

REFORMA A LEY Y AL SISTEMA ELECTORAL EN NICARAGUA

KARLOS NAVARRO

Doctor en derecho, universidad de Salamanca, España. Master en Historia y Ciencias Políticas, Universidad Centroamericana, Nicaragua

Los sistemas electorales siempre son el reflejo de las relaciones de poder, y principalmente de los intereses existentes en el momento de su instauración. Por nuestra experiencia histórica conocemos que los cambios institucionales, y principalmente en los sistemas electorales, conllevan a tensiones, y que estos cambios no resultan únicamente de la acción guiada por una lógica racional-constructiva de naturaleza técnica, sino más bien es el resultado de un proceso de largo alcance inherente a la dinámica y el conflicto de intereses, valores y lucha por el poder entre los actores sociales.

De ahí que la reforma a la Ley Electoral no es solamente un problema técnico, de cambio de artículos a la Constitución y a la ley electoral, sino también político.

Por tanto, se hace necesario partir de diagnósticos precisos, examinar la tradición del país en materia electoral y tomar en cuenta los intereses políticos que entran en juego. Pero aun así, el juicio puede ser errado si se basa en esquemas engañosos o simplistas.

Por lo tanto, la elección de un sistema electoral es una de las decisiones institucionales más importantes para cualquier democracia. Sin embargo, en términos históricos, resulta muy poco usual que un sistema electoral sea seleccionado de manera consciente y deliberada. A menudo, la elección es accidental: el resultado de una inusual combinación de circunstancias, de una tendencia pasajera o de una coyuntura histórica en particular.

Cualquier democracia en transición debe escoger o heredar un sistema electoral que brinde legitimidad y representatividad, pero a menudo tales decisiones son tomadas bajo una de las siguientes condiciones: O bien los actores políticos carecen del conocimiento o información básica, y la elección del sistema electoral y sus consecuencias no son reconocidas en su totalidad o, por el contrario, tienen

un conocimiento tan claro de todo ello que promueven la adopción de aquel que consideran que maximizara o serviría de mejor forma a sus intereses particulares.

En ambos escenarios, la selección que se hace a veces no es la más apropiada para el bienestar político y social del país en el largo plazo; mientras que en otras, puede traer consecuencias desastrosas para las perspectivas democráticas del país.

La forma en que debe ser elegido un sistema electoral puede ser tan importante y destacada como las elecciones en sí. La mayoría de los sistemas electorales son adoptados bajo cuatro fórmulas básicas: por herencia colonial, a través de un diseño consciente, por imposición externa o por accidente. En Nicaragua, a través de su historia se han dado estas cuatro formulas. Sin embargo el rasgo característico de todas las Leyes y reformas electorales ha sido la de excluir a diferentes actores políticos y sociales; lo cual confirma una tendencia centrífuga del sistema político nicaragüense.

Los sistemas electorales en los procesos de transición

Después de la caída de los gobiernos autoritarios en América Latina y de los regímenes socialistas de Europa del Este, en los años ochenta y en los noventa, las primeras elecciones en el contexto de la transición se rigieron por regla general por aquel sistema electoral que había estado vigente con anterioridad al derrumbe de la democracia. Con posterioridad, se lograron reformas pequeñas; y con raras excepciones, han sido innovadores, como por ejemplo en Rusia, que implemento un sistema segmentado.

Por tal razón, los expertos recomiendan, que antes de proponer medidas de reforma “a diestra y siniestra” habría que tener claros y consensuados – con el mayor margen posible – los objetivos de la Reforma, de esta manera se evitaría el camino de presentar un sinnúmero de propuesta concretas (incluso sistemas electorales “ideales”) por parte de políticos y especialistas, ya que este es el

camino más seguro para no alcanzar ninguna reforma, ya que el debate se cansa en la polémica y la confrontación.

Para la realización de una reforma electoral efectiva, recomienda el politólogo alemán Dieter Nohlen, hay que examinar el sistema electoral (como variable dependiente), con relación al sistema de partidos políticos, de gobierno; de la cultura política y preguntarse: ¿saben los reformadores cómo cambiar lo que desean cambiar? ¿en dónde y cómo buscan su inspiración los actuales creadores o modificadores de sistemas electorales? ¿estudian la estructura dividida de nuestra sociedades? ¿profundizan en los determinantes más relevantes de la historia de nuestro país?.

Además tomando en cuenta los avances logrados en el estudio de los sistemas electorales, habría que diferenciar tres aspectos relevantes para poder opinar científicamente sobre esta problemática: Leyes electorales (conocimiento de lo histórico-individual), sistemática electoral (formas de distritos electorales y métodos de computo) y elementos conceptuales (requisitos conceptuales para poder formular enunciados teóricos y para poder optar entre alternativas).

Diagnóstico y propuestas a la reforma al Sistema Electoral

Un diagnóstico somero nos permite afirmar que el actual sistema electoral nicaragüense consiste en cuatro sistemas electorales, que aunque se superponen debe ser analizados necesariamente por separado, para entender la complejidad del problema.

Cada conjunto de reglas rige para un ámbito preciso de elección: dos de carácter nacional (elecciones presidenciales y legislativas), otro de carácter local (elecciones de consejos municipales. Aquí incluyo las de la Costa Caribe) y la que regula la elección de los diputados al Parlamento Centroamericano.

- 1) **Elecciones presidenciales.** Al igual que en los demás sistemas presidencialistas, se sigue el sistema de mayoría relativa uninominal, al menos el cuarenta por ciento de los votos validado para ser electo Presidente y Vice-presidente de la República. (artículo 146 y 147 de la

Constitución Política), salvo el caso de aquellos que habiendo obtenido un mínimo del treinta y cinco por ciento de los votos válidos superen a los candidatos que obtuvieron el segundo lugar por una diferencia mínima de cinco punto porcentuales (artículo 147 de la Constitución Política).

En el caso que ninguno de los candidatos alcanzare el porcentaje para ser electo, se realizará una segunda elección únicamente entre los candidatos que hubiesen obtenido el primero y segundo lugar y serán electos los que obtengan el mayor numero de votos. (artículo 147 de la Constitución Política).

- 2) **Elecciones parlamentarias.** La elección de los diputados se realiza a nivel nacional y departamental. De acuerdo al artículo 132 de la Constitución Política de Nicaragua y 146 de la Ley Electoral, establece que se elegirán 20 diputados en circunscripción nacional y en las circunscripciones departamentales y regiones autónomas 70 Diputados, mediante el sistema de representación proporcional por cociente electoral.

El cociente electoral nacional se obtienen dividiendo el número total de votos válidos emitidos en el país para esta elección entre el número de escaños a elegirse.(artículo 146 de la ley electoral). Los escaños que hagan falta distribuir se asignaran a cada partidos o alianza política de la siguiente manera: “Luego de la adjudicación anterior, se ordenarán de nuevos los votos obtenidos por cada partido de mayor a menor y el siguiente escaño se asignará al partido que obtenga en la primera operación más uno, asignando el escaño al partido que resulte con la media mayor. En caso que la distribución de escaños no se complete se repetirá de nuevo esta misma operación, pero ahora únicamente respecto del partido que obtuvo el escaño anterior, es decir, se divide el número total de sus votos entre el total de escaños asignados más uno, asignado el siguiente escaño al partido que resulte con la media mayor. (artículo 146 de la Ley Electoral).

La elección de Diputados por circunscripción departamental y de las Regiones Autónomas se hará asignando inicialmente a cada organización política un escaño por cociente electoral departamental o de las Regiones

Autónomas conforme el procedimiento siguiente: Se obtendrá el cociente electoral departamental o regional dividiendo el total de votos válidos emitidos para esta elección en la correspondiente circunscripción, en los escaños a elegirse para la misma, excepto en las circunscripciones en donde se elija solamente uno o dos Diputados, para las que el cociente electoral se obtendrá dividiendo el total de votos válidos de la circunscripción entre los escaños a distribuirse más uno. (artículo 147 de la Ley Electoral).

- 3) **Elección de los Consejos Regionales de la Costa Atlántica.** Para la elección de los Miembros de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, se aplicará el sistema de representación proporcional por cociente electoral y a cada lista se le asignará tantos escaños como resulten de dividir el total de votos obtenido entre el cociente electoral de la circunscripción.
- 4) **Elección de Alcalde y Vicealcalde y de los Concejos Municipales.** La elección del Alcalde y del Vicealcalde se realiza con voto directo, personal y secreto, en cada uno de los Municipios del país. En el municipio de Managua se eligen diecisiete Concejales con sus respectivos suplentes. En las Cabeceras Departamentales o Municipio con más de treinta mil habitantes se eligen ocho Concejales y en los Municipios con menos de treinta mil habitantes se eligen cuatro concejales. (artículos 154, 155 y 156 de la Ley Electoral).

Estos cuatro sistemas no son independientes, sino que interactúan en la práctica afectándose mutuamente, sin embargo, para una mayor precisión en el análisis hay que separarlas, y así mismo, analizar las propuestas de la Unión Democrática Cristiana, del Partido Conservador, Ética y Transparencia y del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social, que son los únicos que han propuesto reformas parciales al sistema electoral nicaragüense.

Elecciones a Presidente y Vicepresidente

En las elecciones para presidente, según la ley electoral, actúa un sistema de mayoría relativa porque en la elección gana el candidato que obtiene el cuarenta y cinco (45) de los votos. Sin embargo, si ninguno de los candidatos alcanza este

porcentaje, se realiza una segunda elección únicamente entre los candidatos que obtuvieron el primero y segundo lugar. Es decir, gobierna quien alcanza la mayoría y el o los perdedores quedan con las manos vacías.

El CONPES ha propuesto, sobre este punto, que el Presidente y Vicepresidente de la República sean electos en primera vuelta con un mínimo de 45 % de los votos válidos del total de la elección., al parecer sin segunda vuelta. Si tomamos en cuenta la cultura política de Nicaragua, y la tendencia a la polarización política, sería más bien necesario que existan dos vueltas, debido a que el partido ganador gozará de una clara mayoría y de mayor legitimidad. Sin embargo, lo más importante de este escenario sería, que al existir la posibilidad de dos vueltas, los partidos pequeños, tendrían una mayor oportunidad, ya que el votante podría optar por otras posibilidades, al conocer que tendrá una segunda oportunidad de expresar su preferencia. Sin embargo, ahora que el Consejo Supremo Electoral, de manera un poco extraña ha certificado nuevamente a los partidos políticos que perdieron temporalmente su personalidad jurídica, habría, para evitar el oportunismo y la industria política, dejar el umbral de inscripción para los partido, que podría bajar del 3 por ciento que establece la ley actual hasta un 2 % de firmas de ciudadanos, correspondiente al total de registrados en el Padrón Electoral de las últimas elecciones nacionales, y desde luego, reformar o suprimir el artículo de la ley electoral que exige un cuatro por ciento (4) multiplicado por el número de partidos que integran la alianza.

Lo que es un poco extraño es que ni el CONPES, ni los Social Cristianos y el partido Conservador, en sus propuestas de reforma formulen cambiar el párrafo en donde se establece que el partido que haya obtenido un mínimo de treinta y cinco (35) por ciento de los votos válidos supere a los candidatos que obtuvieron el segundo lugar por una diferencia mínima de cinco puntos porcentuales.

Elecciones a Alcaldes y Consejos municipales

El sistema de mayoría relativa se aplica también para la elección a alcaldes y vicealcades, con la variante de que no puede existir una segunda vuelta electoral. En las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, según la ley electoral se podrán formar partidos regionales, cuyo ámbito de acción esta limitado a sus

circunscripciones. Como se conoce, el número de representantes que se eligen en cada municipio varía de acuerdo con el tamaño de la población. Se eligen ocho (8) Concejales en los municipios con más de treinta mil habitantes, y en los municipios con menos de esa cantidad cuatro Concejales. Se utiliza el sistema de representación proporcional por cociente electoral y con la metodología de media mayor que se utiliza para las elecciones de los Diputados Departamentales.

Por otra parte, por tratarse de una candidatura de lista cerrada y bloqueada como el caso de la asamblea legislativa, por el mismo principio de representación mayoritaria, el partido que obtiene más votos logra los escaños en disputa. Es claro que con este sistema se busca favorecer la acción del gobierno antes que la representatividad del gobierno municipal. Aunque la candidatura es de lista cerrada y bloqueada, los partidos contendientes la manejan no tanto como una lista, sino como una candidatura unipersonal.

Es decir los partidos suelen plantear su oferta en términos de la candidatura del alcalde, como si solo se tratara de la elección del alcalde y no de todo el consejo municipal como realmente lo es. Esta forma de proceder de los partidos políticos, desde luego fomenta la personalización de la política y fomenta el caudillismo en el ámbito municipal. Se reproduce así una especie de presidencialismo donde pareciera que todo pende de la capacidad personal del alcalde. Éxitos y fracasos recaerán sobre la persona del alcalde. ¿Y que pasa con los concejales?.

En la actual ley electoral se impide la suscripción popular y la existencia de partidos de ámbito local. El CONPES, Ética y Transparencia, los Social-Cristianos y el partido Conservador, no propone ninguna reforma a esta problemática, tan importante para la vida política del país.

Sin embargo, desde mi punto de vista, habría que modificar el tipo de representación mayoritaria que rige en la elección del Alcalde y Vice- Alcalde y adoptar (como lo tenía, aunque parezca paradójico, el último de los Somoza) a un sistema proporcional total. Esto permitiría una mejor representatividad de los Consejos y la presencia de diversos intereses en la gestión municipal. Además contribuiría a la despersonalización de la disputa política, especialmente si la elección no se plantea como elección del alcalde o alcaldes sino de todo el consejo

municipal. Este último sería el encargado de elegir al jefe edilicio. Incluso podría experimentarse en este nivel el recurso al voto preferencial para darle un mayor protagonismo a los electores frente a la propuesta partidista. Una medida en esta dirección implicaría también la adopción de una lista cerrada pero no bloqueada.

La lista bloqueada y cerrada origina diputados sin representatividad

Una de las principales críticas que existe en la actualidad de los ciudadanos hacia la Asamblea Nacional y principalmente hacia los diputados es que éstos aparece alejado de su comunidad, sin rendir cuenta, e informar sobre sus actividades legislativas. Sin embargo, como conocemos, lo anterior ocurre porque no existe un sistema parlamentario de carácter democrático, como consecuencia de un sistema electoral no representativo que en su forma de votación es de lista cerrada y bloqueada, y un sistema de partidos excluyente, en donde el autoritarismo y las lealtades personales son las que se imponen a la hora de escoger a los candidatos a diputados; lo que configura de hecho instituciones legislativas no democrática, y poco o nada representativa de los intereses de los sectores sociales. Acompaña a esta imagen negativa de falta de representatividad, el hecho de que muchos diputados se han visto asociados a actos de corrupción, y utilizan la ley de inmunidad como escudo de su impunidad. De ahí que la percepción general de la población de Nicaragua es que la función de intermediación partidaria se encuentra deslegitimada por la creencia ciudadana que la mayoría de sus representantes utiliza el poder en beneficio propio, y no en favor de sus comunidades o de la ciudadanía. Esto ha hecho que los ciudadanos busquen otras formas de representación con el objetivo de acercar a los representantes con los representados. Se han propuesto diferentes alternativas: Desde copiar el sistema electoral alemán, en el que la mitad de los diputados se elige en distritos uninominales y la otra mitad en lista regional (departamentos en nuestro caso) con distribución de los escaños proporcional a los votos de cada partido.

Sin embargo, la reforma electoral es inseparable del funcionamiento de los partidos políticos, ya que las listas reflejan la relación de fuerzas internas. Por ello, en Alemania la ley electoral regula también la elección de los candidatos de los partidos. Para los distritos uninominales mediante primarias en las que los

afiliados eligen entre los candidatos que se presenten, aunque la ejecutiva regional puede convocar una segunda votación si el ganador no le satisface, cuyo resultado es definitivo. Las listas regionales se aprueban mediante asambleas de compromisarios.

Estos procedimientos se aplican a elecciones regionales o locales. La ley de partidos establece congresos cada dos años, regula su actividad interna (composición de los órganos, sistema de elección, etc).

En Gran Bretaña, el Partido Laborista celebra congresos anuales y los afiliados eligen a los candidatos a diputados, concejales o líderes de partidos. Estos procedimientos limitan el poder de las cúpulas, y prometen la presencia en la política de dirigentes con apoyo sociales y visiones del futuro que pueden activarse en momentos de crisis.

¿Se pueden trasladar esos modelos a Nicaragua? Toda transposición absoluta es siempre nociva, y conlleva casi siempre a efectos no deseados. Por eso a la hora de estudiar los sistemas comparados; estos, solamente deben de servir como puntos de referencia y no de decisión.

Sin embargo, uno de los puntos impostergables para regenerar a la sociedad nicaragüense pasa por una reforma profunda al sistema político; lo que conllevaría a una reforma de la Ley Electoral, una nueva Ley de partidos políticos que garantice a lo interno de cada organización la democracia; así mismo, la modernización de la Asamblea Nacional, ya que en la actualidad presenta, por una parte, un déficit de representatividad, y por otra parte, una insuficiente capacidad institucional y organizacional para cumplir cabalmente su función.

En la actualidad, se puede fácilmente observar que la Asamblea Nacional presenta serias carencias o atrasos en la administración de la institución, en los reglamentos y procedimientos administrativos; en los archivos legislativos, en la documentación e información disponible para la preparación, redacción y debate

de las leyes, en las técnicas de redacción legislativas, en los códigos de argumentación y en los servicios de administración.

El resultado de esta combinación de deficiencias o carencias organizacionales son leyes sin su debido estudio comparativo o de antecedentes, o sea leyes con serias lagunas conceptuales o de información que con frecuencia duplican, contradicen o invalidan leyes existentes, dificultando seriamente su aplicación, y que conducen a una inseguridad jurídica.

Generalmente, los asesores, en su mayoría abogados, en la etapa de preparación de la Iniciativa de Ley, no establecen los instrumentos que permitan medir, entre otros aspectos, el impacto social y económico de las normas, no se determina el posible número de afectados ni la viabilidad de su aplicación.

Si bien se tiene conciencia de que las leyes se dictan para ser respetadas y ejecutadas y han de responder a necesidades sociales, muchas veces no se aplican por falta de fondos o porque la institución a cargo de su ejecución no estaba preparada para su implementación.

A estos problemas, podemos sumarle que todavía no existe, en la Asamblea Nacional, instrumentos o una metodología que permitan determinar cómo se ejecuta la ley para evaluar su correcta aplicación. Además, es necesario establecer en un nuevo Estatuto, la obligatoriedad de la rendición de cuentas de parte de los diputados a sus electores, debido a que todos ocupan el dinero destinado para obras sociales, para su propia proyección política, o para becar a sus familiares en las mejores universidades privadas del país. Es claro que mientras no se realice una reforma profunda de nuestro arcaico y corrupto sistema político, Nicaragua, será, lamentablemente presa de los caudillos políticos, que sólo les interesa su propio bienestar y los de su pandilla, y no los problemas de la nación.

Propuesta de los organismos de la sociedad civil y partidos políticos

La propuesta del CONPES, gira en torno a solamente reducir el número de diputados (De 92 a 51 diputados sin suplentes?), eliminar las diputaciones a

expresidentes (¿? Será acaso la del Parlacen) y al candidato al segundo lugar. Propone la elección de los diputados de forma uninominal. Sin embargo, como se conoce por los estudiosos de los sistemas electorales, como por ejemplo Sartori, Rae, Lihjart, Nohlen, y otros consideran este tipo de elección y votación conduce a sistemas bipartidistas, porque los votantes por lo general favorecen a los de mayores posibilidades.

Esta propuesta del CONPES es totalmente contradictoria, porque el objetivo confeso de los directivos y de los miembros de este Consejo es mejorar la proporcionalidad y el pluralismo político. En cuanto a la barrera legal, producto del pacto del 2,000, se convino que para mantener la personalidad jurídica los partidos necesitan obtener 4 % de la votación nacional, y en alianza el 4 % multiplicado por el numero de partidos que la integran. Ha este respecto, el CONPES, no propone absolutamente nada.

Ética y Transparencia, también, ha propuesto reducir la Asamblea Nacional a 45 diputados sin suplentes. Esta última propuesta, en todo caso no es viable, porque no existe país en el mundo en donde los diputados no tengan suplentes. Sin embargo, en cuanto a la barrera legal, mantiene el 4 %, eliminando la barrera de las alianzas.

Los social cristianos, en su propuesta a la reforma al sistema electoral, proponen el voto personalizado, y reducen de un 4 % la barrera a un 3 % de la votación nacional; y el umbral de la inscripción para el partido a un 0.3 por ciento de firmas de los ciudadanos correspondiente al total de los registrados en el padrón electoral. Los conservadores, aun no han propuesto ninguna reforma al sistema electoral para la elección de los diputados. Más bien se han centrado, como Ética y Transparencia en la reforma administrativa del Consejo Supremo Electoral.

La representación de la mujer y el sistema electoral

Los antecedentes más cercanos sobre la creación de mecanismos normativos de discriminación positiva de la representación de la mujeres y el sistema de cuotas lo encontramos en los programas de affirmative action en los Estados Unidos y en la

positive action en Escandinavia. Y más recientemente en los acuerdos internacionales tales como la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres y la Plataforma de Acción de Beijing..

Sin embargo fue Argentina en el año de 1991, que se convirtió en el primer país de mundo en establecer una cuota estricta de mujeres. (...) Las lista que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30 % de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidades de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos. (Código Electoral Nacional., art. 60). Desde esa fecha, diez países -Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela - de América Latina han promulgado leyes nacionales que establecen un nivel mínimo entre el 20 % y el 40 % de participación de las mujeres como candidatas a las elecciones nacionales.

La tendencia regional a promulgar leyes relativas al sistema de cuotas no tiene precedente en la historia mundial. Sólo Bélgica y Taiwan tienen una legislación similar relativa al sistema de cuotas.

Sin embargo, no existe consenso respecto a la conveniencia de las cuotas. Aquellos que se oponen a las cuotas, entre ellas muchas mujeres, sostienen que éstas discriminan a los hombres, que elevarán a mujeres no calificadas al poder y, sobre todo, que son innecesarias, ya que las mujeres que estén calificadas llegarán al poder por sus propios méritos. También, les preocupa que las mujeres, que hayan sido beneficiadas por el sistema de las cuotas, se vean estigmatizadas por considerarse que deben su puesto a la cuota, y no a sus propios esfuerzos.

Los defensores de las cuotas hacen tres reivindicaciones. La primera es de carácter **normativo**: la ecuanimidad y la igualdad requieren que las mujeres estén presentes en los procesos de toma de decisiones, que afectan a la sociedad en su conjunto. Las cuotas, que garantizan la presencia de las mujeres a corto plazo, son el método más efectivo para conseguir alcanzar dicho objetivo.

La segunda es de carácter **consecuencialista**: las cuotas, que implican una mayor presencia de mujeres en el poder, introducirán elementos nuevos en la agenda

política y cambiarán los resultados de las políticas de manera que reflejen mejor las cuestiones que afectan a las mujeres.

La última es de carácter **simbólico**: las cuotas educan al público en cuanto a la igualdad de género y demuestran el compromiso que tiene la sociedad con una democracia que se basa en la inclusión.

El sistema de cuotas y la elección de las mujeres

Los diez países que cuentan con leyes de cuotas, eligen a sus legisladores a partir de las listas de los partidos, en circunscripciones que presentan a varios candidatos por medio de representación proporcional (RP), aunque, en algunos países, se elige un porcentaje fijo a partir de circunscripciones de un solo miembro. El alcanzar o no esta cuota en la elección de las mujeres parlamentarias depende en gran parte de tres factores institucionales: el tipo de lista de candidatos de cada partido (cerrada o abierta), la existencia de un mandato de posición y el tamaño de las circunscripciones a partir de las que se elige a los legisladores (el tamaño de la circunscripción).

Tipo de lista. El tipo de lista de candidatos (cerrada o abierta) afecta enormemente la efectividad de la ley de cuotas. Cuando las listas de candidatos son cerradas, los partidos políticos presentan una lista de candidatos ordenada en cada una de las circunscripciones. Los votantes votan la lista entera; no pueden alterar el orden de los candidatos. Una vez que se haya calculado el número de escaños, que corresponden a un partido (por medio de una fórmula de distribución de representación proporcional), se asignan los escaños de acuerdo con el orden de la lista.

Aunque los partidos presenten una lista de candidatos en un sistema de listas abiertas, no existe ningún orden. Los votantes han de seleccionar a un candidato de la lista (o, dicho de otra manera, dan un voto preferencial). Los escaños se distribuyen entre los partidos de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos por cada partido (de manera similar a lo que sucede en los sistemas de listas cerradas). Sin embargo, los escaños se distribuyen entre los candidatos del partido dependiendo del número de votos “preferenciales” que haya recibido cada uno, independientemente del puesto que ocupen en la lista.

En un sistema de listas cerradas, los partidos compiten entre sí por obtener votos. Cada candidato se siente incentivado a maximizar el número de votos para su partido, ya que los escaños se distribuyen de acuerdo con el número total de votos obtenidos por el partido. En un sistema de listas abiertas, además de la competencia entre partidos, existe una feroz competencia dentro de cada partido.

Al ser los votos preferenciales los que determinan el que él o ella resulte elegido, los candidatos de un mismo partido compiten entre ellos para obtener votos preferenciales en las elecciones generales.

En general, las mujeres suelen ser unas recién llegadas a la política y, por lo tanto, tienen menos recursos que sus colegas hombres, lo cual es una gran desventaja a la hora de competir dentro del partido.

Mandato de posición. El segundo factor que afecta la efectividad de las leyes relativas a las cuotas es la existencia de un mandato de orden en los sistemas de listas cerradas. El propósito de este mandato es impedir que los partidos amontonen a las mujeres al final de la lista, donde no tienen posibilidad real de resultar elegidas. Por ejemplo, la **Ley de Cupos** Argentina (1991) requiere que las mujeres conformen un mínimo de un 30% de los candidatos de la lista del partido y que estas mujeres se encuentren en lugares de la lista donde **puedan salir elegidas**. El segundo requerimiento se ha interpretado de manera que cada tercer candidato (sexto, noveno, etc.) de la lista debe ser una mujer (excepto en las circunscripciones donde un partido esté renovando dos escaños, en ese caso por lo menos el segundo candidato debe ser una mujer). La ley boliviana es parecida a la **Ley de Cupos** de Argentina, ya que por lo menos uno de cada tres puestos de la lista debe estar ocupado por una mujer. La ley de Paraguay establece una cuota de un 20% (para las primarias del partido) y requiere que, por lo menos, uno de cada cinco candidatos en las listas que se presenten a estas primarias sea una mujer.

En Costa Rica, en la República Dominicana y en Venezuela, las leyes de cuotas estipulan que las mujeres ocupen por lo menos un 40%, un 25% y un 30% de los puestos en las listas, respectivamente.

Sin embargo, dichas leyes no dicen nada sobre el lugar que deben ocupar las mujeres en la

lista. Por esta razón, los partidos suelen situar a las mujeres al final de la lista, donde tienen pocas posibilidades de resultar elegidas. Para que resulten efectivas en un sistema de listas cerradas, las leyes relativas al sistema de cuotas deben incluir un mandato de posición.

Tamaño de la circunscripción. Las circunscripciones pequeñas, particularmente cuando existe un gran número de partidos que obtienen escaños en la legislatura, limitan seriamente la efectividad del sistema de cuotas, ya que los partidos suelen obtener sólo uno o dos escaños en una misma circunscripción. En los sistemas de listas cerradas, los primeros puestos de la lista (que son los únicos que pueden resultar elegidos) suelen estar ocupados por hombres. Cuanto más grande sea la circunscripción, más posibilidad tiene el sistema de cuotas de ser efectivo.

El tamaño medio de la circunscripción (el tamaño de la circunscripción de la cual sale elegido el legislador medio) varía considerablemente entre estos diez países. En el extremo inferior del espectro, se encuentran Bolivia, Panamá y Venezuela, con un tamaño medio de circunscripción por debajo de cinco. Estos países combinan circunscripciones de varios miembros elegidos por representación proporcional con un gran número de circunscripciones de un solo miembro (donde no se aplican las normas de las cuotas). En el otro extremo del espectro, se encuentran Brasil, el Senado de Paraguay y Perú. La circunscripción brasileña media elige a 20 legisladores, mientras que Paraguay y Perú utilizan una sola circunscripción nacional (de 45 y 120 legisladores, respectivamente). Argentina, Costa Rica, la República Dominicana (la Cámara de los Diputados), Ecuador y Paraguay (la Cámara de los Diputados) ocupan un lugar intermedio, con cinco, ocho, cinco, seis y cuatro parlamentarios elegidos por circunscripción media respectivamente.

En la mayor parte de los países, la ausencia de un mandato de posición, la utilización de listas abiertas, y/o de circunscripciones legislativas pequeñas redujo la efectividad del sistema de cuotas, excepto en un caso (el Senado de Paraguay), en el que el porcentaje de mujeres elegidas alcanzó el porcentaje mínimo establecido por la cuota de cualquier país

Las cuotas en los partidos políticos

Muchos partidos políticos de América Latina han adoptado, de manera voluntaria, normas de cuotas que establecen porcentajes mínimos del número de mujeres en las listas de los partidos.

Varios partidos mayoritarios de América Latina utilizan el sistema de cuotas en sus elecciones internas y en la elaboración de las listas para las elecciones generales. La utilización de cuotas dentro del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) para la elección de la Asamblea Legislativa de El Salvador en 1997 y por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) para la elección de la Asamblea Nacional de Nicaragua en 1996 es la prueba del potencial de las cuotas dentro de los partidos. En El Salvador y en Nicaragua, los diputados son elegidos a partir de una combinación de circunscripciones de varios miembros y de una sola circunscripción de ámbito nacional por medio de listas cerradas y bloqueada. Las cuotas del FMLN y del FSLN especifican que un mínimo de un 35% y de un 30% de los candidatos en las listas del partido para cargos públicos deben ser mujeres.

Las mujeres representaban el 29% de los candidatos de la Asamblea del FMLN en El Salvador, un 10% más que en el caso del otro partido mayoritario del país, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

En 1997, resultaron elegidas 13 diputadas: 9 del FMLN (un 33% de sus 27 diputados) y 4 de ARENA (un 14% de sus 28 diputados). No salió ninguna mujer elegida de ninguno de los otros dos partidos relevantes del país, el Partido de Conciliación Nacional (11 diputados) y la alianza Partido Demócrata Cristiano/Partido Demócrata (10 diputados), ni de ninguno de los cuatro partidos minoritarios que obtuvieron escaños (8 en total).

El número relativamente alto de mujeres diputadas elegidas del FMLN y el FSLN no sólo se debe a las cuotas, sino también al nivel relativamente alto de participación de las mujeres dentro del FMLN y del FSLN y al compromiso histórico de ambos partidos con la elección de mujeres.

En la Asamblea Nacional en la legislatura de 1997-2001, el Frente Sandinista contó con 8 mujeres parlamentarias, y el Partido Liberal Constitucionalista con 2. Las mujeres sandinistas introdujeron importantes iniciativas de leyes: Ley de

promoción a la juventud nicaragüense, Ley de igualdad de oportunidades y ley alimenticia. Lo peculiar de estas iniciativas de leyes fue que previamente realizaron estudios-diagnósticos que sirvieron de marco referencial para impulsar dichas iniciativas.

¿Es necesario el Parlamento Centroamericano?

Con respecto al Parlamento Centroamericano, el CONPES, la Unión Social Demócrata, Ética y Transparencia y el partido Conservador no propone ninguna reforma o punto de vista. Sin embargo, también sería necesario reformarlo, o en todo caso pensar seriamente en la propuesta del Presidente Abel Pacheco de que sean los mismo diputados nacionales, los que nos representen en el parlamento. De esta forma ahorraríamos casi millón y medio de dólares y garantizaríamos que las recomendaciones se traduzcan en leyes nacionales. Como sabemos, en los años de existencia del Parlacen, ninguna recomendación se ha traducido en Iniciativa de Ley.

Propuesta a la reforma al sistema electoral

Es conocido el hecho que en la Ley electoral de 1894, durante la administración del General Zelaya, es que se introduce el sistema proporcional de elección de los diputados. Esta tradición se mantuvo en las distintas leyes electorales, incluyendo la Ley de 1923 (conocida como ley Dodds) la de 1950, 1974, y en la sandinista de 1987; y las reformas de éstas leyes fueron más de orden administrativos, que al sistema electoral.

De esta forma, desde mi punto de vista, habría que dejar intacto el artículo 139 de la Constitución en donde establece que la elección de los diputados se realiza de forma proporcional; y en la ley 331, reformar el artículo 146, para que de la lista bloqueada y cerrada se pase a un elección personalizada como forma de expresión del voto o del procedimiento de votación. Esta reforma es viable, y creo que los partidos políticos la apoyarían, porque no afecta su hegemonía, sino al contrario le imprime mayor dinamismo y competencia a lo internos de los partidos políticos.

En cuanto a la barrera, los estudios electorales comparados demuestran que es necesario mantener una barrera legal con el objetivo de evitar la proliferación innecesaria de los partidos políticos que no cuentan con el respaldo de los

ciudadanos. Es primordial, desde mi punto de vista, mantener el umbral de inscripción en un 3 %, y para conservar de la personalidad jurídica en un 4 % de los votos válidos en las elecciones nacionales. Lo único que habría que reformar sería el 4 % multiplicados por el número de partidos que integran la alianza, ya que esto es lesivo a las alianzas y a la competencia electoral.

Con respecto al rediseño de las circunscripciones electorales, o bien se agrupan circunscripciones en una sola de carácter nacional o bien se agrupan en circunscripciones departamentales. Las circunscripciones nacionales, generalmente son utilizadas cuando, en un país se eligen senadores. Sin embargo, al ser el sistema nicaragüense unicameral solamente deberían de existir circunscripciones departamentales para la elección de los diputados.

Ahora, el tema de las candidaturas por circunscripciones va ligado al tema de las candidaturas. Si lo que se pretende es acercar a diputados y electores habría que darle mayor protagonismo a éstos en la elaboración de las listas y no solo a la hora de la votación, y en este sentido sería necesario la selección de los candidatos partidistas a través de elecciones primarias, pero para esto es necesario una ley de partidos políticos.

Pero también sería necesario en una reforma electoral, establecer el principio revocatorio y de rendición de cuenta de los diputados. Los promotores del principio revocatorio presentan cuatro argumentos:

- Refuerza el control popular sobre los representantes.
- Permite a los votantes corregir fallas de los sistemas electorales, provocadas por un gran número de decisiones a la hora de la votación.
- Reduce la alineación de los votantes
- Educa al electorado
- Obliga a los electores periódicamente rendir cuenta a sus electores

La rendición de cuenta es una responsabilidad esencial de todo gobierno representativo, en tanto que debe de proveer un control sobre los ciudadanos, que, una vez elegidos, pretendan ignorar las promesas que hicieron durante la campaña. La rendición de cuentas requiere más que una periódica celebración de elecciones nacionales; también depende del grado de rendición de cuenta a nivel geográfico,

atendiendo al tamaño y naturaleza territorial de las circunscripciones, así como también de la libertad de elección de los votantes para escoger a candidatos en vez de partidos.

En Costa Rica, el 8 de junio del 2, 000 se reforma el artículo 11 de la Constitución Política, con el objetivo de la redefinición del principio de sumisión de las autoridades públicas a la norma escrita y la inclusión de un segundo párrafo, con el mandato expreso de la evaluación de resultados y la rendición de cuentas.

El alcance de la reforma constitucional, va mucho más allá –escribió el jurista español Rodolfo Saborío- de la incorporación de una obligación adicional para los titulares pasajeros del poder formal, ya que su intención y el contexto en que fue debatida implican un cambio sustancial de los medios tradicionales de pedir cuentas a los funcionario públicos, al punto, que el propio texto constitucional obliga a enfocar el tema de la evaluación de resultados y la rendición de cuentas en una forma sistemática, es decir, con una visión de conjunto de todo el aparato público.

El tenor actual del artículo 11 de referencia no deja dudas sobre ese particular: “ Los funcionario públicos son simples depositario de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La administración pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas” (Reforma Constitucional 8003 del 8 de junio 2000)

De acuerdo a este precepto constitucional, todo titular de funciones públicas se encuentra obligado a dar cuanta pormenorizada de su desempeño. Sin embargo, para hacer efectiva la rendición de cuenta sobre el desempeño se vuelve imprescindible la determinación de parámetros objetivos para medir los resultados

y el establecimiento de consecuencias jurídicas en caso de que no se alcance los resultados esperados.

La rendición de cuentas ha existido desde las primeras organizaciones societarias, incluso en los estados absolutistas. En Nicaragua, en la época de la colonia, la rendición de cuentas la encontramos en el conocido instrumento de los “juicios de residencia”, al cual eran sometidos los altos funcionarios cuando terminaban sus funciones.

Sin embargo, desde 1821, hasta la fecha, por las constantes guerras civiles, intervención norteamericana, dictaduras de larga duración, no se ha podido establecer en la Constitución Política ni el mandato revocatorio, ni la rendición de cuentas.

La ley de partidos políticos

Este es un aspecto básico para desarrollar las condiciones de una adecuada participación electoral a través de las organizaciones políticas. El objetivo es que quienes participen, lo hagan siendo parte de colectivos políticos que adquieran responsabilidad pública. Se debe combatir la presencia episódica e irresponsable de grupos políticos, colocando una serie de requisitos para la inscripción de partidos y candidaturas. El marco legal debe exigir organizarse en partidos para poder tener el derecho a participar y competir en los procesos electorales. Es por eso la necesidad de la promulgación de una ley de partidos políticos. Esta debe ubicar su mayor interés en por lo menos 3 áreas: fundación/defunción, democracia interna y financiamiento de los partidos políticos.

- a) Fundación/Defunción de los partidos políticos. Un partido político para ser inscrito debe presentar una lista de adherentes equivalente al uno por ciento del número de inscritos en el padrón electoral. Los adherentes no son militantes, motivo por el cual un elector puede firmar por listas distintas. El partido político debe presentar a los miembros de su junta directiva, un programa o ideario, un representante legal, tener local nacional y equivalentes en por lo menos 14 circunscripciones departamentales. La pérdida de la inscripción del partido político se origina cuando éste no logra una votación en la cámara de diputados, superior al 2%. Perderá

también su inscripción sino interviene en procesos electorales, sean parlamentarios o municipales. En este último caso deberá hacerlo en por lo menos un tercio de las circunscripciones en competencia. Esta medida evita la existencia de partidos efímeros y sin responsabilidad política.

b) Democracia interna. Esta se encuentra centrada en la elección de su cuerpo directivo y sus candidatos en competencia electorales. Para el primer caso se trata de elecciones internas de los militantes del partido político. Esta se realizará simultáneamente cada dos años, de todos los partidos políticos legalmente inscritos, con el apoyo y la verificación institucional del Consejo Supremo Electoral. En cambio, la elección de los candidatos para las competencias nacionales, se elegirá a través de primarias abiertas en cada circunscripción, en varias fechas, pero en forma simultánea entre los partidos políticos inscritos. En cada uno de los casos, los candidatos de un género no deben superar el 70% del total. Esto permitirá la incorporación de la mujer de manera más activa a la vida partidaria.

c) Financiamiento de los partidos políticos. La ley de partidos políticos tratará de normar sus economías, bajo el criterio de la transparencia en los ingresos y los gastos de los partidos políticos, así como de una mayor equidad entre los competidores. Los ingresos de los partidos políticos estarán cubiertos por financiamiento público directo e indirecto. El estado proporciona financiamiento directo bajo el método siguiente: 50% del total, en partes iguales entre los partidos políticos legalmente inscritos y el otro 50% con relación al número de escaños.

Los partidos políticos no podrán recibir ingresos de fuentes extranjeras, corporaciones económicas. Sí de personas naturales hasta un monto máximo de mil dólares o 5 mil dólares constituidos en comités de campañas. Los partidos políticos presentarán obligatoriamente al Consejo Supremo Electoral- que constituirá un comité permanente especial, para vigilar y controlar el adecuado uso de los fondos-, la contabilidad de los gastos.

Otro punto importante es que los “analistas” criollos y los políticos reconozcan que el tema de la reforma electoral es altamente especializado que requiere, por lo tanto, de asesoría especializada.

Pero por otro lado se debe producir consensos que involucren a un amplio espectro del abanico político, donde no sólo se encuentren presentes las organizaciones políticas, sino otros grupos sujetos con conocimiento y experiencia. Una reforma que involucre tan solo a un segmento del espectro político, abre la posibilidad de ser modificada en el momento en que las relaciones de fuerza políticas cambien. Esto atenta contra la estabilidad de las reglas de juego electorales, esencial para la legitimidad y credibilidad del sistema electoral.

Otro requisito a destacar es la prudencia. En las reformas electorales pueden revisarse todos los componentes del sistema. Desde el tipo y tamaño de la circunscripción electoral, pasando por la simultaneidad de las elecciones parlamentarias y presidenciales, la forma de votación, el tipo de boleta, el número de votos, el umbral de representación, o la fórmula matemática de conversión votos en escaños. Pero, no existe ninguna prioridad ni preferencia ni necesidad de cambiar todos los elementos. Es más, sólo en contados casos las reformas tocan todos ellos, aunque no debe descartarse esta posibilidad

Desde luego, el marco hasta aquí presentado no podrá ponerse en práctica sino existe una voluntad política para realizar el cambio. Pero a eso se debe añadir la convicción, que no existe comunidad política democrática en donde las reglas de juego no sean estables y respetadas. Ese es el objetivo último de cualquier reforma electoral

BIBLIOGRAFÍA

Documentos

Boneo Horacio, La reforma electoral nicaragüense: ¿Gobernabilidad o exclusión?.
Miniografiado.

Proyecto de reforma parcial, Ley Electoral No. 331. Etica y Transparencia.
Managua, Febrero, 2001.

Resumen de propuesta de reforma al marco legal electoral nicaragüense, Grupo
Cívico “Etica y Transparencia, versión marzo, 2002.

Propuesta de reforma a la Ley Electoral del Partido Conservador.2001

Propuesta de la Unión Social Cristiana para la Reforma a la Ley Electora, INESP,
Managua, julio 2002.

Propuesta de reforma a la Ley Electoral desde la sociedad civil. Nicaragua,
Noviembre, 2003. IPADE y Etica y Transparencia.

Propuesta de reforma a la ley electoral del Partido Conservador, Managua, 2003.

Plan Nacional de Desarrollo. Managua, Nicaragua, 2003

Ley Electoral. BITECSA, Managua, Nicaragua, 2003.

Esgueva Antonio. Las leyes electorales en la historia de Nicaragua. Tomo I, II, y
III, Consejo Supremo Electoral Managua Nicaragua, 1995.

Esgueva Antonio, Las Constituciones políticas y sus reformas en la historia de
Nicaragua, Asamblea Nacional, Managua Nicaragua, 1994.

Bibliografía General

Aragón Manuel. coord., Temas básicos de Derecho Constitucional (Madrid:
Civitas, 2001).Pablo Santolaya, Manual de procedimiento electoral (Madrid:
Ministerio del Interior, 1993)

Aragón Manuel y Juan José Solozábal, Derecho Constitucional (Constitución, Tribunal Constitucional, derechos fundamentales, partidos políticos, régimen electoral y organización general del Estado) (Madrid: McGraw-Hill, 2000).

Artiga-González Alvaro, Sistemas electorales en Salvador. En: Realidad, 54, San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, pp. 765-788.

Arend Lijphart, Sistemas electorales y sistemas de partidos. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

André Blais y Louis Massicote, “Electoral systems”, en Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris, eds., Comparing democracies 2. New challenges in the study of elections and voting. Londres: Sage, 2002.

Botella Joan y Montserrat Baras, El sistema electoral (Madrid: Tecnos, 1996)

David Farrell, Comparing electoral systems. Londres: Prentice Hall, 1997.

Dahlerup, Drude. (1998) “Using Quotas to Increase Women’s Political Representation”, en Azza.

Diccionario Electoral, IIDH-CAPEL, San José Costa Rica, 1989.

Durrieu, Marcela. (1999) *Se dice de nosotras*, Buenos Aires: Catálogos Editora.

Inter-Parliamentary Union. (1997) *Men and Women in Politics, Democracy Still in the Making: A*

Navarro, Karlos, ¿A quienes representan los diputados en la Asamblea Nacional? Crisis de representatividad. Fundación Ebert. Managua, Nicaragua, 2004

Navarro, Karlos, La reforma al sistema electoral de Nicaragua. Diagnostico y propuesta desde la sociedad civil”. Foro Democrático. 2004. Managua, Nicaragua

Nohlen, Dieter, Sistemas Electorales del Mundo, Madrid, España. 1981.

Nohlen, Dieter, La reforma electoral en América Latina, IIDH-CAPEL, San José Costa Rica, 1987.

Nohlen Dieter, La reforma electoral en América Latina. Siete contribuciones al debate. IIDH-CAPEL, San José Costa Rica., 1987.

Luciak, Ilja A. (1997) “Women and Electoral Politics on the Left: A Comparison of El Salvador and Nicaragua”, presentación en el Congreso de la Asociación de Estudios Latino Americanos en 1997 , Guadalajara, México.

Nohlen Dieter, Sistemas electorales y gobernabilidad, Universidad de Heidelberg, Working paper, N.0 63. Barcelona 1992.

Nohlen, Dieter Nohlen, El presidencialismo latinoamericano: Evolución y perspectivas. En: El presidencialismo renovado (Instituciones y cambio político en América Latina) Editorial Nueva, Caracas, Venezuela, 1998.

Nohlen, Dieter, Elecciones y Sistemas Electorales, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1995

Nohlen, Dieter, Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral, México, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM; 1993.

Nohlen, Dieter, Sistemas electorales y partidos políticos, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Nohlen Dieter, Sonia Picado, Daniel Zovatto (comp.) Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Escobar Fornos Iván, El constitucionalismo Nicaragüense, Tomo I y II, Editorial Hispamer, Managua, Nicaragua, 2000

Elecciones y democracia en América Latina, CAPEL, San José Costa Rica, 1987.

Esgueva Antonio, La

Molina José, El efecto Electoral venezolano y sus consecuencias políticas. Valencia, Venezuela: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1991.

Rein Taagepera y Matthew S. Shugart, Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems. New Haven: Yale University Press.

PROMUJER. (1998) *Poder político con perfume de mujer: Las cuotas en el Perú*, Lima: PROMUJER. (ed.), *Women's Participation in Mexican Political Life*, Boulder: Westview.

Lijpart, Arend, electoral Systems ant Party Systems, Oxford: Oxford, University Press, 1994.

Sartori Giovanni, "The importance of electoral systems", en su libro Comparative and constitutional engineering. An inquiry into structures, incentives and outcomes. Londres: Macmillan, 1994.

Sartori Giovanni, Ingeniería constitucional comparada. México, F.C.E. primera reimpresión, 1996.

Vallès Josep Maria y Agustí Bosch, Sistemas electorales y gobierno representativo. Barcelona: Ariel, 1997.

Zimmerman, (eds.), *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*, Westport: Greenwood Press.

Karam, (ed.), *Women in Parliament: Beyond the Numbers*, Stockholm: International IDEA.

World Comparative Study, Reports and Documents serie, N° 28, Ginebra: Unión Interparlamentaria.