

# Anhelos de un nuevo horizonte

Aportes para una **Nicaragua democrática**

**Alberto Cortés Ramos**  
**Umanzor López Baltodano**  
**Ludwing Moncada Bellorin**

Editores



---

303.6097285

C828a

Cortés Ramos, Alberto

Anhelos de un nuevo horizonte. Aportes para una Nicaragua democrática /  
Alberto Cortés Ramos, Umanzor López Baltodano, Ludwing Moncada Bellorin.

–primera edición– San José, Costa Rica : FLACSO, 2020.

738 páginas ; 23 x 16 centímetros

Los artículos de este documento están escritos por 42 autores.

ISBN 978-9977-68-305-308-9

1. CAMBIO SOCIAL - NICARAGUA 2. CAMBIO POLÍTICO - NICARAGUA.  
3. DEMOCRACIA. 4. MOVIMIENTOS SOCIALES. 5. POLÍTICA Y GOBIERNO.  
I. López Baltodano, Umanzor. II. Moncada Bellorin, Ludwing. III. Título.

---

Consejo Editorial de FLACSO Costa Rica: Mauricio Sandoval, Cathalina García y Fidel de Rooy

Directora de FLACSO Costa Rica: Ilka Treminio Sánchez

Revisión filológica: Gabriela Fonseca Argüello

Diseño editorial y maquetación: Fidel de Rooy Estrada

Ilustración de cubierta: Lonnie Ruiz Gómez

Impreso en Printea · Grupo Nación, en el mes de marzo de 2020

ISBN 978-9977-68-305-308-9

La distribución de esta publicación está protegida bajo la licencia

**Creative Commons BY-NC-ND 4.0 Internacional**

(Atribución-NoComercial-SinDerivadas)



© 2020

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Costa Rica

De Plaza del Sol, 200 metros Sur y 25 metros Este

Curridabat, San José, Costa Rica

+506 2224 8059 · [www.flacso.or.cr](http://www.flacso.or.cr)

Impreso en Costa Rica / Made in Costa Rica

# Índice

## **Presentación** ..... *xiii*

*Alberto Cortés Ramos*  
*Umanzor López Baltodano*  
*Ludwing Moncada Bellorin*

## **Sobre la ilustración de cubierta** ..... *xxi*

## **Introducción**

### Nicaragua: antes y después de la Rebelión de Abril ..... 23

*Carlos F. Chamorro Barrios*

## **Parte I. Perspectivas históricas**

### 1. Nicaragua en la larga duración: del futuro al pasado ..... 43

*Víctor Hugo Acuña Ortega*

### 2. A la sombra de la Revolución Sandinista: Nicaragua, 1979-2019 ..... 55

*Mateo Jarquín Chamorro*

### 3. La oleada de protestas del 2018 en Nicaragua: procesos, mecanismos y resultados ..... 79

*Sergio Miguel Cabrales Domínguez*

### 4. Transiciones políticas y posibles rutas de salida en la coyuntura actual en Nicaragua ..... 97

*Alberto Cortés Ramos*

## **Parte II. Dimensiones y elementos estructurales del Estado**

### 5. Del sultanismo a la democracia: el régimen político de Nicaragua ..... 135

*Umanzor López Baltodano*

### 6. Los arreglos institucionales de Daniel Ortega para lograr la reelección presidencial en 2011 ..... 175

*Ilka Treminio Sánchez*

7. Un breve ensayo sobre la crisis del régimen de Daniel Ortega .....	193
<i>Arturo J. Cruz Sequeira</i>	
8. ¿La Nicaragua “posible” o la Nicaragua “probable”? Los nuevos institucionalismos y la teoría de juegos aplicada a la crisis de Nicaragua .....	203
<i>Johnathan Ordóñez Gaitán</i>	
9. Cultura política, partidos políticos y reforma electoral .....	219
<i>José Antonio Peraza Collado</i>	
10. Estado de derecho y transición democrática .....	241
<i>Julio Icaza Gallard</i>	
11. Justicia transicional frente a la cultura de la impunidad en Nicaragua .....	265
<i>Juan Diego Barberena Gutiérrez</i>	
12. La autonomía municipal y la cigarra .....	287
<i>Silvio Prado Ortiz</i>	
13. Autonomía de las regiones de la Costa Caribe de Nicaragua (1987-2019) .....	303
<i>Dolene Miller Bacon</i> <i>Pablo Guillén Zeledón</i>	
14. Autonomía universitaria: el objetivo constante de la universidad pública en Nicaragua .....	327
<i>Francis Sarai Silva Pérez</i> <i>María Alejandra López Centeno</i>	
15. Nicaragua: redes ilícitas y la reconfiguración cooptada del Estado .....	345
<i>Ludwing Moncada Bellorin</i>	
16. La perversión de la fuerza: el Ejército y la Policía en la crisis nicaragüense .....	377
<i>Elvira Cuadra Lira</i>	
17. Políticas públicas en Nicaragua: la importancia de la inclusión durante la transición a la democracia .....	397
<i>Julio Martínez Ellsberg</i>	

18. Políticas de salud en Nicaragua .....	413
<i>Gender Sotelo Vargas</i>	
<i>Elena Vargas Palacios</i>	
19. Educación y crisis en Nicaragua .....	423
<i>Cristian Ernesto Medina Sandino</i>	
20. El territorio: actor y sujeto de desarrollo .....	451
<i>Danilo Saravia Téllez</i>	
21. Economía y política en la crisis nicaragüense .....	469
<i>Enrique Sáenz Navarrete</i>	
22. Los motores económicos de Nicaragua: un antes y un después de la crisis del 2018 .....	489
<i>Rodrigo Quintana Cordero</i>	
23. Tradición autoritaria y élites en Nicaragua .....	507
<i>Antonio Monte Casablanca</i>	

### **Ensayo fotográfico**

Nicaragua despierta con ansias de democracia .....	525
<i>Abigail Hernández López</i>	

### **Parte III. La voz de las y los actores**

24. El empresariado nicaragüense: protagonista del presente y forjador del mañana .....	549
<i>Jóvenes Empresarios Nicaragüenses</i>	
25. Mujeres que luchan: colectividades/subjetividades/anhelos en Nicaragua .....	575
<i>Whitney D'León Núñez</i>	
<i>Enrieth Martínez Palacios</i>	
<i>Fernanda Zeledón García</i>	
26. El movimiento campesino: la defensa de la tierra, el lago, la soberanía y los derechos humanos .....	595
<i>Francisca Ramírez Torrez</i>	
27. Las luchas del movimiento ambientalista de Nicaragua en el siglo XXI .....	609
<i>Amaru Ruiz Alemán</i>	
<i>Mónica López Baltodano</i>	

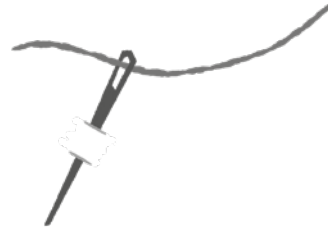
28. Pueblos indígenas y afrodescendientes: la lucha por sus derechos humanos .....	633
<i>Lottie Cunningham Wren</i>	
29. Los derechos humanos en la historia reciente de Nicaragua: el peso del olvido en tiempos de dictadura .....	647
<i>Gonzalo Carrión Maradiaga</i>	
30. Medios de comunicación en Nicaragua: un análisis autocrítico y una nueva perspectiva hacia la transición democrática .....	657
<i>Dánae Vílchez Báez</i>	

#### **Parte IV. Reflexiones sobre el futuro**

31. Costa Rica y Nicaragua: construir un futuro común .....	671
<i>Luis Guillermo Solís Rivera</i>	
32. No habrá una Nicaragua democrática sin un Estado laico y una sociedad laica .....	683
<i>María López Vigil</i>	
33. Hacia la “Nueva Nicaragua” .....	695
<i>Carlos Tünnermann Bernheim</i>	
34. La rebelión de los lápices: el papel de liderazgos jóvenes en la crisis política de abril del 2018 y la Nicaragua deseada .....	707
<i>Priscilla Vindas Salazar et al.</i>	

<b>Sobre las autoras y autores .....</b>	<b>723</b>
--	------------

## **II. Dimensiones y elementos estructurales del Estado**



# Cultura política, partidos políticos y reforma electoral

José Antonio Peraza Collado

## Introducción

La cultura política nicaragüense siempre ha oscilado entre el “enfrentamiento y la componenda”, recurriendo de forma cíclica a los arreglos políticos que son insuficientes en sus alcances y espurios en sus intenciones. Por tanto, siempre utiliza las leyes y las instituciones como instrumentos de poder, generalmente, al servicio de los poderosos que imponen su voluntad.

Uno de los mecanismos más empleados por las élites políticas para conservar su poder, más allá de la voluntad de las mayorías, ha sido, desde el siglo XIX, el pacto político inter élites. Recientemente, este tipo de pacto fue celebrado entre el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y el Frente Sandinistas de Liberación Nacional (FSLN) con la intención de establecer un bipartidismo que les permitiera repartirse los cargos.

Este pacto político profundizó y degradó la débil institucionalidad, especialmente, en la decreciente credibilidad del juez electoral. Al mismo tiempo, la falta de institucionalidad de este ha permitido la proliferación de muchos micro partidos satélites (zancudos), promovidos por el Gobierno y conformados por los viejos líderes con las mismas viejas ideas.<sup>1</sup> No obstante, los esfuerzos de supuesta renovación que han querido vender estos partidos satélites han calado en la población que los reconoce, producto de una estrategia de manipulación gubernamental.

Estos partidos satélites, casi siempre, deben su origen a las triquiñuelas que el Consejo Supremo Electoral (CSE) ha realizado con las dirigencias originales y legítimas de estos partidos. El CSE ha arrebatado a los partidos originales la representación legal para entregársela a una dirigencia espuria y clientelar favorable y en contubernio con el FSLN.

Dentro de este esquema se ubican el Partido Conservador de Nicaragua (PCN), el Partido Liberal Nacionalista (PLN) y los partidos étnicos de la Costa Caribe.

---

1 El término “zancudo” fue acuñado para designar a los diputados conservadores que en la década del setenta del siglo pasado depredaban el presupuesto de la República sin aportar ninguna solución a la crisis de la dictadura somocista. Se les denominó zancudos porque se habían acostumbrado a “chupar la sangre” del pueblo a través del presupuesto.



Más compleja de definir es la condición del PLC, que negoció el pacto con el FSLN, y el Partido Ciudadanos por la Libertad (CxL), el cual debió negociar con el CSE para obtener su personalidad jurídica y de la Partido Acción Ciudadana (PAC), que se encuentra en un limbo jurídico.

Dentro de las transformaciones realizadas a la Ley Electoral del año 2000, cuatro fueron las más importantes, con respecto a la Ley Electoral de 1996, para consolidar el bipartidismo: 1. cambios en el financiamiento electoral para los partidos políticos; 2. cambios en la conformación de los órganos electorales; 3. cambios en la presentación de candidatos a cargos de elección popular; y 4. cambio en la fórmula de cálculo para asignar escaños a los partidos políticos.

Finalmente, el artículo plantea que, ante el total colapso y descrédito del sistema electoral, urge reformarlo como una vía para transitar a la democracia. Se plantea que esta opción es aún más urgente, a partir de la rebelión del 18 de abril del 2018, pues es la única forma de realizar elecciones libres, transparentes, competitivas y observadas. Las transformaciones que sugiere el artículo en el CSE para acceder a elecciones libres, competitivas y observadas son tres: recuperar la legitimidad y confianza en el CSE como poder del Estado y rector del sistema electoral; reconstruir el sistema de partidos, y garantizar la transparencia del proceso en todos los niveles del CSE.

## **Una cultura política excluyente y violenta**

Desde la época colonial hasta hoy, Nicaragua ha ido conformado una sociedad con patrones de comportamiento muy alejados de la cultura y los valores democráticos. Además muestra tendencias políticas y sociales antidemocráticas, pues prevalece la exclusión política, la cultura de la confrontación, el personalismo, la desconfianza ante el adversario, el cortoplacismo, el centralismo y la violencia política antepuesta a la negociación.<sup>2</sup>

La falta de desarrollo educativo y económico, la incapacidad de construir instituciones sólidas y las intervenciones extranjeras han ido conformando una cultura, especialmente la política, con baja autoestima, según la cual las decisiones para transformar el país no están en manos de los nicaragüenses sino en poderes ajenos a sus propias fuerzas. Este razonamiento, a su vez, ha contribuido a generar en la población y en la clase política la percepción de que los problemas solo pueden ser resueltos por mecanismos fuera de la lógica racional, como: el voluntarismo, lo intuitivo o la intervención de fuerzas divinas. La historia de violencia, la persecución, la cárcel y la utilización de la fuerza para resolver los

---

2 Alguno de los elementos que conforman la cultura democrática son: la tolerancia, el derecho a disentir, incluso a la autoridad más reconocida; el respeto a la ley, la elección de funcionarios públicos a través de procesos justos, competitivos y transparentes (Álvarez, 1999: 22).

conflictos han conformado un pueblo profundamente desconfiado y temeroso ante el poder (Álvarez, 1999: 42-43).

Esta cultura de la violencia ha contribuido y sustentado una cultura política que no se fundamenta en la competencia democrática con el adversario político, sino en su exclusión, a través de métodos, como la censura, la expulsión, el hostigamiento, la cárcel, la confiscación e incluso la eliminación física del adversario político (*Ibid.*: 46-48). Todo esto ha construido una sociedad sin vasos comunicantes entre sus diferentes sectores, debido a su incapacidad de generar un contrato social incluyente que sienta las bases de una nación moderna. El resultado de esta cultura política ha sido un sistema político cíclico donde el futuro es un eterno retorno del pasado o, según lo describe Alejandro Serrano Caldera (1998):

como un movimiento circular en el que la violencia es recurrente con algunos espacios en los que callan los tiroteos y surgen las componendas políticas, las que, insuficientes en sus alcances y espurias en sus intenciones, abren camino de nuevo a la violencia y a la “cultura” de la confrontación y el balazo, para dar paso, una vez más, a un nuevo pacto en el que se redistribuyen las cuotas de poder... y así, sucesivamente. El autoritarismo, la intolerancia y el caudillismo, han sido, entre otros, vicios periódicos que afloran en esa ruleta que gira entre el enfrentamiento y las componendas de los intereses dominantes (114).

En esta cultura política, por tanto, las leyes y las instituciones no son el origen y contenido del poder, sino su vil instrumento (Serrano, 2008: 341-398).<sup>3</sup> Han sido hechas en función de los intereses de los poderosos; por ende, esta cultura política pervierte las instituciones y corrompe el sistema político y electoral.

### **El pacto político como instrumento de exclusión**

Durante la segunda mitad del siglo XIX (Pérez, 1975: 339) y gran parte del XX, los partidos políticos mayoritarios de Nicaragua han establecido, a través de pactos políticos, un sistema bipartidista para distribuirse el poder y excluir a todas las demás fuerzas políticas. Una y otra vez, los partidos tradicionales han intentado justificar el bipartidismo en pro de la estabilidad y a conveniencia de las élites políticas en el poder. Esto sucedió en 1974 con el pacto Agüero-Somoza (Peraza, 2015: 24-25) y se repitió en el año 2000 con el pacto Alemán-Ortega.

En 1995, los partidos políticos representados en la Asamblea Nacional implementaron una nueva Ley Electoral que promovía el florecimiento y la consolidación de nuevos partidos políticos. Esta generó el nacimiento y la participación de nuevos micro partidos que debilitaban y fraccionaban la posibilidad de construir un sistema sólido y funcional (Equipo Nitlápán-Envío, 2000b). Posterior a

3 Esta relación entre filosofía, ética y política está desarrollada ampliamente en el libro de Alejandro Serrano Caldera *Escritos filosóficos y políticos* (2008); especialmente, dentro de los apartados “Filosofía, política y época actual” y “Filosofía, derecho y política”.

1996, los partidos políticos con mayor votación en las elecciones de ese año, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), promulgaron en el 2000 una nueva Ley Electoral que restringía la participación de los partidos pequeños y promovía la formación de un sistema electoral bipartidista que los beneficiaba como fuerzas políticas más votadas.

El deseo de los partidos políticos mayoritarios de excluir a los pequeños, nacidos bajo el amparo de la Ley Electoral de 1996, llevó al PLC y al FSLN a establecer un pacto político de largo alcance que les permitiera repartirse el sistema político, electoral, judicial y los puestos más importantes en las instituciones del Estado de forma casi equitativa.

El objetivo central del pacto político fue construir un sistema bipartidista que revirtiera la ampliación política electoral iniciada con la Ley Electoral de 1996, después de amplios procesos de negociación, entre ambos partidos, para alcanzar acuerdos. La meta fundamental del expresidente Arnoldo Alemán fue pasar, de forma directa e inmediata, de Presidente de la República a Presidente de la Asamblea Nacional, una vez terminado su período presidencial. Para Daniel Ortega, su objetivo estratégico fundamental consistió en bajar en un 10 por ciento el porcentaje de votos para poder ganar la Presidencia de la República en una primera vuelta electoral. Finalmente, el objetivo del pacto fue crear un nuevo sistema electoral y político a través de una nueva Ley Electoral, que repartía los cargos más importantes del Estado y bipartidizaba todos los órganos electorales (Equipo Nítlápan-Envío, 2000a)<sup>4</sup>. Los dos partidos vieron este hecho como un “tenemos derecho a ocupar los espacios institucionales que nos corresponden” (Equipo Nítlápan-Envío, 1999).

La legitimidad de ese proceso de bipartidización del sistema político fue justificada bajo el argumento de que solo ellos (PLC y FSLN) tenían votantes (Equipo Nítlápan-Envío, 2000b). Ambos partidos argumentaban que de no llegar a un acuerdo hubiera sucedido una confrontación, entre ambos, de impredecibles consecuencias. Esta visión la expresó el principal asesor político de Alemán: “... mañana, quien sea el que venga (como nuevo Presidente), si aquí hay dos fuerzas que tienen mayoría se van a tener que sentar y entender...”. En otras palabras, sin la unidad entre el PLC y el FSLN no se podía garantizar la estabilidad y, por tanto, la paz en el país (Informe Pastrán, 2006).

Ante la realidad arrolladora del pacto, algunas fuerzas políticas minoritarias se opusieron, al menos, discursivamente. Una de las corrientes dentro del sandinismo, llamada Iniciativa Sandinista, pronosticó que el pacto político sería “el principio del fin del FSLN” y que su desenlace consistiría en “establecer la alternabilidad en el poder de las cúpulas del FSLN y del PLC, con exclusión de todas

---

<sup>4</sup> Se puede observar en la forma en como los firmantes del pacto político del 2000 lo presentan a la población (Equipo Nítlápan-Envío, 2000a).

las otras fuerzas políticas del país y de las fuerzas organizadas de la sociedad civil”. Según ellos, la intensión del PLC y del FSLN era “...negar a las minorías el derecho a expresarse, y sobre todo el derecho a existir, es crear un caldo de cultivo para que, a la vuelta de diez o veinte años, tengamos nueva violencia política e insurrecciones” (Equipo Nítlápan-Envío, 1999).

La historia política turbulenta de Nicaragua y el pacto político establecido entre el PLC y el FSLN se enmarcan en la tradición de exclusión, violencia y desconfianza que caracteriza la cultura política nicaragüense. Posterior a la derrota electoral de las fuerzas liberales en las elecciones del 2006, la división del voto liberal entre el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y Alianza Liberal Nicaragüense (ALN) provocó que el bipartidismo impulsado por el pacto se transformara en monopartidismo con un dominio total del FSLN. Esta preponderancia absoluta, de uno de los firmantes del pacto, abrió las puertas al establecimiento de una nueva dictadura en el país.<sup>5</sup>

### **La exclusión política a través de los partidos satélites (“zancudos”)**

La falta de institucionalidad democrática en el país, en general, y, específicamente, en el menoscabo de la credibilidad del juez electoral (CSE) facilita y estimula la creación de nuevos y diversos partidos políticos conformados “con los mismos líderes e ideas de los viejos”. En Nicaragua a estos “nuevos” partidos se les denomina “partidos zancudos”, pues difuminan algunas alternativas programáticas, aunque no logran representar a sectores importantes de la población (Florida International University y Consorcio Panorama Electoral, 2017: 7).

Para Sartori, un partido tiene relevancia cuando es capaz de absorber a otros actores o partidos mediante coaliciones o a través del chantaje. En caso contrario, si no cuentan con esa capacidad de absorber otras fuerzas, se les denomina partidos satélites. En Nicaragua, estos partidos “zancudos” siempre han terminado siendo cooptados por el FSLN (*Ibíd.*: 35). La atomización que estimulan estos partidos “zancudos” ha perjudicado la democracia, pues tienen a confundir a la población en el contexto electoral, al presentarse como “una plataforma nueva que luego terminará al servicio de los fines políticos del gobierno”<sup>6</sup> (*Ibíd.*: 7).

A pesar de lo expuesto anteriormente, muchos ciudadanos reconocen la manipulación del Gobierno en el surgimiento y proliferación de estos nuevos partidos políticos. Así lo recopiló, en unos Grupos Focales, la Universidad Internacional de la Florida (FIU), en Bluefields:

5 ¿Cómo dilucida Andreas Schedler la línea divisoria entre democracia y autoritarismo? Para ello es recomendado revisar el texto de Schedler (2004: 138).

6 También se puede ver en el trabajo *Los partidos políticos en Nicaragua* (Peraza, 2018); acerca de la caracterización de los partidos políticos.

La estrategia de divide y vencerás siempre ha sido la mejor estrategia del Frente [FSLN]. Ellos financian mucho los partidos satélites que contribuyen a la división. El abstencionismo fue evidente y ellos en su afán de mantenerse en el gobierno, pero es evidente que el pueblo está necesitado del cambio de sistema. Mientras ellos estén confiados en esa situación ahí seguirán, pero, este pueblo es silencioso, cuando actúa, actúa (Florida International University y Consorcio Panorama Electoral, 2017: 35-36).

La mayoría de los partidos políticos satélites o “zancudos” han sido arrebatados, con triquiñuelas legales, a su verdadera y legítima dirigencia, por el CSE; posteriormente, han sido entregados, por el mismo CSE, a una dirigencia vieja, espuria, clientelar, carente de ideas renovadoras y fácilmente comprable. Alguno de los partidos que han caído en esa condición son Alianza Liberal Nicaragüense (ALN), el Partido Liberal Independiente (PLI) y Resistencia Nicaragüense (PRN). Similar destino han tenido las agrupaciones de orientación cristiana-evangélica Camino Cristiano Nicaragüense (CCN, primer partido cristiano evangélico), Movimiento de Unidad Cristiana (MUC) que es producto de una escisión de CCN; equivalente derrotero siguió Partido Alternativa por el Cambio (AC), abiertamente pro FSLN.

El Partido Conservador de Nicaragua (PCN), que pactó con el somocismo en 1974, hoy coquetea con el FSLN; pero, formalmente, se esfuerza por aparecer como opositor en la Asamblea Nacional. Mientras, el Partido Liberal Nacionalista (PLN), firmante también del pacto de 1974 con el Partido Conservador y brazo político del somocismo y principal contendiente político del FSLN en 1979, estableció una alianza con el FSLN en el 2006 que fue ratificada en el 2010.

Los partidos étnicos de la Costa Caribe han participado, tradicionalmente, en alianza con partidos liberales o con el FSLN. Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA), reiteradamente, ha establecido alianza con el FSLN, pero a partir del 2014, posterior a las acusaciones de fraude en las elecciones regionales contra el FSLN, rompió su alianza con el FSLN. El Partido Movimiento Unidad Costeña (PAMUC) que antiguamente participaba como aliado de los liberales, en las últimas elecciones se alió al Partido Liberal Independiente, que hoy es abiertamente satélite del FSLN. A este tenor, el Partido Indígena Multiétnico (PIM), antes cercano a los partidos liberales, también es un partido satélite cercano al FSLN.

Finalmente, están el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), Partido Ciudadanos por la Libertad (CxL) y el Partido Acción Ciudadana (PAC). El primero es el firmante del pacto con Ortega en el año 2000, ha colaborado con el FSLN desde ese momento, pero no se le puede calificar de satélite, de acuerdo con los términos de Sartori. Un elemento fundamental que lo diferencia es que ha logrado llegar a la presidencia de la República en un par de ocasiones y obtener puestos relevantes en toda la estructura de los cuatro poderes. CxL es un caso muy especial, porque en dos ocasiones se le ha arrebatado su partido a la dirigencia mediante mecanismos espurios e ilegales; viéndose CxL en la necesidad de negociar

con el FSLN para recuperar su personería jurídica. Por esas negociaciones, CxL ha sido calificado de colaboracionista con el FSLN, pero para muchos esas han sido producto de la realidad política que debió asumir como partido para sobrevivir. A la vez, el Partido Acción Ciudadana (PAC) es una caja de sorpresas mientras no se resuelva la *litis* que sostienen en el CSE sus dos dirigentes principales, Moisés Hassan y el grupo dirigido por Mario Lionett Valenti.

## **Cambios en la Ley Electoral para reforzar el bipartidismo**

El pacto político, que pretendía establecer el bipartidismo entre el PLC y el FSLN, se expresó en la Ley Electoral del 2000 y en el sistema a través de cuatro transformaciones fundamentales con respecto a la Ley Electoral de 1996:

### *1. Cambios en el financiamiento electoral para los partidos políticos*

La modificación más importante en el sistema electoral se dio, en primer lugar, con el cambio del sistema de financiamiento a los partidos políticos. En la Ley Electoral de 1996, el aporte económico para las campañas políticas era entregado a los partidos por adelantado y en partes iguales, independientemente, de la votación recibida. Los partidos políticos y las asociaciones por suscripción popular tenían los mismos privilegios en la financiación de sus campañas políticas como se ve en el artículo n° 80 de la ley citada. Únicamente, los partidos o alianzas de partidos que no obtuviesen diputados o no participasen en la campaña electoral debían devolver al Estado el dinero entregado, según los artículos n° 105 y 106 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1996).

Mientras que en la Ley Electoral del 2000, el Estado únicamente se compromete a reembolsar los gastos en qué incurran los partidos políticos y las alianzas de partidos en las campañas electorales si “hubieren participado en las elecciones para presidente, vicepresidente, diputados a la Asamblea Nacional y al Parlamento Centroamericano, y que después de las votaciones hayan conservado su personalidad jurídica” (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2000). Por su parte, también a los partidos y alianzas de partidos, se les reembolsarán los gastos en que incurran si participan en las elecciones de alcaldes, vicealcaldes y concejos municipales (CEM) y de los consejos de las regiones autónomas de la Costa Atlántica; pues según el artículo n° 99, “dicho reembolso se otorgará a las Organizaciones Políticas que hayan obtenido al menos el cuatro por ciento de votos válidos y de acuerdo al porcentaje de los mismos” (*Ibid.*).<sup>7</sup> Además, y como lo especifica el artículo n° 1 de la mencionada, “... los partidos políticos

7 Esta temática se define en el artículo n° 99 de la mencionada ley, que definen como los partidos políticos conservan su personería jurídica (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2000).

serán reembolsados de sus gastos de campaña una vez que hayan participado en todas las elecciones que norma la Ley Electoral del 2000” (*Ibid.*).

## 2. Cambios en la conformación de los órganos electorales del CSE

La Ley Electoral de 1996 establecía que el CSE estaba conformado por cinco magistrados propietarios y cinco suplentes elegidos de las propuestas enviadas por el presidente de la República y por los diputados de la Asamblea Nacional. Por su parte, los Concejos Electorales Departamentales (CED) y Consejos Electorales Regionales (CER) eran escogidos de la propuesta de los partidos políticos, con el fin de que su “integración fuera pluralista” y se evitara realizar más de un nombramiento por partido político en cada concejo. En otras palabras, debían tomarse en cuenta a todas las agrupaciones para conformarlos como dicta el artículo n° 16 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1996).

Indistintamente, en la Ley Electoral de 1996, los miembros de las Juntas Receptoras de Votos (JRV) eran escogidos de listas suministradas por los partidos políticos con personería jurídica. En este caso, también se suponía que las JRV “tendrán una integración pluralista, no pudiendo recaer en una Junta Receptora de Votos más de un nombramiento en una misma organización política” como especifica el artículo n° 25.<sup>8</sup>

En la Ley Electoral del año 2000, el CSE se integró con siete magistrados propietarios y tres suplentes de listas propuestas por el presidente de la República y de los diputados de la Asamblea Nacional en consulta con las asociaciones civiles. Los magistrados suplentes no ejercerán ningún cargo administrativo dentro del órgano electoral salvo el de suplir en el Poder Electoral la ausencia temporal de cualquier magistrado propietario, como se indica en el artículo n° 7 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2000).

En esta reforma, se crea en cada Departamento y Región Autónoma del país un Consejo Electoral Departamental (CED) y un Consejo Electoral Regional (CER), así como un Concejo Electoral Municipal (CEM) en cada municipio del país; “cada uno de estos Consejos estará integrado por un Presidente y dos Miembros, todos con sus respectivos suplentes”. Los Consejos Electorales serán conformados de ternas enviadas por los representantes legales de las organizaciones políticas participantes. Supuestamente, “para su integración el CSE deberá tomar en cuenta el pluralismo político establecido en la Constitución Política y no podrá recaer más de un nombramiento en un mismo partido político en cada Consejo Electoral”. Según el artículo n° 16, “el Presidente con su respectivo Suplente de cada Consejo Electoral y de Juntas Receptoras de Votos,

8 En 1996, una de las críticas más consistentes que se hicieron a la Ley Electoral fue la politización partidaria de los órganos electorales, en desmedro de su profesionalismo (Equipo Nitlápán-Envío, 1999).

serán designados alternativamente de entre los partidos políticos que hubiesen obtenido el primero y segundo lugar, en las últimas elecciones generales que se hayan celebrado”.<sup>9</sup> El segundo miembro y su respectivo suplente, en los Consejos Electorales y JRV, serán designados de ternas, que para tal efecto, presentaron las otras organizaciones políticas que no alcanzaron el primero y segundo puesto en las elecciones generales.

En consecuencia, el cambio fundamental en la conformación de los órganos electorales reflejado en la Ley del 2000 fue la conformación totalmente partidaria de los CED, CER, CEM y JRV. Más aún, se restringe su conformación plural y pasan a ser controlados, en forma exclusiva, por los partidos que hayan obtenido el primer y segundo lugar en las elecciones generales.

### *3. Cambios en la presentación de candidatos a cargos de elección popular*

La Ley Electoral de 1996 permitía a los partidos políticos conformar alianzas para participar de forma individual en cualquiera de las elecciones que normaba la ley o en todas. Las asociaciones de suscripción popular podían presentar candidatos, de forma específica, para alcaldes, vicealcaldes, concejales municipales en todo el país y para miembros de los consejos de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica como indica el artículo n° 80 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1996).

Posterior al pacto político entre el PLC y el FSLN, en el mismo artículo n° 80, pero ahora en la Ley Electoral del 2000, se restringe la facultad de los partidos políticos y las alianzas de partidos de participar en todas las elecciones, en algunas o en una en específico. Con la nueva ley se exige que “deberán inscribir candidatos para todas las elecciones y cargos a que se refiere el artículo n° 1 de la presente Ley”. Desaparece la suscripción popular (candidaturas independientes) y los partidos y alianzas tienen la obligación de inscribir candidatos para todas las elecciones y cargos a los que se refiere el artículo n° 1 de la ley. En caso de no cumplir con ese requisito pierden su personería jurídica.

### *4. Cambios en la fórmula de cálculo para asignar escaños por partido político*

En el sistema electoral nicaragüense se ha utilizado históricamente, como regla para la distribución de escaños, el sistema de representación proporcional sobre la base de listas cerradas y utilizando como fórmula de cálculo matemático el cociente electoral.<sup>10</sup> Para la primera asignación de escaños, con base en

9 Con el pacto político del 2000, el problema de la partidización de los órganos electorales en la Ley Electoral de 1996 se profundiza (Equipo Nítlán-Envío, 1999).

10 En Nicaragua, el sistema de representación electoral proporcional se determina al dividir el número total de votos



el procedimiento del sistema de cociente electoral, para las leyes de 1996 y del 2000, no existe diferencia alguna. No obstante, sí hay diferencias fundamentales entre ambas leyes cuando se procede a la segunda o tercera asignación de escaños. Esto debido a que se utilizan fórmulas de cálculo muy diferentes.

En la Ley Electoral de 1996, una vez asignados los escaños de primera asignación por el método de representación electoral proporcional, a través del cociente electoral, se pasa a la segunda asignación utilizando los residuos electorales de cada entidad política. Estos se ordenan de forma decreciente para distribuir los escaños que faltasen por asignar conforme a un orden decreciente. En otras palabras, para la segunda asignación de escaños se emplean tanto los residuos de los partidos que no obtuvieron escaños en la primera asignación como de los partidos que sí obtuvieron escaños, correspondientes a los artículos n° 151 al 154 de la Ley Electoral (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1996).<sup>11</sup>

En la Ley Electoral del 2000 se utiliza la misma fórmula de cálculo de cociente electoral simple; sin embargo, se cambia a la fórmula de cálculo electoral de la “media mayor” para asignar escaños en la segunda y tercera asignación. A diferencia del método anterior, donde se empleaban los residuos electorales de todos los partidos políticos para asignar los escaños sobrantes después de la primera asignación, ahora no se maneja así. Al contrario, en la segunda vuelta, según la fórmula de la media mayor, se ordena de nuevo los votos obtenidos por cada partido, de mayor a menor, y posteriormente se divide “el número de votos obtenidos en la primera operación más uno, asignando el escaño al partido que resulte con la media mayor”, como indica el artículo n° 146 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2000).<sup>12</sup>

El cambio en las fórmulas de cálculo para asignar escaños introdujo una modificación cualitativa fundamental en el sistema electoral, que produjo variaciones cuantitativas en los escaños asignados favorables a los partidos que habían firmado el pacto político. La fórmula de la media mayor privilegia la asignación de los escaños a las fuerzas que obtienen el primero y segundo lugar de votación. Por tanto, la media mayor reforzaba la obtención de escaños para la primera y segunda fuerza; esto tenía como objetivo reforzar un sistema bipartidista que dejaba muy pocas opciones a los nuevos partidos y a los más pequeños. En cambio, la fórmula de resto menor, utilizada la Ley Electoral de 1996, favorecía la obtención de escaños a los partidos con votaciones pequeñas (*El 19 Digital*, 2019).

---

válidos emitidos en cada circunscripción del país para cada elección entre el número de escaños a elegirse. De esta manera se expresa en el artículo n° 152 (Ley Electoral de 1996) y el artículo n° 146 (*Ibid.*).

11 Este es un sistema de fórmula electoral proporcional de distribución de escaños llamado resta menor, que asigna los escaños sobrantes, de la primera asignación, a los partidos que tenga la mayor cantidad de votos sobrantes (Navarro, 2003: 54).

12 Karlos Navarro llama a este método D' Hondt Modificado: “aquí se toman en cuenta los sobrantes de cada partido y se les divide por el número de escaños que ese partido ya obtuvo más uno, asignando el cociente más alto a las bancadas todavía sin distribuir” (Navarro, 2003: 54).

## **Reforma electoral y elecciones libres para transitar a la democracia**

Este sistema bipartidista y excluyente, establecido en el año 2000, hizo “aguas” con el fraude electoral en las elecciones municipales del 2008. Es a partir de ese momento que la correlación de fuerzas ya no es la misma, y el FSLN controla todos los poderes, especialmente, el Consejo Supremo Electoral (CSE). Esta tendencia se profundizó con el fraude del 2011, y es totalmente hegemónica con los fraudes electorales y la abstención masiva de la población a votar en las elecciones del 2016 y 2017.

Sin embargo, a partir de la rebelión popular de abril del 2018, el sistema electoral construido a con el pacto político del 2000 entra en profunda crisis. En ese momento, es imposible ocultar que el país no solo tiene un sistema electoral dominado por un partido hegemónico, sino que se encuentra enfrentando a una dictadura asesina de su pueblo. Además, en ese momento se empieza a hablar de una salida pacífica, negociada y constitucional a la crisis político-social que vive el país a través de la renuncia de Ortega o de la celebración de elecciones libres adelantadas.

Tomando en cuenta el nivel de represión desatado por el régimen, parece políticamente no viable la renuncia de Ortega; por tanto, se vuelve más plausible la opción de celebrar elecciones generales, ya sea adelantadas o en noviembre del 2021. No obstante, el gran problema del país es que el Poder Ejecutivo (Ortega) controla todos los otros poderes del Estado, incluso la Policía y el Ejército; por ende, se torna imposible alcanzar una reforma electoral para tener elecciones libres sin un acuerdo político (negociación) entre la oposición y Ortega.

Pese a esto, después del último discurso en la celebración del cuadragésimo aniversario de la Revolución Sandinista, parece que Ortega ha decidido impulsar una reforma electoral unilateral con los partidos satélites, sin tomar en cuenta a los representantes de la nueva oposición nicaragüense. Contraponiéndose, así, a las recomendaciones de la Asamblea General de cancilleres de la OEA en su última resolución sobre Nicaragua (Organización de Estados Americanos, 2019).

Cualquier reforma electoral unilateral impulsada por Ortega, ya sea con los partidos satélites o con Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia (ACJD), deberá contemplar una reforma electoral que permita realizar elecciones libres, justas, competitivas, transparentes, supervisadas, con seguridad y respeto al voto ciudadano. En otras palabras, se deberán hacer cambios en el poder electoral que permitan llevar a cabo un proceso electoral auténticamente democrático, competitivo, supervisado y libre.

Ante esta situación, diversos sectores de la sociedad civil, partidos políticos, institutos de investigación y grupos especializados en temas electorales han plantado múltiples reformas; por ejemplo, la Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES, 2018) elaboró unas matrices sobre las distintas propuestas de reformas electorales, en las cuales se proponían 35

temas electorales por discutir y contemplar en una posible reforma electoral integral, pasando por la reestructuración del CSE.

Con todo, la matriz de reformas electorales elaborada por FUNIDES fue construida como un ejercicio intelectual de recopilación de datos, días antes del estallido de la rebelión de abril. Por tanto, varios de los temas propuestos en ese documento, aunque muy importantes, quizás no puedan ser abordados de forma holística dada la situación política y de correlación de fuerzas en el país.

Aunado a esto, los temas electorales sugeridos por la matriz electoral de FUNIDES reflejan la profundidad y variedad de decadencia, desprestigio y falta de legitimidad del sistema electoral nicaragüense. Por tanto, para corregir esta situación y poder tener elecciones transparentes y libres, se requerirá de una transformación del sistema electoral que brinde las garantías básicas para una elección. Estos cambios se agrupan en tres áreas básicas:

1. Recuperar la legitimidad y confianza, ante la ciudadanía y los partidos políticos, del Consejo Supremo Electoral (CSE) como poder del Estado e institución rectora del sistema electoral.
2. Reconstruir el sistema de partidos para que pueda funcionar una democracia electoral y representativa.
3. Garantizar la transparencia total del proceso electoral en todos los niveles, haciendo transparente y efectivos los procedimientos, la fiscalización y la observación electoral nacional e internacional.

*Recuperar la legitimidad y confianza en el Consejo Supremo Electoral (CSE)*

La recuperación de la legitimidad del sistema electoral, únicamente, será posible con una remoción de los actuales magistrados y con una transformación de los órganos electorales del CSE. Las condiciones políticas y de correlación de fuerza entre la oposición y el régimen de Ortega, muestran que no es posible un cambio en el CSE sin un acuerdo político. Especialmente, si se toma en cuenta que la oposición política al régimen de Ortega no tiene representación en la Asamblea Nacional.

El primer gran problema a resolver en el órgano electoral es cómo conformar un CSE más balanceado donde haya representación de la actual oposición. El CSE está integrado por siete magistrados propietarios y tres suplentes elegidos por la Asamblea Nacional. Los 10 magistrados electorales se eligen con el voto favorable de por lo menos el 75% de los votos de los diputados de la Asamblea Nacional y ejercen su cargo por un período de cinco años, así según el artículo n° 6 de la Ley Electoral (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2012).

Al no tener representación parlamentaria la oposición, resulta obvio que para hacer los cambios necesarios en el actual CSE se deberá llegar a un acuerdo político. En esta transformación, no solo debe considerar la composición del CSE, sino también la de los Consejos Electorales Departamentales y Regionales (CED/CER), los Consejos Electorales Municipales (CEM) y las Juntas Receptoras de Votos (JRV).

El principal problema de los actuales magistrados del CSE y de los miembros de los Consejos Electorales (CED/CER-CEM) son los criterios y requisitos de elegibilidad que se han utilizado para su escogencia. En el 2011, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE-UE) recomendó introducir “requisitos de elegibilidad y mecanismos de selección que promuevan o garanticen la elección de magistrados del CSE de acreditado prestigio profesional y perfil independiente y neutral” (MOE-UE, 2011: 38).

Por tanto, la forma de seleccionar a las nuevas autoridades del CSE impondrá la necesidad de alcanzar un acuerdo político sobre cómo escogerlas, con el fin de elegir a nuevas autoridades electorales con “prestigio profesional” y “perfil independiente y neutral”. Este proceso no debería impedir que se establezcan criterios de idoneidad (pedidos por la Unión Europea) para escogerlos.

La transformación más importante del CSE en este proceso es liberarse de la lógica bipartidista que le imprimió la Ley Electoral del 2000; por su parte, lo más difícil de esta negociación política será establecer un balance aceptable sobre el número de magistrados y funcionarios de los órganos electorales que les corresponderá a cada grupo político: al FSLN, a la nueva oposición política en conformación, y a los partidos político tradicionales y satélites representados en la Asamblea Nacional que son considerados partidos satélites o colaboradores del FSLN.

En este contexto, una negociación exitosa estaría determinada por la reconstrucción con legalidad y legitimidad del nuevo órgano electoral; específicamente, por la cantidad de magistrados que cada grupo político obtenga producto de la negociación. En otras palabras, lo fundamental, al final, será cuántos magistrados obtengan las nuevas fuerzas políticas de los siete magistrados propietarios y de los tres suplentes del CSE.

No habrá negociación exitosa si el FSLN tiene el control absoluto de la institución, o si lo comparte con los partidos satélites. Esta debería concluir con un CSE que brinde seguridad electoral, tanto al FSLN como a las nuevas fuerzas opositoras, y que con su representación institucional se dé un conteo transparente de los votos. Un CSE dominado por el FSLN como fuerza hegemónica, o del FSLN con los partidos satélites, no le devolvería la legitimidad y credibilidad al CSE. Por tanto, el mejor resultado posible sería que el CSE esté conformado por personas con las calidades y cualidades señaladas por el MOE-UE, aunque provengan de un origen partidario conocido.

La escogencia de los magistrados del CSE será fundamental para la conformación de los consejos electoral (CED/CER y CEM); dado que el CSE escoge a los

presidentes, primeros y segundos miembros y sus respectivos suplentes en los órganos electorales. La elección de estos funcionarios también requerirá de un acuerdo político que permita la representatividad equitativa y balanceada para poder desarrollar un proceso electoral justo, equitativo, transparente y observado. Ante esto, la premisa básica de este acuerdo político debería ser el conformar consejos electorales, nuevamente, bajo la idea de que no debe dominar ninguna de las fuerzas que participen en la campaña electoral.

Finalmente, las JRV son las instancias encargadas de acercar al CSE con la ciudadanía. La propuesta para conformarlas debería ser que se abandone, definitivamente, su conformación partidaria definida en la Ley Electoral del año 2000. Así, a los CEM les correspondería nombrar a los presidentes, primeros y segundos miembros y suplentes de las JRV. Para despartidizar las JRV se debería escoger a estos miembros de forma aleatoria de las listas del padrón electoral de la circunscripción del Centro de Votación (CV) al que corresponda cada JRV.

*Reconstruir el sistema de partidos otorgando y devolviendo personalidades jurídicas*

Para restablecer la democracia representativa y electoral en el país, resulta urgente reconstruir el sistema de partidos. Esta tarea debería ser abordada en dos vías diferentes. En primer lugar, el nuevo CSE, salido del acuerdo político, deberá restablecer la personería jurídica a todos aquellos partidos políticos que fueron despojados de ésta producto del manejo bipartidario y excluyente del CSE. Al estar vaciado de toda institucionalidad, el CSE actuó como una herramienta para el castigo político y fue utilizado, por los partidos pactistas, para excluir a las fuerzas políticas que eran molestas para el pacto político y, posteriormente, para el FSLN.

En segundo lugar, se deberán flexibilizar los requisitos que exige la actual Ley Electoral para la conformación de nuevos partidos políticos. Esto resulta imprescindible para reconstruir y conformar un nuevo sistema de partido que dé más confianza al sistema electoral. Esta mayor participación política permitiría al nuevo sistema de partidos ser más amplio y plural, proporcionando condiciones que permitan la representatividad de todas las corrientes políticas.

Las transformaciones deberán reducir o relajar el porcentaje de juntas directivas que la actual Ley Electoral exige a los partidos políticos para poder participar en las elecciones generales. Actualmente, la ley les exige a los partidos políticos tener juntas directivas en los 153 municipios del país; es decir, en el cien por ciento según el artículo n° 65, inciso 8, L y E. El otro tema central es el tiempo de vigencia mínima de los partidos políticos para presentar candidatos a cargos de elección popular, la actual Ley Electoral que es de un año anterior a la elección, y que deben presentar candidatos en el cien por ciento de las

circunscripciones como se expresa en los artículos n° 77 y 82. La transformación propuesta, para superar esta dificultad, es que los nuevos partidos políticos que obtengan su personalidad jurídica puedan presentar candidatos/as a cargos de elección popular de forma inmediata una vez obtenida su personalidad jurídica.

Finalmente, la actual Ley Electoral inviabiliza y obliga a los partidos pequeños a presentarse en una alianza bajo el nombre, bandera y emblema de uno que los integre a todos, el cual siempre ha sido el más grande.<sup>13</sup> Por tanto, una transformación muy importante para reconstruir el sistema de partidos políticos y ampliar la participación política, consistiría en permitirles integrar alianzas políticas amplias, donde los integrantes puedan definir el nombre, bandera y emblema de la alianza que conformen. Esto implicaría liberar a los partidos políticos pequeños de la obligatoriedad de utilizar el nombre del partido hegemónico que conforme la alianza. En otras palabras, liberarlos de la obligatoriedad, establecida por el pacto, de utilizar el nombre, bandera y emblema del partido hegemónico que debilita su identidad.

### *Devolver la transparencia y credibilidad al proceso electoral*

El proceso de recuperación de la confianza en el CSE, por la ciudadanía y los partidos políticos, pasa por hacer transparente todos los procesos que implementa el CSE para desarrollar un proceso electoral confiable, creíble y auditable.

Sin embargo, debido al carácter excluyente y bipartidista que adquirió la Ley Electoral del año 2000, esta no recoge de forma explícita los principales procedimientos que pueden afectar la validez del proceso electoral, específicamente del escrutinio y traslado de las actas hacia el CSE. Se requerirá, por tanto, elaborar procedimientos muy detallados en aquellas áreas en las cuales el CSE ha actuado con total discrecionalidad y arbitrariedad. En particular, se deberían definir y describir procedimientos para publicar resultados electorales, acreditar fiscales, defender el voto y definir los procesos de logística y organización electoral (Organización de Estados Americanos, 2017: 10-79).

De forma específica, la Misión de Acompañamiento Electoral de la OEA (MAE-OEA) del 2017 recomendó complementar todo el proceso de logística y organización electoral del CSE con el uso de tecnología. Según la OEA, al suspender los procedimientos manuales, los fiscales de los partidos políticos tendrían más capacidad de control y fiscalización de todo el proceso electoral. Además, para la OEA, se debe crear un proceso que vaya “permitiendo una trazabilidad desde el inicio de empaquetamiento hasta su llegada a la Junta Receptora del Voto (JRV) y su posterior entrega en cada Consejo Electoral Municipal” (Organización de Estados Americanos, 2017: 10-79).

---

13 Así lo dictado en el artículo n° 80 (Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2012).

La idea básica es elaborar un *corpus* de procedimientos para hacer transparente el proceso electoral en áreas fundamentales del CSE, con el fin de mejorar la capacidad de fiscalización y auditoría de los fiscales de los partidos políticos. Algunas de las áreas donde el CSE requiere construir y aclarar procedimientos serían: el conteo de votos, la transmisión de datos, la conformación y cierre de JRV, la interposición de recursos de impugnación y resolución de los recursos, la elaboración y manejo de actas de escrutinio, los procedimientos muy detallados para la conformar sumatorias de resultados preliminares y finales, y cambiar el sistema de uso de papel carbón para garantizar una copia fehaciente a cada partido político del acta de escrutinio (Organización de Estados Americanos, 2017: 7, 8, 74, 79, 80).

Aclarar los procedimientos es vital para lograr un proceso electoral transparente, equitativo, libre y observado. La reingeniería total del Centro de Cómputo Nacionales del CSE es vital para la transparencia del proceso. Desde el 2011, la Misión de Acompañamiento Electoral de la OEA había recomendado esta reingeniería que nunca se dio. Lo propuesto en 2011 fue dotar al centro de cómputo de planes estratégicos, de más personal técnico y más recursos informáticos; mejorar las herramientas de *software* y *hardware* para procedimientos y comunicación; poner en funcionamiento un procesamiento y presentación de resultados; realizar simulacros de transmisión de datos en la nación en presencia de los fiscales de los partidos políticos; y permitir que los partidos políticos auditen el *software* utilizado para la transmisión de los datos (Organización de Estados Americanos, 2011: 33).

También MAE-OEA 2011 recomendó que el CSE haga pública toda la información de interés de la ciudadanía en materia electoral y que atienda aspectos en materia de organización electoral, dotándose de los recursos humanos y materiales necesarios. Muchas de esas recomendaciones nunca fueron atendidas. Por ende, la OEA volvió a proponer en el 2017 otras recomendaciones: mejorar la notificación e información a los fiscales para que puedan observar los simulacros de transmisión; establecer protocolos para la entrega de las imágenes de las actas de escrutinio; poner en funcionamiento un sistema informático para todos los procesos que se realizan en los CED/CER y CEM;<sup>14</sup> publicación de las actas de escrutinio en la web del CSE; que el CSE cuente con mecanismos de seguridad (escáner y servidores) para proteger la integridad de la información; estudiar los impactos de aplicar nuevos métodos tecnológicos; diseñar nuevos formatos de captura de datos; utilizar un sistema reconocimiento inteligente de caracteres (*intelligent character recognition* o ICR, en inglés) donde los datos interpretados de las actas por el ICR puedan ser contrastados por los verificadores antes de ser introducidos al sistema de totalización (Organización de Estados Americanos, 2017: 80-84).

---

14 Para una descripción de cómo implementar este sistema ver Organización de Estados Americanos (MAE, 2017: 80).

## Conclusiones

La cultura política nicaragüense, por su particular historia, presenta rasgos que se alejan de los elementos centrales propios de una cultura democrática. Esto ha provocado, a lo largo de casi doscientos años de independencia, una vida política azarosa marcada por las disputas entre los poderosos con los constantes abusos y violencia derivados de esto.

Dichos rasgos culturales han contribuido a construir un sistema político excluyente, sectario, desconfiado y con una fuerte predisposición a la violencia, incluyente solo con los del mismo grupo, pero excluyente con todos los demás. Una sociedad estructurada en capas, donde no hay vasos concomitantes entre las distintas capas horizontales, lo cual impide construir un contrato social que integre a personas de diferentes estratos sociales. Esta falta de interacción provoca que la mayoría de las propuestas políticas con miras al futuro sean, casi siempre, planteamientos anteriores revestidos de un discurso de modernidad.

La prevalencia de estos valores antidemocráticos ha contribuido a construir un sistema político atrasado que no respeta ninguna legalidad. Las leyes, en vez de ser el marco para el control y límite del funcionamiento institucional, son utilizadas por las cúpulas partidarias para revestir de legalidad los acuerdos inter-élite previamente alcanzados.

El último pacto político inter-élites fue plasmado en la reforma constitucional y electoral del año 2000; este básicamente tenía por objetivo imponer un bipartidismo que permitiera a los dos partidos mayoritarios repartirse el poder. Además, justificaba su existencia en nombre de la paz y la estabilidad que solo los pactistas, según ellos, podían proporcionarle a Nicaragua. Este nuevo pacto fue una expresión más de la cultura política violenta y excluyente que ha prevalecido en el país.

La falta de institucionalidad democrática, especialmente con la complicidad del CSE, ha inducido y estimulado el nacimiento de muchos partidos satélites o “zancudos”, los cuales tienen como única finalidad confundir al electorado opositor al FSLN y restarle votos a la oposición. Sin embargo, la gran mayoría de la población nicaragüense ha identificado que estos partidos son producto de una estrategia del FSLN para dividir al electorado.

Al mismo tiempo, muchos de estos partidos “zancudos” son producto del despojo al que fue sometida su legítima dirigencia. Al ser entregada por el CSE, su representación legal y formal, a una dirigencia espuria. Incluso partidos de más amplia tradición como el PLC, PCN y PLN no han podido sustraerse de celebrar acuerdos con el FSLN, que se enmarcan dentro de la más amplia tradición de pactos y componendas, entre los grupos políticos tradicionales.

Los partidos evangélicos y étnicos, casi sin excepción, han pactado o han actuado como partidos aliados primero de los liberales y actualmente del FSLN.



Además, han procedido, en sus alianzas, dependiendo de los vaivenes del partido hegemónico en la estructura del Estado. Muy fácilmente cambian de bando político dependiendo del partido que les garantice tener acceso a los recursos estatales.

Este esquema bipartidista de gobernar hizo agua con el fraude electoral en las elecciones municipales del 2008, pues le permitió al FSLN avanzar hacia un control absoluto dentro del CSE y en todas las instituciones del Estado. Esta tendencia se acentuó con el fraude electoral masivo en las elecciones generales del 2011, y con el fraude y abstención electoral masivo de la población en las elecciones generales del 2016 y municipales del 2017. A partir del 2008, el régimen de Ortega no puede ser caracterizado como un régimen electoral autoritario, sino como un régimen que cada día adquiría las características de una dictadura.

Sin embargo, la rebelión del 18 de abril del 2018 desenmascaró al régimen al sistematizar y endurecer la represión y matanza, en todos los lugares donde hubo protesta. Esta feroz represión contuvo el alzamiento popular, pero no ha podido desmontar, totalmente, la protesta popular. Es a partir de ese momento que se empieza a hablar de un proceso electoral adelantado, antes del 2021, para salir de la crisis política de forma pacífica. No obstante, para este proceso se requieren reformas electorales que permitan realizar elecciones democráticas, competitivas, supervisadas y libres.

Poco tiempo antes de la rebelión del abril del 2018, FUNIDES elaboró varias matrices comparativas sobre las diferentes propuestas de la reforma electoral presentadas por los distintos grupos de la sociedad civil. La variedad y la profundidad de los temas electorales abordados en las matrices de FUNIDES mostraron lo que debería tener cualquier reforma electoral para alcanzar un poder electoral despartidizado y con capacidad de celebrar elecciones libres y competitivas.

Del estudio de las matrices de FUNIDES y de las distintas propuestas de reformas electorales se concluyó que la recuperación de la confianza en el juez electoral debería pasar por el establecimiento de un acuerdo político, entre el FSLN y los representantes legítimos de la oposición, para poder acordar las transformaciones que el poder electoral requiere.

El primer gran problema por resolver dentro del poder electoral será determinar a cuántos magistrados le corresponderá a cada grupo que participe en la negociación, esto con el fin de garantizar unas elecciones transparentes, auditables, libres y observadas. Ante esto, para alcanzar una negociación exitosa, la regla básica estará dada por un acuerdo en el cual ninguno de los grupos participantes puede controlar de forma significativa el CSE. El objetivo principal deberá constituir un CSE donde haya un balance y control mutuo entre los distintos grupos políticos que participen en la negociación. Únicamente, de esa forma, la ciudadanía y los partidos políticos tendrían la confianza para que el CSE pueda contar, de forma transparente y exacta, los votos depositados en las urnas.

De igual forma, este acuerdo será necesario para nombrar a los presidentes, primeros y segundos miembros de los CED/CER y CEM. Los grandes problemas en el CSE y en los consejos electorales, como muy bien señaló la MOE-UE en el 2011, son “los criterios de elegibilidad” y “los mecanismos de selección” que no han permitido elegir, a partir del pacto político del 2000, funcionarios de “prestigio profesional” y “perfil independiente y neutral”. Precisamente, la lógica bipartidista impide que se establezcan criterios de idoneidad para conformar un órgano electoral. Los grupos políticos van a requerir de mucha madurez, en la negociación política, para conformar un CSE y sus órganos electorales capaces de proporcionar las garantías suficientes para celebrar elecciones libres y confiables.

Una democracia estable y funcional en Nicaragua solo será posible al reconstruir el sistema de partidos. Por tanto, el nuevo CSE, nacido del acuerdo político, deberá abocarse a la tarea de restablecer las personalidades jurídicas a todos partidos que fueron despojados de éstas producto del pacto político del 2000. Esta acción sería una excelente muestra para comprobar si el nuevo CSE se ha liberado de su lógica pactista y excluyente.

En esa misma dirección, el CSE debería facilitar la creación de nuevos partidos políticos, al flexibilizar los requisitos para su conformación. Todo grupo político que quiera y pueda cumplir con los requisitos establecidos por la ley para constituir un partido político, deberá poder hacerlo. No es posible devolverle la confianza al sistema electoral y al sistema de partidos, si el CSE continúa con la lógica pactista de excluir a los adversarios políticos.

Otro requisito que deberá flexibilizar el CSE será reducir el número de juntas directivas que necesitan conformar los partidos políticos existentes y nuevos para poder participar en una elección general. Más bien, se deberá avanzar en la necesidad de tener una nueva Ley Electoral, ya en democracia, que permita renunciar al criterio territorial como requisito para conformar un partido político.

De igual manera, el CSE deberá reducir el tiempo que estipula la actual Ley Electoral para que los partidos políticos puedan presentar candidatos a cargos de elección popular. La propuesta es que los partidos que recuperen y obtengan su nueva personalidad jurídica puedan presentar candidatos a cargos de elección popular de forma inmediata una vez obtenida la personalidad jurídica.

Un cambio significativo para reconstruir, el sistema de partidos y la confianza en el CSE sería que la nueva Ley Electoral permitiera que los partidos políticos integren alianzas políticas amplias, donde los partidos puedan definir el nombre, bandera y emblema de la alianza, de forma independiente a los partidos políticos que integran dicha alianza.

El proceso electoral será transparente y creíble si se definen los procedimientos electorales más importantes implementados por el CSE. En especial, los que afecten la transparencia del proceso electoral, específicamente, sobre acreditación de fiscales, defensa del voto, logística y organización electoral.

El uso de tecnología para mejorar la transparencia y credibilidad del sistema electoral, a sugerencia de la MAE-OEA en el 2017, parece ser la mejor opción para mejorar los procesos de logística y organización electoral. Esta recomendación está basada en una premisa simple y clara: sustituir la mayor cantidad de procesos manuales, por otros que utilicen tecnología electoral. Esta transformación tecnológica permitiría a los fiscales de los partidos políticos tener más control y fiscalización de todo el proceso electoral con base en la trazabilidad electoral que vaya desde la conformación de la valija electoral hasta su llegada a la JRV y, posteriormente, con la entrega del acta de escrutinio al Consejo Electoral Municipal para su transmisión al CSE.

Si la explicación de los procedimientos y la mejora en los procesos de fiscalización son fundamentales para recuperar la transparencia y la confianza en el proceso electoral, también lo es el realizar una reingeniería total al Centro de Cómputo del CSE y planear simulacros de transmisión de datos en presencia de los fiscales de los partidos políticos y organismos de observación electoral nacionales y extranjeros. El CSE deberá divulgar toda la información de interés para la ciudadanía sobre el proceso electoral, atendiendo con especial dedicación los recursos humanos y materiales para cumplir con sus tareas. Esto deberá hacerse al instante en cada JRV, municipio, departamento y en la web del CSE.

Finalmente, la cultura política excluyente y confrontativa ha recurrido, a través de toda la historia republicana del país, al pacto político como mecanismo de exclusión para no consultar a las grandes mayorías sobre las decisiones políticas que toman las élites. En años recientes, esta cultura, como se expresó en el pacto político entre el PLC y el FSLN, el cual tenía como finalidad construir un bipartidismo forzado que excluyera a todas las fuerzas políticas viejas o emergentes en disonancia con los acuerdos alcanzados entre los pactistas.

Dentro de este esquema, desde y en complicidad con el CSE, se promovió el surgimiento de partidos políticos satélites que dieran la sensación de pluralidad y democracia a un sistema político y electoral viciado y excluyente. Cuando el CSE fue bipartidista se promovieron a los partidos satélites para complementar el sistema electoral y para restar votos a la oposición política al FSLN. Una vez que el CSE se volvió monopartidista, la finalidad principal de los partidos satélites fue darle una especie de legitimidad precaria a un sistema electoral falta de toda legitimidad y credibilidad.

Como elemento final, pero no menos importante, este artículo proporciona las pautas generales para reconstruir el sistema electoral que le permita al país transitar de una dictadura familiar a un sistema electoral democrático e inclusivo. Así, esboza los elementos básicos y mínimos para poder reconstruir el poder electoral que le permita a este poder del Estado realizar elecciones libres, justas, transparentes y observadas que sirvan de base para la transición hacia la democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Montalván, Emilio. 1999. *Cultura política nicaragüense*. Managua, Nicaragua: PAVSA.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. 1996. Ley n° 211. Ley Electoral. *La Gaceta* n° 6.
- \_\_\_\_\_. 2000. Ley n° 331. Ley Electoral. *La Gaceta* n° 16.
- \_\_\_\_\_. 2012. Ley n° 331. Ley electoral con reformas incorporadas. *La Gaceta* n° 168.
- Informe Pastrán. 2006. *Pacto será indispensable, según René Herrera y Jaime Morales Carazo. Fue y será necesario*. [http://www.nicaraguaahoy.info/dir\\_cgi/topics.cgi?op=print\\_topic;cat=NoticiasGenerales;id=2930](http://www.nicaraguaahoy.info/dir_cgi/topics.cgi?op=print_topic;cat=NoticiasGenerales;id=2930).
- Equipo Nítlápan-Envío. 1999. "Pacto: frutos amargos y hondas raíces". *Revista Envío* 208. <http://www.envio.org.ni/articulo/948>.
- \_\_\_\_\_. 2000a. "Después del pacto: la suerte está echada". *Revista Envío* 214. <http://www.envio.org.ni/articulo/985>.
- \_\_\_\_\_. 2000b. "Camino a las elecciones: dolores del pacto". *Revista Envío*, 220. <http://www.envio.org.ni/articulo/1016>.
- El 19 Digital. 2019, 20 de julio. *Discurso de Daniel Ortega el 19 de julio de 2019*.
- Florida International University (FIU) y Consorcio Panorama Electoral. 2017. *Participación política en Nicaragua: concepciones, comportamientos y actitudes políticas de la ciudadanía*. [https://lacc.fiu.edu/research/participacin-electoral-en-nicaragua\\_reporte-final.pdf](https://lacc.fiu.edu/research/participacin-electoral-en-nicaragua_reporte-final.pdf).
- Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social (FUNIDES). 2018. *Recomendaciones de las Misiones de Observación, IPADE, OEA, Unión Europea, Grupo Promotor de Reformas Electorales (GPRE) y Frente Amplio por la Democracia (FAD)*.
- León Mena, José Ernesto. 2002. *Elecciones en Nicaragua: período 1967-2001. Estudio sobre la población, las circunscripciones electorales, el número de electos y los índices de representatividad*. Managua: Inédito.
- Misión de Observación Electoral Unión Europea (MOE-UE). 2011. *Informe Final sobre las Elecciones Generales y al Parlamen. Nicaragua*. <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/NI/nicaragua-final-report-general-elections-eu/>.
- Organización de Estados Americanos. 2011. *Informe final de la misión de acompañamiento electoral de la OEA sobre las elecciones generales celebradas en la república de Nicaragua*. Washington: MAE/OEA-Secretaría de Asuntos Políticos. <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/nicaraguainformemoe2011.pdf>.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Informe Final de la Misión de Acompañamiento Electoral (MAE/OEA) para las elecciones municipales en Nicaragua*. <http://scm.oas.org/Pdfs/2017/CP38536S.pdf>.
- \_\_\_\_\_. 2019. *Resolución sobre "La Situación en Nicaragua" aprobada por la Asamblea General*. [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=D-014/19](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-014/19).
- Peraza Collado, José Antonio. 2015. *Arreglos políticos y colapso del sistema electoral*. Presentación en Power Point. Universidad Americana (UAM).
- \_\_\_\_\_. 2018. *Los partidos políticos en Nicaragua*. [bit.ly/2T6ZaD8](http://bit.ly/2T6ZaD8).
- Pérez, Jerónimo. 1975. *Obras Históricas completas*. Managua: Fondo de Promoción Cultural del Banco de América.

- Schedler, Andreas. 2004. Elecciones sin democracia: el menú de la manipulación electoral. *Revista Estudios Políticos* 24: 137-156.
- Serrano Caldera, Alejandro. 1998. *La Unidad en la Diversidad. En busca de la Nación*. Managua: Ediciones Progreso.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Escritos filosóficos y políticos*. Managua: HISPAMER-CNU.
- Vargas, Óscar René. 2000. *El Síndrome de Pedrarias: cultura política en Nicaragua*. Managua: CEREN-CEDOH.

## Anhelos de un nuevo horizonte

Aportes para una Nicaragua democrática

**Alberto Cortés · Umanzor López · Ludwing Moncada** (eds.)

El libro que el lector tiene en sus manos se inserta en la dinámica de búsqueda y lucha por el cambio social y político en la Nicaragua del siglo XXI, apostando por la reflexión conjunta y las propuestas de futuro. Dicha apuesta se hace desde el convencimiento de que la población nicaragüense debe, para construir un Estado democrático, reflexionar y analizar más allá de los esfuerzos que conduzcan a un posible cambio de gobierno. El cambio sustancial y duradero, que empujaban las consignas de Abril del 2018, solo puede tener lugar habiendo considerado elementos más profundos, históricos, estructurales y culturales insertos en el Estado y en la sociedad del país en su conjunto.



**FLACSO**  
COSTA RICA

COLECCIÓN COYUNTURA POLÍTICA

ISBN: 978-9977-68-308-9



9 789977 683089