en 2009. Esta tendencia se invierte al tener en cuenta a los adultos de 69 a 85 años entre los cuales se observa una Tasa de Participación Electoral que es en promedio siete puntos porcentuales más baja.

**Gráfico 6**  
**Tasa de participación electoral por edad - Panamá 1999 - 2009**



## 2) La evolución de la participación electoral en función del patrón generacional

Los gráficos presentados previamente sobre la Tasa de Participación Electoral (TPE) en función de la edad muestran claramente que en los cinco países analizados en el estudio los datos empíricos corroboran la teoría enunciada en el primer capítulo de este estudio:

*“La participación electoral por edad esboza una figura de cúpula acibollada: baja en los años juveniles aunque los debutantes suelen tener niveles fuertes de asistencia electoral, aumenta hasta la cúspide en la edad madura y decrece en la tercera edad”.*

En los cinco países analizados la Tasa de Participación Electoral es alta entre las personas que votan por primera vez (18 años). Sin embargo el entusiasmo que parece movilizar a estos primeros electores merma alrededor de los 22 años, cuando se observa un descenso en la Tasa de Participación Electoral que vuelve a incrementarse hasta los 60 años y disminuye nuevamente entre los grupos de edad más avanzada.

Es importante destacar que la caída, en algunos países significativa, de la Tasa de Participación Electoral entre los votantes de edad más avanzada podría explicarse, en parte, por deficiencias en la depuración de los registros electorales. De hecho, según la información obtenida en varios de los países que participaron en este estudio, se presume que hay una tasa alta de sub-registro de defunciones.

La comparación de la Tasa de Participación Electoral (TPE) entre los diferentes grupos etarios en distintos procesos electorales permitió además indagar en la pregunta sobre ¿sí los jóvenes en la actualidad votan más o menos que los jóvenes en décadas anteriores? Es posible hacer esta comparación mediante un análisis generacional que permite comparar la TPE entre votantes de 20 a 29 años nacidos en los años 70, 80 y 90. De esta manera se puede estimar el impacto de los factores generacionales sobre el modelo temporal de la TPE.

Para hacer este análisis, es necesario primero establecer un modelo estadístico regional, en el cual se incluyen todos los datos disponibles. Esto permite establecer un patrón regional sobre la participación electoral. La combinación de las bases de datos nos brinda un espectro temporal más adecuado para proceder con el análisis generacional.

**Tabla 3**  
**Distribución de los Votantes por Generación y Grupos Etarios**

Década en la cual nació el votante	Edad al momento de votar					
	18-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69
1940				8330	67761	75700
1950			14255	105561	121593	6701
1960		18020	146901	174592	10292	
1970	8169	166373	214853	12831		
1980	42758	257487	16855			
1990	27019	17709				

El modelo estadístico aplicado, cuenta con los datos de los cinco países analizados en este estudio, el cual cubre un periodo de 17 años (de 1994 a 2011). Para simplificar el banco de datos se incluyeron muestras de cada año electoral tomadas de los registros electorales completos que fueron obtenidos para el estudio. La base de datos final tiene más de 1,6 millones de electores inscritos repartidos en los distintos grupos etarios y generacionales. La tabla 3 ilustra la distribución de los votantes nacidos por década y por grupos de edad.

Para asegurar que se está capturando el efecto de una elección en un país y año preciso, se estima la Tasa de Participación Electoral (TPE) usando una técnica denominada regresión estadística. Esta técnica permite estimar la TPE para cada casilla de la tabla 4, mientras se introducen variables de control relacionadas a las particularidades de los países y los efectos puntuales de un año a otro. En este modelo sólo se incluyeron variables para modelar el efecto de la edad, de las generaciones de pertenencia, de los países y del tiempo. Los resultados de la regresión estadística están reportados en la sección de anexos.

**Tabla 4**  
**Tasa de Participación Electoral por Generación y Grupos Etarios**

Década en la cual nació el votante	Edad al momento de votar					
	18-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69
1940				78,1	76	66,4
					(+0,7)	(-5,3)
1950			76,1	75,2	67,1	57,2
				(-2,9)	(-8,8)	(-9,2)
1960		71,7	72,5	(65,6	(57,5)	
			(-3,5)	(-9,6)	(-9,6)	
1970	68	69,9	64,1	57,6		
		(-1,8)	(-8,4)	-8,0)		
1980	64,9	61,5	56,7			
	(-3,2)	(-8,4)	(-7,5)			
1990	67,2	63,3				
	(+2,3)	(+1,8)				

La tabla 4 presenta las estimaciones de la Tasa de Participación Electoral (TPE) por generación y por grupos etarios, así como el cambio entre generaciones. Por ejemplo, se puede observar que los votantes de 20 a 29 años nacidos en los años 70 tienen una TPE de 69,9 % mientras que los votantes de la misma edad nacidos en los años 80 tienen una TPE de 61,5 %. Es decir, la Tasa de Participación Electoral entre jóvenes de 20 a 29 años disminuyó 8,4 puntos porcentuales en la década de los 80, en comparación con la década anterior.

De la misma manera, los votantes nacidos en los años 50 votaron menos que los votantes nacidos en los años 40. Las personas nacidas en la década de los años 60, 70 y 80 también votaron menos que sus coterráneos de generaciones anteriores.

La tabla muestra que, en términos generales, hasta los últimos años, la TPE de las nuevas generaciones de votantes ha ido disminuyendo de manera continua.

Solo los votantes nacidos en los años 90 mostraron un incremento en la TPE con respecto a la generación anterior. Este fenómeno podría explicarse, al menos en parte, por el hecho de que los votantes nacidos en los años 90 fueron los primeros en ser socializados en una América Central sin conflictos armados o dictaduras, a diferencia de los nacidos en décadas anteriores.

### 3) La evolución de la participación electoral en función de la edad y sexo

Otra de las variables que debe tenerse en cuenta al analizar los factores sociodemográficos que influyen en la participación electoral es el género. Como se mencionó en el primer capítulo la tradicional división de roles le asignó a los hombres un rol más participativo en los asuntos públicos y a las mujeres en el ámbito privado. Desde esta perspectiva se esperaría que los hombres sean más participativos en los procesos electorales, a pesar de que las mujeres constituyen en promedio más del 50% de la población en la mayoría de los países de la región.

Utilizando los datos empíricos se elaboraron los gráficos que se presentan a continuación donde se muestra la tasa de participación electoral por edad y sexo (gráfico 7) en los países analizados en el estudio.

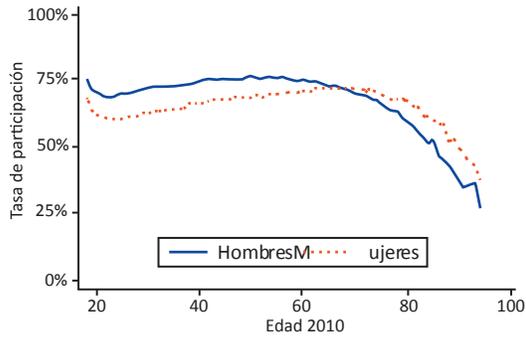
En su conjunto, los gráficos muestran una Tasa de Participación Electoral más alta en las mujeres que en los hombres. Este comportamiento se mantiene en votantes entre los 18 y 52 años. Sin embargo, en las edades entre los 53 a 68 años, la tendencia se invierte y los hombres pasan a tener mayores niveles de participación electoral hasta edades avanzadas.

Comparando la Tasa de Participación Electoral promedio<sup>12</sup> de mujeres votantes entre los 18 y los 53 años de edad encontramos que en Costa Rica (2010) fue de 73,3%; en Guatemala (2011) 76,9% ; en Panamá (2009) 78,0%; en Honduras (2009) 48,9% y en El Salvador (2012) 50,4%. Los hombres en el mismo grupo etario (18 a 53 años) en Costa Rica alcanzaron una Tasa de Participación Electoral promedio de 65,1%; en Guatemala 66,4%; en Panamá 70,0%; y en Honduras y El Salvador 43,5% respectivamente.

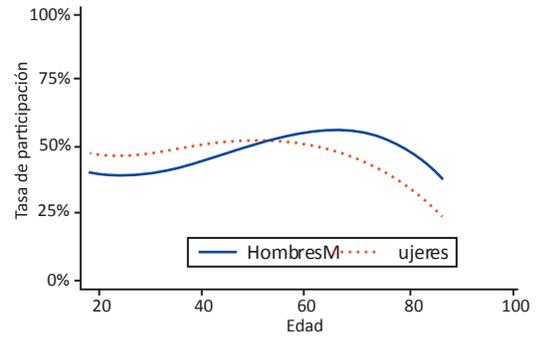
---

<sup>12</sup> El promedio al que se hace referencia en los casos de Guatemala y El Salvador es el promedio ponderado calculado bajo comandos `svy` en Stata. Esto puesto que se trabaja con muestras y no con población total de electores en dichos países.

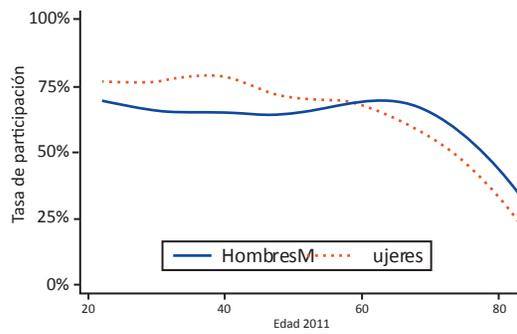
**Participación por edad y sexo Costa Rica 2010**



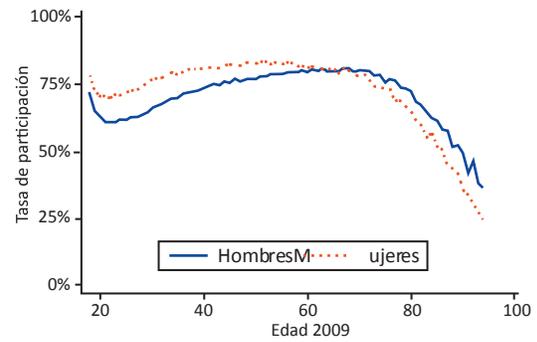
**Participación por edad y sexo El Salvador 2010**



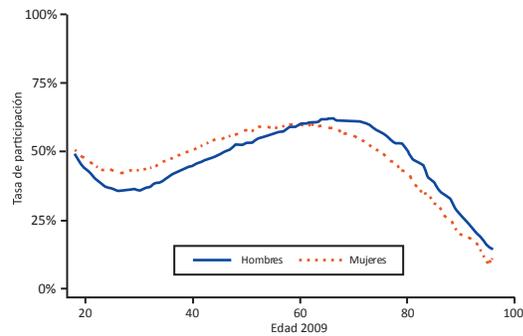
**Participación por edad y sexo Guatemala 2011**



**Participación por edad y sexo Panamá 2009**



**Participación por edad y sexo Honduras 2009**



#### 4) La participación electoral según el área de residencia (área rural vs. urbana)

Como se hace mención en el primer capítulo, el área de residencia también se ha considerado dentro de las variables que determinan la participación electoral. Según la teoría, en América Latina, las personas que viven en áreas urbanas tienden a participar más que aquellas que viven en áreas rurales por las razones que se explican en el capítulo 1: mayor acceso a la información, mejores servicios públicos (incluyendo facilidades para obtener documentos de identidad y para votar) y mejores oportunidades para integrarse en los principales circuitos económicos, sociales y políticos del país.

Para analizar si ésta hipótesis se cumple en los países incluidos en el estudio, se calculó la Tasa de Participación Electoral teniendo en cuenta la zona residencial de los votantes: “zona rural, urbana o mixta”. Es importante aclarar que la información sobre la zona residencial de los votantes no estaba disponible en la totalidad de los países objeto de este estudio por lo que se compararon sólo los tres países donde se pudo obtener esta información: Costa Rica, Guatemala y Honduras.

Como se puede observar en la tabla 8, en efecto, la Tasa de Participación Electoral (TPE) varía al comparar a los votantes que residen en zonas rurales con aquellos que residen en zonas urbanas. Sin embargo, al contrario de lo que se esperaría según la hipótesis inicial: “la participación electoral es mayor en áreas rurales”, en Guatemala y Honduras la Tasa de Participación Electoral es mayor en áreas rurales. Mientras que Costa Rica es el caso contrario, donde sí se cumple la hipótesis y se observa que los niveles de participación electoral en zonas urbanas son más altos que en zonas rurales.

**Tabla 8**  
**Tasa de Participación Electoral (TPE) por zona (rural/urbana)**  
**Costa Rica, Guatemala y Honduras**

País	Rural		Urbana		Mixta	
	F	M	F	M	F	M
Costa Rica 2010	71,1%	64,3%	73,5%	67,6%	71,7%	64,8%
Guatemala 2011	73,5%	74,7%	70,2%	61,5%	N/A	N/A
Honduras 2009	53,1%	49,2%	43,7%	38,5%	N/A	N/A

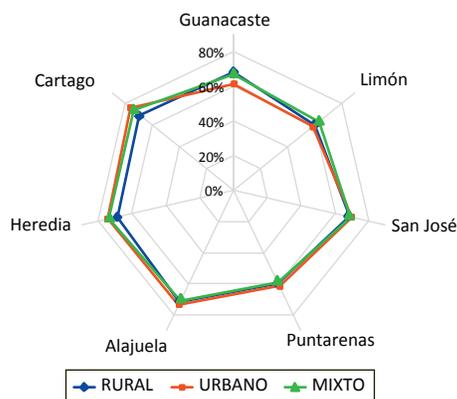
El gráfico 9 muestra que en Guatemala, la Tasa de Participación Electoral (TPE) en zonas rurales (teniendo en cuenta el promedio por departamentos) es consistentemente más alta que en zonas urbanas. En dos departamentos: Izabal y Zacapa la brecha en participación electoral de zonas entre electores que viven en zonas rurales y aquellos que viven en zonas urbanas es significativa con una diferencia de 20 puntos porcentuales: 79% la TPE en zonas rurales comparada con un 59% en zonas urbanas.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Estos departamentos son: El Paraíso, Santa Bárbara y Lempira con diferencias en su orden de 2, 4 y 10 puntos porcentuales. El departamento “Gracias a Dios” solo cuenta con una Tasa de Participación Electoral rural de 53%, razón por la cual no aparece en el gráfico comparativo.

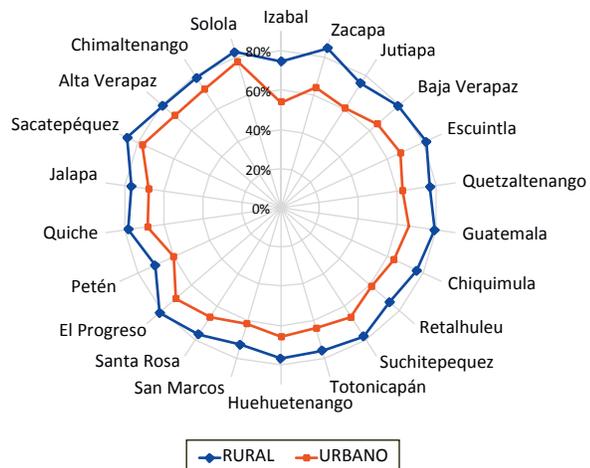
La Tasa de Participación Electoral en Honduras sigue la misma tendencia con excepción de solo 3, de sus 18 departamentos, donde la Tasa de Participación Electoral (TPE) es mayor en zonas urbanas que en zonas rurales.

Por el contrario, en Costa Rica la TPE no difiere mucho entre zonas, las brechas más notorias se localizan en los departamentos de Cartago y Guanacaste. En el primero, la TPE urbana y mixta en promedio alcanzan 75% y en zonas rurales alcanza 69%. En el segundo, la TPE rural y mixta alcanza en promedio 68% mientras que la urbana es 61%.

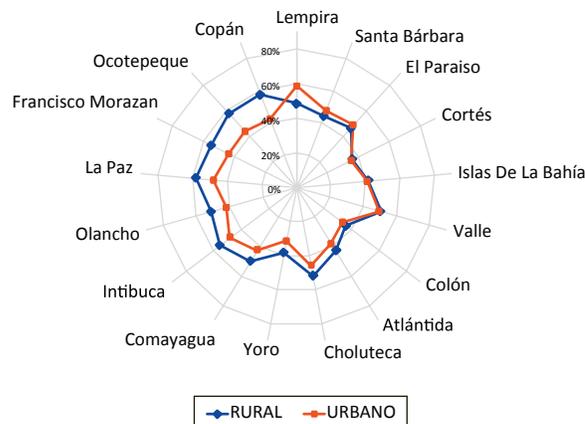
**Participación Electoral por Zona Costa Rica 2010**



**Participación Electoral por Zona Guatemala 2011**



**Participación Electoral por Zona Honduras 2009**



## 5) Análisis estadístico de la Tasa de Participación Electoral (TPE) a partir de variables sociodemográficas

Con el objetivo de continuar indagando en los factores que influyen en la participación electoral es importante ahondar en las variables que puedan explicar las variaciones en la Tasa de Participación Electoral (TPE) en los países incluidos en el estudio. Una manera de hacerlo es agregar la TPE a un nivel geográfico que se pueda cruzar con datos contextuales de los Censos de población. Los municipios son la unidad de análisis ideal dado que existen datos censales a este nivel en cada país del estudio y porque hay una cantidad suficiente de municipios para establecer la presencia de relaciones sistemáticas entre la TPE y las variables contextuales.

En el siguiente cuadro se aprecian los promedios (a nivel de municipios) de la TPE, agregados por país. Se incluye también la cantidad de observaciones o número de municipios que se tomaron en cuenta para el cálculo por país, así como la desviación estándar, la TPE máxima y la TPE mínima.

**Tabla 9**  
**Variación de la TPE por Municipio**

País	Obs.	Promedio	Desv. Estándar	Mín.	Máx.
Panamá	622	81,71	8,01	52,29	97,73
Costa Rica	473	69,04	7,27	18,75	87,22
Guatemala	327	60,34	10,67	31,87	93,00
El Salvador	260	58,50	9,69	33,33	87,50

Para evaluar estas relaciones estadísticas, se hace un análisis de la variación por quintil. En una primera etapa, se dividen los datos en cinco grupos del mismo tamaño prescribiendo la variable contextual en orden de importancia. Al hacer la división de la población o de la muestra en cinco partes iguales y ordenada de mayor a menor, se obtienen los denominados “quintiles”. De esta manera, el primer quintil es aquel que comprende la primera quinta parte de la población (el primer 20%) donde se observa el nivel más bajo de la variable analizada o en cuestión y así sucesivamente hasta tener los cinco quintiles.

Se procede de esta manera con las bases de datos resultado de los cruces entre información censal y electoral, por país. El objetivo con este tratamiento es caracterizar la participación electoral, es decir, observar la Tasa de Participación Electoral en los municipios de los que se dispone información desagregada según características sociodemográficas. Así, una vez ordenados los municipios o corregimientos según la variable elegida (característica sociodemográfica) y divididos por quintiles, se hace uso de las cifras electorales para calcular la Tasa de Participación Electoral por quintil. En esta segunda etapa, se mide la Tasa de Participación Electoral en cada quintil para verificar si realmente existe una relación entre esta y la variable sociodemográfica de interés.

Para la realización de este análisis se elaboraron bases de datos con las variables más importantes en términos sociodemográficos de las que se tenía información proveniente de los datos censales y que guardan coherencia temporal con las bases de datos electorales. Es decir, cuyas cifras no distan unas de otras en términos de fecha de recolección. Las variables seleccionadas de las que se tenía información para este análisis son: nivel de alfabetización, estado civil, grupo étnico, tenencia de vivienda propia y densidad de población.

Desafortunadamente, no se pudo obtener información sobre estas variables para todos los países incluidos en el estudio. Precisamente, debido a la coherencia temporal, no fue posible poder llevar a cabo el análisis de los datos correspondientes a Honduras. Los datos censales obtenidos datan de 2001, mientras que las cifras electorales corresponden al año 2009.

Es importante aclarar que entre las diferentes bases de datos censales y electorales de cada país objeto de este estudio (excepto Honduras) no existe una brecha de tiempo mayor a 16 meses.

#### a. Descripción de las variables

Según la teoría socio-estructural del voto, representada en los trabajos de “Escobar y Jaime” (publicados en Mendoza 2013, p. 240) en su trabajo sobre elecciones en España, 2011, la posibilidad de votar o no *“está determinada por la posición del votante en la estructura social y los grupos con características similares deben tener un comportamiento relativamente homogéneo”*. Este enfoque “socio-estructural” es útil para continuar ahondando en las variables relacionadas a la estructura social y demográfica que influyen en la participación electoral.

Las mismas se describen en los próximos párrafos junto con la previsión de su comportamiento. Ciertamente, la información obtenida a través de los padrones electorales y los censos de cada país brindan soporte y validez a las hipótesis planteadas, sin ello no sería posible ofrecer un respaldo a los resultados. Estos últimos aparecen registrados en las tablas 10 a la 22, acompañados del porcentaje obtenido por variable y por quintil.

*Hipótesis que plantea el estudio:*

Atributo	Hipótesis
Alfabetismo	A mayor nivel de alfabetización la TPE es más alta
Estado Civil	La TPE es más alta en lugares con mayor número de personas casadas o en unión de hecho
Indígenas	La TPE es más baja en lugares con mayor concentración de población indígena
Tenencia	La TPE es más alta en lugares con mayor número de personas con vivienda propia
Densidad poblacional	La TPE es más alta en lugares con mayor densidad poblacional

## Tasa de Alfabetización

La tasa de alfabetización es uno de los indicadores que se tiene en cuenta para explicar la participación electoral. Se espera que a mayor grado de alfabetización la participación electoral sea más alta y viceversa <sup>14</sup>. Por lo tanto, para este estudio, se espera que en lugares donde la población tiene mayores números de alfabetización, la Tasa de Participación Electoral sea más alta. Es importante señalar que para el análisis de esta variable en algunos países se obtuvo información sobre la “tasa de alfabetización”, mientras que en otros se obtuvo la “tasa de analfabetismo”, y en Panamá el porcentaje de personas “sin ningún grado de escolaridad”. La información que se presenta en las tablas por país, esta variable cambia de acuerdo a los datos proporcionados por las oficinas de Censo que facilitaron los datos para la elaboración de este estudio.

## Estado Civil

Según la teoría que explica esta variable las personas que tienen una vida en pareja (ya sea en uniones de hecho, civiles o matrimonios), tienden a votar más que aquellas que no tienen vida en pareja. Esto debido a que las personas que viven en pareja adquieren un mayor grado de responsabilidad dada la formación de un núcleo familiar y tienden a participar más en las actividades cívicas, incluyendo el ejercicio del voto. Esto fue concluido en los estudios de Nicholas H. Wolfinger et Raymond E. Wolfinger (2008, p.1513) en los que se expone que los adultos casados son más susceptibles a votar que aquellos que jamás lo han sido. Esto lo explica también Miller and Shanks, 1996, desde la perspectiva de que las personas que tienen una vida en pareja están socialmente más conectadas de forma tal que se “refuerza el sentido del deber cívico” (Blais 2000).

## Población Indígena

En áreas donde la población indígena es predominante, la menor familiaridad con el idioma predominante (español), que es el idioma del Estado y de la política, aunado a otros factores tales como la distancia a los centros de votación, particularmente en las zonas rurales, constituyen barreras importantes para la participación electoral de grupos indígenas. Por consiguiente, se espera que la Tasa de Participación Electoral sea más baja en lugares donde hay un alto porcentaje de población indígena.

## Tenencia de Vivienda

Los factores socio-económicos también constituyen una variable de la participación electoral. Tal y como se señala previamente en este estudio: “habitualmente, los sectores con mejor nivel de vida (...) son los más participativos” <sup>15</sup>. Teniendo en cuenta que uno de los indicadores socioeconómicos es “la tenencia de vivienda” (Powell 1982, p. 37) se esperaría que en lugares donde hay mayor número de viviendas propias la Tasa de Participación Electoral sea mayor que en aquellos lugares donde ocurre el caso contrario.

<sup>14</sup> De hecho, en Estados Unidos y Europa occidental, la participación electoral tradicionalmente ha sido superior en grupos con mayor nivel educacional (Powell, 1986: 28) y entre votantes de mayor edad (Powell, 1986: 30) [Publicado en Navia (2004: 83)]. El mismo fenómeno ha sido observado en Canadá (Blais et al. 2001).

<sup>15</sup> Romero, p. 7.

Una de las razones que también explicaría por qué las personas que tienen vivienda propia tienden a participar más, es la importancia económica que tienen para éstas las medidas fiscales tomadas por el gobierno frente a la propiedad privada (generalmente primera variable señalada en este tipo de medidas).

### Densidad de Población

Esta variable hace referencia al promedio de habitantes por kilómetro cuadrado. La premisa de esta variable es que el comportamiento electoral tiende a homogeneizarse en un grupo social, por lo que se espera que a mayor densidad de población, la Tasa de Participación Electoral sea más alta.

#### b. Costa Rica: Análisis por Quintiles

### Tasa de Alfabetización

Los datos estadísticos para Costa Rica, tal y como se muestra en la tabla 10, corroboran la teoría de que la Tasa de Participación Electoral (TPE) aumenta a medida que el nivel de alfabetización es mayor. Así, en el primer 20% del total de la población costarricense<sup>16</sup> o primer quintil (Q1), con el nivel más bajo de alfabetización, la Tasa de Participación Electoral<sup>17</sup> es menor (64,4%) comparado con el segundo quintil Q2 (65,4%). Se evidencia que la Tasa de Participación Electoral alcanza los niveles más altos en aquellos municipios donde los índices de alfabetización son más altos. De esta manera en el Q5 la Tasa de Participación Electoral alcanza el 71,5%.

**Tabla 10**  
**Tasa de Participación Electoral y Alfabetismo por Quintiles en Costa Rica**

Q	TPE Costa Rica 2010	% Alfabetismo
Q1	64,4%	95,0%
Q2	65,4%	96,4%
Q3	67,6%	97,3%
Q4	71,3%	98,3%
Q5	71,5%	99,0%

### Estado Civil

Los datos de esta variable en Costa Rica también corroboran la teoría, mostrando que la Tasa de Participación Electoral es más alta entre las personas identificadas con el estado civil “casadas”. Esto se refleja en la tabla 11 en la que se puede ver que, en el 20% del total nacional de municipios donde el porcentaje de personas casadas es menor (Q1), la Tasa de Participación Electoral (TPE) también fue menor (61,5%) comparado con aquellos municipios con el índice más alto de personas casadas (27%) donde la TPE alcanzó el 74,8% (Q5).

<sup>16</sup> Censo 2011.

<sup>17</sup> Según el padrón electoral de 2010.

**Tabla 11**  
**Tasa de Participación Electoral y Estado Civil por Quintiles en Costa Rica**

Q	TPE Costa Rica 2010	% Casados
Q1	61,5%	14,1%
Q2	68,3%	19,9%
Q3	69,9%	23,2%
Q4	71,6%	24,8%
Q5	74,8%	27,2%

### Tenencia de Vivienda

Los datos de Costa Rica muestran que, al contrario de lo esperado según la explicación teórica de esta variable, la participación electoral no fue la más baja en los municipios con el porcentaje más bajo de personas que tienen vivienda propia.

Como se puede observar en la tabla 12, en primer quintil donde la “tenencia de vivienda” es de 63.4%, la Tasa de Participación Electoral es mayor que en los siguientes quintiles (Q2 y Q3) aunque la variación no es mayor a 0,4 puntos porcentuales.

**Tabla 12**  
**Tasa de Participación Electoral y Tenencia de Vivienda por Quintiles en Costa Rica**

Q	TPE Costa Rica 2010	% Tenencia
Q1	68,3%	63,4%
Q2	67,8%	69,4%
Q3	67,5%	72,1%
Q4	69,8%	74,2%
Q5	73,7%	79,2%

### Densidad de Población

Los datos sobre esta variable en Costa Rica<sup>18</sup> corroboraron la teoría, ya que como puede observarse en la tabla 13, la Tasa de Participación Electoral va incrementando a medida que la densidad de población aumenta. Sin embargo, en el último quintil (Q5) con la mayor densidad, donde se esperaría la Tasa de participación electoral más alta, esta se reduce en promedio 2.5 puntos porcentuales con respecto a los quintiles anteriores. Según los datos obtenidos, en Costa Rica, el 20% de los municipios con mayor densidad poblacional presentan una participación electoral que alcanza el 70,6%.

<sup>18</sup> Censo 2011.

**Tabla 13**  
**Tasa de Participación Electoral y Densidad de Población por Quintiles en Costa Rica**

Q	TPE Costa Rica 2010	Densidad
Q1	62,9%	21
Q2	65,5%	47
Q3	66,9%	84
Q4	73,2%	479
Q5	70,6%	3793

### c. Guatemala: Análisis por Quintiles

#### Tasa de Analfabetismo<sup>19</sup>

Para el análisis de esta variable en Guatemala se obtuvo el índice de analfabetismo (personas que no saben leer ni escribir) y la Tasa de Participación Electoral (TPE) para hacer la comparación por quintiles.

Como se mencionó previamente se esperaba que la Tasa de Participación Electoral sea menor en aquellos municipios donde la “tasa de analfabetismo” es más alta. Sin embargo, tal y como se observa en la Tabla 14, en el quintil (Q5) donde se encuentran los municipios con el índice más alto de analfabetismo, la Tasa de Participación Electoral alcanzó el 58.9%. A diferencia de lo que se esperaba, para los quintiles uno y cinco (Q1 y Q5), donde se concentran los municipios con el menor índice de analfabetismos (Q1) y el mayor índice (Q5) la TPE es más alta comparada con la observada en los quintiles 2, 3 y 4.

En otras palabras, los municipios que concentraron la tasa más alta de analfabetismo (Q5) y aquellos con la tasa más baja (Q1), es decir los comprendidos en Q2, Q3 y Q4, son los que muestran la Tasa de Participación Electoral más baja a nivel nacional en 2003.

**Tabla 14**  
**Tasa de Participación Electoral y Analfabetismo por Quintiles en Guatemala**

Q	TPE Guatemala 2003	% Analfabetismo
Q1	59,3%	12,3%
Q2	56,6%	25,3%
Q3	54,7%	30,1%
Q4	54,1%	37,8%
Q5	58,9%	52,7%

<sup>19</sup> Para Guatemala, a diferencia de Costa Rica, se obtuvo la “tasa de analfabetismo” por parte de la oficina de Censos y se utilizó este dato para el análisis estadístico.

## Estado Civil

Como se puede observar en la Tabla 15, en Guatemala la comparación entre el porcentaje de personas casadas también corrobora la teoría sobre esta variable; “la participación electoral es más alta entre las personas casadas o que tienen una vida en pareja”. La tabla refleja cómo en Guatemala, la Tasa de Participación Electoral aumenta a partir del tercer quintil, hasta el último quintil, a medida que el índice de personas casadas es mayor.

Sin embargo, de manera aislada se observa que en el primer 20% de los municipios guatemaltecos (Q1), la Tasa de Participación Electoral alcanza el 56,2% (tercer porcentaje más alto de participación electoral) y el porcentaje de personas casadas es el más bajo (Q1).

**Tabla 15**  
**Tasa de Participación Electoral y Estado Civil por Quintiles en Guatemala**

Q	TPE Guatemala 2003	% Casados
Q1	56,2%	33,0%
Q2	54,4%	34,1%
Q3	55,6%	35,1%
Q4	57,8%	36,1%
Q5	58,1%	37,7%

## Población Indígena

Contrario a lo que se esperaría según la teoría sobre la relación entre el porcentaje de población indígena y la Tasa de Participación Electoral, en el 60% de los municipios, a nivel nacional, que concentran los porcentajes más bajos de población indígena, se observa la Tasa de Participación Electoral más baja, y no superior, a 56,8% (Q2). En el 40% de municipios restante, donde se concentran los porcentajes más altos de población indígena, la Tasa de Participación Electoral es más alta y no menor a 58,6% (Q4).

**Tabla 16**  
**Tasa de Participación Electoral y Población Indígena por Quintiles en Guatemala**

Q	TPE Guatemala 2003	% Indígenas
Q1	56,6%	1,3%
Q2	56,8%	8,0%
Q3	56,4%	43,0%
Q4	58,6%	86,9%
Q5	59,0%	98,0%

#### d. El Salvador: Análisis por Quintiles

##### Tasa de Analfabetismo<sup>20</sup>

En el Salvador, tal y como lo muestra la tabla 17, al contrario de lo que se esperaría, la Tasa de Participación es mayor en aquellos municipios que tienen los niveles más altos de analfabetismo (Q3, Q4 y Q5). Aunque la brecha entre el primer quintil (índices más bajos de analfabetismo) y el quinto no sobrepasa los 3,1 puntos porcentuales.

**Tabla 17**  
Tasa de Participación Electoral y Analfabetismo por Quintiles en El Salvador

Q	TPE El Salvador 2006	% Analfabetismo
Q1	49,6%	6,8%
Q2	49,7%	9,3%
Q3	50,2%	15,5%
Q4	52,8%	21,6%
Q5	52,7%	29,2%

##### Estado Civil

En El Salvador, los datos estadísticos también mostraron que, contrario a lo que se esperaría, la participación electoral es mayor en los municipios donde se observa el porcentaje más bajo de personas casadas. En la tabla se puede observar que en el primer quintil donde se muestra la Tasa de Participación Electoral más alta (56,7%) corresponde al quintil con el índice más bajo de personas casadas.

En el 80% restante de municipios a nivel nacional donde el porcentaje de personas casadas es mayor, la Tasa de Participación Electoral disminuye.

**Tabla 18**  
Tasa de Participación Electoral y Estado Civil por Quintiles en El Salvador

Q	TPE El Salvador 2006	% Casados
Q1	56,7%	31,7%
Q2	51,9%	35,0%
Q3	47,3%	36,2%
Q4	51,9%	36,6%
Q5	49,6%	37,4%

<sup>20</sup> Es importante señalar que para el análisis de esta variable en algunos países se obtuvo datos de la “tasa de alfabetización” mientras, mientras que en otros se obtuvo la “tasa de analfabetismo”, dependiendo de las oficinas de Censo que proporcionaron estas estadísticas.

### Tenencia de vivienda

Los datos estadísticos para esta variable corroboran la teoría y en efecto, en El Salvador, tal y como lo muestra la tabla 19, se puede observar que los municipios que tienen los índices más altos de personas con “vivienda propia” (indicado en la tabla “% Tenencia de vivienda”) coinciden con los municipios que reportan los mayores índices de participación electoral.

**Tabla 19**  
**Tasa de Participación Electoral y Tenencia por Quintiles en El Salvador**

Q	TPE El Salvador 2006	% Tenencia
Q1	47,5%	12,8%
Q2	49,2%	15,1%
Q3	50,8%	16,5%
Q4	54,2%	17,4%
Q5	56,6%	19,5%

### e. Panamá: Análisis por Quintiles

#### Tasa de Alfabetización

En Panamá, las cifras no muestran una correlación determinante entre el porcentaje de personas “sin ningún grado de escolaridad” y la Tasa de Participación Electoral (TPE). De acuerdo con el cuadro el quintil que concentra el porcentaje más bajo de personas “sin ningún grado de escolaridad” (Q1: 2,1%) no es el que presenta la TPE más alta (71.1%). De hecho, el quintil que concentra el porcentaje más alto de personas “sin ningún nivel de escolaridad” (Q5: 37.9%) presenta una TPE más alta que el caso anterior.

**Tabla 20**  
**Tasa de Participación Electoral y Personas “Sin Ningún Grado de Escolaridad” por Quintiles en Panamá**

Q	TPE Panamá 2009	% Ningún Grado
Q1	71,1%	2,1%
Q2	80,4%	5,2%
Q3	79,7%	9,7%
Q4	78,4%	16,3%
Q5	74,5%	37,9%

## Estado Civil

En Panamá el análisis de los datos también permitió observar que no se corrobora completamente la teoría pues los corregimientos que registraron el porcentaje más alto de personas “casadas” (Q5:72,6%) no fueron necesariamente los corregimientos que registraron la Tasa de Participación Electoral más alta. De hecho, esta fue registrada en el segundo quintil (78%) donde el porcentaje de personas casadas alcanzó el 59,6%.

**Tabla 21**  
**Tasa de Participación Electoral y Estado Civil por Quintiles en Panamá**

Q	TPE Panamá 2009	% Casados
Q1	71,9%	54,8%
Q2	78,0%	59,6%
Q3	74,8%	62,4%
Q4	73,5%	65,2%
Q5	73,7%	72,6%

## Tenencia de Vivienda

El análisis de esta variable arrojó que en los corregimientos donde el porcentaje de personas que tienen una vivienda propia es mayor, la Tasa de Participación Electoral también es mayor. Por ejemplo, en el cuarto quintil donde el porcentaje de personas con una vivienda propia alcanza el 93,9%, la Tasa de Participación Electoral es de 81,9% en contraste con el primer quintil donde el porcentaje de personas con vivienda propia es el más bajo: 56,0%, la Tasa de Participación Electoral es de 70,9%.

**Tabla 22**  
**Tasa de Participación Electoral y Tenencia de Vivienda por Quintiles en Panamá**

Q	TPE Panamá 2009	% Tenencia
Q1	70,9%	56,0%
Q2	77,1%	81,7%
Q3	82,1%	88,7%
Q4	81,9%	93,9%
Q5	76,5%	97,4%

## f. Síntesis de los Resultados

En la tabla que se presenta a continuación se sintetizaron resultados de las variables sociodemográficas por país analizadas en este estudio. En ésta se enumeran las variables (atributos analizados) asociados a las hipótesis sobre la relación de estos atributos y la Tasa de Participación Electoral y por país se identifica si los datos estadísticos corroboraron la hipótesis (V); o el caso contrario (X) o si los datos no establecieron una relación determinante (N/A).

**Tabla 23**  
**Resumen de las Hipótesis y Resultados Obtenidos por País**

Atributo	Hipótesis	Costa Rica	Guatemala	El Salvador	Panamá
Alfabetismo	A mayor nivel de alfabetización la TPE es más alta	✓	✗	✗	✓
Estado Civil	La TPE es más alta en lugares con mayor número de personas casadas o en unión de hecho	N/A	✓	✓	✓
Indígenas	La TPE es más baja es lugares con un porcentaje alto de población indígena.	N/A	✗	N/A	N/A
Tenencia	La TPE es mas alta en lugares con mayor número de viviendas propias	✓	N/A	✓	✓
Densidad de población	La TPE es más alta en lugares con mayor densidad de población	✓	N/A	N/A	N/A

## III. ALGUNAS CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS POR PAÍS

El análisis de los datos estadísticos sobre las variables sociodemográficas y la participación electoral analizada con los datos obtenidos de los censos de población y registros electorales de los cinco países centroamericanos que participaron en el estudio permite hacer los siguientes planteamientos:

### Tasa de participación electoral y la edad de los votantes:

Como se pudo observar en la presentación de los datos estadísticos por país, en general, la tendencia observada corrobora la teoría: “los nuevos votantes” acuden masivamente a las urnas reflejándose en un alto índice de participación electoral entre los jóvenes que alcanzan la mayoría de edad requerida legalmente para ejercer el derecho al sufragio (generalmente 18 años). Sin embargo, este entusiasmo declina en los años juveniles, aumenta nuevamente hasta la cúspide en la edad madura y decrece en la tercera edad. Cabe destacar además que se observaron diferencias importantes en la Tasa de Participación Electoral (TPE) de los diferentes países analizados en el estudio. Por ejemplo, en Panamá y Costa Rica la TPE alcanza en promedio 74%<sup>21</sup> entre el mismo grupo etario, en comparación con El Salvador y Honduras donde esta es de 50%. Esta diferencia muestra un comportamiento de curvas paralelas con una brecha de más de 20 puntos porcentuales.

### **Tasa de Participación Electoral y la Generación de los electores:**

Como se observó en los datos presentados, el análisis sugiere que, hasta los últimos años, la Tasa de Participación Electoral (TPE) de las “nuevas generaciones” ha ido en aumento pero esta tendencia se invirtió en los años más recientes. De tal forma que al observar la Tasa de Participación Electoral de las generaciones de electores nacidos en las décadas de los años 50, 60, 70 y 80, se evidencia una caída continua en comparación con la TPE de generaciones anteriores. Sólo los electores de la generación de los años 90 alcanzaron una TPE mayor a la de su generación anterior.

### **Tasa de Participación Electoral y el Género:**

Los datos analizados para esta variable muestran que el reconocimiento del derecho al voto para las mujeres tuvo un impacto claro en el patrón de la participación electoral desagregada por sexo. Los datos sugieren que las mujeres que llegaron a la edad adulta antes de que se reconociera el derecho al voto femenino siguen teniendo una Tasa de Participación Electoral inferior a la de los hombres de la misma generación. Al mismo tiempo, los datos reflejan que las mujeres de las generaciones que llegaron a la edad adulta con el derecho al sufragio participan más que los varones de las mismas generaciones.

### **Tasa de Participación Electoral y los Factores Estructurales:**

El análisis de los datos tales como el estado civil y la “tenencia de vivienda propia” en los cinco países analizados mostraron una correlación que corrobora, al menos parcialmente, la teoría: “las personas casadas tienden a tener una participación electoral más alta que las personas solteras, y de la misma manera, la participación electoral aumenta entre las personas que tienen vivienda propia”.

Los resultados con respecto al nivel de alfabetización y su relación con la participación electoral presentan una realidad más compleja. La hipótesis: “a mayor grado de alfabetización aumenta la participación” se confirma solo en dos de los países analizados en el estudio: Costa Rica y Panamá, mientras que los datos de Guatemala y El Salvador indican lo contrario.

En términos generales, se puede decir entonces que los datos presentados en este estudio, corroboran los enunciados teóricos más importantes sobre los factores sociodemográficos que influyen en la participación electoral. En este sentido su valor se centra en la metodología utilizada; por primera se utilizaron datos empíricos obtenidos de los registros electorales y censos de población de cada país para explorar mejor cómo las variables sociodemográficas influyen en la participación electoral.

Los datos obtenidos esperan ser una contribución a futuros estudios orientados a comprender mejor cómo actúan las variables sociodemográficas con otras variables tales como la coyuntura política en la participación electoral.

---

<sup>21</sup> TPE promedio de personas entre 23 y 65 años

Cualquier análisis de los datos estadísticos debe tomar en cuenta que el proceso democrático no es fijo o impermutable ya que su realidad se encuentra en constante evolución. La esencia misma de la democracia reside en su capacidad de regenerarse continuamente, abriendo vías conducentes a sociedades siempre perfectibles.

La democracia en Centroamérica ciertamente encontró un campo fértil en el tema electoral, el de su origen desde luego; lo que ha posibilitado legitimar, como nunca, gobiernos que emanan de contiendas electorales generando, a su vez, una consecuente estabilidad política en la región. Sin embargo, los ciudadanos se enfrentan a altos niveles de pobreza y desigualdad del mundo. La urgencia entonces es contar con una política generadora de poder democrático, cuyo objetivo, sea la ciudadanía integral, lo que implica la salvaguardia y el acceso pleno a los derechos civiles, sociales, económicos y culturales por parte de los ciudadanos.

#### IV. Bibliografía

BLAIS, André. To vote or not to vote?: The merits and limits of rational choice theory. University of Pittsburgh Pre, 2000.

FORNOS, Carolina A., POWER, Timothy J. & GARAND, James C. Explaining voter turnout in Latin America, 1980 to 2000. Comparative Political Studies, 2004, vol. 37, no 8, p. 909-940.

MENDOZA 2013.

MILLER, Warren Edward & SHANKS, J. Merrill. The new American voter. Cambridge, MA : Harvard University Press, 1996.

PAYNE, J. Mark, DANIEL ZOVATTO & G. Mercedes Mateo Díaz. 2007. Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Neoinstitutional accounts of voter turnout: moving beyond industrial democracies. Electoral Studies, 2001, vol. 20, no 2, p. 281-297.

POWELL JR, G. Bingham. American voter turnout in comparative perspective. The American Political Science Review, 1986, p. 17-43.

SMITH, Peter H. Democracy in Latin America: Political change in comparative perspective. Oxford University Press, 2005.

WOLFINGER, Nicholas H. & WOLFINGER, Raymond E. Family structure and voter turnout. Social forces, 2008, vol. 86, no 4, p. 1513-1528.

# CAPÍTULO 3

## Veinticinco Pistas para Mejorar los Niveles y la Calidad de la Participación Electoral en América Central

Con miras a contribuir en la búsqueda de iniciativas que ayuden a promover la participación política y electoral en este capítulo se presentan 25 pistas para mejorar los niveles y la calidad de la participación electoral en América Central. Las sugerencias pueden, en general, aplicarse a la región, aunque las diferencias nacionales hacen que algunas de las propuestas sean más pertinentes en unos casos que en otros. Incluso, algunos países ya cuentan con las medidas que se proponen y que sirven entonces como referencias prácticas exitosas que, con ajustes, se pueden adaptar a cada realidad local. Las pistas planteadas han sido agrupadas en cuatro grandes áreas: la primera concierne el registro ciudadano y el censo electoral; la segunda, considera aspectos políticos, partidarios y de liderazgo; la tercera se enfoca en la educación ciudadana, la pedagogía democrática y las campañas; la cuarta se relaciona con cuestiones de organización, logística y normas electorales. A menudo, una pista podría pertenecer a más de una categoría; su inclusión en una u otra sólo tiene el propósito de reagrupar las propuestas en los temas más afines posibles.

### I. RECOMENDACIONES SOBRE EL REGISTRO DE CIUDADANOS Y ELECTORES Y EL MEJORAMIENTO DE LOS CENSOS

#### 1) Completar la tarea básica: alcanzar la documentación de toda la población

Desde el retorno a la democracia, los países centroamericanos han realizado esfuerzos significativos y sostenidos para documentar a toda la población, cerrando importantes brechas que marginaban en los hechos sobre todo a la población rural, a los sectores de menos recursos económicos y educativos, a las mujeres, a los indígenas y a los afrodescendientes. Los progresos han permitido que franjas excluidas tengan acceso al ejercicio de sus derechos, entre ellos los políticos y los electorales.

Corresponde completar esa tarea básica, para cubrir ahora la totalidad de los habitantes, concretar el compromiso asumido en 2008, en la Asamblea General de la OEA celebrada en Colombia, de alcanzar el registro universal de nacimientos para el 2015. Esta labor supone inversiones acertadas y planificaciones

precisas, una voluntad clara y comprometida de parte de las instituciones encargadas de identificar, los pequeños núcleos de población que todavía se encuentran indocumentados y que viven generalmente en lugares aislados, y en condiciones de precariedad y vulnerabilidad. Incluso, en la medida que el Estado demuestre su compromiso para alcanzar esa meta, es más sencillo lograr un respaldo económico y técnico de la comunidad internacional para ese empeño.

## **2) Fortalecimiento de las instituciones del Registro Civil y de Identificación**

En varios países, las instituciones encargadas de brindar los servicios de registro civil y de identificación trabajan en condiciones de precariedad económica, lo que, en términos prácticos, erige barreras para que las personas consigan sus documentos de manera oportuna. En esos casos, conviene abrir una reflexión sobre la posibilidad que los organismos encargados del registro civil o de la entrega de los documentos de identidad, puedan cobrar un precio módico por el servicio, con una fuerte ganancia de autonomía económica que puede, en el mediano y largo plazo, facilitar procesos de modernización que, a veces, el Estado no puede financiar. Este mecanismo puede incluso repercutir en un fortalecimiento del organismo electoral si esa institución administra o tutela los servicios, y permitir encarar proyectos en beneficio de los sectores justamente más vulnerables.

Es importante encontrar un punto de equilibrio entre las necesidades económicas de las instituciones responsables de emitir los documentos y la situación de la población con menos recursos y de los jóvenes. El costo de obtener la tarjeta de identidad puede ser demasiado alto en determinados estratos de la población, sobre todo porque el gasto va más allá del precio del documento: a veces, el ciudadano asume el costo de las dificultades del Estado (por ejemplo, cuando va varias veces a las oficinas para obtener el documento), con pérdida de tiempo y dinero.

## **3) Con el documento en la mano: garantizar la entrega oportuna e imparcial de las tarjetas de identidad**

En varios países de América Central, el trámite para obtener el documento de identidad que permite ejercer el voto constituye un “vía crucis” para el ciudadano. Los problemas mayores derivan de las complicaciones de las entidades para entregarlo de manera ágil o, más grave aún, sin que medien filtros o consideraciones partidistas.

Es importante reforzar la capacidad de las instituciones públicas encargadas del servicio para entregar el documento de identidad solicitado en cuestión de horas o, máximo, en unos pocos días. Esa función debe realizarse de manera institucional, directa, sin intermediarios. Si uno de los progresos de las elecciones hondureñas de 2013 fue el reparto de tarjetas de identidad del Registro Nacional de las Personas (RNP) a los ciudadanos sin la intervención de los partidos, habituales conductos para la entrega de los documentos, quedó pendiente un proceso completo más eficiente de elaboración y distribución de las tarjetas que atienda los requerimientos en horas o días. En otra línea, es fundamental que la entrega de los documentos se encuentre al margen de la discrecionalidad política: el derecho a la documentación debe cumplirse sin obstáculos relacionados con las preferencias políticas de los ciudadanos.

Asimismo, se necesita una acción específica para que los jóvenes obtengan sus documentos de identidad apenas se encuentren en condiciones de votar para evitar que la demora en este trámite reduzca la participación de quienes tienen 18, 19 o 20 años. En este sentido, se puede explorar la pista para que las personas tengan documentos de identidad aún antes de los 18 años, una práctica habitual en varios países latinoamericanos. Desde principios del siglo XXI, Costa Rica avanzó en el programa de entrega de documentos a menores entre 12 y 18 años (Zamora, 2013: 76 – 84). Ello contribuiría también a evitar la fuerte presión que recae en la cercanía de los procesos electorales sobre los organismos encargados de entregar estos documentos. Por supuesto, este paso no implica la posibilidad de votar pues sólo serían integrados en el censo electoral desde la edad fijada en la ley.

#### **4) Con la inscripción lista: facilitar el registro de jóvenes en los padrones electorales**

En los países que no cuentan con una inscripción automática en los padrones electorales, se presentan situaciones potencialmente complejas. Pueden presentarse desfases muy significativos entre las personas que cuentan con un documento de identidad pero que no están registradas en el padrón. Este problema concierne sobre todo a los jóvenes. Por lo tanto, se necesita considerar la implementación de mecanismos de inscripción automática en el censo electoral o la generación de facilidades de inscripción para los jóvenes.

#### **5) Cifras certeras: mejorar la inscripción en los registros civiles para actualizar los censos electorales**

Históricamente, los censos electorales centroamericanos sufrieron por una débil capacidad de incluir de manera efectiva a todos los ciudadanos. En efecto, aun cuando existía el sufragio universal, en la práctica, numerosos sectores se encontraban al margen, sobre todo por falta de documentos, en el mejor de los casos por omisión del Estado, en otros por la voluntad deliberada de mantener al margen a grupos populares, cuyo comportamiento político podía amenazar el statu quo. Hoy, el problema de la documentación, sin desaparecer pierde relevancia estadística, y los censos electorales tienen una dificultad inversa: se hallan inflados, al punto que incluso exceden la población en edad de votar. En la elección presidencial de 2014 en El Salvador, el padrón tenía casi un millón más de inscritos que personas en edad de votar, lo que representaba más del 20%. Es común que los organismos electorales estimen, con mayor o menor precisión, que el censo electoral tiene una determinada cifra de electores que no debieran seguir registrados y que por lo tanto, la participación “real” fue superior a la indicada oficialmente por ellos mismos.

Se requieren políticas de actualización de los registros civiles y de los censos electorales. En el caso específico de los censos electorales es importante prestar atención a dos categorías: fallecidos y emigrantes. Existe un subregistro de fallecimientos. En zonas rurales o periurbanas, los familiares no registran la muerte de los parientes por no ver la utilidad del acto o para evitar gastos. A ese problema, dependiente de la limitada cultura registral, se añade una complicación técnica cuando sí se realiza el registro: en muchas ocasiones, la ausencia de coincidencia perfecta entre la partida de defunción y la información contenida en el padrón, impide legalmente proceder con una depuración. A medida que transcurren los años, la acumulación de datos desactualizados agrava el problema; es decir, no se trata de un porcentaje estable sino de uno creciente. Aunque cualquier estimación nunca será exacta, se trata de cientos de miles de casos.

El caso de los emigrantes plantea retos distintos pues son ciudadanos en pleno goce de sus derechos y que podrían sufragar, si volvieran al país, o podrían inscribirse en el exterior, lo que depuraría inmediatamente el registro previo y resolvería esta situación. Empero, como muy pocos se inscriben, la base de datos se desfasa y, como en el caso precedente, involucra cientos de miles de personas.

Para abordar el problema, se presentan al menos cuatro vías, posibles de combinar. La primera, cuando los registros se hacen en las alcaldías, se debe conseguir al menos un procesamiento uniforme y estándar de la información sobre inscripción de fallecimientos, que permita una actualización más efectiva. La segunda vía es transferir el registro civil de las alcaldías a una entidad nacional. La administración centralizada facilita normalmente procesos de modernización, mayor eficiencia y homogeneización en el tratamiento de la información, tanto más que en América Central, muchas de las debilidades y precariedades del Estado son más notorias y agudas en los niveles locales. La tercera es aprovechar las oportunidades de la legislación para la inscripción de fallecimientos: algunas leyes indican que éste trámite no constituye únicamente una obligación de la familia sino que las autoridades civiles, militares, eclesiásticas, entre otras, pueden solicitar el registro. La cuarta vía es el empleo de amnistías registrales que permiten la inscripción de cualquier acto de registro civil sin penalidades. Para tener impacto, las amnistías requieren procesos de información, difusión y socialización adecuados.

#### **6) Cifras certeras: opciones para depurar la información para actualizar los censos electorales**

Un padrón inadecuadamente depurado genera al menos dos problemas: riesgos para la pureza de la elección y deterioro de la credibilidad de los procesos electorales y la democracia. En primer lugar, si los listados tienen en sus registros a miles de fallecidos (o eventualmente de emigrantes permanentes), esas inscripciones podrían ser utilizadas para votar en nombre de esas personas, alterando la voluntad popular. Sin embargo, incluso descartando el uso ilegal, el padrón abultado afecta la percepción de legitimidad de la elección y de la democracia. Es común que los ciudadanos que actúan como integrantes de mesa en la jornada electoral reconozcan fallecidos en los listados, en especial si son vecinos de la zona, y eso transmite inseguridad y asienta la idea que los “muertos votan” (aunque paradójicamente ese reconocimiento vecinal sea una informal y eficaz garantía contra esa práctica). De manera más general, la imagen de procesos electorales poco participativos, o menos de lo que realmente son, genera la falsa impresión de un escaso compromiso ciudadano o de una distancia del electorado con los partidos y los candidatos. Esas percepciones que provienen de las elevadas tasas de abstención socavan la legitimidad democrática.

Además de las acciones para mejorar la calidad y la cobertura de los registros de fallecimientos, para ajustar mejor las estadísticas del censo electoral a la realidad demográfica, se pueden explorar dos vías de depuración. La primera, de alcance más modesto y posible únicamente en los sistemas en los cuales los miembros de la mesa electoral son residentes en el área, consiste en solicitar una declaración jurada en la cual entregan al organismo electoral la lista de los fallecidos que se encuentran en el listado de la mesa. Evidentemente la depuración se realizaría únicamente en el censo electoral sin tocar el registro civil, dadas las gravísimas consecuencias en todos los campos de una inscripción errónea de un fallecimiento.

La segunda, de un alcance más general y eficaz, es la depuración de los registros de las personas que no han votado en una elección o un cierto número de veces de manera consecutiva. Este procedimiento da de baja a los fallecidos y representa un mecanismo permanente de actualización, incluso si el registro civil adolece de dificultades estructurales. Esta medida necesita como contrapartida las máximas facilidades para que un ciudadano depurado porque no estuvo ejerciendo su derecho al voto, se registre nuevamente en los listados electorales.

## II. RECOMENDACIONES SOBRE EDUCACIÓN CIUDADANA, PEDAGOGÍA DEMOCRÁTICA Y CAMPAÑAS DE INCENTIVO A LA PARTICIPACIÓN

### 1) Abrir los cerrojos de la tradición: apuntalar la participación electoral de las mujeres en las áreas rurales

La participación electoral femenina ha conocido avances significativos en América Latina, al punto que hoy las mujeres son mayoría en los censos y la asistencia electoral se equilibra entre sexos, incluso adquiere un sesgo positivo para las mujeres. Esa situación general no refleja el estado de todas las regiones. En las zonas rurales, las mujeres tienden a participar menos: se registran menos –a veces porque están menos documentadas- y sufragan menos. Allí, aún perduran los cerrojos de la tradición que establecen una clara y fuerte división de roles, asignando al hombre la esfera pública y a la mujer el campo doméstico.

Para cerrar esta brecha rural, son necesarias estrategias para incrementar la participación social, política y electoral de las mujeres. Para generar una cultura de participación femenina rural se requiere un trabajo de largo plazo y combinado entre el organismo electoral, las organizaciones de la sociedad como sindicatos y patronatos, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación y la cooperación internacional, además de un rol activo de las mismas interesadas. El involucramiento de las jóvenes, más escolarizadas, puede acelerar y facilitar las evoluciones. Se requiere igualmente asegurar el compromiso de los partidos y organizaciones políticas locales, cuyo liderazgo suele ser predominantemente masculino.

Esfuerzos de esta naturaleza han conseguido resultados importantes en las ciudades pero el impacto de esas campañas ha sido atenuado en las áreas rurales, aisladas, con menor acceso a los medios e infraestructura limitada.

Se necesitan asimismo acciones más puntuales: campañas de identificación que aseguren que las mujeres rurales están documentadas en la misma proporción que los hombres y campañas en el tiempo electoral con énfasis en las zonas rurales para promover la participación de las mujeres en todas las esferas de la vida pública.

## **2) Campañas permanentes de promoción de la participación y del voto para jóvenes**

En los tiempos cercanos a la elección, los organismos electorales y otras instituciones promueven la participación de la ciudadanía en general y, a veces, también desarrollan campañas específicas para los jóvenes.

Ese esfuerzo es pertinente y útil pero quizá insuficiente, sobre todo porque tras el entusiasmo del primer voto, la participación juvenil declina. Las campañas para alentar la participación política y social, de las cuales a menudo puede desprenderse con más facilidad la participación electoral, debieran tener un carácter sostenido. Los esfuerzos necesitan apuntar sobre todo en dirección de los estudiantes de colegio de los últimos años que pronto accederán al voto, de los universitarios y también extenderse hacia espacios laborales con alta concentración juvenil, como las maquilas. El objetivo puede ser inmediato: lograr un aumento de las cifras de participación juvenil en la elección siguiente, pero tendría que ser más amplio, de más largo alcance y contribuir a colocar bases de una cultura política y social más participativa.

Es útil que esas campañas vayan acompañadas por el impulso de múltiples organizaciones de la sociedad civil, los partidos, las entidades públicas, las iglesias e incluso de las agencias de cooperación de la comunidad internacional. Dados los costos de las campañas masivas por medios de comunicación, hay que considerar las oportunidades que brindan proyectos más acotados, más específicos, dirigidos a públicos más reducidos y que puedan ser trabajados de forma más intensa.

## **3) Revalorizar y repensar la educación cívica en las escuelas**

La escuela permanece como uno de los centros decisivos de formación y socialización de la niñez y la juventud. Ejerce un papel clave en la creación de valores colectivos, por lo que es necesario revalorizar y repensar la educación cívica en la escuela, colocar como esencial la promoción de valores, prácticas e instituciones democráticas, con un énfasis especial en la importancia de las elecciones.

En esta labor pedagógica, es fundamental hallar un equilibrio entre los ideales y las prácticas, entre los valores y las instituciones que los plasman. Los primeros fijan el mundo de los principios, establecen horizontes, por definición nunca alcanzables pero que trazan caminos por los cuales transitar vale la pena. La libertad o la igualdad son valores que nunca se concretan plenamente y que, en algunas oportunidades, pueden entrar en trágicos conflictos. Insistir únicamente en ellos es sembrar el desaliento y la frustración del mañana, cuando se comparen los grandes principios con la realidad, necesariamente gris y de múltiples acomodos. Las prácticas recuerdan que cada democracia plasma sus principios en ciertas instituciones y que si bien ellas nunca alcanzarán los ideales, la constatación no debe conducir al desaliento sino a una exigencia para el perfeccionamiento de las normas y de los comportamientos. Quedarse únicamente en las prácticas lleva a perder de vista los valores que dan sentido a la acción.

## **4) En juego y en serio: campañas para la niñez**

Es importante destacar el impacto de campañas dirigidas a niños, niñas y adolescentes, ya sea fomentando de manera regular el ejercicio de las elecciones estudiantiles, organizando elecciones infantiles el mismo día de los comicios generales, como sucede en Costa Rica (Monge, 2015: 161 - 188), y de manera

más amplia diseñando campañas que promuevan la participación sociopolítica y los derechos humanos. En muchas oportunidades, las campañas han tenido un efecto contra-intuitivo. Si habitualmente se piensa que la influencia va de los padres hacia los hijos, campañas sobre medio ambiente o alimentación dirigidas a moldear hábitos en los niños tuvieron efectos en los padres. Por lo tanto, además de una educación permanente, actividades específicas en época electoral debieran apostarse a lograr este mismo efecto sobre el voto.

### III. RECOMENDACIONES SOBRE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS, PARTIDOS Y LIDERAZGOS

#### 1) Seduciendo electores indiferentes: facilitar el acceso de nuevos actores a la competencia electoral

La sucesión de comicios periódicos y la construcción de sistemas partidarios estables constituyen sin duda uno de los avances más importantes de la democracia en América Central. Empero, la escasa renovación de la oferta partidaria ha facilitado la extensión de un electorado indiferente, y ha provocado que en particular los jóvenes se sientan poco motivados para asistir a las urnas, al constatar que son habitualmente los mismos actores los que disputan el poder. Ciertamente, la distancia con el apego institucional no es en sí misma novedosa y antes pudo provenir incluso de grupos altamente politizados pero ahora se extiende a categorías que no se reconocen en los combates partidarios, se muestran desencantados con los frutos de la democracia, dudan de los líderes políticos, se alejan de los partidos. Hay un desapego hacia las elecciones, que representaron la bandera de las generaciones que lucharon por conseguir el retorno a la democracia.

Es importante que, sin socavar los sistemas partidarios, se generen incentivos para que nuevas propuestas tengan oportunidades para ingresar a la competencia electoral y llegar a los ciudadanos con un mínimo de oportunidades. Conviene revisar los requisitos de la ley para que un partido obtenga la personalidad jurídica. Se puede igualmente revisar las normas del financiamiento: por ejemplo, abrir las opciones de subvención estatal a partidos que compiten por primera vez, asegurar franjas gratuitas en los medios, tanto públicos como privados, para los partidos antiguos y nuevos, a fin de generar un piso mínimo de acceso y de equidad y no únicamente definir los montos con base en la correlación de fuerzas.

La flexibilidad en la puerta de entrada puede generar un efecto positivo para convencer a los electores más apáticos y los jóvenes. Por ejemplo, en Honduras, el nacimiento en 2013 del Partido Anticorrupción (PAC) movilizó un electorado que se reclutó sobre todo entre jóvenes y personas desencantadas con el bipartidismo tradicional.

#### 2) El fortalecimiento de partidos renovados

Los partidos políticos sufren el desafecto de la ciudadanía. Las encuestas muestran regularmente que su calificación es mala, pues son percibidos como distantes, poco atentos a la ciudadanía, vinculados con escándalos de corrupción, poco democráticos. Esa mala imagen perjudica la participación electoral. En efecto, las probabilidades de votar aumentan cuando los ciudadanos se identifican con un partido, pues buscan que su voto aumente las oportunidades de triunfo de la organización o de que obtenga un mejor resultado. Por ejemplo, en la elección hondureña de 2013, quienes no se identificaban con nin-

guna organización declararon que acudieron a votar en un porcentaje de 46.9% en tanto que quienes señalaron una simpatía partidaria tuvieron como mínimo 84% (Borge, 2013: 14).

Partidos políticos renovados, capaces de superar la “ley de hierro de la oligarquía” que concentra el poder en pocas manos, descrita tempranamente por Robert Michels, abiertos a rostros nuevos, ideas innovadoras, prácticas menos rígidas, con un arraigo social que los mantenga vigentes más allá de unos pocos procesos electorales, pueden generar niveles de adhesión más amplios, beneficiosos para una mayor participación electoral.

Si partidos con esas características pueden favorecer la participación, al menos dos obstáculos se presentan en el camino para conseguirlo. Por un lado, los partidos pueden acomodarse a tasas bajas de participación, e incluso estimarlas cómodas para los estilos de acción (Romero, 2014: 54 - 61). Por otro lado, en los partidos “el cambio no ocurre así por así”, es el resultado de disputas por el liderazgo o la respuesta a estímulos externos (Harmel, Janda, 1994: 259 – 287). En ausencia de adecuados estímulos, es improbable que se produzcan las reformas deseables.

### **3) Responsabilidad compartida: la posición de los líderes la noche electoral**

La celebración periódica de elecciones, ajustadas cada vez más a parámetros de limpieza y honestidad, constituye un gran avance regional, si bien existen desafíos pendientes o nuevos, muchos relacionados con la fase de las campañas antes que con la misma jornada electoral. Sin embargo, los procesos electorales se enfrentan, a veces, a la resistencia de los derrotados a aceptar un resultado adverso. Tal actitud esconde, a veces, una percepción instrumental a la democracia.

Muchas veces, el objetivo de desacreditar el resultado o al árbitro, es conservar el liderazgo interno, que suele quedar cuestionado tras una derrota, o desgastar la legitimidad de las nuevas autoridades electas. Esa ventaja táctica y de corto plazo implica costos colectivos de largo plazo. El cuestionamiento del resultado de las elecciones por parte de una fuerza política importante desgasta la credibilidad del organismo electoral, cuya construcción puede exigir años y ataques intensos pueden implicar un tiempo extenso para recuperarla. Aún, más, afecta la idea misma de que las elecciones representan la vía para el acceso al poder y erosiona la legitimidad de la democracia.

Los líderes políticos olvidan con mayor o menor prontitud la descalificación del proceso electoral pero el cuestionamiento afecta la participación en futuros comicios. Franjas de la ciudadanía dudan de acudir a las urnas si creen que los resultados pueden ser manipulados o alterados, aumentan su desconfianza con las instituciones en general, lo que se asocia con una posibilidad menor de sufragar y con una percepción negativa de los rendimientos de la democracia.

Es importante que el liderazgo político asuma con responsabilidad su papel y coloque su inconformidad la molestia con un resultado o incluso con partes puntuales del proceso en una perspectiva amplia, ponderada y serena de tal manera que no erosione las bases de la legitimidad y la participación electoral. La responsabilidad implica evitar la descalificación generalizada del proceso electoral. Esto no supone una aceptación acrítica de los resultados sino la necesidad de tramitar los reclamos por las vías jurídicas per-

tinentes, lo que exige en contrapartida que las autoridades electorales jurisdiccionales resuelvan todas las impugnaciones de manera oportuna, en conformidad con las normas y escrupulosa imparcialidad.

#### **4) Participación sí, pero participación libre**

El aumento de la participación electoral es un objetivo deseable pero es clave que se dé en condiciones básicas de respeto a la libertad del individuo. América Central tiene tres problemas que condicionan la participación.

El primero se vincula con la compra de votos, un fenómeno más extendido y socialmente más aceptado que en el sur del continente (Gonzales, Kiewiet de Jonge, Nickerson, 2014: 197 – 211; Gonzales, Kiewiet de Jonge, et al, 2014: 155 – 170). La compra y venta de votos dañan principios básicos de la ciudadanía y de las elecciones (el voto como expresión de la voluntad personal, fruto de una reflexión propia, como manifestación de la autonomía de criterio). Si encararlo necesita acciones de largo plazo en muchos frentes, la manera más directa y corta de restarle eficiencia, al menos en su versión más dura, es garantizando el efectivo ejercicio secreto del voto. Los estudios demuestran que la compra de votos tiende a ser más “efectiva” cuando el ciudadano teme, sospecha o cree que faltan garantías para mantener su voto en secreto. Por lo tanto, la selección de los lugares en los cuales el ciudadano marca su papeleta es un tema crucial que los organismos electorales no debieran dejar a la improvisación. Asimismo, es indispensable que se incorpore en la norma la prohibición absoluta de la fotografía del voto.

El segundo, más grave, se asocia con la intimidación a votantes. Investigaciones han puesto en evidencia que en regiones rurales con escasa presencia estatal, algunos partidos intimidan para que los electores se comporten de una u otra manera (Instituto Nacional Demócrata, 2012). Frente a la “cara amable” de la compra de votos, la presión para votar por uno u otro candidato disminuye aún más los márgenes de libertad para el ciudadano. La situación se agrava en áreas con una pesada presencia del narcotráfico. En este caso, sin ser una barrera completa, el secreto del voto y el despliegue de fuerzas de seguridad suficientes contribuyen para que, al menos durante la jornada electoral, los ciudadanos dispongan de la libertad suficiente para decidir el destino de la colectividad.

Por último, la participación queda directamente bloqueada cuando la coerción se ejerce para impedir que los ciudadanos voten. Si bien marginal, esta amenaza se presenta en algunas áreas rurales o en ciertos barrios periféricos de las principales ciudades centroamericanas, y afecta a individuos cuyas preferencias son públicamente conocidas o pertenecen a grupos cuyo comportamiento es mayoritariamente proclive a una opción política. Esta intimidación, que pasa desde el secuestro del documento de identidad a otro tipo de amenazas, es más difícil de enfrentar, pues ocurre antes de la elección y se traduce en un acto pasivo de parte del ciudadano intimidado, que simplemente no acude a votar y nunca, o casi nunca, denunciará el hecho por temor a las represalias.

### **5) Pistas polémicas abiertas al debate: el alineamiento de las fechas de las elecciones**

La separación de las fechas de las elecciones, programando en un momento la presidencial y en otro la municipal o la legislativa, es considerada a menudo un mecanismo que mejora la calidad de la democracia. Afianza la personalidad de los comicios “menores” (municipal o legislativo) opacados cuando se realizan en simultáneo a la presidencial, estrecha el lazo entre el elector y las autoridades de esos niveles, permite debates relevantes en esos ámbitos sobre los problemas de la ciudad o del municipio, favorece una decisión del votante más autónoma al suprimir el supuesto efecto de arrastre de la candidatura presidencial sobre el voto de parlamentarios o alcaldes.

Los argumentos son válidos, tanto así que en Honduras, Guatemala y Panamá, donde las elecciones coinciden en un solo día, se abre con periodicidad el debate sobre la separación de las fechas. Sin embargo, en América Central como en muchos otros países, la participación declina, y a veces de manera notoria, en la legislativa o la municipal, comicios “intermedios”, por contraste con los comicios centrales, los presidenciales, percibidos como los decisivos en la asignación del poder nacional y la definición de las políticas públicas. La simultaneidad asegura una participación más amplia del conjunto de la ciudadanía en la elección de los alcaldes o los congresistas, limitando que su elección quede en manos de los votantes más comprometidos política o partidariamente o susceptibles de movilizarse por objetivos más específicos o corporativos. Es probable que los elegidos respondan a esta realidad y descuiden los intereses o preocupaciones de los sectores menos movilizados electoralmente.

Como no es posible obtener de manera conjunta todos los beneficios que dan la simultaneidad y la separación de las elecciones, corresponde definir cuáles son los bienes comunes mayores que se desea preservar o alcanzar. Lo importante es que las decisiones se adopten con una valoración ponderada del conjunto de los beneficios y los inconvenientes de ambas modalidades y no únicamente en consideración a una o dos variables.

## **IV. RECOMENDACIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE LA ELECCIÓN Y LAS NORMAS ELECTORALES**

### **1) Acercar las urnas a los votantes: afianzar el voto de cercanía**

Para asistir a votar, los ciudadanos requieren que el Estado les ofrezca un mínimo de comodidad, estableciendo la mayor cantidad posible de centros de votación bajo la premisa que el acercamiento de las urnas a los votantes prepara condiciones más favorables para la participación.

América Central ha avanzado, a ritmos distintos y con impulsos diferentes, hacia el afianzamiento del voto de cercanía, comúnmente llamado “residencial”. Se aumentó la cantidad de centros de votación, lo que beneficia sobre todo a áreas rurales dispersas y a barrios nuevos y populares en las ciudades: habitualmente, las zonas más favorecidas o mejor asentadas contaban desde el inicio con suficientes recintos de votación.

La cercanía de las urnas favorece el desplazamiento de los votantes y la autonomía individual. En efecto, si el ciudadano necesita recorrer distancias cortas entre su residencia y su centro de votación, puede acudir por sus propios medios, con una mínima inversión de tiempo o de recursos, en el horario de su conveniencia. Si debe acudir a un centro de votación lejano, a menudo depende del transporte ofrecido por terceros (el organismo electoral o los partidos), bajo las condiciones de esos terceros, en materia de horarios, lugares, etc. Esa situación puede conducir alternativamente a resignarse a la abstención, a sufrir presiones suaves para votar por un determinado partido o a ser públicamente identificado con una línea política cuando la persona va en un servicio de transporte contratado por un partido.

Es importante afianzar el voto residencial, incluso cuando esta modalidad cubre todos los municipios; se requiere estudiar si dentro de los municipios existe una distribución pertinente de recintos para facilitar el sufragio.

Como efecto imprevisto, la extensión del sufragio residencial puede implicar la necesidad de reflexionar sobre cambios en la composición de las juntas receptoras de votos. Con la composición partidaria, es posible que los partidos sean reacios a una extensión de los recintos o de las mesas por las dificultades de cobertura; por el contrario, una composición apartidista, o “ciudadana”, puede ayudar a superar esa resistencia, pues ya no se requiere que las organizaciones designen integrantes en todas las juntas receptoras de voto.

## **2) Ofrecer condiciones propicias de participación en barrios inseguros: centros electorales seguros**

En varias ciudades centroamericanas, como Tegucigalpa, San Pedro Sula, ciudad de Guatemala y San Salvador, algunos barrios y colonias periféricos se encuentran bajo un control de facto de maras y pandillas. Ese “secuestro de las comunidades” implica una reconfiguración de la vida de sus habitantes (entrevista a Jeannette Aguilar, “IUDOP: comunidades son “secuestradas” por pandillas”, en *El Mundo*, 4 de octubre de 2013). En esos barrios, al organismo electoral le cuesta entregar el material para la jornada electoral, efectuar pruebas de transmisión de datos, capacitar a los miembros de mesa, a los partidos se les dificulta el proselitismo, a los grupos de observación electoral local se les complica reclutar voluntarios y las misiones internacionales optan por no desplegar observadores.

La asistencia merma: los ciudadanos temen acudir al centro electoral por el riesgo de ser asaltados o porque se sienten abandonados por un Estado impotente. Si bien la función básica del Estado sería garantizar la seguridad de la ciudadanía en permanencia, al menos en los días previos y durante la jornada electoral, tendría que desplegarse una importante y visible presencia policial en todos los barrios para generar un ambiente de tranquilidad y de seguridad que favorezca la movilidad del electorado.

## **3) “Con el país en el recuerdo”: ampliar el ejercicio del derecho al sufragio más allá de las fronteras nacionales**

Los países centroamericanos se singularizan por la importancia de su emigración, muy significativa en términos demográficos, a veces por encima del 10% ó 20% de la población total, y muy relevante en términos económicos, pues las remesas pueden constituir la principal fuente de divisas y un cuarto del producto interno bruto.

Progresivamente, han adoptado el voto en el exterior para las elecciones presidenciales. La posibilidad de ejercer el sufragio se dispone en varios países pero el esfuerzo mayor se efectúa en Estados Unidos, donde se concentra la mayoría de las diásporas. La modalidad principal es presencial, acudiendo a emitir el sufragio en los consulados o embajadas, aunque El Salvador usa el sistema del correo. Se trata de pasos importantes para lograr elecciones más incluyentes y fortalecer las bases de la democracia. A pesar del número modesto de inscritos en el exterior, los medios prestan una singular atención a este ejercicio. Los números de inscritos y luego de participación en los comicios son bajos, sin relación con las estimaciones habituales de ciudadanos centroamericanos que viven en Estados Unidos. Sin duda, muchos de los emigrantes se desinteresaron de participar en los comicios de su país de origen y han roto vínculos con los asuntos políticos aunque preserven lazos económicos y familiares. Empero, fracciones importantes sí tienen la voluntad de contribuir a la definición del destino colectivo y corresponde ofrecerles las facilidades para sufragar.

El principal reto futuro del voto en el exterior es la ampliación de los censos electorales. Para ese propósito, se necesita analizar la flexibilización de los requisitos para el registro en el exterior, ofreciendo mayores oportunidades a los ciudadanos. Por ejemplo, El Salvador exige un Documento Único de Identidad (DUI) vigente que señale explícitamente la residencia en el exterior (requisito tanto más exigente que los DUI en el extranjero sólo se emiten desde noviembre de 2012 y necesitan un trámite, a veces moroso, en los consulados. Aun así, se estima que menos de un 10% de los ciudadanos con el requisito satisfecho, se inscribió). Un esfuerzo especial debe apuntar a las mujeres, que se encuentran claramente subrepresentadas en el padrón de votantes en el exterior. También se debe ampliar la cobertura en Estados Unidos, principal destino de los emigrantes centroamericanos. Las opciones de sufragio se disponen en pocas ciudades. Igualmente se necesitan esfuerzos más consistentes en los otros países para que los emigrantes acudan a inscribirse y luego voten.

#### **4) Mejorar las oportunidades para la votación en el exterior**

Los emigrantes no sólo enfrentan complicaciones para inscribirse, tal vez les es difícil votar. Por eso, es importante brindar facilidades técnicas y logísticas, sobre todo cuando la votación se realiza en las sedes diplomáticas. Se podría, por ejemplo, explorar la posibilidad de una votación extendida durante el fin de semana (sábado y domingo) o el establecimiento de acuerdos para habilitar centros de votación en los lugares de mayor concentración de emigrantes. Esas opciones brindarían facilidades a los residentes en el exterior, que a menudo trabajan en condiciones difíciles y pueden vivir muy lejos de los centros de votación, sobre todo si son las sedes diplomáticas.

Por último, se requiere considerar opciones alternativas de votación. Panamá experimentó con el voto por internet para los residentes en el exterior, con resultados satisfactorios. Esa opción permite ampliar los lugares desde los cuales se puede votar, reducir costos para los migrantes y para las instituciones encargadas de organizar el voto en el extranjero.

### **5) Indulgencias para facilitar la votación de electores con documentos vencidos y campañas de renovación**

La creación de bases de datos nacionales actualizadas y la entrega de documentos de identidad confiables representó un avance significativo para las democracias centroamericanas, y de manera más amplia, para el ejercicio de derechos.

Algunas legislaciones exigen que para votar, los electores cuenten con un documento de identidad vigente. Si bien el principio del requisito es razonable, en la práctica erige una barrera seria. En El Salvador en 2014, más de medio millón de ciudadanos, más del 10% del Censo electoral, carecía de un documento único de identidad (DUI) vigente, lo que los excluía de facto de la posibilidad de sufragar.

Muchos de los documentos de identidad caducados son de fallecidos o de emigrantes, pero un porcentaje también corresponde a personas radicadas en el país que no los renovaron oportunamente, en especial de los sectores más vulnerables, los que menos los requieren para la vida cotidiana, o de grupos de bajos ingresos que les cuesta la inversión en el documento y en los gastos anexos (transporte, espera, etc.). El voto con un documento caduco abriría opciones mayores de participación en la medida que, aunque vencido, el documento sirve para el propósito fundamental de identificar a la persona. Para fines estrictamente electorales, se permitiría el voto con un documento vencido, bajo ciertos parámetros. Estas medidas son tanto más necesarias cuanto las entidades encargadas de la emisión de los documentos no siempre tienen la capacidad para atender el flujo intenso de solicitudes en los días previos a los comicios.

En paralelo a esa medida de carácter paliativa, el Estado debiera considerar el despliegue de campañas móviles, con cierta regularidad, para cubrir el territorio, llegando a barrios urbanos periféricos y a regiones rurales, con el propósito de facilitar la renovación de los documentos de identidad en las categorías más vulnerables.

### **6) Los encantos y riesgos de las tecnologías de información y comunicación: maximizando las oportunidades para la participación**

La presencia cada vez más extendida de las tecnologías de información y comunicación en las sociedades centroamericanas, la difusión masiva de aparatos que permiten acceder al internet y la familiaridad de sectores cada vez más amplios con estas herramientas obliga a que los actores políticos e institucionales asuman el desafío de modernizarse para vincularse mejor con la ciudadanía y aprovechar las ventajas de la tecnología para impulsar la participación.

En la relación con la tecnología, los organismos electorales tienen escollos antagónicos por esquivar. Deben navegar entre la tentación de convertir la tecnología de un medio en un fin en sí misma y el rechazo a la tecnología en nombre de prácticas heredadas. Frente al vértigo de las nuevas tecnologías y el deseo de privilegiarlas para confirmar la modernidad de la institución, les corresponde recordar que si bien la difusión de la tecnología se acelera, aún hay franjas de la población para las cuales la computadora constituye un objeto poco común. Los órganos electorales no deben perder de vista al elector menos favorecido e instruido.

Cualquiera sea la pertinencia del recurso a la tecnología, es indispensable continuar con las estrategias clásicas, en especial en información, comunicación y difusión. En este punto, las nuevas tecnologías tienen que ser elementos adicionales, de reforzamiento y complementarios de los mecanismos ya utilizados, no sustitutos. En las antípodas, el paternalismo que considera que la gente no está preparada para utilizar los adelantos tecnológicos o que la cultura política del país sería incompatible con ciertas tecnologías, subestima las capacidades de aprendizaje del ciudadano común, incluso de los votantes menos formados académicamente.

La fascinación por una tecnología que se supera a sí misma de manera permanente puede llevar a creer que soluciona problemas o conflictos cuyo origen no son de orden técnico, sino político o social, y desembocar en impasses para la democracia. Raras veces surte efecto intentar paliar una deficiente legitimidad ante la ciudadanía con innovaciones tecnológicas. También implica riesgos vivir de espaldas a los cambios tecnológicos, asignándoles funciones secundarias, sin relación con su potencial. En cierto sentido, es posible ejecutar los procesos electorales sin ellos o con un mínimo recurso a sus ventajas: las elecciones son anteriores a los progresos tecnológicos pero esa opción generaría costos de tiempo, seguridad, eficiencia y desfasaría a las entidades de una sociedad que se mueve rápido e integra con facilidad los aportes de la tecnología. Navegar lejos de esos escollos, prestar atención a los riesgos contrarios, es compatible con el recurso a tanta tecnología como sea posible. Ella sirve como medio para aproximarse a la ciudadanía, los partidos, los medios de comunicación, la comunidad académica, las asociaciones de la sociedad civil. Sirve para promover una mayor participación, de mejor calidad y contribuir en última instancia al afianzamiento de la democracia.

Bajo esos principios generales, emergen prácticas concretas, posibles aun sabiendo que existen brechas entre grupos en el acceso y el manejo de la tecnología. Los instrumentos disponibles son variados y se amplían con regularidad. Facilitan y simplifican trámites y procedimientos. La inscripción de ciudadanos gana en rapidez y facilita la actualización, precisión y seguridad de las listas de los padrones electorales. La construcción de padrones biométricos se encuentra hoy entre las alternativas factibles. Los portales informáticos ofrecen oportunidades excepcionales para probar la transparencia de acción de las autoridades electorales, constituyen más que cuestiones decorativas o efectos de moda: representan ventanas para vincularse con los actores interesados en los procesos electorales como un conjunto y no únicamente en las intensas jornadas electorales. Colocan a disposición de todos, y sin restricciones, información abundante, reciente y de memoria histórica. La presencia en las redes sociales difunde información y recoge demandas sin intermediarios. Facilitan a los ciudadanos la información sobre las mesas de votación, incluyendo el envío de mensajes de texto a teléfonos móviles, o sobre los procedimientos de votación cuando se producen innovaciones. Para las jornadas electorales, la transmisión rápida de resultados reduce la incertidumbre, potencial desencadenadora de conflictos, en tanto que la actualización permanente de los resultados en los portales informáticos genera confianza: la ciudadanía puede seguir, en cualquier nivel de agregación, los datos de los comicios y los partidos controlar la corrección de las cifras.

Un apartado especial corresponde al voto electrónico. Sin ingresar en una consideración sobre sus ventajas y desventajas (Thompson, 2012), no hay indicaciones concluyentes sobre una eventual estimulación o inhibición de esta modalidad de ejercicio del voto sobre las tasas de participación.

## **7) Tras las rejas, la libertad del voto**

América Central tiene serias dificultades con el funcionamiento del sistema policial y judicial en un contexto de delincuencia, violencia y crimen organizado desencadenados. Numerosas personas son recluidas en cárceles ya sobrepobladas y quedan en ellas por largo tiempo antes de que un juez determine su inocencia o culpabilidad, aunque al mismo tiempo existen elevadísimos niveles de impunidad, en especial en el “triángulo norte”.

Por lo tanto, en las prisiones centroamericanas, hay miles de ciudadanos que se encuentran en el pleno goce de sus derechos, incluido el de sufragar, pero que en la práctica no pueden ejercerlo por estar recluidos y sufren por lo tanto una limitación de sus derechos. Las disposiciones para garantizar el voto de los ciudadanos encarcelados son relativamente sencillas pues implican la instalación de mesas en los recintos carcelarios y una actualización del censo electoral con el nuevo “domicilio electoral” de la persona. Costa Rica y Panamá han demostrado la sencillez del procedimiento.

## **8) Flexibilidad y comprensión: el voto en los hospitales**

La situación de los enfermos en los hospitales plantea un reto a la organización electoral. Esta parte de supuestos que se contraponen a la situación que prevalece en los hospitales: cierra el listado de electores meses antes de los comicios y asocia a una persona con un centro de votación cercano a su domicilio. En la mayoría de los casos, una persona hospitalizada no preveía encontrarse en esa situación cuando termina la fase de inscripción en el registro electoral y tampoco se encuentra en condiciones de movilizarse para sufragar hasta su recinto.

El resquemor frente al voto en los hospitales es el de la desorganización del sistema pues si bien se aplicaría a pocos casos, implica una política de flexibilidad del vínculo de base entre una mesa específica y un elector determinado. Sin embargo, esta figura excepcional introducida con adecuados controles, puede permitir que personas hospitalizadas ejerzan su derecho al voto sin vulnerar los principios de seguridad y confiabilidad electoral. La experiencia panameña ha dejado útiles lecciones aprendidas luego de su aplicación por primera vez en 2014.

## **9) Papeleta en vez de un arma: el voto militar y policial**

En algunos países centroamericanos, los militares y los policías activos son excluidos del censo electoral. Tal exclusión proviene de razones históricas o sociológicas: desde la concepción de que las Fuerzas Armadas no deliberan, la voluntad de limitar la participación de los miembros de las fuerzas de seguridad en asuntos políticos en Estados que sufrieron violentas interrupciones militares de sus procesos políticos hasta el deseo de evitar la manipulación del voto de sectores regidos por la jerarquía y la disciplina. Sin embargo, con la subordinación militar al poder civil y los significativos avances para el ejercicio del sufragio como un derecho individual debidamente protegido, esa exclusión carece hoy de fundamentos sólidos.

Entre los países todavía restrictivos, en 2014, El Salvador implementó el voto de policías activos y el ejercicio se saldó con un resultado positivo, más allá de inconvenientes logísticos ligados con la novedad. La modificación de la ley para incorporar a los militares y a los policías activos a los censos debiera ser parte de las nuevas reformas electorales.

## **10) Recintos, mesas y papeletas electorales idóneos para todos**

La población centroamericana es mayoritariamente joven pero esa imagen, con los estereotipos que le asocia la mitología moderna, no debe ocultar la presencia de ancianos y de personas con discapacidad físicas a quienes les cuesta ejercer su voto, o hacerlo en condiciones de debido secreto, si el recinto de votación es de difícil acceso, si la disposición de la mesa es poco adecuada, o el marcado de las papeletas no brinda opciones.

Por lo tanto, es importante que los organismos electorales establezcan principios generales para procurar que la llegada a los centros de votación sea sencilla, que la instalación de mesas, por ejemplo, privilegie sistemáticamente el uso de la planta baja, asegurar el voto preferencial para ancianos, personas con discapacidad, mujeres embarazadas (si la norma no contempla una indicación en ese sentido, es sencillo incluir una indicación en la capacitación de miembros de mesa). Al mismo tiempo, por lo menos en los recintos electorales grandes, es útil prever instrumentos que faciliten el voto, como rampas para sillas de ruedas o mamparas diseñadas para acoger el voto de personas en sillas de ruedas, cerchas con el método braille. Es igualmente importante contar con la posibilidad de un voto asistido, tanto para ancianos como para personas con discapacidades físicas.

## **11) Un desafío no desesperado y un reto permanente: la creación del ciudadano**

Uno de los debates intensos de la ciencia política se refiere a la necesidad de prerequisites para la democracia, es decir a la existencia de condiciones previas que determinarían las posibilidades de éxito del enraizamiento democrático. Según las corrientes, el acento ha sido puesto en los niveles de ingreso mínimo, rasgos culturales particulares, culturas políticas con ciertos valores, etc. América Central demuestra que la democracia puede progresar a pesar de condiciones de partida difíciles, e incluso, junto con el resto de América Latina, es la única región que combina democracia con un porcentaje tan significativo de población pobre, desigualdad, corrupción y violencia (Zovatto, 2014). Ello no disminuye la magnitud del desafío, quizá sólo la acrecienta: la creación de ciudadanía.

Se trata de un desafío fundamental. La ciudadanía democrática no preexiste a la democracia, se forja, se crea y se educa con la práctica democrática, en el día a día del ejercicio de los derechos y de las obligaciones, en el ritual de elecciones periódicas, libres y justas, en la práctica cotidiana de valores democráticos desde la infancia y en los distintos ámbitos de socialización.

La barra es alta para las instituciones y las autoridades, que debieran ser irreprochables, para las normas, construidas de manera imparcial y orientadas al bien común, para los actores políticos y sociales que debieran diferenciar los terrenos de lucha para que sus legítimos combates no erosionen las bases de la democracia, para los mismos ciudadanos, cuyos comportamientos, prácticas y valores debieran ser el parangón de lo que exigen al Estado. Se trata de un desafío no desesperado pero permanente, difícil pero estimulante: el reto de crear ciudadanía, de consolidar democracia.

#### IV. Bibliografía<sup>22</sup>

Ai Camp, Roderic. 2007. “La democracia a través de la lente latinoamericana: una evaluación”, en: Ai Camp, Roderic, (coord.), *Visiones ciudadanas de la democracia en América Latina*. Siglo XXI, México.

Alianza por la Paz y la Justicia. 2014. *Combatiendo la impunidad en Comayagua*. Alianza por la Paz y la Justicia. Tegucigalpa.

Alfaro Ronald. “Elecciones a mitad de la primera década del siglo XXI”, en: Rojas Manuel, Castro Mariela (comp.), *Elecciones 2006 y referéndum: perspectivas diversas*. 2009. FLACSO, San José, págs. 57 – 92.

Aquino José Ángel. “Los organismos electorales: modos de elección de autoridades y efectos políticos e institucionales en América Latina”, en: Romero Ballivián, Salvador (coord.), *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras*. 2014. NDI, Tegucigalpa, págs. 87 – 106.

Archenti, Nélide, y María Inés Tula (eds.), *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*. Heliasta, Buenos Aires.

Artiga Gonzáles, Álvaro. 2000. “Competitividad y participación electoral en El Salvador 1982 – 1999”, en 275 – 290.

Ávila, Ariel y Velasco Juan. 2012. *Democracia en venta*. Nuevo Arco Iris, Rocca. Bogotá.

Ávila, Raúl. 2007. “Representación de las minorías étnicas”, en: Nohlen, Dieter et al (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, págs. 693 – 708.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2010. *Inventario de los registros civiles e identificación de América Latina y el Caribe*. BID. Washington.

Barreda, Mike, y Ruíz Leticia. “Percepciones ciudadanas de los organismos electorales latinoamericanos”, en: Barreda, Mike y Ruíz Leticia (editores), *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*. Jurado Nacional de Elecciones, Lima, págs. 19 - 36.

Borge y asociados. 2013. *Encuesta nacional de opinión pública post electoral Honduras 2013* (inédita).

Bou, Zetty. 2007. “Resultados electorales ajustados: el caso de Costa Rica, elecciones presidenciales del 5 de febrero de 2006” en: *Cuadernos de CAPEL*, no. 52. CAPEL, San José.

---

<sup>22</sup> La Bibliografía presenta los textos utilizados en las secciones “Participación política y electoral en las democracias de América Central a inicios del siglo XXI” y “Veintidós pistas y un desafío para mejorar los niveles y la calidad de la participación electoral en América Central”

Casas Zamora, Kevin. 2012. "Esto sí tiene salida: algunas propuestas para enfrentar la inseguridad ciudadana en Centroamérica" en SICA, Elementos para una agenda de profundización de la democracia en Centroamérica. FUNDAPEM. San José.

CAPEL. 2007. *Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas*. IIDH/CAPEL, San José.

Chavarría Mora, Elías. 2014. "Relación entre desarrollo humano y abstencionismo a nivel local en Costa Rica para las elecciones del 2010" en *Revista de derecho electoral*, no.18, TSE, San José.

Córdova, Ricardo; Loya Nayelli; Nevitte Neil. 2009. *Los salvadoreños frente a las elecciones 2009*. FUNDAUNGO/NDI, San Salvador.

Cruz, José. 2008. *Auditoría al Padrón electoral 2007*. FLACSCO / Mirador electoral. Guatemala.

Deloye Yves; Ihl Olivier. 2008. *L'acte de vote*. Sciences Po. París.

Dixon, Bernardine; Macoy Antonia. 2010. "Caso Nicaragua" en Memoria del seminario internacional sobre la participación política y liderazgo de las mujeres en América Latina. IFE/ TEPIJ / PNUD. México.

Fernández, María de los Ángeles. 2010. "Inclusión y participación política femenina: la confusión de los fines con los medios o la urgencia de expandir las posibilidades" en: Cuadernos de CAPEL, no. 56. CAPEL, San José.

Fernández, Mario, y Thompson José. 2007. "El voto obligatorio", en: Nohlen, Dieter et al., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.

Fundación Konrad Adenauer, la Red. 2011. *Seguridad y crimen organizado transnacional*. Guatemala.

Garrigou, Alain. 2002. *Histoire sociale du suffrage universel en France (1848-2000)*. Paris.

Gómez – Álvarez David (coord.). 2009. *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. México: PNUD, ITESO, Universidad Católica del Uruguay, Universidad Católica de Córdoba, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Rafael Landívar, Universidad Javeriana.

Gonzales Ezequiel, Kiewiet de Jonge Chad, Nickerson David. "The Conditionality of Vote – Buying Norms: Experimental Evidence from Latin America", en *American Journal of Political Science* 58 (3), enero de 2014, págs. 197 – 211.

Gonzales Ezequiel, Kiewiet de Jonge Chad, Meléndez Carlos, Osorio Javier, Nickerson David. "Compra de votos en América Central: un estudio preliminar", en Romero Ballivián, Salvador (coord.), *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras*. 2014. NDI, Tegucigalpa, págs. 155 – 170.

Grisales, Ricardo. 2005. “Elecciones generales del 2003: la exclusión continúa” en Saénz de Tejada, Ricardo. *Elecciones, participación política y pueblo maya en Guatemala*. Universidad Rafael Landívar, págs. 213 – 300.

Gutiérrez Miguel. “Avances y desafíos de la democracia en Costa Rica”, en *Revista de Derecho Electoral*, (19), enero – junio de 2015.

Harmel, Robert, Janda Kenneth. “An Integrated Theory of Party Goals and Party Change”, en *Journal of Theoretical Politics*, 6 (3), 1994, págs. 259 – 287.

Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy, Thomas Mustillo. “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea”, en: *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, (51). Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, España, abril de 2009, págs. 15-40.

Hermet, Guy. 1993. *Les désenchantements de la liberté*. Fayard, París.

Huntington, Samuel. 1996. “La tercera ola de la democracia”, en: Diamond Larry y Plattner Marc, *El resurgimiento global de la democracia*. UNAM. México, págs. 3 – 23.

IDEA. 2002. *Mujeres en el Parlamento: más allá de los números*. IDEA, Estocolmo.

IDEA/IFE. 2008 *Voto en el extranjero*. IDEA / IFE México.

IPADE, *Elecciones municipal 2008/2009*. 2009. Instituto Para el Desarrollo y la Democracia, Managua.

Instituto Nacional Demócrata. 2011. *Democracia en Honduras: valores y participación política en 2011*. NDI, Tegucigalpa.

Instituto Nacional Demócrata – Acción Ciudadana. 2012. *Una aproximación a las percepciones de la ciudadanía sobre la compra de votos y la intimidación de votantes en el régimen político electoral guatemalteco*. NDI, Guatemala, 2012.

Instituto Nacional Demócrata – Hagamos Democracia. 2012. *Diagnóstico al Censo electoral Honduras 2012*. NDI, Tegucigalpa.

Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad. 2014. *Informe final de la conflictividad y violencia política electoral: elecciones generales 2013*. NDI, IUDPAS.

Jenson Jane. 2013. “La ciudadanía de las mujeres y la democracia en Canadá” en IDEA – CIM, *La ciudadanía de las mujeres en las democracias de América*. págs. 273 – 315.

Jones, Mark. 2010. "La representación de las mujeres en la Asamblea nacional de Panamá: diagnóstico, buenas prácticas y propuestas de reforma" en PNUD, *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humana para la toma de decisiones*. Panamá, págs. 275 – 316.

Junta de Vigilancia Electoral, *Informe elecciones 2012*. Junta de Vigilancia Electoral. San Salvador.

Lavezzolo, Sebastián. 2006. "Adversidad económica y participación electoral en América Latina, 1980 – 2000" presentado en el XII Encuentro de latinoamericanistas españoles, Santander – 2006.

Lehingue Patrick. 2011. *Le vote*. La Découverte. París.

Lehoucq, Fabrice, Wall, David. "Explaining Voter Turnout Rates in New Democracies: Guatemala" en: *Electoral Studies* 23 (3), septiembre de 2004, págs. 485 – 500.

Lehoucq, Fabrice. "Elections, droits de suffrage et participation électorale en Amérique Centrale 1901 – 2002" en: *Problèmes d'Amérique Latine* (54), otoño de 2004.

Lehoucq, Fabrice. "La democratización en Centroamérica desde las guerras civiles: fortalezas y debilidades" en: *Revista de derecho electoral* (16), julio - diciembre de 2013.

Lipset, Martin. 1987. *El hombre político*. Tecnos. Buenos Aires.

Llanos, Beatriz, Kristen Sample. 2008. *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola?* (participación política de la mujer en América Latina). IDEA, Lima.

Loaeza, Soledad. 2008. *Entre lo posible y lo probable*. Planeta, México.

Loayza, Rafael. 2011. *El eje del MAS*. Fundación Konrad Adenauer, La Paz.

Mayer, Nonna; Perrineau Pascal. 1992. *Les comportements politiques*. Paris: Colin.

Madrid, Raúl. 2012. *The Rise of Ethnic Politics in Latin America*. Cambridge, New York.

Martel, Juan José. 2010. *Fundamentos para la modernización del sistema político electoral salvadoreño*. Ebert Stiftung, San Salvador.

Martin, Pierre. 2000. *Comprendre les évolutions électorales*. París: Presses de Sciences Po.

Mattern Jochen. 2002. *La autonomía regional en Nicaragua*. Managua: PROFODEN / GTZ.

Mayen Guisela, "Guatemala: el derecho a la consulta previa" en Konrad Adenauer Stiftung (ed.), *El derecho de la consulta previa de los pueblos indígenas en América Latina*. La Paz: KAS, págs. 117 – 148.

Meza Víctor (coord.). 2014. Honduras 2013: proceso electoral, financiamiento y transparencia. CEDOH – NDI, Tegucigalpa.

Misión de Acompañamiento Electoral OEA. 2012. *Informe final sobre las Elecciones generales, Nicaragua 2011*.

Misión de Observación electoral UE. 2012. *Nicaragua: Informe final sobre las elecciones generales y al Parlacen 2011*. Disponible en: [www.moeue-nicaragua.eu](http://www.moeue-nicaragua.eu)

Monge, José Francisco. “Las elecciones infantiles en el contexto de las elecciones generales en Costa Rica”, en: *Revista de derecho electoral*, no. 19. TSE, Costa Rica, enero – junio de 2015, págs. 161 – 188.

Monzón, Ana Silvia. 2011. “Participación social y política” en SEPREM – La Cuerda (ed.), *Nosotras, las de la historia*. Guatemala: SEPREM – La Cuerda, págs. 146 – 205.

Murillo, Gabriel; Sánchez Rubén. 1993. “Procesos y factores determinantes de la recurrencia de la crisis gubernativa en Colombia”, en: Murillo, Gabriel (ed.), *Hacia la consolidación democrática andina (transición o desestabilización)*. Universidad de los Andes, Bogotá.

Nohlen, Dieter, “La participación electoral como objeto de estudios”, en: *Elecciones*, no. 3. ONPE, Perú, julio de 2004, págs. 149-152.

Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de cultura económica, México.

Organización de los Estados Americanos. 2008. “Programa de asistencia técnica al régimen electoral guatemalteco” en Fundación Konrad Adenauer, *Legislación electoral y financiamiento de partidos políticos*, Guatemala, 2008.

Pachano, Simón. 2007. *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en Ecuador*. FLACSO/IDEA, Quito.

Percheron Annick. 1989. “Âge, cycle de vie, génération, période et comportement électoral” en Daniel Gaxie, *Explication du vote*. PFNSP, París.

Polilat – Fundación Konrad Adenauer. 2013. *Índice de desarrollo democrático de América Latina 2013*. Polilat – Fundación Konrad Adenauer, Montevideo.

Programa de las Naciones para el Desarrollo. 2012. *Informe sobre desarrollo humano – Honduras 2011*. PNUD, Tegucigalpa.

Programa de las Naciones para el Desarrollo. 2014. *Ciudadanía política: vz y participación ciudadana en América Latina*. PNUD – Siglo XXI, Buenos Aires.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Organización de los Estados Americanos. 2011. *Nuestra democracia*. PNUD – OEA. México.

Ramírez, Sergio. 2014. “Las botas de siete leguas” en *Jornada* (21 de marzo de 2014).

Romero Ballivián, Salvador. 2003. *Geografía electoral de Bolivia*. Fundemos. La Paz.

Romero Ballivián, Salvador. “Bajo el signo del huracán: elecciones, sistema de partidos, democracia y ciudadanía en Honduras” en: Romero Ballivián, Salvador (coord.), *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras*. 2014. NDI, Tegucigalpa, págs. 9 – 72.

Saénz de Tejada, Ricardo. 2005. *Elecciones, participación política y pueblo maya en Guatemala*. Universidad Rafael Landívar. Guatemala.

Sartori, Giovanni. 1999. *Homovidens: la sociedad teledirigida*. Taurus. Buenos Aires.

Sobrado, Luís Antonio, “Experiencia costarricense del voto de personas privadas de libertad” en *Revista de derecho electoral* (3), 2007.

Sonnleitner, Willibald, “Las últimas elecciones en Centroamérica: ¿el quiebre de la tercera ola de democratizaciones?” p. 21 – 25.

Sonnleitner, Willibald, (dir.). 2007. *Explorando los territorios del voto: hacia un atlas electoral de Centroamérica*. Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto de altos estudios de América Latina, Guatemala.

Sonnleitner Willibald, “Una geografía comparativa y transversal de la participación electoral y de sus relaciones con el desarrollo humano en México y Centroamérica”

Taylor – Robinson, Michelle. 2011. “The Honduran General Election of 2009” en *Electoral Studies* (30), 2011, p. 366 - 383.

Tribunal Electoral. 2014. *100 años de Registro Civil*. Tribunal Electoral. Panamá.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. 2009. *Boletín estadístico*, no. 272, diciembre de 2009.

Tuesta Soldevilla, Fernando. 2005. *Representación política: las reglas también cuentan (sistemas electorales y partidos políticos)*. F. Ebert-Universidad Católica del Perú, Lima.

Torres Isabel. 2010. *El sistema electoral de Costa Rica en la participación y representación política de las mujeres*. UNIFEM, INAUM, San José.

UNICEF. 2013. *Every child's birth right: Inequities and Trends in Birth Registration*. UNICEF.

UNODOC, 2011. 2011 *Estudio mundial sobre el homicidio*. UNODOC.

Vargas León, Carlos. 2005. “El retorno de los partidos a la democracia: las elecciones peruanas del 2001”, en *JCAS Occasional Paper*, no. 24. The Japan Center for Area Studies, Osaka.

Villars, Rina. 2001. *Para la casa más que para el mundo: sufragismo y feminismo en la historia de Honduras*. Guaymuras, Tegucigalpa.

Weber, Max. 1964. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.

Weinstock, Daniel. 1999. “La problématique multiculturaliste”, en: Renaut, Alain (dir.), *Les philosophies politiques contemporaines*. Calman-Lévy, París, págs. 450-461.

Welp Yanine, “El referendo en América Latina” en: *Nueva Sociedad*, no. 228, págs. 26 – 42.

Zamora, María Eugenia. 2009. “Derechos políticos de la mujer en Costa Rica 1986-2006”, en: Bareiro, Line, Isabel Torres (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH, San José.

Zamora, María Eugenia. 2009. “Una década de la Tarjeta Identidad de Menores”, en: *Revista de derecho electoral* (16), 2013, págs. 67 – 90.

Zovatto, Daniel, 2008. “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007”, en: Lissidini, Alicia, Welp Yanin y Zovatto Daniel (coordinadores), *Democracia directa en Latinoamérica*. Prometeo, Buenos Aires, págs. 262-287.

Zovatto, Daniel, 2014. “El estado de la democracia en América Latina” en: *La Nación*, 14 de septiembre de 2014.

## Anexos

### ANEXO 1 –DESCRIPCIÓN DE LAS BASES DE DATOS

Las bases de datos disponibles para el desarrollo del Estudio sobre la Participación Electoral en América Central, están constituidas como bases de datos sobre participación electoral y bases de datos censales. Para algunas bases censales, se consultaron los sitios web de los institutos de estadística de cada país. A continuación se detalla brevemente la composición de las bases de datos utilizadas para cada país.

#### Guatemala

Las bases de datos sobre participación electoral correspondientes a Guatemala, son muestras de la población electoral total contenida en el registro nacional de electores (por año de elecciones) y fueron suministradas por el Tribunal Supremo Electoral. Para el año 2003, la base está compuesta de 114.019 observaciones, extraídas proporcionalmente por municipio. En esta muestra el mínimo extraído por municipio no es inferior a 200 observaciones. Las variables incluidas son: departamento, municipio, voto1ra<sup>23</sup>, voto2da<sup>24</sup>, fecha de nacimiento, edad, género, alfabetismo, afiliación<sup>25</sup> y ocupación. La base de datos de 2007 contiene 114.215 observaciones con una estructura similar a la de 2003, excepto que contiene una variable adicional denominada “urbano-rural”<sup>26</sup>. Por último, para el año 2011 se dispone de 114.330 observaciones en una base de datos de estructura similar a la de 2007 salvo una variable adicional llamada “Documento de Votación”. Respecto a la base de datos censal de Guatemala, se cuenta con el XVII Censo Nacional de Población realizado en abril de 2002 (personas), con un total de 11.237.196 ciudadanos y 53 variables entre las cuales se encuentran las que hacen referencia a: departamento, municipio, zona rural o urbana, sexo, edad, alfabetización, grupo étnico, etc. Esta base de datos fue suministrada por el Instituto Nacional de Estadística.

#### Honduras

Para Honduras, el Tribunal Supremo Electoral entregó el padrón electoral de 2009 el cual registra, entre otros, la información respecto a si una persona ejerció o no su derecho a voto en 2001, 2005 y 2009. La base de datos contiene 4.611.211 entradas y consta de las variables siguientes: departamento, municipio, fecha de nacimiento, sexo, área, voto\_2001, voto\_2005, y voto\_2009. En lo que concierne a la base de datos censal de Honduras, se dispone de tablas departamentales y municipales que contienen información (resumen) del censo de población y vivienda 2001. La información disponible fue suministrada por el Tribunal Supremo Electoral y el Instituto Nacional de Estadística.

---

<sup>23</sup> Voto primera vuelta

<sup>24</sup> Voto segunda vuelta

<sup>25</sup> “Afiliación” hace referencia a si el ciudadano estaba o no afiliado a algún partido político. En ningún momento indica a cuál partido pertenece.

<sup>26</sup> Tipo de área a la que corresponde: sea rural o urbana.

## **Costa Rica**

Para el análisis de Costa Rica, se contó con el apoyo del Tribunal Supremo de Elecciones, quien proporcionó el registro completo del padrón electoral constituido por 2.822.491 ciudadanos. Las variables incluidas son: provincia, edad\_feb2010, sexo, votante, voto1994, voto1998, voto2002, voto2006, estado civil y zona. La información de los censos fue consultada en el sitio Web del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

## **Panamá**

La información sobre la participación electoral en Panamá fue suministrada por el Tribunal Electoral. Está constituida por una serie de documentos que describen, tanto textualmente como también por medio de gráficos y tablas, las cifras de los padrones electorales por provincia, por género y por grupos de edad. Asimismo, se tuvo acceso a los padrones electorales para los años 1994, 1999, 2004 y 2009. Las cifras censales necesarias para este trabajo fueron facilitadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) de Panamá.

## **El Salvador**

Las bases de datos sobre participación electoral correspondientes a El Salvador, son muestras de la población electoral total contenida en el registro nacional de electores (por año de elecciones) y fueron suministradas por el Tribunal Supremo Electoral. La Muestra de 2006 contiene 111.257 personas con las variables departamento, municipio, juntas receptoras de votos (JRV), fecha de nacimiento, sexo, nivel educativo, profesión, ocupación y voto. La Muestra de 2012 tiene 117.978 personas con las variables departamento, municipio, JRV, fecha de nacimiento, sexo, nivel educativo, profesión, ocupación y voto. En materia de datos censales, el gobierno salvadoreño a través de La Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), contribuyó al estudio con el suministro de las bases de datos del VI Censo de Población y V de Vivienda 2007. Entre estas últimas, se distinguen bases de datos como la base de datos total de personas que comprende un registro de 5.744.113 personas y 78 variables, de las cuales se destacan las que se relacionan con: departamento, municipio, edad, sexo, grupo étnico y alfabetización entre otras.

## ANEXO 2 –

### COMPARACIÓN POBLACIONAL ENTRE BASES DE DATOS CENSALES Y ELECTORALES ANTES DE APRECIACIONES

En esta sección, se busca identificar la presencia de diferencias proporcionales significativas, en cantidad de población por edad (cohortes) entre las bases de datos trabajadas, es decir entre base censal (censo) y base electoral (padrón electoral). El objetivo es ver en qué medida podrían presentarse incoherencias o darse apreciaciones sesgadas, sustentándose en estas bases de datos.

Para tal efecto se compararon las proporciones de la población en edad de votar registrada en el censo más reciente y dividida por cohortes (columna población) contra las proporciones de electores (columna padrón) registrados en el padrón electoral, también divididos por cohortes (elecciones más recientes con información disponible de los países en estudio, salvo Honduras)<sup>27</sup>. Sin embargo, cabe aclarar que existe un margen de error, dado que existe una brecha entre la fecha del censo y la fecha de elecciones. No obstante, el distanciamiento en número de meses entre la fecha de elecciones y la fecha del censo no sobrepasa en ningún caso los 16 meses (ver tabla 19).

**Tabla 24**  
**Fechas de Elecciones por País y su censo más cercano**

País	Elecciones	Censo
Costa Rica	7 Febrero 2010	Mayo-Junio 2011
El Salvador	12 Marzo 2006	12 al 27 Mayo 2007
Guatemala	9 Noviembre 2003	Noviembre-Diciembre 2002
Panamá	3 Mayo 2009	15 al 16 Mayo 2010

#### Diferencias encontradas - Costa Rica

Después del análisis que dio como resultado la tabla que aparece abajo, puede indicarse que no existen diferencias significativas que puedan distorsionar las apreciaciones que se hagan respecto a este país, en términos comparativos censales y electorales. Al examinar cada una de las cohortes se observa que en ninguna de ellas hay una diferencia superior al 0,5% entre la proporción de la población según censo (población 2011) y la proporción electoral según padrón electoral (padrón 2010).

<sup>27</sup> Para Honduras no se hace comparación debido a que el censo y las elecciones tiene fechas muy distantes entre sí. Claramente, debido al crecimiento demográfico entre otros factores, el tamaño de la población en edad de votar según el censo 2001 difiere del tamaño de la población electoral según el padrón electoral 2009. Por lo tanto no hay lugar a apreciaciones comparativas en estos términos para dicho país.

**Tabla 25**  
**Distribución de la Población en el Censo y el Padrón en Costa Rica**

<b>Cohorte Costa Rica</b>	<b>Población 2011</b>	<b>Padrón 2010</b>
18 a 24	14,5%	14,8%
25 a 34	25,1%	24,6%
35 a 44	20,2%	20,4%
45 a 54	17,8%	18,2%
55 a 64	11,4%	11,2%
65 a 74	6,4%	6,3%
75 a 85	3,4%	3,4%
85 y más	1,2%	1,1%

**Diferencias encontradas - El Salvador**

Al igual que para Costa Rica, las diferencias encontradas no son suficientemente significativas como para lograr distorsionar las apreciaciones comparativas entre los datos censales y los datos electorales de El Salvador. En efecto, ninguna de las cohortes por edad, muestran una diferencia superior al 2% entre la proporción de población en edad de votar según censo (población 2007) y la proporción de población de electores registrados según el padrón electoral (padrón 2006).

**Tabla 26**  
**Distribución de la Población en el Censo y el Padrón en El Salvador**

<b>Cohorte El Salvador</b>	<b>Población 2007</b>	<b>Padrón 2006</b>
18 a 24	20,8%	20,0%
25 a 34	25,1%	27,1%
35 a 44	19,2%	19,7%
45 a 54	13,7%	13,8%
55 a 64	9,8%	9,3%
65 a 74	6,5%	6,3%
75 a 85	3,6%	3,2%
85 y más	1,3%	0,7%

### Diferencias encontradas - Guatemala

Respecto a Guatemala, es evidente que existe diferencia entre las cohortes de personas de 18 a 24 años de la población 2002 y del padrón 2003. La proporción de la población más joven en edad de votar representada por la cohorte 18 a 24 años de edad, según el censo 2002 es del 25,8% del total de la población en edad de votar. Mientras que esa cohorte, según el padrón electoral, tan solo representa el 17,7% del total de los electores registrados para las elecciones 2003.

Debe recordarse que la base electoral disponible para Guatemala es una muestra y aunque su tratamiento estadístico se hizo bajo comandos svy<sup>28</sup> (stata), la cifra que resulta no se ajusta a la cifra del censo, cuya base disponible es el censo de 2002 con 11.237.196 ciudadanos. Asimismo, se observan diferencias de 3,3 p.p. y 2,5 p.p. en las cohortes de 35 a 44 años de edad y de 45 a 54 años de edad, respectivamente (ver tabla 22).

**Tabla 27**  
**Distribución de la Población en el Censo y el Padrón en Guatemala**

Cohorte Guatemala	Población 2002	Padrón 2006
18 a 24	25,8	17,7
25 a 34	24,8	24,7
35 a 44	19	22,3
45 a 54	13,6	16,1
55 a 64	8,1	9,6
65 a 74	5,2	5,9
75 a 85	2,6	2,9
85 y más	0,8	0,7

### Diferencias encontradas – Panamá

Para hacer la comparación de las bases panameñas se cuenta con los datos de las elecciones 2009 suministrados por el Tribunal Electoral y los datos censales de 2010 (por edad), obtenidos en el sitio web del Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá. Estas dos bases se ajustan bastante bien en términos de proporción poblacional por cohorte. Las diferencias más altas no sobrepasan los 0,2 puntos porcentuales. Se infiere que no hay un margen de riesgo significativo de hacer interpretaciones sesgadas, al hacer análisis comparativos entre las dos bases.

<sup>28</sup> SVY es un comando del software estadístico Stata, usado para analizar haciendo los ajustes necesarios respecto a errores de muestreo.

**Tabla 28**  
**Distribución de la Población en el Censo y el Padrón en Panamá**

<b>Cohorte Panamá</b>	<b>Población 2010</b>	<b>Padrón 2009</b>
18 a 24	17,9%	17,7%
25 a 34	23,4%	23,6%
35 a 44	20,9%	21,2%
45 a 54	15,8%	15,8%
55 a 64	10,8%	10,7%
65 a 74	6,6%	6,5%
75 a 85	3,4%	3,4%
85 y más	1,3%	1,2%

**Diferencias encontradas – Honduras**

En lo que respecta a Honduras, no se logra establecer si hay diferencias entre censo y padrón. Esto debido a que el censo disponible de Honduras es del año 2001 y las cifras electorales con las que se cuenta son del año 2009, por lo tanto no fueron considerados en los cálculos de este análisis. No obstante lo anterior, es de esperar que existan diferencias, causadas entre otros factores por el crecimiento demográfico.

**ANEXO 3 – RESULTADOS DE LA REGRESIÓN ESTADÍSTICA DE LA TPE  
POR EDAD Y GENERACIÓN**

Tabla 29

	<b>Coefficiente</b>	<b>Err. Estándar</b>	<b>t</b>	<b>P&gt;t</b>	<b>[95% Conf.</b>	<b>Interval]</b>
<b>Edad</b>	.0342658	.0012616	27.16	0.000	.0317932	.0367384
<b>Edad*Edad</b>	-.000419	.0000122	-34.27	0.000	-.000443	-.0003951
<b>Generación 1910</b>	.2585351	.0512057	5.05	0.000	.1581737	.3588965
<b>Generación 1920</b>	.5590167	.0521671	10.72	0.000	.456771	.6612624
<b>Generación 1930</b>	.877267	.056123	15.63	0.000	.7672679	.987266
<b>Generación 1940</b>	.9595079	.0609478	15.71	0.000	.8380524	1.076963
<b>Generación 1950</b>	.8463743	.0655946	12.90	0.000	.7178111	.9749375
<b>Generación 1960</b>	.7011037	.069724	10.06	0.000	.5644471	.8377604
<b>Generación 1970</b>	.6808068	.0735451	9.26	0.000	.5366609	.8249528
<b>Generación 1980</b>	.6740662	.0773205	8.72	0.000	.5225207	.8256117
<b>Generación 1990</b>	.9923911	.0811442	12.23	0.000	.8333512	1.151431
<b>Constante</b>	.1616813	.0790164	2.05	0.000	.0068119	.3165506

N 1685834  
F 3289.6  
Prob>F 0.000

*Nota: las variables identificando los años y los países fueron incluidas en el análisis de regresión pero no están reportadas en la tabla 29.*