

Partidos Políticos y Elecciones en Panamá:

Un Enfoque Institucionalista



ISBN 978-9962-651-18-5

© **Harry Brown Araúz**

Todos los derechos reservados.
Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento.

Fundación Friedrich Ebert

Representante fesamericacentral:
Michael Langer

Coordinadora de proyectos:
Lilian González Guevara

Corrector de textos:
Abdiel Patiño

Diseño e impresión:



Editora Novo Art, S.A.

Diagramación y portada:
Pedro A. Argudo

Edición de estilo:
Montserrat de Adames:

Segunda impresión
Abril 2009
1,000 ejemplares

Impreso en Colombia por:
Quebecor World Bogotá para
Editora Novo Art, S.A. en Panamá

El material publicado es de exclusiva responsabilidad de su autor y no refleja, necesariamente, el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert.

Partidos Políticos y Elecciones en Panamá:

Un Enfoque Institucionalista

Harry Brown Araúz

Fundación Friedrich Ebert



ÍNDICE GENERAL

Presentación	9
Introducción	11
I. Un marco conceptual general y pertinente:	
la importancia de las instituciones políticas para la democracia	15
1.1 Las instituciones de la democracia: ¿de qué estamos hablando?	15
1.2 La noción de gobernabilidad	16
1.3 La interacción de las instituciones y sus productos sociales	18
II. Institucionalización de los partidos políticos panameños	25
2.1 Acotaciones teóricas. El modelo originario, el control de las zonas de incertidumbre y la clasificación	25
2.2 Partido Panameñista	27
2.3 Partido Revolucionario Democrático	41
2.4 Movimiento Liberal Republicano Nacionalista	60
2.5 Partido Popular	67
2.6 Partido Unión Patriótica	75
2.7 Cambio Democrático	82
III. El sistema electoral panameño: características elementales y efectos	87
3.1 Acotaciones teóricas.	87
3.2 Fórmula electoral para la elección de diputados y diputadas	90
3.3 Diseño de las circunscripciones electorales	92
3.4 La estructura del voto	94
3.5 Efectos del sistema electoral panameño	95
3.6 Aportes al conocimiento del sistema electoral panameño desde la geografía electoral	98
3.7 <i>Excursus</i> : clasificación del sistema de gobierno panameño	108
Mapas	120
IV. Institucionalización del sistema de partidos panameño	129
4.1 Acotaciones teóricas	129
4.2 Breve repaso de los torneos electorales panameños (1994-2004)	132
4.3 La institucionalización del sistema de partidos panameño	139
4.4 <i>Excursus</i> : elementos para un marco de reformas electorales que perfeccionen el sistema de partidos panameño	166
Bibliografía	181



ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS Y MAPAS

Cuadros

Cuadro 2.1	Modelo originario del Partido Panameñista	33
Cuadro 2.2	Control de las zonas de incertidumbre en el Partido Panameñista (financiamiento y acceso a las candidaturas)	36
Cuadro 2.3	Clasificación del Partido Panameñista	41
Cuadro 2.4	Modelo originario del Partido Revolucionario Democrático	47
Cuadro 2.5	Control de las zonas de incertidumbre en el Partido Revolucionario Democrático 1990-1998 (financiamiento y acceso a las candidaturas)	51
Cuadro 2.6	Control de las zonas de incertidumbre en el Partido Revolucionario Democrático 1998 (financiamiento y acceso a las candidaturas)	54
Cuadro 2.7	Clasificación del Partido Revolucionario Democrático	60
Cuadro 2.8	Modelo originario del MOLIRENA	63
Cuadro 2.9	Control de las zonas de incertidumbre en el MOLIRENA (financiamiento y acceso a las candidaturas)	65
Cuadro 2.10	Clasificación del MOLIRENA	67
Cuadro 2.11	Modelo originario del Partido Popular	70
Cuadro 2.12	Control de las zonas de incertidumbre en el Partido Popular (financiamiento y acceso a las candidaturas)	72
Cuadro 2.13	Clasificación del Partido Popular	74
Cuadro 2.14	Modelo originario del Partido Unión Patriótica	79
Cuadro 2.15	Control de las zonas de incertidumbre en el Partido Unión Patriótica (financiamiento y acceso a las candidaturas)	81
Cuadro 2.16	Clasificación del Partido Unión Patriótica	82
Cuadro 2.17	Modelo originario de Cambio Democrático	83
Cuadro 2.18	Control de las zonas de incertidumbre en Cambio Democrático (financiamiento y acceso a las candidaturas)	85
Cuadro 2.19	Clasificación de Cambio Democrático	86
Cuadro 3.1	Magnitud y tamaño de los circuitos electorales en Panamá	93
Cuadro 3.2	Proporcionalidad de los sistemas electorales de Panamá, Costa Rica y Guatemala	95
Cuadro 3.3	Tasas de ventaja obtenidas por los partidos políticos panameños en las elecciones legislativas de 1994, 1999 y 2004 (%)*	96
Cuadro 3.4	Resultados de las elecciones legislativas de 2004 según fórmula utilizada	97
Cuadro 3.5	Vetos, fortaleza del partido y fortaleza de la coalición de los presidentes panameños, 1990-2004	115

Cuadro 3.6	Poderes proactivos y reactivos y clasificación del presidente panameño	117
Cuadro 3.7	Comparación de la clasificación de los sistemas de gobierno de Costa Rica, Guatemala y Panamá.....	119
Cuadro 4.1	Alianzas, partidos, candidatos y votos obtenidos en la elección a presidente panameño de 1994	133
Cuadro 4.2	Votos obtenidos y distribución de los escaños por partido político en la elección para legisladores panameños de 1994.....	134
Cuadro 4.3	Alianzas, partidos, candidatos y votos obtenidos en la elección a presidente panameño de 1999	135
Cuadro 4.4	Votos obtenidos y distribución de los escaños por partido político en la elección para legisladores panameños de 1999.....	136
Cuadro 4.5	Alianzas, partidos, candidatos y votos obtenidos en la elección para presidente panameño de 2004	138
Cuadro 4.6	Votos obtenidos y distribución de los escaños por partido político en la elección para legisladores panameños de 2004.....	139
Cuadro 4.7	Concentración del voto en las elecciones presidenciales y legislativas panameñas.....	140
Cuadro 4.8	Número efectivo de partidos electorales y legislativos en Panamá	141
Cuadro 4.9	Índices de volatilidad electoral en Panamá de las elecciones de 1994 a 2004 (%)	142
Cuadro 4.10	Media de diferencia de votos en Panamá de las elecciones de 1994, 1999 y 2004 (%).....	143
Cuadro 4.11	Ubicación ideológica de los partidos políticos panameños.....	145
Cuadro 4.12	Autoubicación ideológica y simpatías partidistas en Panamá (2002).....	146
Cuadro 4.13	Evaluación ciudadana del desempeño de las instituciones (%)	148
Cuadro 4.14	Confianza de los diputados panameños en las instituciones (%).....	149
Cuadro 4.15	Indispensabilidad de los partidos y la Asamblea de Diputados según la ciudadanía	150
Cuadro 4.16	Indispensabilidad de los partidos políticos según los diputados panameños	150
Cuadro 4.17	Apoyo de la ciudadanía panameña a la democracia (%).....	151
Cuadro 4.18	Apoyo de los diputados panameños a la democracia	151
Cuadro 4.19	Confianza de la ciudadanía panameña en las elecciones	152
Cuadro 4.20	Confianza de los diputados panameños en las elecciones.....	152
Cuadro 4.21	Índices de disciplina partidista en la Asamblea Nacional de Diputados.....	155
Cuadro 4.22	Índices de ortodoxia partidista de los diputados indisciplinados de la asamblea legislativa de Panamá (%).....	157
Cuadro 4.23	Opinión de los legisladores panameños sobre la exigencia de disciplina según partido político (%)	160
Cuadro 4.24	Opinión de los diputados panameños sobre la expulsión de los indisciplinados según partido político (%)	161
Cuadro 4.25	Opinión de los diputados panameños sobre la conducta que hay que seguir después de abandonar el partido al que pertenecen según partido político (%).....	162

Cuadro 4.26	Importancia que le dan los diputados panameños a conseguir recursos para su circuito según partido político (%).....	163
Cuadro 4.27	Entidad con la que votan los diputados panameños según partido político (%).....	164
Cuadro 4.28	Entidad a la que representan los diputados panameños según partido político (%).....	165
Cuadro 4.29	Opinión de los diputados panameños sobre la exigencia de disciplina según la orientación de su voto.....	166
Cuadro 4.30	Índices de dependencia estadística.....	167
Cuadro 4.31	Gasto publicitario por candidatura en la campaña electoral de 1994.....	178

Figuras

Figura 1.	Mapa del poder organizativo en el Partido Panameñista (1990-2006).....	37
Figura 2.	Mapa del poder organizativo en el Partido Revolucionario Democrático (1990-1998).....	52
Figura 3.	Mapa del poder organizativo en el Partido Revolucionario Democrático (1998-).....	55
Figura 4.	Mapa del poder organizativo en el MOLIRENA (1990-2006).....	66
Figura 5.	Mapa del poder organizativo en el Partido Popular (1990-2004).....	72
Figura 6.	Mapa del poder organizativo en el Partido Unión Patriótica.....	81
Figura 7.	Mapa del poder organizativo en Cambio Democrático.....	85

Mapas

Mapa 1.	Participación electoral (1994-2004).....	120
Mapa 2.	Presencia Partido Panameñista (1994-2004).....	121
Mapa 3.	Presencia PRD (1994-2004).....	122
Mapa 4.	Presencia MOLIRENA (1994-2004).....	123
Mapa 5.	Presencia Partido Solidaridad (1994-2004).....	124
Mapa 6.	Evolución Partido Panameñista (1994-2004).....	125
Mapa 7.	Evolución PRD (1994-2004).....	126
Mapa 8.	Evolución Partido Solidaridad (1994-2004).....	127



PRESENTACIÓN

La *Fesamericacentral*, como red de trabajo de la Fundación Friedrich Ebert para esta región, tiene la convicción de fomentar el debate crítico sobre los principales desafíos que enfrentan actualmente los partidos políticos de las fuerzas progresistas. Uno de estos desafíos es el desarrollo institucional de las capacidades democráticas.

En ese sentido, nuestro trabajo se orienta al fortalecimiento político de las fuerzas progresistas de la región, en función de que dichas fuerzas alcancen alianzas no sólo electorales sino programáticas; que construyan políticas alternativas ante la profunda desigualdad que vive Centroamérica; y que organicen la participación de sus sociedades en torno a intereses comunes con mayor legitimación del poder representativo.

Es por ello que nuestra cooperación es un proceso que articula mesas de análisis y discusión entre actores de la izquierda democrática de cada uno de los seis países de la región, foros de debate político, plataformas de intercambio regional, investigaciones, *policy papers* y formación de dirigentes jóvenes y mujeres políticas.

En esta ocasión, uno de estos valiosos aportes es la presente investigación realizada por un respetado colaborador académico, Harry Brown Araúz, panameño, sociólogo y doctor en Ciencias Políticas y Sociología egresado de la Universidad de Panamá y de la Universidad Complutense de Madrid.

Con este documento que expone más de dos años de investigación, pretendemos que la clase política en particular (re)conozca la importancia, fortalezas y deficiencias de las instituciones políticas, del sistema de partidos y del sistema electoral panameño, estructuras de relaciones de poder que definirán el escenario político nacional de las próximas décadas.

Más allá del análisis, el presente trabajo ofrece pistas para la toma de decisiones sobre la democratización interna, el fortalecimiento ideológico programático, la representación amplia de intereses sociales, la rendición de cuentas y el equilibrio entre oposición política y gobernabilidad.

La utilidad del presente libro tendrá lugar en tanto sea aprovechado como insumo para la reflexión de dirigencias y bases de partidos, académicos, sociedad civil y responsables de las instituciones políticas de Panamá y demás países de Centroamérica.

La *Fesamericacentral* estará promoviendo su utilización como instrumento de debate interno en las mesas de trabajo que facilitamos con los partidos políticos de la región, así como en los espacios de discusión que promovemos entre la política y la sociedad civil.

Estamos seguros que este ejercicio académico político será de sumo valor para las fuerzas progresistas de toda la región.

Fundación Friedrich Ebert



INTRODUCCIÓN

Algunos de los que nos apasiona el tema de los partidos políticos –desde la opinión pública o la academia– a veces pecamos de ensimismamiento y no advertimos que la ampliamente documentada desafección de la ciudadanía hacia los partidos también ha irrumpido en algunos sectores del ámbito académico.

Gunther y Montero hablan de tres afirmaciones con las que se suele argumentar que seguir estudiando a los partidos políticos es un esfuerzo infructuoso. Éstas son: una, que la bibliografía existente, tras más de medio siglo de investigación académica, es suficiente y que poco más puede aprenderse de un estudio adicional; dos, que los partidos políticos están convirtiéndose en actores crecientemente irrelevantes y que están inmersos en un proceso inexorable de declive; y tres, que la investigación académica sobre los partidos no ha conseguido avanzar en la tarea de desarrollar una teoría rigurosa y convincente, por lo que cualquier esfuerzo que siga las vías clásicas está condenado al fracaso. Obviamente, los autores citados, quienes junto a Juan Linz publicaron no hace mucho un extraordinario libro sobre los partidos políticos (Gunther, Montero y Linz, 2002), no están de acuerdo con esas afirmaciones y aportan contundentes argumentos que las invalidan.

La reafirmación de la indispensabilidad y centralidad de los partidos políticos en las democracias desarrolladas se está dando en medio de una amplia variedad de nuevos retos que les ha tocado enfrentar a estas organizaciones. Esos nuevos retos están enmarcados en el ascenso de valores de índole postmoderna, propios de sociedades en las que los altos niveles educativos y la ausencia de necesidades económicas han llevado a la ciudadanía a dar primacía a reivindicaciones individuales y en gran medida narcisistas. Katz y Mair (1994), Gunther, Montero y Linz (2002), entre otros, sostienen y demuestran que los partidos políticos están bastante lejos de haber fracasado ante tales desafíos.

Asimismo, tras la *tercera ola* de democratizaciones, que incluye las experiencias de transición hacia la democracia de más de una decena de países latinoamericanos, los partidos políticos confirmaron que, a pesar de las voces agoreras, fueron y son actores imprescindibles de los procesos de consolidación democrática y que gozan de mejor salud de lo que generalmente se cree (Alcántara, 2002). Más aún, han asumido la compleja tarea de consolidar los nuevos regímenes en medio de radicales medidas de ajuste para reestructurar la economía, a la vez que intentan consolidarse como organizaciones partidistas viables.

Valdría la pena ahora comentar la desafección que siente la ciudadanía panameña hacia sus partidos políticos. Obviamente, contrario a los países del norte rico, en estos aires tropicales la execrable inequidad y la pobreza en que vive casi el 40% de la población son un factor a tener muy en cuenta si se quiere esbozar la ecuación que lleva a dilucidar los muy bajos niveles de confianza que generan nuestros partidos políticos. Esto pone la responsabilidad en las elites económicas y en los políticos, me atrevería a decir que en ese orden.

No creo que en Panamá los valores postmodernos sean un factor que explique la desconfianza de la ciudadanía hacia los partidos. Al contrario, se podría decir que el arraigo de valores de índole tradicional entorpece la consolidación de liderazgos institucionales y deslegitiman el respeto a las libertades individuales, suplantándolas por un orden colectivo pretendidamente anterior y superior a nuestras aspiraciones terrenales. Esa realidad hace viable las estrategias de algunos actores de poder fáctico que hacen política socavando la institucionalidad. En este caso la responsabilidad es compartida por toda la sociedad panameña.

En el marco de la escasez de producción académica panameña, parece que acertadamente la mirada se ha vuelto hacia los partidos políticos. A riesgo de equivocarme –si es el caso, pido disculpas anticipadamente–, hubo que esperar dieciocho años para que, después de la “Radiografía de los partidos” de Raúl Leis (1983), apareciera un libro dedicado a los partidos políticos panameños. Me refiero a la obra de Bolívar Franco (2001) “Panamá: Los partidos políticos en los 90. Entre elecciones y transformaciones”. En 2004 Jorge Conte-Porras hizo público “Procesos electorales y partidos”, cuya segunda edición apareció sólo un año después y básicamente hace un recuento histórico de las elecciones en Panamá desde la anexión de Panamá a Colombia en el siglo XIX hasta 2004. En 2005 apareció “Ensayos sobre los partidos políticos en Panamá” de Mario Galindo, Carlos Iván Zúñiga y Jorge Conte-Porras, que se limita a compilar textos originales sobre los partidos de autores panameños de todo el siglo XX. Por último, en 2007 fueron publicados los dos tomos de “Acontecer electoral panameño” de Eduardo Valdés Escoffery, que combina el recuento histórico con un detallado análisis de las elecciones y los partidos políticos luego de la transición panameña a la democracia.

Esta pequeña proliferación no es casualidad. Durante poco más de veinte años el actor central de la política panameña fue el cuerpo armado, proscribiendo los partidos en la primera mitad del régimen autoritario y relegándolos a un rol marginal en su segunda mitad, de tal manera que el estudio de los partidos, como vehículo para entender la realidad política del país, no era relevante. La instauración de la democracia puso a los par-

tidos políticos como protagonistas del nuevo régimen y, luego de dieciséis años de poliarquía con tres elecciones limpias, empezamos a contar con suficientes y confiables datos para estudiar su quehacer.

Por otra parte, desde principios de la década de los ochenta y con mayor fuerza desde 1990, Panamá ha ido ajustando su modelo económico en busca de una economía de mercado. Hoy la economía crece y produce riqueza, pero la pobreza y la inequidad persisten. Parece ser que, además de las fallas del modelo económico, las deficiencias en la distribución de riqueza descansan sobre una institucionalidad débil, de la cual los partidos políticos son parte. Asuntos como, por ejemplo, la eficiencia del aparato burocrático tienen aristas políticas que apuntan directamente a los partidos, ya que éste es concebido en Panamá como extensión de las organizaciones partidistas y sus redes clientelistas. Las llamadas reformas de segunda generación en Panamá tienen en la modernización de los partidos políticos uno de los elementos que desencadenaría correctivos profundos y permanentes.

Cronológicamente esta obra es parte de ese “despertar” del estudio de los partidos políticos en Panamá. Empero, la manera de abordar el tema es original, toda vez que se vale de los modelos conceptuales y las herramientas analíticas que brinda la ciencia política empírica, que está en boga en los países donde esta disciplina más ha florecido en las últimas décadas. La historia no se obvia, pero éste no es un libro histórico, sino que penetra y desentraña a los actores y las reglas del juego de la política partidista panameña actual, de manera que, sin el ánimo de hacer futurología, se pueden esbozar tendencias y prospecciones del futuro inmediato.

El primer capítulo contiene algunas precisiones teóricas generales que permiten ubicar a los partidos y las elecciones dentro de la dinámica institucional de la democracia. Este entramado institucional debe tener como resultado lo que conceptualmente se conoce como gobernabilidad, término que también es aclarado en ese primer capítulo.

A partir de aquí, cada capítulo del libro inicia con las precisiones teóricas específicas que permiten aprehender su contenido. El segundo capítulo entra de lleno en la razón de ser de estas páginas. Se trata de determinar el grado de institucionalización de los siete partidos políticos panameños que se mantuvieron vigentes después de las elecciones generales de mayo de 2004. Esto se hace valiéndose del modelo planteado por el politólogo italiano Angelo Panebianco. La historia de los partidos se repasa para agregar datos al modelo, lo cual permite conocerlos mejor y saber cuáles son los límites de su acción. Como si fuera poco, este análisis es complementado con el estudio de las

coaliciones dominantes de los partidos a través de la precisión del manejo de dos de sus zonas de incertidumbre y su clasificación, según la tipología del politólogo venezolano Alfredo Ramos Jiménez.

El tercer capítulo abre la aproximación a otro de los temas de este libro: las elecciones. En los actuales regímenes democráticos occidentales de masas es prácticamente imposible entender los partidos si se soslaya la dinámica electoral. Se hace un profundo análisis del sistema electoral panameño utilizando poderosas herramientas de medición. Asimismo, se presenta con mapas la geografía electoral del país, lo que permite hacer conexiones entre la dinámica del voto y la situación socioeconómica panameña. En este mismo capítulo se agrega un corto pero revelador *excursus* sobre el sistema de gobierno panameño.

El cuarto capítulo aborda la institucionalización del sistema de partidos panameño. En este capítulo se encuentran y entrelazan los partidos y las elecciones. Se hace un breve y sucinto repaso a los tres comicios generales realizados desde 1994, para luego entrar propiamente a dilucidar la institucionalidad del sistema. Esto se hace utilizando el modelo de los politólogos estadounidenses Mainwaring y Shugart, concebido especialmente para los sistemas de partidos de los sistemas de gobierno presidenciales. Se calculan una serie de índices que permiten medir aspectos de la institucionalización y se usan también datos emanados de fuentes primarias que, con la ayuda de poderosas herramientas estadísticas, nos arrojan interesantes y novedosos hallazgos y elucubraciones sobre la interacción, el arraigo, la disciplina y la ideología de los partidos políticos panameños.

Al hilo del tercer y cuarto capítulo surge un segundo *excursus* que forma parte del cuarto capítulo. Aborda la necesidad y las bondades de algunas reformas planteadas al régimen electoral panameño, a la luz de sus efectos en el sistema de partidos. Las primarias, el control de la financiación privada, el rediseño de las circunscripciones y el cambio de fórmula electoral, entre otros temas, son vistos con un enfoque de lo que ha sido llamado “ingeniería constitucional”. Con este aporte de ciencia política aplicada finaliza el texto.

En nuestro ambiente se suele juzgar con dureza –a veces sobradamente justificada– la política partidista, pero pocos esfuerzos se hacen por entenderla. Mientras más entendemos la política menos propensos somos a juzgarla injustamente y menos inquina habría en nuestras opiniones políticas. Estoy convencido de que entender el entramado institucional político y conocer bien a los partidos políticos son una de las vías para que los actores sociopolíticos democráticos y progresistas puedan incidir positivamente sobre el presente y el futuro del país. Este libro no agota ese fin, claro está, pero sí pretende colaborar con él.



I UN MARCO CONCEPTUAL GENERAL Y PERTINENTE: LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS PARA LA DEMOCRACIA

1.1 Las instituciones de la democracia: ¿De qué estamos hablando?

El término democracia es quizás el concepto político más arraigado en el imaginario ciudadano de finales del siglo XX y principios del siglo XXI. Este arraigo ha sido posible debido a la gran carga valorativa del término, que tiene su base en la archiconocida definición etimológica que revela que la democracia es “poder del pueblo”. Ciertamente, esta amplia noción ha sido instrumentalizada por todo tipo de regímenes políticos durante los últimos cien años que se han autoproclamado “democráticos” sin serlo, confundiendo aún más la correcta definición del término.

En la democracia conviven en permanente tensión *hechos* y *valores*, por lo que puede afirmarse que “...sólo la democracia debe su misma existencia a sus valores” (Sartori, 2000). El ideal democrático, tan importante para el fortalecimiento de la democracia real, debe servirnos para caminar hacia él, mas no para hacer de lo perfecto enemigo de lo bueno. La democracia real se cristaliza mediante una batería de instituciones que definen “las reglas del juego político” y sus interacciones con otros sistemas como el social o el económico. Estas instituciones de la democracia pueden acercarse más o menos al aludido ideal democrático. Dicho en otras palabras, la calidad de nuestras democracias depende en gran medida del contenido de las instituciones mediante las cuales funciona.

Nos referimos a cuatro tipos de instituciones políticas: a) las necesarias para la adopción de decisiones colectivas vinculantes, que vendrían a ser las instituciones políticas “duras”, como lo son el Órgano Legislativo, el Órgano Ejecutivo, el sistema electoral mediante el cual son electos, los partidos políticos que ocupan esos ámbitos y el sistema de partidos en el que conviven; b) las necesarias para la implementación y la ejecución de dichas decisiones, entre las cuales se encuentra el aparato burocrático y el mercado; c) las instituciones que vigilan el cumplimiento de los acuerdos y resuelven los conflictos, lo que básicamente se refiere al poder judicial; y d) las instituciones de carácter informal, que pueden sancionar socialmente a quienes no se ajustan a los comportamientos esperados o son instituciones paralelas útiles para alcanzar bienestar individual al margen de las reglas del juego formales.

Las instituciones ofrecen los parámetros para las estrategias políticas de los actores sociales e, interactuando, producen resultados colectivos. Esos resultados colectivos

son esencialmente lo que conocemos como políticas públicas. En ese sentido, hay que tener presente que diferentes arreglos institucionales producen diferentes grados de eficiencia social en la provisión de bienes públicos. Asimismo, aunque la relación entre la situación socioeconómica de una sociedad y su diseño institucional es siempre compleja y llena de matices, la premisa básica sería que “...los regímenes democráticos organizados en esquemas institucionales simples promueven la concentración del poder y la alterancia de sucesivos ganadores absolutos y perdedores absolutos” (Colomer, 2001, p. 14).

La democracia, por su carácter colectivo e integrador, es el régimen más idóneo para obtener políticas públicas que expandan el bienestar material, además de potenciar las capacidades de cada individuo para controlar su vida. Este enfoque, desarrollado por Amartya Sen, vincula estrechamente el bienestar económico con la democracia y los derechos humanos. Según Sen, los derechos humanos y la pobreza están estrechamente relacionados, toda vez que la segunda implica la incapacidad de los individuos para obtener los recursos que les permitirían superar esa situación. En ese sentido, es precisamente un ambiente en el que se respeten los derechos humanos el que potenciará esas capacidades. Básicamente, se trata del derecho a no ser discriminado, el derecho a la información, el derecho a la participación y el derecho a que los gobiernos sean responsables ante la ciudadanía.

De todos éstos, el derecho a la participación y a la responsabilidad gubernamental son los más relacionados con el diseño de las instituciones y su efectividad para promover el desarrollo humano. Las preguntas que se imponen son: ¿cuáles son detalladamente los arreglos institucionales democráticos más adecuados para profundizar la democracia?, ¿cuáles son aplicables a Panamá?, ¿está caminando Panamá en dirección de adecuar sus instituciones a la provisión de bienes públicos que demanda su ciudadanía?, ¿cómo se relaciona el entramado institucional panameño con su gobernabilidad?

1.2 La noción de gobernabilidad

Igual que *democracia*, el término *gobernabilidad* se ha convertido en una especie de comodín terminológico, de tal manera que todo lo que sucede en una sociedad parece ser un problema de gobernabilidad. La idea de gobernabilidad, en sentido lato, alude a la distancia que hay entre las demandas sociales y la habilidad de los gobiernos para satisfacerlas, por lo que se entendería que la gobernabilidad es “la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínseca a éste” (Alcántara, 1995). En otras palabras, el actor central de la gobernabilidad sería el gobierno y, sin soslayar que el medioambiente, pre-

ponderantemente la economía, incide importantemente en su desempeño, sus propias características influyen en su capacidad de gobernar. Por lo tanto, nos referimos básicamente al entramado institucional de lo que habitualmente entendemos como gobierno, la manera en que interactúan esas instituciones.

No obstante, entendida de esta manera, los regímenes autoritarios también tienen gobernabilidad, lo que implicaría que la democracia puede ser sacrificada en nombre de ésta. Limitar la noción de gobernabilidad a la estabilidad de los gobiernos no es suficiente, mucho menos en democracia. Por eso se ha querido hacer énfasis en los resultados de la gobernabilidad, que es lo realmente importante. Al dar este salto cualitativo hablamos de *governancia*, que se refiere a los arreglos institucionales de interacción entre el Estado y la Sociedad. Por lo tanto, al hablar de *governabilidad* y de *governancia* nos estamos refiriendo a conceptos interdependientes que se refieren, el primero, al diseño institucional que da soporte al gobierno y, el segundo, a la capacidad del Estado de establecer consensos y de conducir la acción colectiva.

En Latinoamérica la *governabilidad* y la *governancia* cobran especial relevancia. Se trata de una región cuya particularidad es la mala distribución de la riqueza y que ha afrontado la difícil tarea de consolidar regímenes democráticos en medio de profundos programas de ajuste estructural. En este contexto, a veces de grave disfuncionalidad de las instituciones políticas, las condiciones para la acción de gobierno no son favorables (governabilidad) y la capacidad del Estado para proveer bienes colectivos mediante consensos está gravemente menguada (governancia). No obstante, la gobernabilidad —y la democracia— va más allá de lograr consensos. La gobernabilidad puede estar fundada en un amplio consenso en el que las partes de una sociedad pacten reglas de juego generales, claras e incluyentes. El fin de este consenso es que los conflictos sean dirimidos institucionalmente. Es decir, la democracia y, por ende, la gobernabilidad son en esencia la posibilidad que tienen los distintos intereses de una sociedad de disentir, sin que eso sea considerado un atentado al sistema y sin que ponga en peligro su propio bienestar. La gobernabilidad es el disenso institucionalizado.

Evidentemente, esta premisa implica la aceptación de que en una sociedad conviven distintos intereses, todos legítimos siempre y cuando no atenten contra la esencia misma del sistema. La complejidad y diversidad intrínseca a las sociedades humanas hacen, pues, del consenso una labor de construcción y del disenso una característica natural, irrenunciable. La posibilidad de convivir y tolerar otros intereses y visiones del bienestar, la brinda solamente la democracia. El producto de esa convivencia tolerante, de esa interacción, es la gobernabilidad.

El carácter diverso e incluyente de la gobernabilidad o, para ser más precisos, de la *governancia*, debe verse reflejado en el diseño institucional. No hay *governancia* sin instituciones incluyentes y diversas. Empero, no hay arreglos institucionales inequívocamente eficientes e invulnerables. A pesar de que la noción de “ingeniería constitucional” está muy extendida, los arreglos institucionales son producto de una larga acumulación de experiencias, circunstancias históricas, sociales y culturales que permiten entenderlas y explicarlas. Igualmente, la combinación de la naturaleza de cada institución en diferentes contextos puede dar resultados sociales distintos. De esa complejidad y sus resultados sociales trata el siguiente párrafo.

1.3 La interacción de las instituciones y sus productos sociales

Las instituciones políticas “duras”

Como se dijo en el párrafo anterior, los diseños institucionales complejos promueven la gobernabilidad mediante la inclusión de distintos actores sociales, de distintos proyectos de sociedad, de distintos intereses, en la sociedad. Las democracias liberales de masas giran alrededor del ritual electoral y, aunque la profundización de los regímenes pasa por convertir nuestras democracias de electores en democracias de ciudadanos (PNUD, 2004), ha sido comprobado que el punto de partida de las posibilidades institucionales de inclusión y gobernabilidad son las normas electorales. Aunque un diseño electoral complejo e incluyente no es el único elemento importante para alcanzar *governancia*, sí se trata de un elemento indispensable.

El diseño del sistema electoral no sólo determina la capacidad de participación de la ciudadanía, sino que también influye en las posibilidades que el sistema político da a la rendición de cuentas de las instituciones públicas. En principio, los sistemas en los que hay circunscripciones grandes y plurinominales, listas cerradas y fórmulas proporcionales para la conversión de votos en escaños, refuerzan el carácter incluyente de la democracia, abriendo la posibilidad de una mayor cantidad de ganadores y propiciando la responsabilidad de las instituciones.

Aunque la relación es dialéctica, las características arriba mencionadas inciden directamente en las otras instituciones políticas que anteriormente llamamos “duras” y que son las que moldean las decisiones colectivas vinculantes, a saber: los partidos políticos, el sistema de partidos, el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo. Asimismo, el contenido de estas instituciones influye en la calidad de las instituciones encargadas de ejecutar e implementar las decisiones, nos referimos al aparato burocrático y al mercado.

Igualmente, las características de estas instituciones políticas duras influyen en la efectividad de las instituciones que vigilan el cumplimiento de los acuerdos y resuelven los conflictos.

Un sistema electoral con circunscripciones plurinominales grandes y fórmula proporcional permite que las minorías entren y participen en el sistema representativo, toda vez que hay más escaños que repartir y la proporcionalidad implica que el porcentaje de escaños obtenidos en el órgano legislativo sea más acorde con los votos obtenidos por cada fuerza política. Inmediatamente, los intereses que representan esas minorías entran a formar parte del juego democrático institucional y hay mayores posibilidades de que las políticas públicas reflejen sus necesidades.

Un sistema electoral con circunscripciones plurinominales grandes, listas cerradas y fórmula proporcional promueve que los partidos políticos sean más ideológicos y menos personalistas. Estamos hablando de partidos fuertes, con doctrina, internamente democráticos y disciplinados, en los que las reputaciones son colectivas y, por lo tanto, son menos constantes las fugas de sus líderes hacia otros partidos en busca de beneficios personales. En una circunscripción de magnitud grande –muchos habitantes– a los aspirantes a representar a la ciudadanía poco les sirven sus relaciones personales y se ven obligados a recurrir a mensajes más integrales y abarcadores que, necesariamente, configurarían la doctrina del partido que les postula. Este efecto es reforzado por las listas cerradas, ya que impiden al candidato establecer relaciones de naturaleza personal y clientelar con el votante, si no que lo hace como miembro de un partido, lo cual igualmente refuerza la ideología y la identidad colectiva de la organización a la que pertenece.

Las ventajas de este tipo de partidos casi son obvias: un partido ideológico y disciplinado facilita la rendición de cuentas, porque sus votaciones en el Órgano Legislativo son homogéneas y coherentes, facilitando el seguimiento de la opinión pública y que la ciudadanía recompense o castigue electoralmente su conducta. Esa facilidad de seguimiento, sumado a la búsqueda de apoyos electorales, acerca al partido a las demandas de la ciudadanía. Igualmente, las políticas públicas de un partido de esas características son predecibles, coherentes y de alcance nacional.

Sin embargo, debe quedar claro que estas características no son buenas ni malas en sí mismas, sino que sus resultados dependen de su combinación, del contexto histórico en el que se aplican y del sustrato cultural que les rodea. Si bien es cierto que los sistemas electorales plurales inciden positivamente y directamente en la calidad de

los partidos, también es cierto que estos diseños electorales podrían dificultar las relaciones entre los Órganos Legislativo y Ejecutivo, por medio de la atomización del sistema de partidos.

La entrada de muchos partidos en el sistema hace más difícil la conformación de una mayoría estable en el Órgano Legislativo. Es cierto que algunos arreglos constitucionales podrían propiciar una cultura de negociación y acuerdos mediante la exigencia de mayorías calificadas para la resolución de ciertos temas de interés nacional, pero la tendencia es que con muchos partidos se entorpece la labor de debatir y legislar sobre las políticas públicas que la sociedad demanda. La posibilidad de inmovilismo es mayor si la fragmentación del sistema de partidos lleva a que el partido ganador de la elección presidencial no sea capaz de obtener los votos suficientes para hacerse de una mayoría absoluta en el hemiciclo o, al menos, tener la minoría más grande. Se podría decir que un Órgano Legislativo en manos de la oposición hace real la función de control sobre el Órgano Ejecutivo, pero esto es más un asunto de las prerrogativas de las que gozan constitucionalmente ambos órganos, que del contenido, interacción y funcionamiento de las instituciones políticas.

También es importante señalar las posibilidades de polarización ideológica en un sistema de partidos fragmentado. En esos casos, la búsqueda de simpatías electorales obliga a que algunos partidos pequeños se muevan hacia los extremos del espectro político ideológico, lo cual en ciertas condiciones puede desencadenar situaciones cercanas a la quiebra de la democracia. Se trata de casos extremos pero extensamente documentados, como por ejemplo el caso del quiebre de la democracia chilena en la década de los setenta.

Cuando se habla de instituciones tiene especial interés el Órgano Ejecutivo. Los países latinoamericanos tienen sistemas de gobierno presidenciales, algunos con muy altas concentraciones de poder en la figura del presidente, a lo que se ha llamado *presidencialismo*. Para los países latinoamericanos la elección presidencial es la más importante, siendo considerado ganador o perdedor de las elecciones (legislativas, municipales o locales) quien gane o pierda la elección presidencial. Esto hace que para la ciudadanía, la responsabilidad de la marcha del país, aunque sea en el marco de las más nimias cotidianidades, sea en última instancia del presidente. Evidentemente, en este caso la rendición de cuentas funciona, aunque de manera hipertrofiada.

Ya se habló de cómo influye la institucionalización del sistema de partidos en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En el contexto presidencial, donde la elección presidencial

legítima todo el régimen democrático y el presidente es el responsable principal del devenir del país ante la ciudadanía; el principal damnificado en las malas relaciones entre ambos órganos es el Órgano Ejecutivo y, por ende, el presidente. Por eso no es extraño que recurran a medidas legales o extralegales que les permitan mantener la iniciativa legislativa, como pueden ser los decretos-leyes, la solicitud de poderes especiales para legislar o el recurrir al chantaje y compra de votos entre los miembros de la oposición.

Aunque el principal actor del Órgano Ejecutivo es el presidente y los miembros del gabinete están supeditados a las directrices y a su voluntad de mantenerlos en sus puestos, es innegable que los ministros juegan un rol importante en la provisión de políticas públicas para el desarrollo humano. Más allá de las capacidades técnicas de quienes ocupan las carteras, lo deseable es tener gabinetes estables y cohesionados, ya que son un buen indicador de que las políticas públicas adelantadas por el Ejecutivo son de largo alcance en el tiempo y no están pensadas para atender demandas coyunturales inmediatas y de corto alcance, generalmente de naturaleza clientelar. Igualmente, la fragmentación del sistema de partidos obliga a los candidatos presidenciales a realizar alianzas que, si ganan la elección, se verán reflejadas en la composición del gabinete. Las alianzas numerosas suelen mermar la coherencia del gabinete y, si las doctrinas de los partidos miembros de la coalición no son afines, la coordinación gubernamental es aún más difícil.

***Las instituciones de implementación y ejecución.
Su relación con las instituciones informales***

El vínculo inmediato entre las instituciones políticas “duras” y la implementación de políticas públicas para el desarrollo humano es el aparato burocrático. Como bien dice el informe presentado por el BID (2006), la burocracia es más que un grupo de recursos humanos, un aparato organizativo o un sistema de empleo. Más bien es un articulado conjunto de reglas operativas que buscan dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas, mientras aseguran un ejercicio de la autoridad pública, objetivo neutral y alejado de arbitrariedades. Los aparatos burocráticos deben dar fe de los acuerdos de largo plazo y dar continuidad a los consensos que permiten convivir en democracia en el disenso institucionalizado. Conjuran la adopción de políticas públicas oportunistas y evitan la reedición coyuntural, una y otra vez, de acuerdos y pactos ya alcanzados. En ese sentido, los aspectos técnicos son secundarios ante los elementos sociopolíticos que fortalecen los aparatos burocráticos.

Cuando la burocracia pierde autonomía y está sometida al control político se convierte en una extensión de los partidos políticos y es el recipiente de sus prácticas clientelistas. Un indicador importante es el tamaño de la burocracia, al igual que su dotación de instrumentos legales que le permiten cumplir con el rol regulador que se le supone. Otro indicador importante es el sistema de méritos que hace apto profesionalmente a un individuo para incorporarse como funcionario al sistema burocrático y una escala salarial justa sujeta a los méritos del individuo. Esto implica que para atraer a los profesionales más aptos los salarios deben ser, al menos, competitivos. De esta manera los servidores públicos estarían alejados de la politización de sus responsabilidades y de la obtención de prebendas por brindar los servicios que administran.

Las presiones para que el aparato burocrático no cumpla con su rol regulador no provienen sólo de los impulsos clientelistas de los partidos políticos, sino también de los actores del mercado. La apertura de mercados es el paradigma que rige la economía mundial y las economías nacionales. En teoría, los mercados reemplazarían al Estado en el rol de proveedor de bienes y servicios públicos, limitando al Estado a tener un papel meramente regulador y de garante. Así no habrá ventajas competitivas artificiales que favorezcan a un actor sobre otro como son las prácticas monopolísticas legales o *de facto*.

Las presiones de los actores de mercado pueden efectuarse directamente en el aparato burocrático, en donde tropiezan indefectiblemente con la búsqueda de prebendas, si es que el aparato burocrático no está profesionalizado. Pero la manera más efectiva que tienen los actores económicos de lograr favores que les den ventajas en el mercado es a través de las influencias políticas, ya sea a través de los partidos o mediante la relación directa con los detentadores del poder político. Un partido político sin doctrina o ideología clara y arraigada, que basa sus lealtades electorales en el clientelismo y las relaciones personales, fomentadas por un sistema electoral desproporcionado, es más proclive a distorsionar el mercado en nombre de los favores a su gran clientela política. Un factor importante en la relación entre sistema electoral, partidos políticos, eficiencia del aparato burocrático y provisión eficiente de bienes públicos mediante el mercado es la transparencia y control en el financiamiento electoral privado de las campañas políticas. El rastro que lleva hacia el descubrimiento de las fuentes de la gran corrupción parte, en buena medida, de los favores que los políticos deben a sus mecenases. La democracia y las elecciones necesitan ser financiadas, pero no en detrimento del equitativo reparto de bienes y servicios mediante el mercado.

En los últimos párrafos se ha evidenciado el papel que el clientelismo juega en la disfuncionalidad de algunas instituciones. La acusación de clientelismo se hace fácilmente

te cuando ni siquiera se tiene claro de qué se trata este fenómeno y cuáles podrían ser sus causas. En el clientelismo hay intercambio de favores, de la misma manera que en la democracia electoral se intercambia el voto por la promesa de bienestar. En esencia se trata del mismo tipo de intercambio. Las instituciones estadounidenses han asumido el intercambio de favores políticos con la expresión *political machines*, en tanto que los ingleses reconocen el término *constituency services*. En ambos casos le reconocen a estos conceptos un carácter funcional dentro de sus estables democracias, independientemente de que se trate exactamente del mismo fenómeno al que en Latinoamérica nos referimos peyorativamente como clientelismo. Habría que preguntarse por qué nuestros intercambios de favores tienen esa connotación y qué los hace un elemento principal en la estructuración de nuestras instituciones. Esta pregunta, principalmente para Panamá, está aún por responderse, aunque se pueden adelantar algunas consideraciones.

El contexto del clientelismo en Latinoamérica es el de países en los que el Estado es incapaz de cubrir las necesidades básicas de gran parte de su población, en algunos casos de la mayor parte de la ciudadanía. La vía de acceso que tienen esas grandes masas de desposeídos a los bienes públicos, mediante las instituciones existentes, es utilizar su voto como moneda de intercambio ante el sistema. Por su parte, ese sistema necesita esos votos y está dispuesto a ofrecer lo que le pidan, ya sean solicitudes de carácter personal o colectivo: trabajo, oportunidades de estudio, acceso a los servicios de salud, alimentos baratos, calles, puentes, etc. Algunas democracias y sus sistemas de partidos podrían estar levantados sobre bases clientelistas, que vistas de esta forma son funcionales al sistema y tienen difícil erradicación si no se rompe el círculo vicioso por el lado que corresponde a la provisión de esos bienes que demanda la clientela política. No obstante, también hay sistemas que teniendo fuertes relaciones clientelistas no logran consolidar, ni siquiera precariamente, sus sistemas de partidos y sus regímenes democráticos, por lo que tampoco se debe atribuir el arraigo e institucionalización de algunos sistemas de partidos latinoamericanos a la profundidad de sus relaciones clientelistas.

Las instituciones de vigilancia y resolución de conflictos

Dentro del modelo de pesos y contrapesos de la democracia, el Órgano Judicial es la institución encargada de velar por que la justicia impere en el régimen. Esto le da un rol principalísimo, ya que la democracia difícilmente puede funcionar si las normas legales no son iguales para toda la ciudadanía. Para que el Órgano Judicial pueda influir efectivamente en la calidad de las políticas públicas, debe ser activamente independiente. Al igual que con la burocracia y el mercado, los actores políticos y los actores económicos intentan supeditar el cumplimiento e interpretación de las leyes a sus intereses particulares.

El Órgano Judicial puede asumir diferentes roles que potencian de diferentes maneras su incidencia en la calidad de las políticas públicas (BID, 2006). El Órgano Judicial puede vetar políticas públicas inadecuadas, ya sea basado en normas constitucionales o por iniciativas propias. Preferiblemente, el poder de veto debe ser aplicado en casos generales y trascendentes más que en hechos puntuales cuyo alcance social sea más limitado.

El Órgano Judicial puede también ser un participante del proceso legislativo, entendido de la manera más amplia. Mediante la revisión del espíritu de las leyes, basados en sus puntos de vista sobre el entramado legal general, el Órgano Judicial puede crear jurisprudencia aplicable a casos generales.

El rol más extendido es el de ser árbitro, asegurándose que las leyes y políticas públicas sean aplicadas justamente y sin preferencias. Igualmente debe reforzar el sistema de contrapesos asegurándose de que el Órgano Ejecutivo no se sobrepase en el ejercicio de sus poderes.

Por último, el Órgano Judicial puede tener un importante rol abriendo espacios legales a ciertos grupos tradicionalmente marginados, como los campesinos, minorías étnicas o, en general, las personas más pobres de la sociedad. Este rol de representación indirecta lo puede ejercer haciendo especial énfasis en hacer respetar la legislación que promueve la equidad y la defensa de los derechos sociales y humanos.

Las dificultades del Órgano Judicial para cumplir con estos roles son varias. Por un lado está la ausencia de autonomía presupuestaria. Un Órgano Judicial que depende de otros órganos para elaborar su presupuesto puede verse sometido a todo tipo de chantajes políticos por parte de quienes, en no pocas ocasiones, podrían ser las víctimas de sus veredictos. El sistema de selección de magistrados también es fuente de la merma de la autonomía judicial. Para un dignatario judicial es más fácil impartir justicia de acuerdo a su conciencia si su futuro está asegurado y no depende, de manera alguna, de las relaciones que pueda establecer con las elites del país. Igualmente, los períodos de por vida en la magistratura acaban con el cálculo político de instalar amigos en la institución, ya que el individuo seleccionado no podrá ser objeto de chantajes políticos una vez acabe su tenencia del cargo.



II

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PANAMEÑOS

2.1 Acotaciones teóricas. El modelo originario, el control de las zonas de incertidumbre y la clasificación

El modelo originario

En su abarcadora obra, Panebianco (1990) asegura que lo más característico de los partidos es su condición de organizaciones. Con esta premisa se adhiere al enfoque de Michels (1969) y de Duverger (1976), superando el *prejuicio sociológico*, que simplifica las actividades de los partidos considerándolas el producto de las demandas sociales, y el *prejuicio teleológico*, que consiste en la atribución *a priori* de fines a los partidos y que, según el observador, representan la razón de ser del partido.

Para superar estos prejuicios y estudiar las organizaciones partidistas, Panebianco (1990) propone un análisis dinámico de los partidos, basado en la premisa de que cualquier partido es "...una estructura en movimiento que evoluciona, que se modifica a lo largo del tiempo y que reacciona a los cambios exteriores..." (1990, p. 107). Siendo así, los factores que explican mayormente su fisonomía y funcionamiento son su historia organizativa y las relaciones que en cada momento establecen con un entorno sujeto a cambios.

Los conceptos analíticos mediante los cuales Panebianco hace aterrizar esta tesis son los de *modelo originario* e *institucionalización*. El primero es el conjunto de factores que, combinándose de distintas maneras, dejan su huella en la organización y definen sus características originarias. El segundo concepto se refiere a la forma en que la organización se ha consolidado.

El *modelo originario* tiene tres factores: el primero tiene que ver con el modo en que se inicia y desarrolla la construcción de la organización. Ésta puede realizarse por *penetración territorial* o por *difusión territorial* o por una combinación de ambas. La primera está presente cuando un centro dirige el proceso de organización; y la difusión se produce cuando diversas elites locales se integran en una organización nacional. La modalidad mixta tiene lugar cuando se unen elites locales a un centro y desde allí terminan de organizar el partido incorporando nuevas zonas o localidades. Los partidos organizados mediante penetración son fuertes y los creados por difusión son débiles.

El segundo factor es la ausencia o presencia de una organización externa que “patrocine” el nacimiento del partido. Si el partido es concebido como el brazo político de otra organización, la consecuencia es que las lealtades son indirectas y la fuente de legitimación de la dirigencia del partido está afuera. El efecto, sobre la institucionalización es distinto si la organización externa es nacional o internacional. Si es internacional el efecto es positivo y si es nacional el efecto es negativo.

El tercer factor es el carácter carismático o no carismático de la formación del partido. Se trata de establecer si el partido es o no, esencialmente, un vehículo de afirmación de un líder carismático, soslayando los componentes carismáticos que existen siempre en la formación de los partidos. Panebianco operacionaliza el concepto diciendo que entenderemos por partido carismático cuando la organización “...sea la creación de un líder que aparece como el creador e intérprete indiscutido de un conjunto de símbolos políticos que llegan a ser inseparables de su persona” (1990, p. 113). Los partidos carismáticos son fuertes, aunque su institucionalización es inexistente.

Analizaremos la historia de los partidos políticos panameños a partir de sus modelos originarios. Cabe aclarar que no se trata de hacer un repaso histórico de cada uno, sino de capturar los aspectos relevantes para dilucidar el grado de institucionalización de cada partido.

El control de las zonas de incertidumbre

La permanencia y el funcionamiento de una organización dependen de una serie de prestaciones o recursos del poder organizativo (Panebianco, 1990, p. 83). Esos factores se conciben como *zonas de incertidumbre*, es decir, determinados ámbitos que son imprevisibles para la organización. El control de dichas zonas es lo que permite a la coalición dominante de cualquier partido repartir incentivos organizativos, de los cuales depende la cohesión de la coalición dominante.

Panebianco (1990) distingue al menos seis principales zonas de incertidumbre: la competencia, la gestión de las relaciones con el entorno, las comunicaciones internas, las reglas formales, la financiación de la organización y el reclutamiento. Los partidos políticos panameños y los de toda la región han supeditado sus proyectos y organizaciones a los tiempos electorales, por lo que la operacionalización debe tener muy presente ese contexto. En ese sentido, son dos las zonas de incertidumbre más útiles para caracterizar los partidos políticos panameños: la financiación de la organización y el reclutamiento.

En cuanto a la primera, específicamente nos referiremos al control que la coalición dominante tiene de la financiación de las campañas electorales y, para la segunda, nos ocuparemos del control que tienen del acceso a las postulaciones.

2.2 Partido Panameñista

Modelo originario del Partido Panameñista

El hoy llamado Partido Panameñista es la organización política más longeva de las aquí estudiadas. Si bien es cierto que su inscripción con la actual denominación data del 31 de octubre de 1991, sus lejanos antecedentes los encontramos echando la mirada más de setenta años atrás¹.

La primera organización política partidista que sirve como referente del panameñismo es el Partido Nacional Revolucionario, fundado en 1934, aunque los estudiosos de la política panameña, al igual que los propios panameñistas, concuerdan en que la génesis del partido está en el Movimiento de Acción Comunal, fundado en 1923 (Bell Escobar, 1984; Estatutos del Partido Arnulfista, 1991; García Díez, 2001; Gandásegui, 1998; Leis, 1984).

A principios de la década de los veinte, el carisma y la gestión modernizadora del presidente panameño, el liberal Belisario Porras, no impidieron el aumento del malestar que producían las constantes intromisiones de los Estados Unidos en los asuntos nacionales, amparadas en el artículo 136 de la Constitución de 1904, entonces vigente. El Movimiento de Acción Comunal fue una reacción de índole nacionalista y antioligárquica por parte de las capas medias panameñas (jóvenes profesionales, comerciantes opositores al gobierno, artistas y masa asalariada), herederos intelectuales de los *terratinentes arruinados* de las provincias centrales del país, que habían sido marginados del poder por los liberales desde los inicios de la República (Gandásegui, 2003). La organización carecía de ideología, la cual suplían mediante ritos y parafernalia esotérica que lograban en el grupo el efecto cohesivo suficiente y necesario para su supervivencia. Su radio de acción se circunscribía casi exclusivamente a las ciudades de Panamá y Colón, urbes éstas en donde se concentraban los elementos de las capas medias panameñas.

¹ Entre los principales partidos políticos centroamericanos, el Partido Arnulfista es, junto al Partido Liberal de Honduras y el Partido Nacional de Honduras, uno de los más añejos de Centroamérica.

En los inicios de la década de los treinta Panamá no escapó a los efectos de la depresión económica mundial. A pesar de los esfuerzos del presidente Florencio Harmodio Arosemena, la situación fiscal, económica y política del país brindó las condiciones necesarias para que Acción Comunal perpetrara el primer golpe de Estado en la historia republicana panameña. El 2 de enero de 1931 los golpistas llevaron adelante su plan, a pesar de que, según informaciones de primera mano, los Estados Unidos intervendrían en defensa del presidente de la República si éste lo solicitaba. Pero la intervención estadounidense esta vez no llegó.

Tras el golpe, la presidencia de la República fue asumida por el primer designado de Florencio Arosemena, Ricardo J. Alfaro, lo cual indica que, a pesar de haber efectuado el golpe, Acción Comunal no había accedido enteramente al poder político del país². Sin embargo, las elecciones celebradas un año después fueron ganadas por uno de sus más importantes miembros, Harmodio Arias Madrid, postulado por el Partido Liberal Doctrinario.

En 1934, mientras ejercía de ministro de Agricultura y Obras Públicas del gobierno presidido por su hermano, Arnulfo Arias fundó la Coalición Nacional Revolucionaria (CNR)³, que no era un partido político, sino una agrupación en la que confluían miembros de diferentes partidos del país. Durante ese mismo año la CNR sirvió de base para la creación del Partido Nacional Revolucionario, que postuló a la presidencia de la República al liberal Juan Demóstenes Arosemena.

El Partido Nacional Revolucionario se proclamó heredero de los principios de Acción Comunal y encabezó la alianza llamada *Partidos Coaligados*, que postuló a presidente de la República, durante el período 1940-1944, a Arnulfo Arias Madrid.

Arnulfo Arias Madrid, médico graduado en la Universidad de Harvard, fue uno de los cabecillas del golpe de Acción Comunal en 1931, a pesar de que se había inscrito en la agrupación sólo un mes antes. Tal como se dijo en párrafos anteriores, fue nombrado por su hermano como ministro de Agricultura y Obras Públicas y presidió durante esos años a Acción Comunal. En 1936, de no haber sido por no contar con la edad mínima

² Cuatro años después del golpe, el órgano informativo de Acción Comunal lamentaba que el mismo 2 de enero la revolución había fracasado, ya que le habían entregado el poder a los políticos de siempre.

³ Además de tener como principal objetivo la *unidad nacional*, la Coalición Nacional Revolucionaria propugnaba por la socialización de los servicios, el impedimento de la fuga hacia el exterior de los capitales, una inmigración positiva para la nación y el desarrollo de la educación en todos los grados académicos. Véase Benedetti (1963).

necesaria, habría sido el candidato presidencial del Partido Nacional Revolucionario. Juan Demóstenes Arosemena le nombró Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Panamá en Francia, regresando a Panamá en diciembre de 1939.

Al llegar a Panamá, Arias expuso en un ardoroso discurso lo que definió como la Doctrina Panameñista, que medularmente postulaba: “Aquí en Panamá sólo debe existir, germinar y desarrollarse un solo credo, una sola doctrina, una sola fuerza directriz: nuestro panameñismo. Panameñismo sano, sereno, basado en la investigación, en el estudio de nuestra flora, nuestra fauna, nuestra historia y nuestros componentes étnicos”⁴.

El Partido Nacional Revolucionario de Arias ganó las elecciones de 1940 y, tras asumir el cargo para el cual fue elegido, derogó inmediatamente la Constitución de 1904, eliminando los artículos que autorizaban las intervenciones estadounidenses en el país. La administración de Arias se caracterizó por un amplio programa de disposiciones sociales. A la vez, desnacionalizó la inmigración afroantillana y nacionalizó el comercio al por menor, lo cual fue interpretado como un ataque directo a la inmigración de origen asiático y confirmaba los matices racistas y fascistas de Arias y su panameñismo (Araúz y Pizzurno, 1996; Gandásegui, 1998; Leis, 1984). Arias se ciñó a los postulados de Acción Comunal al negarle a los Estados Unidos la concesión de terrenos en tierras panameñas para instalar bases militares, estando en plena guerra mundial. Por si fuera poco, prohibió el abanderamiento de buques con el pabellón panameño, que mayoritariamente eran estadounidenses.

La personalidad de Arias intrigaba a los políticos y cronistas de la época. Se decía del presidente panameño que era inteligente, ambicioso, confiado, activo, un líder político poseedor de una fuerte voluntad y valiente. Se le reconocía como persona de modales suaves y un trato agradable. A la vez se le tachaba de ser impulsivo, inescrupuloso, egoísta y vengativo, de sufrir depresiones periódicas y de ser un dictador en ciernes. Un importante historiador estadounidense llegó a decir que era uno de los caracteres más contradictorios y complejos de las Américas; exhibía una conversación animada, maneras sencillas e instintos violentos. Ciertamente era el presidente más atractivo del hemisferio, terminaba diciendo la crónica⁵.

Era de esperar que las posturas antiimperialistas de Arias incomodaran considerablemente a los Estados Unidos y, por ende, a las élites políticas y económicas panameñas. Presumi-

⁴ Citado por Araúz y Pizzurno (1996), 270 p.

⁵ *Ibid.*, 276 p.

blemente aupados por el gobierno estadounidense y apoyados por miembros del gobierno panameñista, la Policía Nacional derrocó a Arnulfo Arias el nueve de octubre de 1941.

El ex presidente Arias pasó cuatro años exiliado, regresó a Panamá en 1945 y fue detenido por la Policía Nacional durante siete meses. No fue raro que ante la ausencia del líder los golpistas aprovecharan para adueñarse del Partido Nacional Revolucionario. Arias emprendió los preparativos para su participación en las elecciones de 1948 y fundó el Partido Revolucionario Auténtico. Arnulfo Arias se enfrentó a los liberales en el poder y fue víctima de un descomunal fraude⁶. La situación económica y la precaria legitimidad del gobierno propiciaron uno de los capítulos más surrealistas de la historia política panameña. Era tal la crisis que el país vivía, que la desesperada salida fue volver a contar los votos de las elecciones un año y medio después del fraude⁷, surgiendo como el verdadero ganador Arnulfo Arias. Los devaneos políticos de Arnulfo llevaron a que su gobierno fuera derrocado diecisiete meses y medio después por la Policía Nacional, los mismos que le habían llevado al poder.

Arnulfo Arias fue enjuiciado y hallado culpable de extralimitarse en sus funciones constitucionales, por lo cual fue encarcelado durante un año y se le inhabilitó perpetuamente para ejercer cargos públicos. El Partido Revolucionario Auténtico fue usurpado por los golpistas del '51. Arnulfo Arias fue uno de los sospechosos del magnicidio del presidente José Antonio Remón Cantera en enero de 1955, por lo cual fue encarcelado e investigado.

El 1960 la Unión Nacional de Oposición, liderada por el Partido Liberal Nacional, sumó los votos panameñistas tras prometer la rehabilitación de Arnulfo si ganaban las elecciones. En 1960 Arnulfo Arias fundó el Partido Panameñista. Como era de esperar fue candidato a la presidencia en 1964, enfrentándose con su partido a otras dieciocho agrupaciones partidistas. Fue necesario otro fraude electoral para impedirle acceder a la presidencia de la República.

En 1968, como de costumbre, el panameñismo de Arias volvió a postularlo a la presidencia, se alió con algunos de sus más acérrimos enemigos políticos y con el capital no productivo de la nación y ganó las elecciones, siendo derrocado por la Guardia

⁶ Según Leis (1984), Arias obtuvo 120,000 votos de los 190,000 emitidos. Su contrincante más cercano obtuvo 60,000 votos.

⁷ El presidente Daniel Chánis, que había intentado destituir al comandante Remón como jefe de la Policía Nacional, terminó siendo derrocado por los militares. La Asamblea Legislativa apoyaba a Chánis y el cuerpo armado había proclamado a Roberto Chiari. Prácticamente durante cinco días el país tuvo dos presidentes. Al no ponerse de acuerdo, ambos grupos optaron por recontar los votos de las elecciones que habían sido realizadas hacia más de un año, declarando la Junta Nacional de Elecciones a Arnulfo Arias como verdadero ganador.

Nacional once días después de asumir la presidencia. Pasó diez años en el exilio y regresó al país en 1978, tras iniciarse el proceso de liberalización política.

El Partido Panameñista se fraccionó, quedándose los disidentes con el nombre de la agrupación y engrosando las filas del nuevo régimen autoritario militar. Al reanudarse la competición electoral, el panameñismo de Arias pasó a liderar la oposición política a los militares, reforzado ideológicamente al captar los sentimientos antimilitaristas que había en la población. Pero la gran fortaleza del panameñismo seguía siendo la legendaria, victimizada y carismática figura de Arias. Él personificaba el descontento hacia los *poderosos*, aunque su antioligarquismo había desaparecido hacía bastante tiempo. El Partido Panameñista de los ochenta fue la expresión política de muchos comerciantes, propietarios inmobiliarios, especuladores y prestamistas. Obviamente, estos sectores de la economía tuvieron muchas dificultades para entrar en el proyecto de los militares, que dieron preferencia a los sectores punta (Gandásegui, 1998).

En 1983, de cara a las elecciones de mayo de 1984, Arias fundó el Partido Panameñista Auténtico. Lograron inscribir 50,000 adherentes en tres días tras quince años de ostracismo político. El carisma de Arias mantenía verdes sus laureles, al punto que volvieron a ser víctimas del fraude electoral perpetrado por los militares de Noriega y sus aliados civiles. En aquella ocasión Arias tuvo a bien aliarse con los intereses bancarios del Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA), el más rancio liberalismo personificado en el Partido Liberal Auténtico y las capas medias de la Democracia Cristiana.

A inicios del año 1988, los partidos opositores al régimen autoritario recobraron protagonismo cuando fue evidente que las tácticas ejecutadas por la Cruzada Civilista, movimiento antirrégimen de índole no partidista, no lograrían sacar del poder a los militares. A menos de un año de las elecciones de 1989, murió el ocho de agosto de 1988 Arnulfo Arias Madrid. El Partido Panameñista Auténtico volvió a sufrir una escisión, quedándose con la estructura legal del partido el sector más proclive a los militares. A los herederos políticos de Arias no les fue permitido inscribir otro partido, razón por la cual sus candidatos a puestos de elección popular tuvieron que postularse por el Partido Liberal Auténtico. Esas candidaturas incluyeron la de Guillermo Endara Galimany, reconocido discípulo de Arias, a la presidencia de la República. Nuevamente un panameñista ganó las elecciones y fue víctima de un fraude electoral, aunque esta vez no se trataba de Arias Madrid y no fue el panameñismo el receptor de la inmensa mayoría de los votos⁸.

⁸ Según cifras extraoficiales, Endara ganó con 354,455 votos contra los 122,393 del candidato oficialista. El opositor Partido Demócrata Cristiano, que apoyaba la candidatura del panameñista, fue el partido más votado con 197,018 votos.

Los pretéritos postulados antiimperialistas del panameñismo no impidieron que, tras la invasión de los Estados Unidos a Panamá, Endara fuera juramentado como presidente de la República en una base militar estadounidense. Ya instalado en el gobierno, el Presidente de la República junto a otros panameñistas inscribió al Partido Arnulfista, que fue reconocido inmediatamente por la masa panameñista como el heredero político del legado de Arnulfo Arias Madrid, en detrimento de otra facción que inscribió al Partido Panameñista Doctrinario. Sólo tres días bastaron a los arnulfistas para inscribir más de 100,000 adherentes. La presidenta del nuevo partido sería la viuda de Arias Madrid, Mireya Moscoso.

Repasada ya la larga historia del Partido Arnulfista es posible dilucidar su grado de institucionalización, basados en los criterios de Panebianco (1990). Evidentemente estamos frente a un partido de carácter carismático. Acción Comunal fue un movimiento importante en la historia panameña pero, visto como la génesis de lo que hoy es el Partido Arnulfista, no va más allá de ser el más temprano antecedente –quizás accidental– del recorrido político de un individuo que por sí solo logró aglutinar a su alrededor ingentes masas electorales. La mejor prueba de que cada partido que Arias fundó no era más que el recipiente interino de sus aspiraciones políticas, es la facilidad con la que le eran arrebatados. Ninguna de esas agrupaciones tuvo éxito electoral sin Arias Madrid. En cambio, Arnulfo volvía a crear otro partido y arrasaba en las elecciones. Los votos obtenidos le pertenecían, ya fuera que se enfrentara a los liberales o a los militares, a los estadounidenses o a la oligarquía criolla, se aliara con las capas medias o con los sectores financieros.

Arnulfo Arias Madrid fue el creador e intérprete de su ideario *panameñista*. El panameñismo es inseparable de su persona. Por eso, y con el fin de mantener a ultranza la identificación con el difunto líder, sus herederos buscaron el éxito electoral bautizando el nuevo partido con su nombre de pila y poniendo a la cabeza de la organización partidista a un pariente cercano, en este caso su viuda.

Estamos frente a un partido que no tuvo el patrocinio de organización externa alguna, aunque podría especularse sobre la influencia que la esotérica Acción Comunal tuvo sobre el gobierno del hermano de Arnulfo, Harmodio, o sobre la primera organización partidista que él creó, el Partido Nacional Revolucionario, de la cual se declaró heredero. Lo cierto es que más que ser una organización externa de la cual emanaba la legitimidad del partido político, Acción Comunal era una circunstancia en la vida de Arnulfo Arias Madrid. Asimismo, los partidos de Arias Madrid, incluyendo al Partido Arnulfista, han sido organizados mediante penetración territorial, como consecuencia

del exacerbado centralismo panameño, fruto de su *transitismo*⁹. Pero estos dos factores son accesorios debido al gran peso que ejerce la figura carismática de Arnulfo Arias Madrid.

Según Panebianco (1990), la combinación de estos tres factores –tipo de organización, fuente de legitimación y carácter carismático– determinan si el partido posee una institucionalización fuerte o débil. Un caso especial es el de los partidos con liderazgos carismáticos, ya que prácticamente anulan la importancia que podrían tener los otros dos factores. En el partido carismático, la institucionalización es inexistente, pero paradójicamente se consolida como partido fuerte. Conviniendo que en el caso de Arias Madrid estamos frente a un liderazgo carismático en toda regla, según su modelo originario el Partido Arnulfista vendría a ser un partido fuerte con *institucionalización inexistente*. Véase cuadro 2.1.

Cuadro 2.1. Modelo originario del Partido Panameñista

Factores del modelo	Características del partido
Sentido del proceso organizativo	Por penetración territorial
Presencia de organización externa nacional	No
Presencia de organización externa internacional	No
Presencia de liderazgo carismático	Sí
Institucionalización	Inexistente, pero el partido es fuerte

Fuente: Elaboración propia.

Luego de los especialmente malos resultados de la elección presidencial de 2004, los dirigentes del entonces Partido Arnulfista dieron un primer y simbólico paso, caminar hacia la modernización y la superación de la impronta personalista del partido. El 16 de enero de 2005 los convencionales *arnulfistas* votaron mayoritariamente a favor de que su organización pasara a llamarse Partido Panameñista.

El desastroso resultado en la elección presidencial de 2004 animó a algunos miembros a enfrentar la desgastada coalición dominante liderada por Mireya Moscoso, con el pro-

⁹ El *transitismo* es la especificidad histórica de Panamá. Consiste en la forma de economía basada en transporte y en los servicios derivados del aprovechamiento de la ventajosa posición geográfica del país.

pósito de hacerse del control del partido. Esta reacción es natural en todas las organizaciones del mundo, incluyendo las partidistas. Una vez la coalición dominante no puede garantizarles a sus miembros la consecución de beneficios colectivos o selectivos, éstos presionan hasta encontrar alguien que pueda facilitárselos. Como era de esperarse, tras casi dieciséis años con la misma coalición dominante, personificada en la indiscutible figura de la viuda de Arnulfo Arias Madrid, este cambio de coalición dominante no sería fácil e incluso podría resultar traumático.

En la convención del 30 de julio de 2006 fue elegido presidente del Partido Panameñista el exitoso empresario Juan Carlos Varela, quien aparentemente viene de la mano con una nueva coalición dominante. Evidentemente, Varela no puede apelar a una supuesta herencia del liderazgo de Arnulfo Arias, puesto que no se le conoce por tener una relación estrecha con el difunto héroe *panameñista*. Esto puede ser su gran debilidad o, dependiendo de cómo lo maneje, su gran fortaleza, ya que le pone en una situación inmejorable para lanzar la necesaria modernización de las estructuras orgánicas del Partido Panameñista.

Control de las zonas de incertidumbre (acceso a las candidaturas y control de la financiación) en el Partido Panameñista

La coalición dominante del Partido Panameñista ha sido fiel reflejo de su naturaleza carismática. Ni los panameñismos de Arias ni el *arnulfismo* se han caracterizado por poseer estructuras de organización fuertes. Cuando Arias Madrid vivía, los *creyentes* le seguían independientemente del vehículo legal u organizativo de que se tratara. Hoy, sin Arias, tal situación parece ir cambiando (García Díez, 2001), aunque difícilmente se puede decir que el *arnulfismo* ha superado su magra institucionalización predeterminada por su modelo originario.

Los estatutos del Partido Panameñista reconocen seis órganos de gobierno, a saber: la Convención Nacional, el Directorio Nacional, los Dignatarios, los Directorios Provinciales, los Directorios de Distrito y los Directorios de Corregimientos. Las sesiones ordinarias de la Convención se realizan una vez cada cinco años y siempre durante los seis meses anteriores a los torneos electorales o dentro de los mismos. El Directorio Nacional es la máxima autoridad ejecutiva del partido y es quien designa y aprueba todas las candidaturas a puestos sometidos a elección popular, excepto la presidencial y vicepresidenciales, cuyas postulaciones correspondieron a la Convención Nacional en 1993 y se hicieron mediante elecciones primarias cerradas en 1998. Asimismo, el Directorio Nacional está facultado para aplicar sanciones a los miembros

del partido, además de nombrar al Tribunal de Honor y Disciplina cuando lo estime conveniente. Como miembro del Directorio Nacional hay un tesorero que se encarga de controlar las actividades de recolección de fondos de cualquier organismo del partido. En ningún artículo se estipula el control de la tesorería general sobre el financiamiento de las campañas electorales para los cargos sometidos a elección popular.

La Junta Consultiva es un organismo de asesoría del partido conformada por 30 consejeros, que son nombrados por el Directorio Nacional y se reúnen por solicitud de la presidencia del partido o por iniciativa propia. Los otros organismos, de carácter subnacional, no tienen atribuciones de mayor importancia, salvo la de recomendar las candidaturas a elección popular propias de su nivel electoral, aunque, como ya se ha dicho, la última palabra al respecto la tiene el Directorio Nacional.

Los estatutos reconocen a la bancada legislativa como la expresión legítima del Partido Panameñista en el Órgano Legislativo, acotando que es al partido al que se le reconoce como entidad política del Estado panameño. Con esa frase se pretende negar cualquier posibilidad legal de autonomía a los legisladores, al menos en las normas del partido. El capítulo dedicado a la bancada legislativa se limita a estipular los mecanismos de coordinación entre la bancada y el Directorio Nacional del partido, además de establecer la revocatoria de mandato como potestad del partido, toda vez que los escaños le pertenecen a éste y no al legislador. Igualmente señala las causas de revocatoria, que van desde la grave violación a los deberes del partido a la traición a la línea política trazada por la Convención Nacional en los estatutos y programa político del partido. En ese sentido, el caso más sonado de indisciplina fue el de los once legisladores conocidos como los *saltamontes*, quienes terminaron siendo expulsados del partido tras haber, primero, apoyado la candidatura a las primarias de Alberto Vallarino y, segundo, haber apoyado a la misma persona en su candidatura por otro partido a las elecciones presidenciales de 1999.

En la coalición dominante del Partido Panameñista los líderes locales formales no parecen tener mayor importancia, su papel se limita a meros animadores electorales que, en el mejor de los casos, recomiendan al Directorio Nacional los candidatos a cargos de elección popular.

Al margen de las instancias formales del partido, pueden identificarse actores externos que formaron parte de la coalición hasta mediados de 2006. García Díez (2001) identifica como un grupo importante a los líderes históricos y las familias históricas del partido, aquellos que pertenecieron al entorno más cercano de Arnulfo Arias Madrid. Indudablemente, por su importancia política, sobre todo cuando el partido se encuentra

en oposición, los legisladores también son un sector, si se quiere autónomo, de la coalición dominante panameñista, aunque los estatutos penden como espada de Damocles sobre sus cabezas.

La coalición dominante del Partido Panameñista mantuvo hasta las elecciones de 2004 un férreo control sobre las candidaturas –en gran medida los estatutos del partido así lo garantizaban– pero no sobre el financiamiento. Los *creyentes* nunca presionaron tanto como para que esa situación cambiara, ya que han profesado una fe casi ciega al recuerdo de Arnulfo y a quien logre personificar su ideario. Esa es la naturaleza de un partido personalista, de allí su nula institucionalización y su fuerte consolidación. Ha sido así, independientemente de que el Código Electoral obligase en 1999 a los partidos a realizar elecciones primarias para las postulaciones a presidente de la República y a vicepresidentes. Véase el siguiente cuadro.

Cuadro 2.2. Control de las zonas de incertidumbre en el Partido Panameñista (financiamiento y acceso a las candidaturas)

Zonas de incertidumbre	Características del partido
Financiamiento	No
Acceso a las candidaturas	Sí

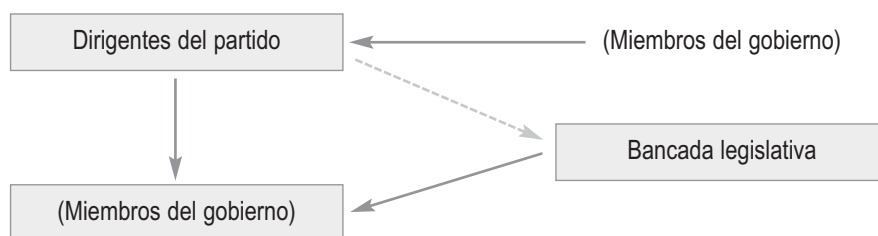
Fuente: Elaboración propia.

Fuera de la traumática relación que la coalición dominante del Partido Panameñista ha tenido con sus fracciones convertidas en facciones, en el partido se han agitado algunas tendencias: los llamados estrategas, que planifican las acciones políticas de la presidenta del partido; los denominados financistas, que representan a los grupos de poder económico dentro del partido y sufragan los gastos de funcionamiento; y el colectivo de mujeres del partido (García Díez, 2001). Estas tendencias han convivido dentro de la coalición dominante del partido durante los últimos diez años.

Como era de esperar, los altos dirigentes del partido han ocupado importantes puestos en el engranaje gubernamental durante el período 1990-1994 y el que va de 1999 hasta el presente. Eso evidencia la efectiva distribución de incentivos selectivos entre los miembros arribistas –según el término utilizado por Panebianco– del partido. Precisamente fue esa una de las razones que provocaron la salida del Partido Demócrata Cristiano del gobierno presidido por el arnulfista Guillermo Endara. Al inscribir el par-

tido en plena gestión de gobierno, la lucha por *espacios políticos* distanció a ambos partidos¹⁰. Asimismo, los *creyentes* del partido también obtienen su cuota de incentivos selectivos. Como ejemplo están los despidos de funcionarios públicos realizados por Guillermo Endara¹¹ y la ex presidenta de la República, la arnullfista Mireya Moscoso¹².

Figura 1. Mapa del poder organizativo en el Partido Panameñista (1990-2006)



No está de más decir que en un partido como el panameñista, hacer carrera política para un *creyente* es una tarea que se ha visto imposibilitada por la debilidad de sus estructuras intermedias y la difícil permeabilidad de la coalición dominante. Sin embargo, las exigencias de la competición electoral panameña, que durante ya casi quince años han garantizado la realización de elecciones libres, han ido modificando un poco la actitud de los dirigentes al respecto¹³ (García Díez, 2001). En ese sentido, los *creyentes* del partido ya no sólo son atraídos por medio del incentivo colectivo que brinda el recuerdo de Arnulfo Arias, sino que también tienen dentro de sus perspectivas la búsqueda de beneficios más tangibles.

¹⁰ Al iniciar el gobierno de Guillermo Endara, cinco miembros del Partido Demócrata Cristiano encabezaban ministerios. Al salir los democristianos del gobierno, fueron reemplazados por cuatro arnullfistas y un MOLIRENA. De igual manera sucedió en otras instituciones que dirigían miembros del PDC. Lo mismo sucedió en el gobierno de Mireya Moscoso, en donde, por ejemplo, el 64% de las carteras fueron ocupadas por miembros del partido. Véase diario *La Prensa*, 4 de septiembre de 1991 y diario *El Panamá América*, 7 de enero de 2003.

¹¹ La Federación Nacional de Empleados Públicos (FENASEP) acusó al presidente Endara de haber despedido a más de 25,000 funcionarios durante sus cinco años de gobierno. Relevante fue el caso del despido de 250 trabajadores estatales, que fue llevado hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos y obtuvo un fallo favorable, por lo cual el Estado panameño fue obligado a indemnizar a los afectados. Véase diario *La Prensa*, 1 de febrero de 2001.

¹² A un mes de haberse instalado el gobierno arnullfista de Mireya Moscoso, la FENASEP denunció el despido de 2,500 funcionarios. Véase diario *La Prensa*, 1 de octubre de 1999.

¹³ Las causas y efectos de este cambio podrían ser el aumento de la membresía del partido, de 117,000 en 1991 a más de 160,000 en 2001, y el notable aumento de sus apoyos electorales en las ciudades de Panamá y Colón en las elecciones de 1999.

Clasificación del Partido Panameñista

La génesis del panameñismo puede ser ubicada inequívocamente en la inflexión histórica de la revolución nacional popular. Según Ramos Jiménez (1995), durante esta etapa de la historia latinoamericana aparecieron nuevos actores políticos surgidos de las capas medias y de los obreros que se opondrían, mediante amplios movimientos de masas, a la dominación oligárquica y que tendrían, como una de sus particularidades, líderes carismáticos nacionalistas. A las observaciones de Ramos Jiménez no se escapa que estos movimientos políticos masivos fueron víctimas de golpes de Estado por parte de la oligarquía gobernante, la cual no estaba acostumbrada a enfrentar este tipo de oposición.

El panameñismo de Arnulfo Arias Madrid en su primera etapa, que va desde 1940 a 1968, fue un producto del *cleavage* estructural *oligarquía-masa* y del *cleavage* funcional *imperialismo-nación*. Se le puede ubicar dentro de la familia de los partidos populares. Los partidos de Arias son familiares del *getulismo* brasileño, del más tardío aprismo peruano y del peronismo argentino, aunque no se trata de partidos idénticos. Todos compartieron las reivindicaciones antioligárquicas y la movilización de masivos segmentos de las sociedades en que se agitaron. Algunos privilegiaron la noción de unidad nacional a la de la fuerza popular, tal como lo hizo el panameñismo. El aprismo y el *getulismo* invocaron a la masa rural, en tanto que el peronismo hizo lo propio con la masa sindical urbana. Ya hemos visto que el arraigado anticomunismo de Arias Madrid le impedía acercarse a los sindicatos, aunque su hábil manejo de las situaciones le permitió tener su principal fortaleza en las masas urbanas de trabajadores, invocando valores nacionalistas relacionados con la tradición rural panameña.

Durante su primera etapa, el proyecto panameñista supeditaba las cuestiones inmediatas a los objetivos más importantes que delineaba la doctrina de Arias Madrid. Los partidos de Arnulfo no eran organizaciones ideológicas propiamente dichas, no profesaban el socialismo ni el comunismo ni el liberalismo, pero sí pretendían tener una doctrina que, aunque de difícil concreción, sí valía vagamente como orientación a sus miembros. Según la tipología de Ramos Jiménez (1995), estas características hacen posible ubicar, en el aspecto de sus proyectos políticos, a los partidos de Arias Madrid, antes de 1968, como *partidos estratégicos*.

Más difícil es ubicarlos dentro de la tipología de las organizaciones, aunque ciertamente el autor advierte que muy difícilmente los partidos entran inequívocamente en estos tipos. Los tempranos partidos panameñistas funcionaban principalmente como partidos

de notables, aunque es factible pensar que en alguna medida se tomaba en cuenta las preferencias de los simpatizantes, sobre todo si la organización mediadora, con sus militantes, era casi inexistente. Esto último les acercaría a ser partidos de masas, no de militantes.

Teniendo en cuenta ambas tipologías, se obtiene la clasificación de los partidos panameñistas de Arias Madrid anteriores al régimen autoritario. Estaríamos hablando de partidos de masas estratégicos, que comparten clasificación con el Partido Justicialista de Juan Domingo Perón, en Argentina, el APRA de Alan García, en Perú y el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Paz Estensoro, en Bolivia.

Posterior al golpe de Estado militar de 1968, el panameñismo de Arnulfo Arias Madrid pasó a integrar y liderar las coaliciones que se opusieron al régimen autoritario panameño. En cuanto al proyecto, asumir como elemento central del discurso *panameñista* el antimilitarismo —en detrimento del discurso nacionalista, del cual se había adueñado el régimen militar por medio de la reivindicación de la soberanía panameña en la Zona del Canal— fue delineando expectativas a mediano plazo que dependían del derrocamiento del régimen vigente y de la reapertura de la competición electoral. En principio, la organización del partido debía adecuarse a los nuevos objetivos de índole electoral, pero en este caso el modelo originario pesa mucho y determina la casi inexistencia de estructuras organizativas funcionales. Sin embargo, lo poco con que se contaba se adaptó a este nuevo objetivo a mediano plazo, haciendo posible clasificar al panameñismo de la década de los ochenta como un *partido de electores táctico*.

Al reanudarse la competición electoral y haber sido instalado en el poder por el ejército estadounidense, el proyecto arnulfista —ya sin Arnulfo Arias Madrid— tipifica al Partido Arnulfista como un partido oficial, en el que el mantenimiento del *statu quo* obliga a que el proyecto se vaya adaptando a las diversas coyunturas que presenta el sistema político. Bajo estas circunstancias, salvaguardar las posiciones adquiridas deja en segundo plano las consideraciones doctrinales.

En el caso del arnulfismo en el poder desde 1990 hasta 1994, el surgimiento del *cleavage Estado-mercado* le lleva a dar un giro programático, no dudando en ubicarse del lado del mercado con tal de mantener la simpatía de quienes le habían colocado en el gobierno.

La “Estrategia nacional para el desarrollo y la modernización de la economía” del Ministerio de Planificación y Política Económica (1991) identificó como el principal

problema de la economía panameña la excesiva intervención estatal, lo cual iba en detrimento de una economía de libre mercado. Los objetivos de crecimiento económico y aumento de los niveles de empleo y productividad serían conseguidos mediante la privatización de empresas y servicios públicos, la apertura de mercados y la flexibilización laboral (MIPPE, 1991). Los esfuerzos del gobierno estuvieron dirigidos a cumplir con esos objetivos, pero la situación política le llevó a tener escaso éxito¹⁴. En cambio, le fue mejor con la política arancelaria, la cual es potestad constitucional del Órgano Ejecutivo, logrando bajar el impuesto de importación de muchos productos que estaba sobre el 60% a un 20%¹⁵, entre otras providencias similares.

Durante el período gubernamental 1999-2004, el gobernante Partido Arnulfista no varió significativamente sus políticas socioeconómicas. Así lo reflejó el nombre de su plan económico, el “Plan actualizado de desarrollo económico, social y financiero con inversión en capital humano”. En la práctica, se priorizó la apertura comercial y de las relaciones sociales de mercado. Igualmente, se planteó apoyar al agro mediante el “Programa de reconversión tecnológica”, que buscaba hacerlo más competitivo ante la apertura de los mercados panameños.

La clasificación del Partido Arnulfista, hoy Partido Panameñista, depende de si ha estado o no en el poder. Desde el punto de vista organizativo, el partido intenta darle primacía al *marketing* electoral, es decir, se trata de un *partido de electores* en donde la fuerza organizativa debe traducirse en éxitos electorales. Pero también, gracias a la impronta de su modelo originario, tiene fuertes rasgos de los *partidos de notables* en donde no se consultan las decisiones a los militantes.

Por su parte, el proyecto ha oscilado entre el pragmatismo y el oficialismo, según las tipologías de Ramos Jiménez (1995). Salta a la vista que entre los proyectos pragmáticos, tácticos y oficiales no hay mayor diferencia, salvo la que analíticamente podría resultar útil. Siendo así, se puede clasificar al panameñismo como un *partido de notables tácticos*, en donde los elementos de *marketing* electoral, propiciados por la realización de elecciones libres, tienen un gran peso. Véase el cuadro 2.3 que aparece a continuación.

¹⁴ La única privatización importante realizada en el período 1990-1994 fue la de la Empresa Estatal de Cemento Bayano, por un monto de 59.66 millones de dólares. Las otras cinco logradas sumaron poco más de quince millones de dólares. Véase www.mef.gob.pa/proprivat.

¹⁵ Véase Gaceta Oficial de 1 de agosto de 1991; de 6 de noviembre de 1991; de 22 de junio de 1992; de 22 de julio de 1992; de 22 de agosto de 1992; de 15 de septiembre de 1992; de 11 de febrero de 1993; de 26 de febrero de 1993.

Cuadro 2.3. Clasificación del Partido Panameñista

Período	Inflexión histórica	Cleavage		Clasificación
		Estructural	Funcional	
1940-1968	Revolución nacional popular	Oligarquía-masa	Imperialismo-nación	Masas estratégico
1969-1989	Revolución democrática	Estado-mercado	Autoritarismo-democracia	Electores tácticos
1990-2004	Revolución democrática	Estado-mercado	Autoritarismo-democracia	Notables tácticos

Fuente: Elaboración propia.

2.3 Partido Revolucionario Democrático

Modelo originario del Partido Revolucionario Democrático

La firma de los Tratados Torrijos-Carter llevaba implícita la obligación del gobierno autoritario militar panameño de ir liberalizando el régimen político hasta convertirlo en una poliarquía. Como parte de la estrategia liberalizadora de los militares, fue fundado oficialmente en octubre de 1979 el Partido Revolucionario Democrático (PRD). El patrocinio de una organización externa nacional, como rasgo fundamental en el modelo originario del Partido Revolucionario Democrático, será confirmado una y otra vez durante toda la década de los ochenta.

Tras diez años de proscripción de los partidos políticos y su legalización, el cinco de octubre de 1978, mediante la Ley 18, el Partido Revolucionario Democrático era el llamado a heredar el liderazgo y rol arbitral de Torrijos entre los intereses que confluían en el bloque de poder, en el contexto de la liberalización y el eventual régimen poliárquico. Eso sí, pretendían jugar con ventaja ya que el proyecto consistía en erigir un sistema de partidos no competitivo del tipo hegemónico pragmático¹⁶, el cual sería encabezado por un Partido Revolucionario Democrático que compartiría el espectro político con una serie de pequeños partidos periféricos de *segunda clase*, al mejor estilo del PRI mexicano durante la segunda mitad del siglo XX (García Díez, 2001; Leis, 1984). De tal guisa, el nuevo parti-

¹⁶ Según Sartori (2000), en estos sistemas no hay competencia real por el poder, se permite que existan otros partidos que no compiten en términos antagonísticos ni en igualdad de condiciones y no hay alternancia porque ni siquiera se contempla esa posibilidad. El partido hegemónico se queda en el poder guste o no.

do oficialista contó con todas las ventajas materiales, financieras y simbólicas que le podía dar su patrocinador castrense. El Partido Revolucionario Democrático también podía presumir de padrino externo internacional, pues desde sus comienzos entra en la órbita de la Internacional Socialista, a la cual accede inicialmente como observador.

Las nociones corporativistas del régimen militar se reprodujeron en el nuevo partido, dando una importante participación y cuota de poder a las capas medias, a los burócratas y a los trabajadores organizados. El espacio partidista era compartido también por las elites de sectores financieros e industriales de la economía panameña (Gandásegui, 1998; Leis, 1984). Esta concepción del Partido Revolucionario Democrático era cobijada por la Guardia Nacional y muy especialmente por Torrijos.

El perfil político del Partido Revolucionario Democrático se completaba al adoptar el discurso nacionalista, izquierdizante, antioligárquico y antiyanqui –teniendo como eje simbólico el perfeccionamiento de la soberanía panameña mediante la recuperación del Canal de Panamá y sus áreas adyacentes– que habían utilizado los militares para legitimarse durante toda la década de los setenta. El malabarismo doctrinal llegaba a su máxima expresión al tener que combinar esas mentalidades distintivas con el cumplimiento de su nuevo rol regional después de lograr la firma de los Tratados Torrijos-Carter, ajustándose a las necesidades de la doctrina de seguridad nacional estadounidense. La tarea de conciliar, en medio de un régimen autoritario militar en proceso de liberalización, los intereses obreros, campesinos, estudiantiles, profesionales, empresariales y estadounidenses, no era tarea fácil.

En septiembre de 1980 se realizó la primera competición electoral en la que participó el Partido Revolucionario Democrático. Se trató de una elección parcial en la que se escogió un tercio de los miembros del Consejo Legislativo. A simple vista pareció que los *perredistas* arrasaron en esas elecciones al obtener el 40% de los votos, que les valieron para obtener 12 de los 19 escaños en liza. Aunque, si se tiene en cuenta que los partidos de oposición venían de diez años de desmovilización y que la principal fuerza de oposición al régimen, los *panameñistas* de Arnulfo Arias, no participó en las elecciones, se puede llegar a la conclusión de que los resultados no fueron tan alentadores como al principio parecían.

Inesperadamente, en julio de 1981 murió Omar Torrijos Herrera. Hasta ese momento el Partido Revolucionario Democrático había disfrutado del apoyo carismático que el militar brindó a la organización del partido, aunque aquí hay que puntualizar algunas cosas. Panebianco (1990) es claro al decir que el carácter carismático de un partido no se refiere al carisma de situación que adquieren algunos individuos en medio de circunstancias de

malestar, sino al atractivo de un líder definido por los rasgos mesiánicos de su personalidad. En ese sentido, el presunto carisma de Omar Torrijos debe ser valorado en su justa medida. A finales de la década de los sesenta e inicios de los setenta, existía entre los panameños y panameñas un doble malestar: la descomposición de los partidos y del sistema de partidos y las consecuencias de los hechos ocurridos el 9 de enero de 1964, relacionados con el reconocimiento de la soberanía panameña sobre la Zona del Canal. En medio de un muy limitado pluralismo político, apoyado por el aparato represivo del Estado y ayudado por las exageradas prerrogativas que le otorgaba la Constitución de 1972 como Jefe de Gobierno¹⁷, no es raro que a Torrijos se le percibiera como la personificación de los intereses populares y, en última instancia, nacionales. Esas circunstancias crearon la ilusión de un carisma sobre el cual es normal que al menos haya dudas razonables.

Que el carisma de Torrijos Herrera sea académicamente dudoso no impidió que sus seguidores le reconocieran como un gran líder de características irrepetibles. La impronta del militar se siente en el Partido Revolucionario Democrático hasta el día de hoy y continúa brindándole al partido importantes réditos electorales, pareciéndose en ese sentido al Partido Panameñista, hasta 2004. Más adelante, en los párrafos dedicados al control de las zonas de incertidumbre en el Partido Revolucionario Democrático, veremos como no coincide la imagen que los *perredistas* tienen de sí mismos y la que fuera del partido tienen de ellos. En parte, esa discrepancia es atribuible a la muy diferente importancia que tiene Torrijos para los miembros del Partido Revolucionario Democrático y para los electores.

La muerte del militar golpista debilitó al Partido Revolucionario Democrático. La herencia de la figura pseudo carismática de Torrijos les fue disputada y parcialmente arrebatada por el nuevo comandante de la Guardia Nacional, Rubén Darío Paredes, quien no dudó en incorporar nuevos grupos al bloque dominante autoritario que obligaron al Partido Revolucionario Democrático a compartir los espacios políticos previamente adquiridos¹⁸. Asimismo, el régimen militar y el Partido Revolucionario Democrático se movieron un

¹⁷ En el artículo final de la Constitución de 1972, a título de disposición transitoria, se reconocía a Omar Torrijos como líder máximo de la *revolución* panameña, otorgándosele por un periodo de seis años las atribuciones de: coordinar la administración pública, nombrar y separar libremente a los ministros y a los miembros de la comisión de legislación, nombrar al contralor y al subcontralor, nombrar a los directores de las instituciones autónomas, nombrar al procurador general de la nación, nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, celebrar contratos y negociar empréstitos y dirigir las relaciones exteriores.

¹⁸ Paredes obligó al entonces presidente, Aristides Royo, a que renunciara al cargo en beneficio del vicepresidente Ricardo De la Espriella. A su vez, *recomendó* renunciar al procurador general de la Nación, al contralor de la República, a los ministros y viceministros de Estado, a todos los directores de entidades autónomas, a gobernadores, alcaldes, cónsules y embajadores. Asimismo, ordenó la remoción de los magistrados del Tribunal Electoral, para que uno fuera candidato de la oposición, y la renuncia de la totalidad de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

poco más a la derecha del espectro ideológico con tal de captar las simpatías de nuevos electores y, en medio de su nueva relación, complacer a los Estados Unidos (Araúz y Pizzurno, 1996; Gandásegui, 1998). La debilidad del partido y la vorágine en el régimen militar causadas por la muerte de Torrijos tuvieron consecuencias en el desenvolvimiento electoral del Partido Revolucionario Democrático en las elecciones generales de 1984.

A pesar de ser el partido mejor organizado del bloque dominante, razón por la que encabezó la alianza oficialista Unión Nacional Democrática (UNADE)¹⁹, a los *perredistas* les fue impuesta la candidatura presidencial de un individuo que ni siquiera era uno de sus miembros. El candidato e inesperado nuevo heredero del simbolismo *torrijista*, Nicolás Ardito Barletta, fue una imposición al Partido Revolucionario Democrático proveniente de los cuarteles y surgida de los intereses financieros transnacionales panameños, con el visto bueno de los Estados Unidos.

La candidatura de los militares y su brazo civil partidista no entusiasmó suficientemente al electorado, lo cual no impidió que los militares y el Partido Revolucionario Democrático se mantuvieran en el poder mediante la realización de un fraude electoral. A pesar de los traspies del partido en medio de una situación política caldeada, el uso del Estado con el fin de fortalecer las relaciones clientelistas con el electorado le fue granjeando apoyos estables en todos los estratos de la sociedad panameña²⁰.

Como brazo civil de los militares, el Partido Revolucionario Democrático compartió todas las desventuras del régimen militar en la segunda mitad de la década de los ochenta. Durante esos años el modelo económico planteado por el régimen autoritario mostraba claros síntomas de agotamiento. El gobierno malamente lidiaba con una crisis fiscal agravada por una deuda externa de 3,800 millones de dólares —la más alta per cápita de Latinoamérica en esos momentos—, lo cual representaba el 75% del producto interno bruto panameño. El desempleo había rebasado el 10% de la población económicamente activa y casi el 40% de las familias eran pobres. Por si fuera poco, la participación del Centro Bancario Internacional panameño en el mercado financiero mundial había bajado sensiblemente.

La complicada situación económica socavó la eficacia decisoria²¹ del régimen autoritario militar del cual el Partido Revolucionario Democrático era parte integral. La fórmu-

¹⁹ El Partido Revolucionario Democrático fue acompañado por cinco partidos más que aportaron a la alianza 125,026 de los 300,748 votos obtenidos.

²⁰ Por ejemplo, sólo entre 1970 y 1980 la planilla gubernamental había pasado de 25,000 a 125,000 empleados.

²¹ Según Morlino (1985), los procesos fundamentales de cualquier régimen son tres: la legitimidad, la movilización política y la eficacia decisoria. En los regímenes autoritarios el principal proceso, incluso capaz de quebrarlos si falla, es el de la eficacia decisoria.

la para superar el bajón económico pasaba por disminuir el gasto público, lo cual se traducía en reducir la cantidad de funcionarios, privatizar empresas públicas y flexibilizar las relaciones laborales. Evidentemente, estas medidas afectaban directamente a la base popular del régimen y al Partido Revolucionario Democrático, por lo cual las movilizaciones populares no se hicieron esperar. Los Tratados Torrijos-Carter habían sido conseguidos y Torrijos estaba muerto, así que la legitimidad difusa²² que al régimen le brindaba su liderazgo en la lucha por la recuperación del canal y sus zonas adyacentes, era más difícil de lograr.

En septiembre de 1985, en medio de una grave crisis política provocada por las medidas de ajuste económico y el asesinato en Costa Rica del guerrillero panameño Hugo Spadafora, las Fuerzas de Defensa obligaron a renunciar al presidente Ardito Barletta. Fue en ese preciso momento cuando el régimen autoritario panameño cruzó el umbral crítico que le llevó a la quiebra. De allí en adelante se sucedieron una serie de acontecimientos que iban desde la asfixia económica del régimen panameño por parte del gobierno estadounidense y su expulsión de la Internacional Socialista, hasta la continua movilización conflictiva de casi todos los sectores de la vida nacional. En ese contexto, el Partido Revolucionario Democrático afrontó las elecciones de 1989.

El Partido Revolucionario Democrático era la cara electoral de un régimen que había perdido totalmente su legitimidad y que veía en las elecciones su única oportunidad de recomposición. Competían contra los mismos partidos que habían sido víctimas del fraude de 1984²³, arropados por la beligerante Cruzada Civilista²⁴ y el gobierno de los Estados Unidos (Beluche, 1998; Cambra, 1999; Gandásegui, 1998). Postuló a la presidencia al empresario Carlos Duque, quien fue acompañado en las vicepresidencias por un miembro del Partido Laborista (PALA) y otro del Partido Liberal Republicano (LIBRE).

²² En los sistemas políticos hay dos tipos de legitimidad: la específica y la difusa. La primera depende de la relación entre las necesidades satisfechas y el número de necesidades existentes, ya sean materiales o simbólicas. La legitimidad difusa es el resultado de una confianza genérica por la presencia de líderes carismáticos, la adhesión a ideologías legitimantes y la larga tradición de instituciones que se convierten en motivo de orgullo nacional. Para profundizar teóricamente en estos conceptos véase Morlino (1985) y para una exhaustiva aplicación al caso panameño véase Brown Araúz (2002b).

²³ Los candidatos del panameñismo de Arnulfo Arias fueron postulados por el Partido Liberal Auténtico, incluyendo al candidato presidencial.

²⁴ La Cruzada Civilista fue el movimiento de carácter ofensivo y conflictivo que lideró el sector desgajado del bloque dominante en contra del régimen autoritario y del que también formaban parte organizaciones cívicas, profesionales, docentes, religiosas y de trabajadores. La Cruzada Civilista logró el apoyo de la mayoría de la ciudadanía mediante un discurso centrado en la recuperación de la democracia.

Según datos extraoficiales (Gandáségui, 1998), la Alianza Democrática de Oposición Civilista (ADOC) obtuvo 354,445 votos que superaron claramente los 122,393 votos de la oficialista Coalición para la Liberación Nacional (COLINA). Mas la apabullante diferencia de votos no fue suficiente para que el Partido Revolucionario Democrático y los militares panameños desistieran de mantenerse en el poder. Argumentando que hubo demasiados observadores internacionales que no fueron invitados por el Tribunal Electoral y obstruyeron los comicios, el bloque dominante fraguó otro fraude que le otorgó la victoria al candidato *perredista*.

La insostenible situación económica, social y política del país llevó a que Estados Unidos invadiera Panamá el 20 de diciembre de 1989. El ataque militar expulsó del poder político al régimen autoritario militar instaurado veintiún años antes. La expulsión incluyó al Partido Revolucionario Democrático. Al ser instaurada la poliarquía panameña se encontró por primera vez ejerciendo de oposición política, a pesar de no haber ganado nunca ninguna elección presidencial. Desempeñaría su nuevo rol sumido en el desprestigio y con la moral encogida, contando solamente con seis legisladores que, tras la realización de elecciones parciales, se convertirían en once.

Al analizar el modelo originario del Partido Revolucionario Democrático salta a la vista la existencia de una organización externa dentro de las fronteras nacionales que patrocinó el nacimiento del partido y que era la fuente de legitimidad de sus dirigentes. Ejemplar resulta el episodio de 1984, en el que le fue impuesto por los militares un candidato ajeno al partido, previo desfile de los aspirantes *perredistas* a la presidencia por los cuarteles intentando hacerse con el favor de los uniformados. Indudablemente el modelo originario del Partido Revolucionario Democrático le caracteriza como una organización de legitimación externa. No se puede obviar la presencia de la Internacional Socialista como patrocinadora del partido. Según Panebianco (1990), el efecto que sobre la institucionalización de los partidos tienen los patrocinadores extranjeros es positivo, aunque todo indica que el patrocinador externo nacional tuvo más peso en este caso.

Al organizarse el partido desde los centros de poder gubernamentales, es posible afirmar que se hizo mediante penetración territorial. Indudablemente el Partido Revolucionario Democrático no fue producto de la asociación de distintas organizaciones provenientes de las regiones del país ni de diversos sectores sociales. Su organización se realizó, como se dice, de arriba hacia abajo, ayudado convenientemente con todos los recursos que el Estado podía brindarle.

En los párrafos anteriores fue puesto en entredicho el carácter carismático de la formación del partido. Ciertamente había rasgos de carisma en Omar Torrijos, pero su naturaleza se ajusta más a un carisma de situación que al carisma propiamente dicho. Sin embargo, no se puede negar que esa ilusión carismática ayudó a la organización del Partido Revolucionario Democrático y marcó su huella en éste, aunque su bajo grado de institucionalización es más un efecto de su patrocinio externo nacional que de la presencia de un líder carismático. Además, hay que tener en cuenta que Torrijos no convivió mucho tiempo con el partido, ya que murió dos años después de su fundación.

Resumiendo, el Partido Revolucionario Democrático tiene a su favor el carácter centralista de su creación y el patrocinio externo de la Internacional Socialista. Hay ciertos rasgos carismáticos presentes, aunque no son definitivos. Gran importancia tiene la presencia del cuerpo armado como gestor y patrocinador del partido, lo cual prácticamente anuló cualquier margen de independencia de sus líderes durante su convivencia en el régimen autoritario. Siendo así, el Partido Revolucionario Democrático puede ser caracterizado como un partido primordialmente de *institucionalización débil*, aunque el aprovechamiento de la defenestración de las Fuerzas de Defensa a manos del ejército estadounidense podía potenciar favorablemente las otras tres características. De hecho, durante la primera mitad de los noventa, fue eso lo que sucedió y el partido se convirtió en uno de *institucionalización fuerte*. Véase el cuadro 2.4.

Cuadro 2.4. Modelo originario del Partido Revolucionario Democrático

Factores del modelo	Características del partido
Sentido del proceso organizativo.	Por penetración territorial.
Presencia de organización externa nacional.	Sí, la Guardia Nacional hasta 1989.
Presencia de organización externa internacional.	Sí, aunque con poca importancia.
Presencia de liderazgo carismático.	No, hubo carisma de situación primigenio.
Institucionalización.	Débil hasta 1989 y más fuerte a partir de 1990.

Fuente: Elaboración propia.

Control de las zonas de incertidumbre (acceso a las candidaturas y control de la financiación) en el Partido Revolucionario Democrático

El Partido Revolucionario Democrático fue originalmente organizado de manera que reprodujese las nociones corporativistas que existían en el régimen autoritario que le arropaba. Siendo así, el partido fue concebido como una gran estructura burocrática similar a la que exhibían los partidos de masas socialistas. La diferencia estribaba en que los miembros del partido no le mantenían por medio de sus cuotas, sino que la organización era la estructura que sostenía las relaciones de intercambio que sustentaban al régimen.

Durante su fase autoritaria, el Partido Revolucionario Democrático desplegaba una compleja estructura organizativa en la que había un Comité Ejecutivo Nacional que coordinaba las tareas de cuatro Grupos de Trabajo y Apoyo. Esos grupos contaban con 107 asistentes, 330 monitores, 2,525 supervisores y 8,000 promotores. Cada uno de esos promotores supervisaba a veinte miembros del partido, lo cual aseguraba la cohesión organizativa de los 160,000 miembros que a inicios de los ochenta tenía aproximadamente el partido. La estrategia electoral del partido se completaba con el compromiso de cada afiliado de conseguir dos votos además del suyo propio (García Díez, 2001). La estructura vertical y altamente jerarquizada era completada con estructuras horizontales conocidas como *frentes de masas*, hoy reconocidos estatutariamente como *frentes sectoriales*. Esos estaban y están compuestos separadamente por miembros de distintos estratos y grupos sociales como los profesionales, los empresarios, los jóvenes, los trabajadores, los educadores, los transportistas, las mujeres y los agricultores.

Al ser reestructurado el partido después de la invasión estadounidense, los núcleos de base, piedra angular de la organización en la época autoritaria, abren paso a una nueva estructura apoyada en la división territorial del país que tiene como base los corregimientos. Aún así, el partido mantiene una estructura organizativa bastante compleja, aunque ahora los canales para la participación popular son más limitados.

El partido posee tres organismos nacionales directivos: el Congreso Nacional, el Directorio Nacional y el Comité Ejecutivo Nacional. Hay otros cuatro organismos nacionales: el Tribunal de Honor y Disciplina, el Consejo Directivo Nacional, las distintas bancadas del partido (legisladores, miembros del Parlamento Centroamericano, representantes de corregimiento, alcaldes y constituyentes de 1972) y los Frentes Sectoriales.

Se reconoce al Congreso Nacional como la máxima autoridad del partido, el cual se reúne en sesión ordinaria cada cinco años y se puede reunir extraordinariamente por convocatoria del Directorio Nacional o mediante la solicitud de, al menos, el 25% de los miembros del partido o del 30% de los delegados al Congreso. El Congreso Nacional tiene entre sus atribuciones adoptar los principios doctrinales y la política nacional del partido, elegir los miembros del Directorio Nacional y del Comité Ejecutivo Nacional, elegir al fiscal y a los miembros del Tribunal de Honor y Disciplina y decidir la fusión partidaria.

El Directorio Nacional es el máximo organismo del partido durante los recesos del Congreso Nacional. Se reúne cada doce meses y lo componen los miembros del Comité Ejecutivo Nacional más trescientos miembros que representan proporcionalmente a todos los sectores que conforman el partido. El Directorio Nacional es responsable de establecer la línea estratégica según los lineamientos del Congreso Nacional, determinar el número de miembros que conformarán el Congreso Nacional, decidir sobre alianzas electorales, presentar al Tribunal de Honor y Disciplina solicitudes de investigación o denuncias contra miembros del partido, aprobar el plan de gobierno y el plan electoral del partido y elegir a los candidatos que se postularán al Parlamento Centroamericano.

El organismo ejecutivo superior del partido es el Comité Ejecutivo Nacional (CEN). Consta de un presidente del partido, dos vicepresidentes, un secretario general y cinco subsecretarios generales. En esta instancia se proponen los reglamentos del partido, se administran las finanzas y el patrimonio del partido, se autorizan los gastos extraordinarios, se convoca a las distintas bancadas del partido, se propone la creación de secretarías, se denuncia o se solicita al Tribunal de Honor y Disciplina la investigación de miembros del partido y se convoca a elecciones primarias. La figura principal del CEN es el secretario general que tiene potestad para representar legalmente al partido, proponer los coordinadores de los frentes sectoriales, convocar reuniones extraordinarias del CEN y dirigir los frentes sectoriales y secretarías nacionales. Estas últimas son órganos de trabajo (catorce en total) de carácter auxiliar supeditados al CEN. Las cuales las principales son: organización, finanzas y administración, asuntos electorales y movilización, prensa y propaganda y asuntos legales.

Entre los organismos nacionales no directivos merece especial mención el Consejo Directivo Nacional, un órgano permanente de consulta responsable de la planeación y evaluación política. Forman parte de este órgano los miembros del CEN y los presidentes de las veinte áreas de organización del partido, las cuales coinciden con los circuitos electorales, más los secretarios generales de los frentes de la juventud y femenino.

El Comité Directivo Nacional coordina las acciones con las bancadas del partido, ratifica a los miembros de la Comisión Nacional de Elecciones Primarias, decide sobre alianzas políticas temporales y reglamenta todas las instancias del partido y las elecciones primarias.

Hay cuatro órganos del partido del área de organización y distrito: la asamblea de área de organización y su directiva, la asamblea de distrito y su directiva, la asamblea de corregimiento y su directiva y la directiva de estructura de trabajo comunitario. Las áreas de organización coinciden con las circunscripciones electorales, obviando la división política del país. Cada área de organización inferior escoge a los miembros que participarán en la superior.

Como organismo reconocido por los estatutos, la bancada legislativa funciona según el reglamento que elabore el Comité Directivo Nacional y recibe por parte del CEN los proyectos legislativos propuestos por las instancias del partido. Asimismo, debe presentar ante el CEN los anteproyectos surgidos por su propia iniciativa. Se estipula que la bancada funcionará en estrecha colaboración con el CEN y el Comité Directivo Nacional. Los legisladores tienen solamente derecho a voz en el Congreso Nacional y el Directorio Nacional, aunque nada les impide formar parte de las instancias directivas del partido. Los estatutos del Partido Revolucionario Democrático comprometen a cualquier elegido a cargo de elección popular por el partido a asumir las directrices del partido emanadas de sus organismos directivos. Sobre esa premisa descansa la potestad de revocar el mandato a cualquiera de sus representantes si renuncian al partido, incurren en alguna causal de expulsión del partido, actúan en la Asamblea Legislativa contra la voluntad y decisiones del partido o violan el reglamento de la bancada legislativa.

Como se ha visto a través de este sucinto recorrido por la estructura orgánica del Partido Revolucionario Democrático, éste puede presumir de una estructura amplia, compleja y con una sensata batería de contrapesos que le convierten en un partido razonablemente democrático.

Panbianco (1990) identifica las derrotas electorales como un posible desencadenante del cambio de coalición dominante en los partidos. Según dice, a la derrota le sigue la suplantación de las personas que componen el grupo dirigente. En la tercera fase son reformuladas las reglas que rigen la competición interna, se retoca la estructura organizativa (con el fin de debilitar las instancias en donde estaban los viejos dirigentes) y se redefinen los objetivos oficiales del partido, con tal de legitimar al nuevo aparato dirigente frente a la masa de *creyentes*. En el Partido Revolucionario Democrático hubo cambio de coalición dominante a partir de 1998 y cumplió paso a paso con el patrón descrito.

Cuadro 2.5. Control de las zonas de incertidumbre en el Partido Revolucionario Democrático 1990-1998 (financiamiento y acceso a las candidaturas)

Zonas de incertidumbre	Características del partido
Financiamiento	No
Acceso a las candidaturas	Sí

Fuente: Elaboración propia.

La coalición dominante que rescató al Partido Revolucionario Democrático de las cenizas dejadas por la invasión estadounidense, emprendió la difícil labor de evitar cualquier influencia o control externo que pretendieran ejercer sobre el partido los militares ahora fuera del poder. Ese era el primer escollo que debía superar la nueva estructura dirigente si quería institucionalizar al partido. Lo más complejo de la tarea era presentar a los *creyentes* un partido identificado con el *torrijismo*, sin que éstos y el resto de la población les relacionara axiomáticamente con los abusos cometidos durante el régimen autoritario. No ayudaba mucho el hecho de que inevitablemente los dirigentes y legisladores del partido hubieran estado relacionados estrechamente con los militares durante el período autoritario, algunos de ellos hasta el último respiro del régimen. Empero, eliminaron cualquier vestigio de patrocinio y control por organización externa nacional alguna, lo cual mejoró notablemente la fortaleza institucional del partido.

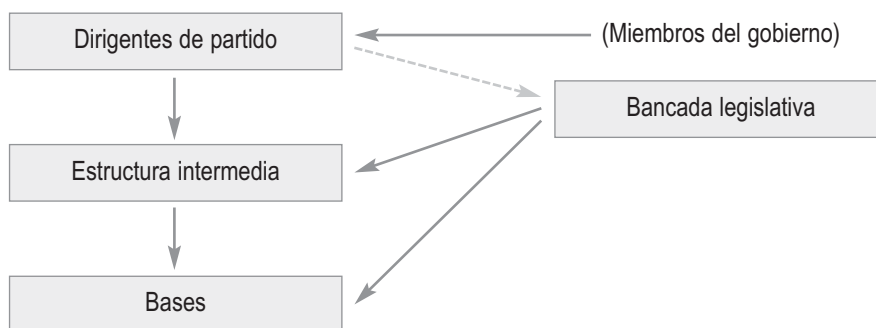
La nueva coalición se estructuró dándole mayor importancia al Frente Empresarial en detrimento de los Frentes Obrero y Campesino. Readaptaron al partido a la nueva realidad poliárquica suprimiendo los núcleos de base y organizándose con base en criterios electorales. La simbiosis entre la nueva dirigencia y el Frente Empresarial le permitió un mejor control sobre las finanzas centrales del partido, además de tener estatutariamente mucha influencia sobre las candidaturas que el partido presentaría en 1994.

Los miembros y simpatizantes del Partido Revolucionario Democrático vieron reducidos sus espacios de influencia, pero la política económica neoliberal del gobierno *arnulfista* les aferró a lo poco que quedaba de sus incentivos simbólicos *torrijistas* y mantuvo sus lealtades hacia el partido, con la esperanza de que, al ganar las elecciones de 1994, la distribución de incentivos selectivos les trajera días mejores.

Al ganar el Partido Revolucionario Democrático las elecciones de 1994, el control de la coalición dominante sobre las zonas de incertidumbre y su cohesión fue aún mayor. Los altos dirigentes del partido pertenecían íntegramente al Órgano Ejecutivo, excepto el presidente del partido que ocupaba la presidencia del Órgano Legislativo. Obviamente, se repartieron incentivos selectivos entre los arribistas, pero los *creyentes* no fueron muy beneficiados en el reparto ya que el nuevo gobierno se adscribió sin ambages a la ola neoliberal y se comprometió a reducir el tamaño del Estado, realizando privatizaciones de empresas públicas y reduciendo la plantilla gubernamental. Figuras emblemáticas de los *creyentes*, acostumbradas al acceso casi directo a los dirigentes del partido y al clientelismo autoritario, renunciaron al Partido Revolucionario Democrático. Sin embargo, el partido seguía creciendo espectacularmente, llegando a tener casi 400,000 adherentes –prácticamente un tercio del electorado de un país con siete partidos– que se mantienen en su gran mayoría hasta hoy.

Paradójicamente, los *creyentes* del Partido Revolucionario Democrático siguen ubicando a su partido en el centro izquierda del espectro ideológico, algo que difiere mucho de la visión que externamente se tiene de ellos, ubicándoles muy a la derecha²⁵ (Marenghi, 2001). La llamada doctrina *torrijista* sigue siendo muy importante para los miembros del partido, independientemente de que realmente la sigan practicando. Eso les cohesiona y les ayuda a mantener con bastante estabilidad las lealtades electorales del partido. Pero fuera de éste fue un poco más difícil, pues no fue hasta 2004 que lograron apelar exitosamente a nuevos votantes.

Figura 2. Mapa del poder organizativo en el Partido Revolucionario Democrático (1990-1998)



²⁵ En una escala que va de 1 a 10, donde 1 es igual a izquierda y 10 es igual a derecha, los miembros del Partido Revolucionario Democrático se ubican a sí mismos en el 4.10 y los miembros de otros partidos les ubican en el 7.33. Los miembros del PA se ubican en el 5.17, otros partidos les ubican en el 5.30.

La figura 2 ilustra el mapa de poder de la coalición dominante que rescató al Partido Revolucionario Democrático después de la invasión estadounidense. Los dirigentes del partido mantenían una efectiva relación de subordinación con los mandos medios y los *creyentes* del partido. A su vez tenían un control mediano sobre la bancada legislativa (por eso la flecha es punteada), ya que monopolizaban el acceso a las candidaturas, mas no el financiamiento de éstas. Los legisladores tenían acceso directo a los miembros del partido, independientemente de sus dirigentes, y las acciones del partido estaban supe-ditadas a las necesidades del gobierno, ya que después de ganar las elecciones los más altos representantes de ambos espacios coincidían.

En agosto de 1998 el entonces presidente de la República y secretario general del Partido Revolucionario Democrático, Ernesto Pérez Balladares, sometió a referéndum la propuesta de un cambio constitucional cuyo principal objetivo era permitir la reelección inmediata de los presidentes, incluyéndole a él. La propuesta de Pérez Balladares perdió el referéndum, lo cual derrumbó a la coalición dominante de su partido.

Al realizarse las primarias para las elecciones de 1999 surgió como candidato presidencial por el partido Martín Torrijos Espino, quien, a pesar de haber ocupado una alta posición en el gobierno de Pérez Balladares, trajo consigo nuevos elementos a la coalición dominante. Torrijos Espino perdió las elecciones, de lo cual no se le culpó a él sino al aparato dirigente. Ese fue el último aldabonazo necesario para modificar definitivamente la coalición dominante del Partido Revolucionario Democrático en la Convención de agosto de 1999. Según Panebianco (1990), un buen indicador del cambio de coalición es el crecimiento de algunas instancias del partido. En el Partido Revolucionario Democrático, con la válida excusa de que el partido había crecido mucho, fue ampliado el Comité Ejecutivo Nacional con cuatro miembros más, además del Consejo Directivo Nacional y el Directorio Nacional.

La nueva coalición dominante es una combinación de experiencia y juventud, pero su principal rasgo es el monopolio de los incentivos colectivos ya que el aparato dirigente está encabezado por uno de los hijos de Omar Torrijos Herrera: Martín Torrijos Espino. La ampliación de los estamentos directivos del partido supone una mayor influencia de las bases en la toma de decisiones. Sigue teniendo grandísima importancia dentro de la coalición dominante el Frente Empresarial, aunque los financistas del partido son otros diferentes a los que apoyaban a la coalición liderada por Pérez Balladares.

El control que sobre las zonas de incertidumbre tiene el Partido Revolucionario Democrático liderado por Martín Torrijos Espino es menor que el que tenía la anterior

coalición dominante, principalmente en lo concerniente al acceso a las candidaturas del partido. La nueva coalición somete a primarias cerradas todas las candidaturas a cargos de elección popular, aunque el Código Electoral no les obliga a hacerlo. Con tal de reducir un poco la incertidumbre que en la coalición dominante provoca la realización de primarias y aprovechando el gran peso que tiene el sistema presidencial en Panamá, las primarias para elegir el candidato presidencial de 1999 fueron realizadas antes de las que servirían para elegir a los candidatos a todos los otros cargos de elección popular. La intención era que la masa de *creyentes* se alineara con los candidatos con los que simpatizaba el nuevo candidato presidencial.

En cuanto a la incertidumbre provocada por el escaso control que de la financiación tiene el Partido Revolucionario Democrático, la situación de la nueva coalición dominante no ha mejorado. Nada impide que las ocasionales facciones gestionen sus propios recursos; los candidatos a cargos de elección popular pueden conseguir y manejar sus recursos financieros, lo cual incluso es lo más saludable en un partido que no tiene un presupuesto central capaz de hacer competitivos a todos sus candidatos. Los miembros del antiguo aparato dirigente se acercan mucho a ser una facción. Tienen a su favor la notable figura del ex presidente de la República Ernesto Pérez Balladares que, según los miembros del Partido Revolucionario Democrático, es, junto al actual secretario general del partido, uno de los individuos con mayor influencia sobre el colectivo político (García Díez, 2001). Además, buena parte de la *vieja guardia* del partido (2001), incluyendo miembros del Frente Empresarial, ven en él sus posibilidades de volver a dirigir al partido. Véase cuadro 2.6.

Cuadro 2.6. Control de las zonas de incertidumbre en el Partido Revolucionario Democrático 1998- (financiamiento y acceso a las candidaturas)

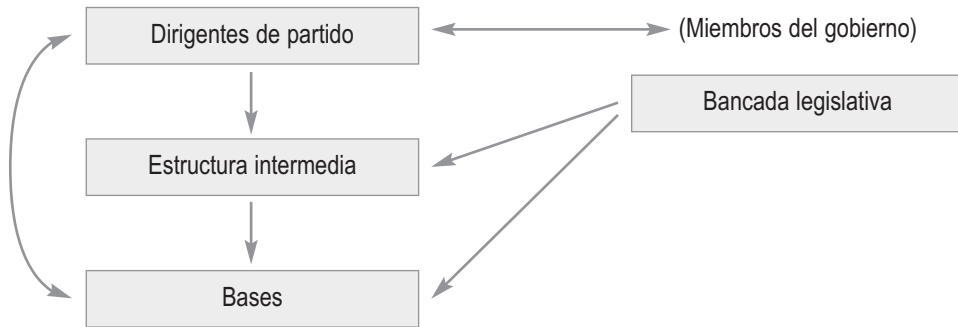
Zonas de incertidumbre	Características del partido
Financiamiento	No
Acceso a las candidaturas	No

Fuente: Elaboración propia.

En la figura 3 queda consignado el mapa del poder de la nueva coalición dominante del Partido Revolucionario Democrático. El muy escaso control que tienen los dirigentes del partido sobre la financiación y las candidaturas provoca que la subordinación de la bancada legislativa no merezca ser trazada. A su vez, los legisladores tienen acceso directo a los mandos medios y bases del partido al margen de los altos dirigentes. Es

importante destacar la retroalimentación existente entre los altos y bajos estamentos del partido. Esta situación nace de la ampliación numérica de los espacios directivos y la necesidad de tener una relación más cercana con los *creyentes*, con tal de tener cierto control sobre los insubordinados legisladores.

Figura 3. Mapa del poder organizativo en el Partido Revolucionario Democrático (1998-)



Recapitulando, la denominada vieja guardia del partido ha sido relegada paulatinamente, la participación de los sectores obrero y campesino no ha sido recuperada por la nueva coalición, aunque sí ha ampliado la participación de las mujeres, los jóvenes y las bases en general. Los dirigentes son primordialmente nuevos, pero promulgan la vuelta al *torrijismo* –supuestamente traicionado por la coalición anterior– de la mano de Martín Torrijos Espino, hijo del desaparecido militar golpista. Así, la coalición dominante actual es más amplia, tiene menor control sobre las zonas de incertidumbre, está menos cohesionada y sus líderes apelan a la herencia del carisma como único elemento que contenga o aisle a las facciones que podrían aparecer.

Clasificación del Partido Revolucionario Democrático

Si el proceso de liberalización política planteado por los militares a finales de la década de los setenta hubiera sido respetado por ellos mismos y tenido éxito, hubiéramos podido ubicar sin muchas dudas la génesis del Partido Revolucionario Democrático en el marco de lo que Ramos Jiménez (1995) ha tenido a bien llamarla *revolución democrática*. Pero el fallido intento obliga a ser más preciso, siendo mejor ubicar sus inicios en la *revolución nacional popular*, aunque en el momento de su fundación quedara en el régimen autoritario que lo concibió poco de lo que le ubicaría claramente en dicha inflexión histórica.

Ciertamente el Partido Revolucionario Democrático fue concebido por Torrijos y sus más cercanos seguidores como un partido que expresaría los intereses de las capas medias urbanas y rurales y de los obreros y que apelaría al pueblo como fundamento del poder y la nación. También, como hemos mencionado, la vocación del partido era hegemónica y tenía un ropaje de tintes socialistas. La debilidad de los partidos de izquierda panameños configuraron al Partido Revolucionario Democrático como un partido nacionalista, mas no populista, en donde la noción de unidad nacional, lograda poniendo en el primer lugar de la agenda política del perfeccionamiento de la soberanía, era la fuente legitimadora del partido y de todo el bloque dominante del que formaba parte.

El Partido Revolucionario Democrático fue producto de una versión lánguida del *cleavage oligarquía-masa*, más que todo por el carácter pluriclasista que tenía. Más clara es su extracción del *cleavage* funcional *imperialismo-nación*, aunque ya vimos en el repaso a su modelo originario que prontamente tuvieron que ir abandonando sus posiciones antiimperialistas en la primera mitad de la década de los ochenta, retomándolas maliciosamente en plena crisis política de finales de década. Visto está que de los apuros que pasó el régimen militar durante la liberalización política nacen las dificultades de identificar inequívocamente los *cleavages* que encarnó el Partido Revolucionario Democrático en su primera etapa.

Indudablemente el proyecto del Partido Revolucionario Democrático de los ochenta lo ubica en la tipología como un *partido oficial* ya que, al ser brazo civil del régimen autoritario, primaba defender las posiciones adquiridas y se confundía siempre la acción gubernamental con el proyecto partidista. Subordinado al carácter oficial, principalmente cuando se entró en los procesos electorales de 1984 y 1989, el partido asumía un proyecto táctico en el que los tiempos estaban determinados por los comicios. En medio de un régimen autoritario, los conflictos entre intereses que deberían resolverse electoralmente se desplazan al interior del partido hegemónico. De tal suerte que el Partido Revolucionario Democrático se organizó como un *partido de militantes* durante la década de los ochenta (Ramos Jiménez, 1995), dándole primacía a sus bases y abriendo espacios para que sus cuadros dirigentes intervinieran conjuntamente con los jefes principales en la designación de sus candidatos y en las decisiones que afectaban a toda la organización. En ese sentido, podríamos clasificar al Partido Revolucionario Democrático autoritario como un imperfecto *partido de masas oficial*, imperfección nacida del fallido intento de establecer un sistema de partidos hegemónico al estilo del PRI mexicano de aquellos días. Justamente comparten con sus primos hermanos mexicanos la clasificación, además de hacerlo con el Partido Comunista de Cuba y con la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) del gobierno de Cristiani en El Salvador.

Ya vimos en la clasificación del Partido Panameñista que, junto a la instauración de la poliarquía, el *cleavage estado-mercado* irrumpió fuertemente en la política panameña desde el año 1990. El Partido Revolucionario Democrático no escapó a este escenario. El nuevo PRD se adaptó rápidamente al contexto y supeditó su proyecto político a los períodos tácticos que demandaba el calendario electoral, incorporando el *torrijismo* como un mero simbolismo idóneo para cohesionar el partido de cara a las elecciones y no como un proyecto a mediano plazo. Su pasado como partido burocrático y de militantes impidió que su organización se cristalizara como un partido de notables en el que los dirigentes no consultarían en ningún grado las candidaturas del partido. Más bien, lograron el balance ideal para ser un *partido de electores* totalmente funcional, en donde los objetivos de la maquinaria partidista se supeditan a conseguir éxitos electorales.

En medio de un ortodoxo plan de ajustes estructurales del Estado panameño, el Partido Revolucionario Democrático hizo oposición al gobierno *arnulfista* apoyado en los preceptos programáticos que había heredado de los mejores años del régimen autoritario: el perfeccionamiento de la soberanía, la participación popular y la justicia social. Ese discurso tuvo éxito gracias a la fiebre *aperturista* y a los errores políticos cometidos por la coalición gobernante, así que el Partido Revolucionario Democrático se convirtió sorprendentemente en opción real de alternancia en las elecciones de 1994.

La interpretación que el partido hizo del *cleavage Estado-mercado* fue clara una vez ocupó el gobierno a partir de septiembre de 1994. El plan de gobierno del Partido Revolucionario Democrático, llamado “Políticas públicas para el desarrollo integral: Desarrollo social con eficiencia económica” (MIPPE, 1994), diagnosticaba que uno de los obstáculos para el mejoramiento y la competitividad de la economía panameña era la ineficiencia de los servicios públicos. Según decía, la electricidad era costosa y poco confiable, el suministro de agua era escaso, el servicio telefónico deficiente y los puerros caros. Mejorar estos servicios, además de la modernización de la educación y la redefinición del papel del Estado en la economía, eran las medidas necesarias para lograr el objetivo de que Panamá se insertara en la economía mundial globalizada, según los cánones de los organismos financieros internacionales.

El gobierno del Partido Revolucionario Democrático arrancó con la reforma del Código Laboral –que regía las relaciones laborales desde 1972– y provocó violentísimas manifestaciones por parte de la ciudadanía en las que llegaron a morir manifestantes. La flexibilización de las relaciones laborales, las cuales favorecían a los patronos, fue aprobada gracias a la mayoría legislativa de la que gozó el Órgano Ejecutivo durante toda su gestión. Acorde con las políticas planteadas, fueron privatizados el servicio de telefonía

móvil celular; la empresa de telecomunicaciones; los puertos de Balboa, Cristóbal y Manzanillo; la construcción de algunas vías y autopistas; las terminales de transporte de Santiago y David; el Hipódromo Presidente Remón; los Casinos Nacionales; la planta de tratamiento de Laguna Alta; la digitalización del Registro Público; el Ferrocarril de Panamá; los muelles del puerto de Coco Sólo; todas las empresas de electrificación nacionales (excepto la transmisión) y los ingenios azucareros La Victoria y Alanje²⁶. Como se puede ver, la política de privatizaciones del Partido Revolucionario Democrático fue mucho más abarcadora que la del gobierno *arnulfista*. Asimismo, la política arancelaria del gobierno *perredista* fue una continuación de la del gobierno anterior, bajando aún más los aranceles a la importación.

Durante sus dos primeros años de gobierno, luego de ganar las elecciones de 2004, el Partido Revolucionario Democrático presentó al país tres grandes propuestas: la reforma fiscal, la reforma de la seguridad social y la ampliación del Canal de Panamá. Según el gobierno, las dos primeras reformas propuestas tenían como objetivo lograr equidad en el sistema tributario panameño y salvar la Caja de Seguro Social de la quiebra. Los sectores más críticos con el gobierno argumentaban que ambas medidas eran recetas impuestas por el Banco Mundial si se quería hacer del país sujeto de crédito, de cara al financiamiento necesario para afrontar el megaproyecto de expansión del Canal de Panamá.

La reforma fiscal fue rechazada por los sectores productivos, los profesionales y por el grueso de la población, toda vez que se preveía que la nueva ley provocaría el aumento de precio de los productos básicos. Finalmente fue aprobada con la mayoría oficialista en mayo de 2005 sin mayores dificultades y sin que surgieran importantes movilizaciones.

Seguidamente, el gobierno Torrijos se dispuso a realizar una tarea que los gobiernos anteriores habían aplazado: reformar el sistema de seguridad social. Las movilizaciones de rechazo a la reforma iniciaron incluso antes de que el presidente enviara el anteproyecto de ley a la Asamblea Nacional de Diputados. El argumento central de la oposición a la reforma era que el propuesto aumento de la edad de jubilación y el incremento de la cantidad de cuotas necesarias para acceder a este descanso impedirían retirarse a la mayoría de trabajadoras y trabajadores panameños.

El 24 de abril de 2006 el gobierno presentó ante el país la propuesta de ampliación del Canal de Panamá. Técnicamente, la propuesta está sustentada en la necesidad de atender la creciente demanda de paso de barcos que hay por la vía y mantener competitiva

²⁶ Véase www.mef.gob.pa/proprivat.

esta ruta. Sin embargo, para la ciudadanía panameña el Canal tiene una gran carga simbólica y lo percibe como el eje sobre el cual giran la soberanía del país y las posibilidades de bienestar para toda la población. Ciertamente, el activo más importante que tiene la economía panameña, cuyo 80% de su PIB surge de los servicios, es su posición geográfica. En ese sentido, el Canal es la punta de lanza de las actividades de explotación de ese activo. Por estas razones la Constitución panameña estipula que una decisión de este calibre –según la propuesta del gobierno la obra costaría 5,250 millones de dólares– debe someterse a referéndum. El referéndum fue celebrado el 22 de octubre de 2006, siendo aprobada la ejecución del proyecto. Durante sus dos primeros años de gobierno, el Partido Revolucionario Democrático, liderado por la coalición dominante que encabeza Martín Torrijos Espino, ha sido riguroso con su política macroeconómica de inspiración neoliberal, intentando imprimirle un sello social, lo cual no es tarea fácil.

En cuanto al *cleavage autoritarismo-democracia*, gracias al control absoluto que el Órgano Ejecutivo ejercía sobre su mayoría en el Órgano Legislativo, el presidente Pérez Balladares se ganó la fama de ser un gobernante soberbio y prepotente. Eso creó el temor de que, en pleno proceso de consolidación democrática, el Partido Revolucionario Democrático se inclinara peligrosamente hacia la vertiente autoritaria, mas no fue así. El partido sometió a elecciones primarias todas sus candidaturas a cargos de elección popular, perdiendo el candidato que representaba a la coalición dominante; respetó la competencia electoral de 1999, perdiendo el candidato oficialista; y entregó el poder sin mayores traumas a la coalición opositora. Sin ambigüedad alguna, el Partido Revolucionario Democrático se inscribió en la vertiente democrática del *cleavage* funcional predominante en los noventa en Panamá.

En términos de Ramos Jiménez (1995), el proyecto del Partido Revolucionario Democrático de la última década del siglo veinte es de naturaleza eminentemente táctica, no pragmática, ya que la recuperación de su perfil político lo ubica como uno de los dos partidos panameños con potencial de gobierno. Está en capacidad de instalar sus objetivos basados en los períodos electorales y no en las coyunturas particulares inmediatas sujetas a lo que otros partidos hagan. En ese sentido, su organización le da primacía al *marketing* electoral, supeditando toda la estructura organizativa a la consecución de éxitos electorales. Siendo así, la amplia realización de primarias debe ser entendida como una estrategia electoral, no como un rasgo que ubicaría al partido como una organización de militantes.

El Partido Revolucionario Democrático, afecto al mercado y a la poliarquía, es clasificable como un *partido de electores táctico* (Ramos Jiménez, 1995), el cual no se opuso al régimen autoritario, pero que no ha dudado en abrazar los nuevos aires que doloro-

samente llevó la invasión estadounidense a Panamá. Coincide en el proyecto con el Partido Panameñista, pero difiere en la organización. Evidentemente, el insoslayable peso de sus respectivos modelos originarios hace a los dos principales partidos panameños más o menos aptos para implementar los distintos tipos de organización posibles, según la relación que haya entre el Estado y la sociedad, y les hace tener una visión distinta sobre cuáles son los medios idóneos para lograr idénticos objetivos.

Cuadro 2.7. Clasificación del Partido Revolucionario Democrático

Período	Inflexión histórica	Cleavage		Clasificación
		Estructural	Funcional	
1979-1989	Revolución nacional popular	Oligarquía-masa	Imperialismo-nación	Masas oficial
1990-2004	Revolución democrática	Estado-mercado	Autoritarismo-democracia	Electores táctico

Fuente: Elaboración propia.

2.4 Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA)

Modelo originario del MOLIRENA

Diez años después del golpe de estado de 1968 se creó el Frente Nacional de Oposición (FRENO), constituido por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido Nacionalista Popular (PNP) y distintas fracciones liberales provenientes del Partido Republicano (PR), del Tercer Partido Nacionalista (3PN) y del Partido Acción Democrática (PAD). Esas fracciones liberales que aglutinaban añejos liderazgos integrarían años más tarde el MOLIRENA.

En 1981 se realizó en Chitré la Convención Liberal. Algunas fracciones liberales habían logrado entenderse con el régimen autoritario militar y aceptado los Tratados Torrijos-Carter. Otros, los que participaban en el FRENO, rechazaban una eventual salida de las tropas militares estadounidenses del territorio panameño. Los acuerdos de la Convención de Chitré resintieron a los liberales *frenistas* y provocaron la creación del MOLIRENA. No fue difícil inscribir el nuevo partido, ya que sus líderes disfrutaban de antiguas pero vigentes redes políticas. En agosto de 1982 se oficializó la inscripción del partido.

El MOLIRENA fue uno de los primeros partidos en inscribirse tras la apertura democrática concretada con la legalización de los partidos en octubre de 1978. Se tomó esto como la mejor manera de enfrentar al régimen autoritario, ya que no pocas voces dijeron que constituirse legalmente legitimaba indirectamente el gobierno de los militares. En su momento, los cincuenta mil adherentes del MOLIRENA lo convirtieron en el segundo partido más grande del país.

En 1984 el MOLIRENA estuvo cerca de postular a Guillermo Quijano como candidato a presidente de la República, junto a Ricardo Arias Calderón, del Partido Demócrata Cristiano (PDC), como primer vicepresidente, y a Carlos Iván Zúñiga, del Partido Acción Popular (PAPO), como segundo vicepresidente. Esta fórmula presidencial fue abortada por el mismo PDC, que aceptó la segunda vicepresidencia en una nómina acaparada por los *panameñistas* de Arnulfo Arias. Por lo tanto, el MOLIRENA se conformó con postular sus candidatos a legisladores.

Tras las elecciones de 1984, el MOLIRENA continuó oponiéndose al régimen autoritario, ganando importancia entre los partidos opositores. Para las elecciones de 1989 el partido intentó, sin éxito, la postulación a presidente de la República de Rubén Darío Carles. Sin embargo, aumentó mucho su perfil mediático al lograr la postulación en 1989 de Guillermo “Billy” Ford como candidato a la segunda vicepresidencia de la Alianza de Oposición Civilista (ADOC). El MOLIRENA, liderado por Ford, se convirtió en uno de los principales fustigadores del régimen autoritario militar.

Con la instauración de la democracia, lograda tras la invasión estadounidense a Panamá a finales de 1989, miembros del MOLIRENA ocuparon los más importantes cargos políticos relacionados con la economía: el Ministerio de Planificación y Política Económica, el Ministerio de Hacienda y Tesoro, la Lotería Nacional de Beneficencia, la Contraloría General de la República, Aduanas y la Zona Libre, haciendo la excepción con el Ministerio de Vivienda. Siendo así, en el período presidencial de 1990 a 1994, el MOLIRENA alentó y dio sustento ideológico y técnico a la modernización de Estado panameño expresada en los programas de ajuste estructural²⁷.

Al recorrer la historia del MOLIRENA es posible modelar su origen según los lineamientos teóricos de Angelo Panebianco (1990). Éste es uno de los dos partidos panameños surgidos de la fusión de otros partidos, aunque las muy distintas circunstancias de esas fusiones hacen que ambas experiencias no sean comparables. Los partidos que

²⁷ Cfr. II.2.1

constituyeron el MOLIRENA no eran legales en aquel momento y los que conformaron Unión Patriótica sí; además, una de estas fusiones se efectuó en medio de un régimen autoritario, la otra en un indiscutible ambiente democrático.

Claramente el MOLIRENA es un partido cuya organización se construyó por una modalidad de *difusión territorial*. El partido no es el resultado de la integración de diversos liderazgos locales diferenciados geográficamente, pero sí es el producto de distintos liderazgos organizativos. En palabras de Panebianco, el proceso de constitución de liderazgos en estos partidos suele ser bastante más tormentoso y complejo que en aquellos que se organizan mediante *penetración territorial*, “puesto que existen muchos liderazgos surgidos como tales autónomamente, que controlan sus propias agrupaciones y que pueden aspirar al liderazgo nacional” (1990, p. 111).

Sin embargo, decir que de 1982 a 1989 el MOLIRENA fue escenario de permanentes disputas entre los distintos líderes fusionados sería faltar a la verdad. Presumiblemente, tener como enemigo común al régimen autoritario permitió la cohesión del partido. No obstante, la desertión de Rubén Darío Carles, uno de los miembros más prominentes del MOLIRENA durante el período 1990-1994 y figura presidenciable en 1994, para postularse como candidato a presidente por otro partido, podría ser la muestra de que en democracia la cuestión del liderazgo sí sería un asunto tormentoso en el MOLIRENA, aunque esta característica no es exclusiva de este partido.

Evidentemente, el MOLIRENA no tuvo una organización nacional que mediatizara la consolidación de su liderazgo. Igualmente, tampoco hubo una organización externa internacional que apadrinara la creación del partido.

El MOLIRENA no tuvo liderazgo carismático. En buena medida, la variedad de liderazgos que se juntaron en este partido hizo más difícil que apareciera un individuo que le utilizara como el vehículo de sus aspiraciones políticas particulares, que es la definición operativa que estamos utilizando. El importante liderazgo ejercido por Guillermo Ford a finales de la década de los ochenta se acerca más, en el mejor de los casos, a un carisma de situación enmarcado en la crisis política del país²⁸. Por lo tanto, no debe sorprender que, aunque ocupó la vicepresidencia del país de 1990 a 1994, este liderazgo se fue diluyendo notablemente.

²⁸ Enfrentarse a un régimen autoritario militar implica buenas dosis de valentía y heroísmo. En esas circunstancias, la voz grave de Ford, su estilo verbal directo, su apariencia de hombre maduro “bien plantado” y su carácter aguerrido le permitieron conectar con la masa ciudadana que se oponía al régimen, en un contexto cultural muy impregnado de machismo.

Compendiando el análisis del modelo originario del MOLIRENA, éste se revela como un partido con más elementos a favor que en contra para tener una institucionalización fuerte. Atendiendo a los lineamientos de Panebianco (1990), la organización por difusión sería su punto débil, pero los otros tres corren a su favor para ser considerado un partido con institucionalización fuerte. Esto podría explicar la regularidad y poca diferencia de sus apoyos electorales durante la década de los noventa, aunque estamos ante un partido mediano. Véase cuadro 2.8.

Cuadro 2.8. Modelo originario del MOLIRENA

Factores del modelo	Características del partido
Sentido del proceso organizativo	Por difusión
Presencia de organización externa nacional	No
Presencia de organización externa internacional	No
Presencia de liderazgo carismático	No
Institucionalización	Fuerte

Fuente: Elaboración propia.

Control de las zonas de incertidumbre (acceso a las candidaturas y control de la financiación) en el MOLIRENA

El MOLIRENA posee quince órganos de dirección y administración de los cuales seis son nacionales: la Convención Nacional; el Directorio Nacional; la Comisión Política; el Comité Ejecutivo Nacional; la Junta Directiva del Partido y el Tribunal de Honor. Los otros nueve órganos son provinciales, circuitales, distritoriales y de corregimientos, habiendo en cada instancia local de éstas una convención, un directorio y una junta directiva. Finalmente, se encuentran las juntas directivas de las organizaciones de base. El partido también reconoce la creación de asociaciones filiales, que es una buena manera de institucionalizar las diversas corrientes de interés particular que se podrían agitar en un partido organizado mediante una modalidad de difusión.

La Convención Nacional es la máxima autoridad del partido y se debe reunir cada mitad de año del período presidencial y seis meses antes de las elecciones generales. No hay establecido un criterio para saber cuántas personas la conforman, ya que esta decisión queda en manos de la Comisión Política. Sólo se precisa que cada distrito tendrá al menos

un representante. Entre otras cosas, en esta instancia se deciden la participación en las elecciones, las alianzas con otros partidos, las postulaciones a presidente y vicepresidentes de la República y se fija la orientación ideológica del partido.

La Comisión Política está conformada por los miembros de la Junta Directiva y de la Junta Política del partido electa por la Convención; los diputados y diputadas principales del partido (sólo con derecho a voz); y, si es el caso, los ministros de Estado y directores de entidades autónomas y semiautónomas que sean miembros del partido. Esta instancia debe reunirse una vez cada cuatro meses desde que el presidente del partido toma posesión. Aquí se fija la política del partido, con arreglo a los dictámenes de la Convención.

El Comité Ejecutivo Nacional se reúne todos los meses, rige el partido durante los períodos de receso del Directorio Nacional y es una instancia importante principalmente cuando el partido es parte del gobierno. Son miembros de este espacio: el presidente; los vicepresidentes; el secretario general, los gubsecretarios, el tesorero, los subtesoreros, el fiscal de Ética, ocho miembros del partido, el presidente y el vicepresidente de la República si son miembros del partido; el presidente de la Asamblea de Diputados si es miembro del partido, el jefe de bancada, un ministro de Estado y el contralor de la República.

Por su parte, la Junta Directiva, como suele ser, es la encargada de la administración logística y política cotidiana del partido. Por estatuto tiene 44 miembros, entre los cuales hay un presidente, cuatro vicepresidentes, un secretario general, dos subsecretarios, un tesorero y dos subtesoreros. En la Junta Directiva del MOLIRENA hay espacio para lograr arreglos entre todas las corrientes que allí se agiten.

Los estatutos del partido intentan tímidamente subordinar la acción de su bancada legislativa a las instancias del partido. En la Comisión Política los diputados y diputadas no tienen derecho a voto y el artículo 84 establece que “las postulaciones a cargos de elección popular entrañan deberes y obligaciones de lealtad y cooperación con el partido”. La ausencia de revocatoria de mandato en los estatutos debilita las posibilidades reales del MOLIRENA para que sus diputados cumplan con esas obligaciones.

Mayores posibilidades de control estructural hay mediante las postulaciones. El MOLIRENA no establece el mecanismo de las primarias para elegir a sus candidatos a diputados, alcaldes y representantes. Sólo estuvieron obligados por el Código Electoral a realizar primarias para elegir a su candidato presidencial, pero como en 2004 formaron parte de una alianza postulando a un vicepresidente, no fue necesario realizarlas. Las

postulaciones las efectúa la Convención del nivel de representación que corresponda, el cual es un procedimiento indudablemente democrático, pero también más proclive al control de la cúpula que unas primarias cerradas.

Al igual que los de todos los partidos, los candidatos y candidatas del MOLIRENA recibieron del Tribunal Electoral financiamiento público parcial para sus campañas electorales. Sin embargo, las cantidades suelen ser tan exiguas que difícilmente impactan en dichas campañas. Por eso el acceso a financiación privada sigue determinando las relaciones entre los diputados y el partido. Así, en el MOLIRENA, cada candidato procura los recursos con los que financiará su campaña, lo cual les da mucha libertad para ejercer su cargo una vez son electos. Igual sucede con los alcaldes y representantes electos mediante la nómina del partido. Véase el cuadro 2.9.

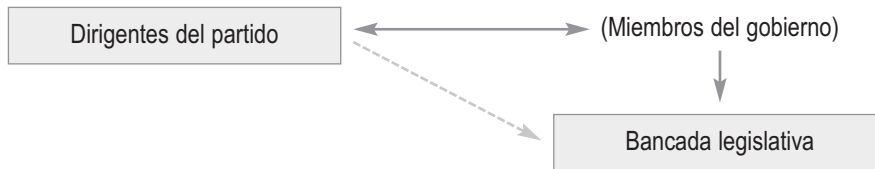
Cuadro 2.9. Control de las zonas de incertidumbre en el MOLIRENA (financiamiento y acceso a las candidaturas)

Zonas de incertidumbre	Características del partido
Financiamiento	No
Acceso a las candidaturas	Sí

Fuente: Elaboración propia.

La coalición dominante del MOLIRENA logra cohesión gracias a la repetición de varios de sus miembros en diferentes instancias nacionales de decisión. Siendo así, la influencia de las potenciales bases se presume poca y, en el mejor de los casos, legitimadora ante las coyunturas electorales. Igualmente, la amplitud de su Junta Directiva, tratándose de un partido casi mediano, permite otorgar espacios de influencia a las distintas corrientes y personalidades que se agitan en el partido, incluyendo a los eventuales miembros del gobierno. También es importante tener en cuenta que la relación entre las quince instancias orgánicas es fundamentalmente vertical. Esta cohesión se pierde en la relación con los miembros del partido que ocupan cargos sujetos a elección popular, por lo que el mapa de poder del MOLIRENA muestra un partido en el que se agitan pocos miembros de base. La relación por arriba con los miembros del gobierno es buena y la base y subordinación de los diputados es escasa. Así lo visualiza la figura 4, con una flecha clara y en doble dirección entre la dirigencia del partido y los miembros del gobierno, y flechas punteadas que ilustran el difícil control de éstos sobre sus diputados. Véase figura 4.

Figura 4. Mapa del poder organizativo en el MOLIRENA (1990-2006)



Clasificación del MOLIRENA

Inequívocamente, el MOLIRENA es una expresión partidista del período que Ramos Jiménez (1995) llama la *revolución democrática*. Aunque fue fundado durante un período autoritario que intentaba en ese momento, fallidamente, transitar hacia la democracia, el MOLIRENA nació con vocación democrática dentro de esta inflexión histórica.

Desde el punto de vista de los *cleavages*, el MOLIRENA también es fácil de ubicar. En el eje estructural, el de *Estado-mercado*, el partido se mostró siempre del lado del mercado como herramienta de asignar recursos a la sociedad. Como se ha dicho, cuando llegó el momento, en el período que fue de 1990 a 1994, los cuadros de este partido se encargaron sin titubeos doctrinales de liberar la economía panameña y recuperar la salud macroeconómica del país. Igualmente, pero con un poco menos de protagonismo, continuaron esta labor en el período 1999-2004 junto a los *armulfistas*. Asimismo, como se ha adelantado, en el *cleavage autoritarismo-democracia* el MOLIRENA se ubicó claramente del lado de la democracia, al dar fe de su cariz antimilitarista como uno de los principales fustigadores partidistas del régimen autoritario militar vigente en el país hasta finales de 1989.

El MOLIRENA nació de cara a los comicios electorales que se realizarían en 1984. De allí en adelante los tiempos del proyecto de este partido han sido determinados por los períodos electorales. Siendo así, estaríamos hablando de un *partido táctico*.

En medio de la aplastante dinámica electoral, el MOLIRENA adecuaba, como es normal, su organización a la consecución de éxitos electorales. Bajo este criterio, la organización del partido tendría que ser considerada de electores. Sin embargo, siendo esta la actual realidad de todos los partidos políticos que conviven en regímenes democráticos, hace falta ubicarlo más finamente para resaltar las diferencias entre los partidos. En ese sentido, un rasgo del MOLIRENA táctico es la ausencia de elecciones primarias para elegir a sus candidatos. Por lo tanto, estaríamos frente a un *partido de notables*, según como le define Ramos Jiménez (1995).

Consiguientemente, clasificaríamos al MOLIRENA como un partido de notables tácticos, de acuerdo a su proyecto establecido según los tiempos electorales y una estructura organizativa que no promueve la participación directa de sus adherentes en la que es una de las decisiones más importantes que se toma en los partidos democráticos: la elección de candidatos. Véase el cuadro 2.10.

Cuadro 2.10. Clasificación del MOLIRENA

Período	Inflexión histórica	Cleavage		Clasificación
		Estructural	Funcional	
1982-2004	Revolución democrática	Estado-mercado	Autoritarismo-democracia	Notables tácticos

Fuente: Elaboración propia.

2.5 Partido Popular

Modelo originario del Partido Popular

Los partidos demócrata cristianos surgen en Centroamérica en plena guerra fría, durante las décadas de los cincuenta y sesenta. Dentro del polarizado panorama político de la región, los democristianos intentaron capitalizar su ubicación en el centro del espectro ideológico para amasar los apoyos políticos electorales de la ciudadanía ideológicamente moderada. Se presentaron como una tercera vía, alejados del radicalismo autoritario de la izquierda marxista leninista y del misantrópico, y también autoritario, liberalismo conservador. Los democristianos se presentaban con un discurso humanista, pluralista y de desarrollo integral para todas las personas (Dávila, 2002, p. 109).

El más temprano y claramente identificable antecedente de la democracia cristiana panameña es la Unión Cívica Nacional (UCN), fundada en 1957, pero no es hasta 1960 que se legaliza la inscripción de la organización partidista con el nombre de Partido Demócrata Cristiano (PDC). Durante sus primeros años, el partido promovió ante la opinión pública la nacionalización de las empresas de utilidad pública y la reforma agraria (Leis, 1984, p. 8). En aquellos días el nuevo partido tenía una fuerte y dinámica presencia en la Universidad de Panamá, mediante sus círculos de estudio y los frentes femenino, juvenil y estudiantil. Además, el partido tenía importante presencia de las capas medias (intelectuales, profesionales, comerciantes y pequeños empresarios) y obreros.

El Partido Demócrata Cristiano panameño tuvo su primera experiencia electoral en 1964. En la elección presidencial postuló sin alianza a José Antonio Molino. Obtuvo sólo 9,719 votos, muy lejos de lo más de 130,000 que obtuvo el candidato ganador, Marco Robles, y el principal candidato de oposición, Arnulfo Arias, del Partido Panameñista, quien sin alianza obtuvo más de 119,000 votos. En las elecciones legislativas obtuvo un diputado, Moisés Cohen Cattán, que luego fue expulsado del partido.

En ese período algunos miembros jóvenes del partido radicalizaron sus posturas. El partido dio cuenta de su vocación centrista expulsando a estos militantes en 1968.

En las elecciones de 1968 sólo hubo tres candidatos presidenciales y uno fue del PDC sin alianza. El candidato fue Antonio González Revilla, quien obtuvo 11,371 votos. Ciertamente, fueron más votos que cuatro años antes pero, en un contexto mucho menos fragmentado –aunque muy polarizado– y luego de un intenso trabajo organizativo, la cifra era poco alentadora. En las elecciones legislativas volvió a obtener un escaño, esta vez en la figura de Cecilia Alegre.

El presidente electo, Arnulfo Arias Madrid, ofreció el Ministerio de Educación a un miembro del PDC, Rubén Arosemena Guardia, quien sólo ocupó el cargo durante los once días que duró el gobierno *panameñista* debido al golpe de Estado propinado por los militares. El PDC se opuso abiertamente al régimen militar y clandestinamente mantuvo cierta actividad partidista, incluyendo la capacitación política de sus cuadros con la ayuda del Instituto Panameño de Estudios Sociales (IPES). Incluso, uno de sus miembros fue elegido como representante de corregimiento, aunque no se postuló oficialmente por el PDC porque los partidos políticos eran ilegales.

Tras la apertura democrática propiciada por el régimen autoritario militar, el PDC volvió a inscribirse en agosto de 1980. Participó en las elecciones parciales para elegir legisladores y, aprovechando la ausencia de los *panameñistas*, se convirtió en el principal partido de oposición tras obtener dos legisladores y el 20% de los votos nacionales. En diciembre de ese mismo año, Ricardo Arias Calderón fue elegido presidente de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA).

En las elecciones de 1984 el PDC aceptó la segunda vicepresidencia de la alianza de oposición a los militares que encabezó el Partido Panameñista. Aunque oficialmente la alianza perdió las elecciones, su discurso antimilitarista, su cohesión doctrinal y su estructura organizativa permanente le llevó a dar un gran salto electoral al obtener más de 180,000

votos. En las elecciones legislativas el PDC también mejoró su rendimiento, al lograr cinco legisladores. Con esos cinco dirigentes y el liderazgo de Ricardo Arias Calderón, el PDC aumentó su importancia entre los grupos que se oponían el régimen autoritario.

Las elecciones de 1989 fueron realizadas en un ambiente irregular, por decir lo menos. El principal partido de oposición, el Partido Panameñista, había sido arrebataado a la coalición dominante del partido²⁹. Por lo tanto, el partido más fuerte de la Alianza de Oposición Civilista (ADOC) era el PDC. El candidato a primer vicepresidente fue Ricardo Arias Calderón, quien estuvo a punto de ser candidato presidencial pero cedió a favor del *panameñista* Guillermo Endara, postulado por el Partido Liberal. La dura y abierta oposición del PDC a los militares y su bien engrasado aparato organizativo nacional le llevó a ser el partido más votado, con 261,568 votos (36%) en la elección para presidente –según conteos extraoficiales, ya que el escrutinio no fue confiable–. En las elecciones para legisladores logró mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa con los 27 escaños obtenidos.

Quizás el rasgo más destacable del modelo originario del actual Partido Popular (PP) es la presencia de una organización externa internacional. El partido era y sigue siendo miembro de la Internacional Demócrata Cristiana, lo cual, dentro de los estándares de la política panameña, le insufló una inusual y enérgica coherencia ideológica durante sus inicios y buena parte de su historia.

Consecuentemente, en el modelo originario del Partido Popular no se puede identificar la presencia de liderazgo carismático alguno. Ciertamente, Ricardo Arias Calderón ha tenido un fuerte ascendente sobre su devenir, pero muy difícilmente se podría decir que el PDC era el vehículo de las aspiraciones personales de cualquier individuo, por más que éste haya personificado el ideario democristiano durante el régimen autoritario. Ciertamente, enmarcando el liderazgo de Arias Calderón en la lucha contra los militares, podría precisarse que, más que todo, se trató de un *carisma de situación*, muy frecuente en épocas de crisis.

El Partido Popular tampoco tuvo en sus inicios la presencia de una organización externa nacional desde la que emanara la legitimidad de sus dirigentes. Se trataba de un partido autónomo, en el que predominaban las capas medias del país, aunque paulatinamente fue insertándose en las élites económicas, además de tener importantes nexos ideológicos con la Central General de Trabajadores (CGTP).

²⁹ Cfr. II.2.2.

La combinación de los cuatro factores vistos –presencia de una organización externa internacional, organización por penetración territorial, ausencia de liderazgo carismático y ausencia de una organización externa nacional– ubica al Partido Popular (PP) como un partido con *institucionalización fuerte*. En este momento es importante señalar que la actual pequeñez del PP es, ante todo, producto de las características del sistema de partidos panameño, lo cual confirma que entre la institucionalización de un partido y su tamaño no hay una relación directa. En el cuadro 2.11 aparecen las características que configuran el modelo originario del Partido Popular.

Cuadro 2.11. Modelo originario del Partido Popular

Factores del modelo	Características del partido
Sentido del proceso organizativo	Por penetración
Presencia de organización externa nacional	No
Presencia de organización externa internacional	Sí
Presencia de liderazgo carismático	No
Institucionalización	Fuerte

Fuente: Elaboración propia.

Control de las zonas de incertidumbre (acceso a las candidaturas y control de la financiación) en el Partido Popular

Llama la atención que, luego de definir el nombre y símbolos distintivos y establecer los deberes y derechos de los miembros, el Partido Popular dedique el siguiente capítulo a los organismos de base, por delante de las instancias nacionales. Esto lo diferencia de los otros partidos aquí estudiados y denota, al menos formalmente, la intención de estructurar un partido desde abajo.

Siguiendo esa lógica, seguidamente se formaliza la constitución y funcionamiento de los congresos y directivas de corregimiento; de los congresos y directivas de distrito y los congresos y directivas provinciales. Los congresos de corregimiento y de distrito tienen entre sus funciones elegir los candidatos del partido que se postularán a representantes y alcaldes, respectivamente.

El Partido Popular tiene siete organismos nacionales que son: el Congreso Nacional; el Directorio Nacional; el Comité Político Nacional; el Secretariado Ejecutivo Nacional; el Consejo Nacional de Ética; la Junta Consultiva y la Defensoría de los Derechos Humanos y de los Miembros.

El Congreso Nacional es el máximo organismo del partido y se reúne ordinariamente cada tres años. Cualquier reunión extraordinaria puede ser convocada por el Directorio Nacional o por el Comité Político Nacional. También puede ser convocado extraordinariamente por la mayoría de las directivas provinciales o por el 20% de los miembros del congreso. Entre otras cosas, en este organismo se determina la orientación política general del partido; se postula al candidato a la presidencia de la República cuando éste haya sido elegido en primarias por otro partido al ser parte de una alianza; se aprueban las alianzas electorales y se elige los miembros de los otros organismos nacionales. Cuando el partido presenta candidato presidencial propio, debe elegirlo mediante primarias.

Al Congreso Nacional le siguen en jerarquía el Directorio Nacional y el Comité Político Nacional. El primero se reúne cada tres meses y lo integran los miembros principales de todos los organismos nacionales y los coordinadores provinciales de los concejales y los representantes. Allí se aprueba el programa de gobierno del partido. Por su parte, el Comité Político Nacional es un importante organismo de conducción política que se reúne quincenalmente y es integrado por el presidente del partido, los vicepresidentes, el secretario general, el coordinador de Bancada Legislativa, el coordinador de Bancada del PARLACEN, el coordinador de los representantes y alcaldes y los secretarios generales provinciales. Allí se analiza la coyuntura política del país y se orienta a todo el partido sobre la conducta a seguir. El secretario general del Comité Político Nacional coordina la labor del Secretariado Ejecutivo Nacional, que es un organismo horizontal que dirige y administra el partido. Entre estas secretarías están las de organización, proselitismo, finanzas y formación.

Los estatutos del Partido Popular dedican todo el capítulo VIII a la revocatoria de mandato a los diputados. Las causales de revocatoria de mandato son diversas y van desde la ausencia injustificada a más del 20% de las sesiones legislativas, pasando por el incumplimiento de la voluntad del partido al emitir el voto en el hemiciclo, hasta la renuncia al partido. Cabe destacar que una de las primeras experiencias de revocatoria de mandato en el país fue la de, precisamente, el primer diputado que obtuvo el PDC en 1960: Moisés Cattán Cohen fue expulsado del partido por contravenir sus directrices de voto y, por consiguiente, tuvo que abandonar el escaño obtenido.

Los estatutos del Partido Popular no hacen alusión alguna a la financiación de las campañas de sus candidatos. Fuera de los recursos asignados por el Tribunal Electoral a cada candidato, éstos deben procurarse los medios financieros para realizar sus campañas.

En cambio, las primarias sólo son concebidas para la elección de candidatos a presidente de la República. Hay que recordar que desde 1968 el Partido Popular, antes PDC, no participó en las elecciones con candidato presidencial propio, si no hasta 1994, donde lo hizo con la figura de Eduardo Vallarino, siendo ésta su última vez. Por lo que la democratización interna del partido sería mejor promovida con la realización de primarias para al menos la elección de sus candidatos y candidatas a diputado. Mucho mejor si se incluye a los candidatos a alcalde y representante. Véase cuadro 2.12.

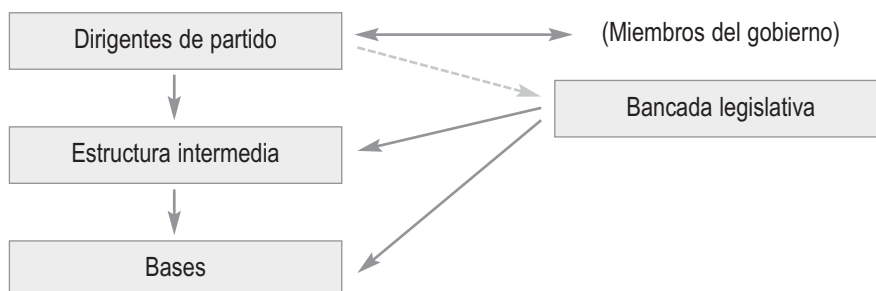
Cuadro 2.12. Control de las zonas de incertidumbre en el Partido Popular (financiamiento y acceso a las candidaturas)

Zonas de incertidumbre	Características del partido
Financiamiento	No
Acceso a las candidaturas	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Este control medio de las dos principales zonas de incertidumbre y lo relatado sobre los estatutos permiten visualizar una coalición dominante que tiene buenos conductos de comunicación con sus bases y se asegura, gracias a la revocatoria de mandato, que la acción de sus diputados responda a la organización interna partidista. La figura 5 plasma el mapa de poder del Partido Popular.

Figura 5. Mapa del poder organizativo en el Partido Popular (1990-2004)



En el Partido Popular el relevo de liderazgo no ha sido traumático. Pocas veces un líder partidista del calibre de Ricardo Arias Calderón había cedido la cabeza del partido sin revuelo. En su momento, luego del descalabro electoral de 1994, del que nunca se han podido recuperar, el rol de cabecilla de la organización lo asumió Rubén Arosemena, uno de los dos únicos legisladores que obtuvo ese año el PDC. Sin embargo, aunque hubo relevo de dirigentes, difícilmente se puede decir que hubo cambio de coalición dominante. Más bien, la coalición sufrió poco a poco la fuga de sus integrantes, pues aparentemente el partido había perdido casi todas sus posibilidades de otorgar incentivos simbólicos y materiales a sus miembros.

Clasificación del Partido Popular

El Partido Popular, nacido en 1960 como Partido Demócrata Cristiano, es una organización partidista con vocación democrática. Así lo demostró cuando, luego del golpe de Estado de 1968, se opuso el régimen autoritario instaurado en Panamá. Siendo así, en medio de un contexto para expresiones partidistas propias de la inflexión nacional-popular, el entonces PDC se aferró a su naturaleza democrática. Dicho en otras palabras, es un partido de la inflexión democrática que nació prematuramente.

Doctrinalmente, el partido se adhiere a los planteamientos liberales económicos y políticos, aunque haciendo fuerte énfasis en el carácter social que necesariamente debe tener el liberalismo. Por eso acepta cierta intervención estatal en la economía. La plataforma doctrinal del partido reivindica los sindicatos y las organizaciones populares que no son de corte marxista. Por otro lado, el partido da importancia al humano (individuo) como ser social, especialmente sus aspectos espirituales.

Cuando el Partido Popular, entonces PDC, tuvo una participación importante en el gobierno la experiencia fue convulsa y corta. La convulsión se debió a las enormes demandas materiales y simbólicas de la población en medio de una economía y un sistema sociopolítico severamente lastimados. La cortedad fue producto de la mala relación con el Partido Arnulfista. Ciertamente, el arrollador éxito del PDC en las elecciones de 1989 hacía peligrar el coyuntural liderazgo gubernamental y el sustento electoral *panameñista*. Año y medio después de haberse tomado las riendas del gobierno, el PDC salió de él, dejándole sin mayoría en la Asamblea Legislativa.

El discurso de bases socialcristianas de los democristianos fue reconocido en el nuevo gobierno, dejando en sus manos la política social del nuevo régimen. Las más importantes carteras sociales, como la de educación y salud, fueron ocupadas por cuadros del

PDC. Sin embargo, la más importante tarea ejecutada por el partido fue la transformación de las Fuerzas de Defensa en un cuerpo de policía con orientación civil, lo cual lograron.

Desde su fundación, el Partido Popular ha tenido un proyecto determinado por los tiempos electorales. Momentáneamente y durante su época de crecimiento, su proyecto fue un poco más trascendente, ya que se habían centrado en la expulsión de los militares del poder. Instaurada la democracia, el partido volvió a concentrar sus fuerzas en la obtención de éxitos electorales. En ese sentido, el proyecto del Partido Popular es táctico, sin soslayar un breve período en el que el proyecto se perfiló como pragmático, de corto plazo, cuando en septiembre de 2000 se alió con el PRD en el pacto para el Mejoramiento y Transformación de la Asamblea (META) y hacer mayoría en el hemiciclo.

Por otro lado, en 1999 y 2004 las participaciones electorales del Partido Popular han tenido como principal objetivo lograr la supervivencia del partido. Así se puede interpretar la postulación de Alberto Vallarino, tráfuga del Partido Arnulfista tras perder oficialmente en su partido las elecciones primarias. Igualmente, la alianza con el PRD puede ser vista de esta forma, aunque en este caso las características ideológicas y numéricas del sistema de partidos también han jugado un importante papel en el acercamiento entre ambos partidos. En resumen, el Partido Popular tiene un proyecto táctico, que, debido a su mengua electoral, ha sido por momentos pragmático.

La organización del partido se ha adaptado a este proyecto. Ciertamente, es una característica importante que no realice primarias para elegir a sus candidatos, que es una de las decisiones más importantes, sino la más, en un partido táctico. Eso lo convierte en un partido de notables, a contrapelo de los remanentes de aquella ejemplar estructura organizativa que, otrora lucía y que pudo haberle colocado como un partido de electores.

Por lo tanto, la clasificación del Partido Popular, según el esquema de Ramos Jiménez (1995), sería la de un *partido de notables táctico*. Véase el cuadro 2.13.

Cuadro 2.13. Clasificación del Partido Popular

Período	Inflexión histórica	Cleavage		Clasificación
		Estructural	Funcional	
1960-2004	Revolución democrática	Estado-mercado	Autoritarismo-democracia	Electores tácticos*

* Tuvo conducta pragmática entre septiembre de 2000 y febrero de 2004.

Fuente: Elaboración propia.

2.6 Partido Unión Patriótica

Modelo originario del Partido Unión Patriótica

El Partido Unión Patriótica es producto de la fusión de los partidos Liberal Nacional y Solidaridad. Esta fusión fue aprobada por el Tribunal Electoral en octubre de 2006. Evidentemente, la creación en sí del Partido Unión Patriótica es posterior al criterio que hemos establecido para elegir los partidos que estudiaríamos en estas páginas: haber participado en las elecciones generales de 2004. No obstante, las dos organizaciones de las que es producto esta fusión sí participaron en las elecciones e, incluso, han sido miembros de coaliciones gubernamentales. Como veremos, el pequeño Partido Solidaridad, desde su fundación hasta las elecciones de 2004, ha influido importantemente en el devenir político del país. Por estas razones analizaremos al Partido Unión Patriótica integrando la trayectoria y elementos de las dos organizaciones políticas que lo forjaron.

La fusión de partidos políticos legalmente constituidos es una experiencia inédita en Panamá. Algunos artículos del Código Electoral daban las directrices para realizarla, pero políticamente no había precedentes. Según Jorge Ricardo Fábrega, actual secretario general del nuevo partido, el Partido Solidaridad fue una organización pequeña y homogénea (alrededor de 25,000 inscritos) hasta la postulación de Guillermo Endara, lo cual hizo crecer la cifra de adherentes (75,000) y militantes, convirtiéndolo en un partido con personas con distintas maneras de ver el mundo, desiguales procedencias sociales y disímiles antecedentes políticos. Se echó mano de esa experiencia recién vivida para afrontar políticamente la cuestión. Así, y con dosis de buena fe y sentido común, se superó el escollo.

Es curioso que una fusión de partidos minoritarios no haya sucedido antes en Panamá, dada la fuerte tendencia mayoritaria de su sistema electoral, en donde los partidos pequeños prácticamente han estado condenados a desaparecer. El éxito de esta iniciativa será comprobado en las elecciones de 2009 y en la capacidad que tengan de articular un proyecto coherente y con base social. Si les va bien, se podría esperar que otros partidos imiten la iniciativa, ya sea creando su propia fusión o adhiriéndose al Partido Unión Patriótica.

Uno de los partidos fusionados fue el Partido Solidaridad. Esta organización fue legalizada, de cara a las elecciones generales de 1994 y en plena transición democrática, en febrero de 1993. Algunos de sus principales líderes colaboraron con el régimen autoritario y otros provinieron de varios partidos anteriores a la transición

democrática³⁰. Sin embargo, la entonces primera dama de la República, Ana Mae Díaz de Endara, le puso el mote de PRD *Light*, del que el partido nunca pudo zafarse.

El candidato presidencial de Partido Solidaridad en 1994 fue Samuel Lewis Galindo, un muy influyente empresario que apoyó al régimen autoritario hasta 1987, cuando pasó a ser parte de la Cruzada Civilista, el movimiento político que enfrentó al régimen y a Manuel Antonio Noriega. Se alió con el desaparecido partido Movimiento de Unidad Nacional y obtuvieron solamente el 1.7% de los votos válidos en la elección presidencial y el 6.5% de los votos en las elecciones legislativas. Estas cifras le valieron para sobrevivir como partido y obtener cinco legisladores.

El Partido Solidaridad sacó gran provecho a esta pequeña bancada, la cuarta en tamaño en el hemiciclo, al aliarse con el PRD, que con sus 35 escaños le hacía falta uno para tener mayoría absoluta. Así, el Partido Solidaridad se convertía en partido bisagra del sistema político panameño. Esta alianza fue muy estable, prácticamente nunca se resquebrajó, por lo que el Partido Solidaridad fue pieza clave para la gobernabilidad del país durante el período 1994-1999. Asimismo, el partido fue compensado con algunos importantes cargos en el engranaje gubernamental; el más destacado fue la Cancillería de la República, que ocupó Gabriel Lewis Galindo durante un año, que ya había ejercido como tal cuando Omar Torrijos encabezaba el régimen autoritario.

Como era de esperarse, el Partido Solidaridad fue parte de la alianza de cuatro partidos que encabezó el PRD para las elecciones generales de 1999. Laurentino Cortizo, que fue legislador por el partido durante el período anterior, fue candidato a la segunda vicepresidencia. La alianza perdió las elecciones y el Partido Solidaridad casi repitió el porcentaje de votos presidenciales obtenidos cinco años antes con un 1.8%. En las elecciones legislativas bajaron un punto porcentual, ya que lograron el 5.6% de los votos, lo que les significó cuatro legisladores.

En 1999 el partido mayoritario en la Asamblea Legislativa era el Partido Panameñista, que había ganado la elección presidencial, pero no tenía mayoría absoluta en el hemiciclo. El Partido Solidaridad fue una de las agrupaciones partidistas que participó en el “Pacto de La Pintada”, que dio una frágil mayoría absoluta a la presidenta Mireya Moscoso durante un año.

³⁰ Algunos de estos líderes eran Fernando Manfredo, quien fue ministro varias veces durante el régimen autoritario; Gabriel Lewis Galindo, que fue ministro de Relaciones Exteriores; Augusto Zambrano, que fue viceministro de la Presidencia; Héctor Peñalba, ex amulfiista; Marisín Villalaz, ex MOLIRENA y Jaime Flores, ex Partido del Pueblo, entre otros.

La movida del Partido Solidaridad en 1999 rindió pocos frutos políticos. Además, las alianzas coyunturales de 1994 y 1999, siempre luego de perder las elecciones y siempre con el gobierno de turno, habían impedido al partido hacerse con una identidad que le diferenciara de los demás y le permitiera crecer. Siendo éste el panorama, las posibilidades de desaparición, en un sistema político cada vez menos fragmentado³¹, eran reales.

La tabla de salvación fue la postulación del *panameñista-arnulfista*, ex presidente de la República, Guillermo Endara. El destacado político se había convertido en uno de los principales fustigadores del gobierno *arnulfista*, por lo que se le consideraba su opositor. Endara tenía pretensiones presidenciales que no pudo satisfacer en su partido, en el que no se realizaron primarias para elegir el candidato presidencial y en el que, por lo tanto, fue postulado un copartidario del agrado de la cúpula partidista. El Partido Solidaridad, pues, se convirtió en el recipiente político en el que Endara depositaría sus aspiraciones. Con un candidato tan prominente difícilmente el partido desaparecería; incluso, sus posibilidades de ganar las elecciones eran buenas³².

En 2004, por vez primera el Partido Solidaridad participó sin alianza en las elecciones, pero ninguno de los tres candidatos miembros de su terna presidencial eran miembros del partido. No obstante, obtuvo un sorprendente 30.9% de los votos válidos en la elección presidencial, siendo el segundo partido más votado. En las elecciones legislativas también aumentó considerablemente su porcentaje de votos, aunque no tanto como en la elección presidencial. Logró el 15.7% de los votos válidos, lo cual le llevó a obtener un 11.5% de los escaños de la Asamblea de Diputados.

Aunque la relación entre Endara y el Partido Solidaridad fue bastante exitosa, ésta no se consolidó. Pocos meses después de las elecciones, Endara anunció que inscribiría su propio partido político.

En el modelo originario del Partido Solidaridad está ausente la presencia de organizaciones externas, nacionales o internacionales, que hayan patrocinado la organización del partido. El partido fue creado mediante penetración territorial, es decir, desde el centro, la Ciudad de Panamá, hacia el resto del país. El único elemento que se podría prestar a duda es el tipo de liderazgo. La figura de Samuel Lewis Galindo tiene un peso

³¹ Cfr. IV.

³² Desde principios del año 2003, cuando Guillermo Endara anunció su postulación por el Partido Solidaridad, marcó segundo en las encuestas de intención de voto. Véase <http://www.prensa.com/pulso/>.

muy importante en la agrupación partidista y en la política del país, pero difícilmente se puede decir que el partido fue el vehículo exclusivo de las aspiraciones de este poderoso empresario. Lewis Galindo, sin mayores traumas, abandonó la dirección del partido, aunque sigue influyéndolo. Más bien, el caso de Lewis Galindo responde a los rasgos carismáticos que están presentes en los inicios de todas las organizaciones políticas, tal cual lo advierte Panebianco (1995).

El otro partido fusionado en Unión Patriótica fue el Partido Liberal Nacional³³. La gestación del nuevo partido se hizo desde el gobierno, ya que su principal figura, Raúl “Beby” Arango, sin ser miembro del PRD había sido ministro de la Presidencia y luego, coincidiendo con la inscripción del partido, fue ministro de Comercio e Industrias durante el gobierno presidido por Ernesto Pérez Balladares.

Raúl Arango fue un destacado diputado en la década de los sesenta. Su abolengo familiar y la fortuna de la familia Chiari, por su matrimonio con la única heredera del ex presidente Roberto Chiari, eran su principal respaldo político. A esto, Raúl Arango aportaba su bien conocida capacidad de seducción electoral. Durante los años del régimen autoritario el perfil político de Arango fue bajo, quizás porque su padre también fue derrocado junto a Arnulfo Arias, al ser su primer vicepresidente.

Este partido logró los adherentes necesarios para constituirse legalmente en junio de 1997, siendo dos de sus bastiones la provincia de Chiriquí y la comarca Kuna Yala.

Como parte del gobierno, el Partido Liberal Nacional apoyó el fallido intento de reformar la Constitución para permitir la reelección inmediata de Ernesto Pérez Balladares. Para las elecciones generales de 1999 hubo algún acercamiento al Partido Arnulfista para formar parte de la coalición que postularía a Mireya Moscoso, pero finalmente se mantuvieron leales al PRD.

El Partido Liberal Nacional postuló a la primera vicepresidencia a Raúl Arango en la nómina que encabezó Martín Torrijos del PRD, aliados con dos partidos más: el Partido Solidaridad y el Movimiento Papa Egoró. En la elección presidencial el Partido Liberal Nacional obtuvo sólo el 2.8% de los votos válidos, pero lo hizo un poco mejor en las elecciones a legisladores, con un 6.2% de los votos válidos, con lo cual consiguió tres de 71 legisladores del hemiciclo.

³³ Agradezco a la Dra. Ana Elena Porras su ayuda para precisar los hechos históricos del Partido Liberal Nacional.

Con estos tres escaños pudo haber hecho mayoría absoluta –y controlado la Asamblea Legislativa– junto a los 34 diputados de su aliado electoral el PRD, pero prefirió formar parte de la coalición de varios partidos con la que el gobierno *arnulfista* consiguió una frágil mayoría absoluta en el órgano legislativo.

Al iniciar el segundo año del período presidencial, el PRD se alió con el Partido Demócrata Cristiano para tener mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa sin que el Partido Liberal Nacional fuera parte de este pacto.

En 2004 el Partido Liberal Nacional mantuvo la alianza con el Partido Arnulfista. El yerno de Raúl Arango, Anibal Galindo, fue candidato a la segunda vicepresidencia en la nómina que completaba el MOLIRENA. Sólo obtuvo el 1.5% de los votos válidos en la elección presidencial y con 5.2% de los votos legislativos repitió la cifra de tres diputados.

En el modelo originario del Partido Liberal Nacional no hay organizaciones externas, nacionales o internacionales, que hayan intervenido en la gestación del partido. El proceso de organización se realizó por penetración territorial. La corta vida del partido impide discernir si el liderazgo de Raúl Arango es carismático (siempre según la definición operativa que estamos usando) o si se ha tratado simplemente de los rasgos carismáticos normales en los inicios de las organizaciones. Que Arango haya cedido el liderazgo a su yerno no ayuda a aclarar esta situación, ya que los clanes familiares han tenido un peso muy grande en la política panameña, situación ésta que escapa al modelo que estamos aplicando.

Cuadro 2.14. Modelo originario del Partido Unión Patriótica

Factores del modelo	Características del partido
Sentido del proceso organizativo	Por difusión
Presencia de organización externa nacional	No
Presencia de organización externa internacional	No
Presencia de liderazgo carismático	No
Institucionalización	Fuerte

Fuente: Elaboración propia.

Control de las zonas de incertidumbre (acceso a las candidaturas y control de la financiación) en el Partido Unión Patriótica

Según sus estatutos, el Partido Unión Patriótica tiene once organismos, cuatro de ellos nacionales. Éstos últimos son: la Convención Nacional; el Directorio Nacional; la Comisión Política y la Junta Directiva del Partido.

Como es costumbre, la Convención es la máxima autoridad del partido. Allí se eligen los candidatos presidenciales del partido, en el caso de que no se haga mediante primarias. Se reúne seis meses después de ser electos los convencionales (cada cinco años) y seis meses antes de las elecciones.

La Comisión Política es integrada por los miembros de la Junta Directiva, los directores de cada provincia y por 20 miembros elegidos cada cinco años en la Convención. Igualmente tienen derecho a voz los miembros del partido que sean presidentes, vicepresidentes o ministros del país. Se reúne cada dos meses y es la máxima autoridad del partido durante los recesos de la Convención y del Directorio Nacional.

La Junta Directiva es el organismo de dirección diaria del partido. Tiene un presidente, dos vicepresidentes, un secretario general, un subsecretario, un tesorero, un subtesorero y diez directores. Este organismo postulará a los candidatos del partido en todos los niveles cuando éstos no hayan sido elegidos mediante primarias. Se apoya en el trabajo de cinco secretarías sectoriales y seis secretarías técnicas. Entre las secretarías sectoriales están la de la mujer, la juventud y la de los trabajadores; entre las técnicas están la de asuntos electorales y movilización; la de capacitación y documentación, y la de propaganda política.

Las provincias, distritos y corregimientos tienen sus respectivas convenciones y juntas directivas. Ninguno de estos organismos tiene la función de elegir a los candidatos del partido en su nivel, ya que esta importante decisión se debe tomar, según los estatutos, mediante primarias. En ese sentido, la zona de incertidumbre relacionada con las postulaciones no es controlada por la coalición dominante del partido. De todas maneras, la Junta Directiva tiene la potestad de nombrar candidatos si no hay primarias, derecho éste que pudieron haber conservado las convenciones locales. En cambio, el Partido Unión Patriótica establece la posibilidad de revocar el mandato a sus representantes que no se ajusten a la línea política del partido. Ese es un rasgo de modernidad y vocación de partido cohesivo.

El Partido Unión Patriótica no ha participado en ninguna elección, por lo que no se puede saber si el financiamiento de las campañas electorales corre por cuenta de cada

candidato o está centralizada. Sin embargo, por los antecedentes de los dos partidos que lo conformaron, es de esperarse que la financiación no esté centralizada.

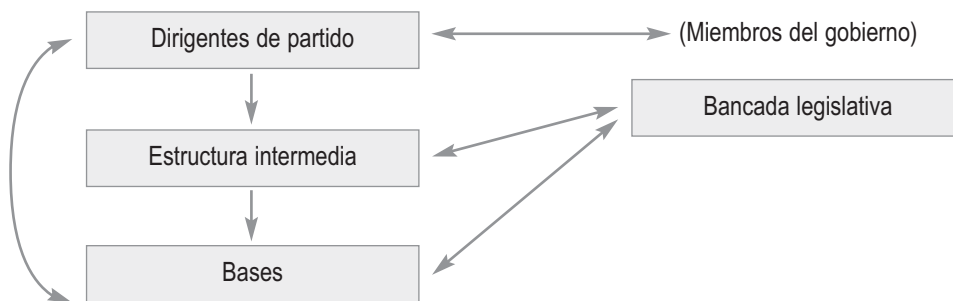
Cuadro 2.15. Control de las zonas de incertidumbre en el Partido Unión Patriótica (financiamiento y acceso a las candidaturas)

Zonas de incertidumbre	Características del partido
Financiamiento	No
Acceso a las candidaturas	No

Fuente: Elaboración propia.

Siendo así, la coalición dominante del Partido Unión Patriótica ha decidido no tener bajo control sus zonas de incertidumbre, lo cual en buena medida ha hecho en nombre de profundizar su democracia interna. Véase el cuadro 2.15. y la figura 6.

Figura 6. Mapa del poder organizativo en el Partido Unión Patriótica



Clasificación del Partido Unión Patriótica

El Partido Unión Patriótica no ha participado en ningún gobierno. Los dos partidos del que es producto sí. En ningún caso han tenido mucha influencia en las políticas públicas. No en el caso del gobierno del PRD encabezado por Ernesto Pérez Balladares, aliado con el Partido Solidaridad ni cuando la *arnulfista* Mireya Moscoso lideró el gobierno panameño entre 1999 y 2004, aliada con el Partido Liberal Nacional y el Partido Solidaridad. Obviamente, ambos partidos compartieron políticas públicas de sus aliados que, como hemos visto al inicio de este capítulo, desde 1990 han favorecido las políticas de mercado.

Aunque tardíamente, el partido ha nacido durante la revolución democrática. También lo hicieron sus gestores partidistas. Es de esperarse que el proyecto del partido sea táctico, es decir, que esté regido por los plazos electorales. Sin embargo, dados los antecedentes claramente pragmáticos del Partido Solidaridad y del Partido Liberal Nacional –participan en coaliciones para tener acceso al gobierno coyunturalmente–, no sería raro que el nuevo partido derivara hacia conductas pragmáticas. Eso dependerá de los resultados electorales que obtengan.

Está por verse cómo funciona en la práctica la organización del partido. Por estatuto pareciera ser que la coalición dominante de Unión Patriótica está dispuesta a ser un partido de electores, en el que los miembros toman las decisiones. En este caso, la más importante en un partido táctico es la postulación de sus candidatos. Especulando, la clasificación del Partido Unión Patriótica se puede ver en el cuadro 2.16.

Cuadro 2.16. Clasificación del Partido Unión Patriótica

Período	Inflexión histórica	Cleavage		Clasificación
		Estructural	Funcional	
2006-	Revolución democrática	Estado-mercado	Autoritarismo-democracia	Electores tácticos

Fuente: Elaboración propia.

2.7 Cambio Democrático

Modelo originario del partido Cambio Democrático

La historia de Cambio Democrático es corta. Logró su reconocimiento como partido en mayo de 1998, justo un año antes de las elecciones generales de 1999. Cuando el nuevo partido estaba en proceso de organización, se especuló con que el PRD había facilitado la creación del partido para que formara parte de su sistema de alianzas electorales.

Su líder, Ricardo Martinelli, había sido miembro del Partido Solidaridad (aliado del gobierno *perredista*) y había sido director de la Caja de Seguro Social durante el gobierno del PRD presidido por Ernesto Pérez Balladares entre 1994 y 1999. Allí ganó popularidad y se hizo del halo de ser un buen y riguroso administrador público.

Fuera del ámbito público, Ricardo Martinelli destaca por ser el dueño de la cadena de supermercados más grande del país, además de ser propietario de otras importantes empresas en diversas actividades económicas.

Luego de haber apoyado las fracasadas pretensiones de reelección de Pérez Balladares, en las elecciones de 1999 Cambio Democrático fue parte de la alianza encabezada por el opositor Partido Arnulfista. Con el 2.8% de los votos válidos le ayudó a ganar las elecciones. Asimismo, el partido obtuvo el 5.4% de los votos válidos en las elecciones a legisladores y dos diputados. A Martinelli se le encargó el Ministerio de Asuntos del Canal.

En 2004 Cambio Democrático participó en las elecciones generales sin aliados. El candidato presidencial del partido fue Ricardo Martinelli, quien adoptó un discurso propio de un *outsider* con el fin de hacerse un hueco entre lo que llamaba los partidos tradicionales, caracterizados por la ineptitud, la politiquería y la corrupción.

La campaña no tuvo mucho éxito, Cambio Democrático obtuvo sólo el 5.3% de los votos válidos en la elección presidencial y el 7.4% en las elecciones a legisladores (3 diputados).

El modelo originario del partido Cambio Democrático tiene una particularidad: la presencia de un líder carismático. Vale la pena señalar nuevamente que en el modelo utilizado (Panbianco, 1995) el carisma no se refiere necesariamente a las características mesiánicas del líder, sino a que el partido sea el vehículo exclusivo de las aspiraciones políticas de un individuo. Sin embargo, es justo decir que siendo el partido Cambio Democrático una organización nueva, el tiempo dirá si se trata de los rasgos carismáticos normales en los inicios. Pero, sin duda, hasta ahora el partido ha tenido un líder carismático.

Independientemente de los otros elementos del modelo, este tipo de liderazgo tiene tal importancia que el partido es fuerte, aunque carece de institucionalización. Ciertamente, las otras características del modelo originario de Cambio Democrático podrían estar a su favor: un proceso organizativo por penetración territorial y la ausencia de una organización externa nacional de la que emane la legitimidad de los líderes. El otro rasgo sería la ausencia de una organización externa internacional. Véase el cuadro 2.17.

Cuadro 2.17. Modelo originario de Cambio Democrático

Factores del modelo	Características del partido
Sentido del proceso organizativo	Por penetración territorial
Presencia de organización externa nacional	No
Presencia de organización externa internacional	No
Presencia de liderazgo carismático	Sí
Institucionalización	Inexistente, pero fuerte

Fuente: Elaboración propia.

Control de las zonas de incertidumbre (acceso a las candidaturas y control de la financiación) en Cambio Democrático

El partido Cambio Democrático tiene tres organismos nacionales de dirección: la Convención Nacional; el Directorio Nacional y la Junta Directiva Nacional. Además, tiene dos organismos de deliberación, consulta y asesoría, que son el Consejo de Honor y Disciplina y el Comité Político Nacional. Las provincias, las comarcas, los distritos y los corregimientos tienen sus propias juntas directivas. También hay lo que llaman áreas especiales de organización política, que también tienen sus propias juntas directivas.

La Convención se reúne ordinariamente cada cuatro años y seis meses antes de las elecciones generales. Los convencionales de distrito, corregimiento y áreas especiales son miembros de la Convención Nacional junto a todos los dignatarios del partido. La Convención es la máxima autoridad del partido en temas como la doctrina de la organización; modificar los estatutos; decidir la fusión del partido; elegir los miembros de la Junta Directiva y del Directorio Nacional y aprobar la postulación presidencial de un miembro de otro partido que hubiere sido escogido en su partido mediante primarias.

Durante los recesos de la Convención, el Directorio Nacional es el máximo organismo del partido. Lo integran los miembros principales de la Junta Directiva Nacional; el Comité Político Nacional; el Consejo de Honor y Disciplina y los miembros de las Juntas Directivas provinciales, comarcales y de las áreas especiales. El Directorio Nacional se reúne ordinariamente cada seis meses.

La Junta Directiva Nacional se reúne al menos una vez al mes y está compuesta por 17 miembros: un presidente; cuatro vicepresidentes; un secretario general, un subsecretario general; un secretario de organización; un subsecretario de organización; un tesorero; un subtesorero y seis directores nacionales. La Junta Directiva designa al secretario ejecutivo del partido, además de hacer cumplir y ejecutar las directrices de la Convención Nacional y del Directorio Nacional. Además, los estatutos establecen 20 secretarías ejecutivas nacionales que auxilian a la Junta Directiva en sus tareas. Algunas de ellas son: asuntos jurídicos, asuntos electorales, formación y documentación, asuntos femeninos, asuntos indígenas, asuntos de la juventud y asuntos del Canal y áreas revertidas, entre otras.

Las provincias, comarcas, distritos, áreas especiales y corregimientos tienen sus propias convenciones, que se reúnen cada dos años y tienen entre sus funciones postular a los miembros del partido que quieran ser electos a cargos sujetos a sufragio popular. Sin embargo, los

estatutos establecen que, por iniciativa exclusiva del presidente nominal de la Junta Directiva Nacional, todas las postulaciones del partido podrían someterse a primarias.

El partido Cambio Democrático incluye entre las sanciones que podrían sufrir sus miembros, si incurren en actos de indisciplina, la revocatoria de mandato de los diputados, cuyos procedimientos se encuentran bien detallados.

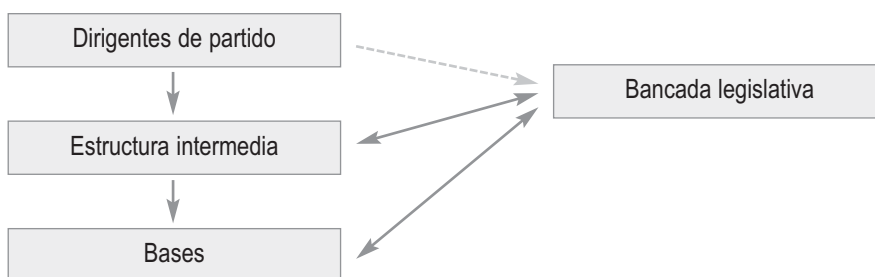
Cuadro 2.18. Control de las zonas de incertidumbre en Cambio Democrático (financiamiento y acceso a las candidaturas)

Zonas de incertidumbre	Características del partido
Financiamiento	No
Acceso a las candidaturas	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Por último, los estatutos no hacen alusión alguna a la manera en que se financian las campañas de sus candidatos. La experiencia de las elecciones en las que ha participado Cambio Democrático no es diferente a la de los otros partidos del país: fuera de los aportes públicos que se hacen por medio del Tribunal Electoral, cada candidato procura sus propios medios para hacer frente a la campaña electoral. Véanse el cuadro 2.18 y la figura 7.

Figura 7. Mapa del poder organizativo en Cambio Democrático



Clasificación del partido Cambio Democrático

El partido Cambio Democrático ha participado en dos gobiernos. Primero lo hizo en el presidido por el *perredista* Ernesto Pérez Balladares y luego en el de la *arnulfista* Mireya Moscoso. En ambos casos fue Ricardo Martinelli quien ocupó los cargos más importantes y visibles.

Con Pérez Balladares fue director de la Caja de Seguro Social y con Moscoso fue el ministro del Canal. Aunque la Caja es una institución en donde se crispan más duramente los conflictos de clase en Panamá, la gestión de Martinelli se limitó más bien a apuntalar sus rezagos administrativos, por lo que difícilmente esa labor puede servir de base para clasificar al partido. Asimismo, aunque el Canal de Panamá es uno de los principalísimos activos políticos y económicos del país, la gestión de Martinelli no reflejó claramente cuál podría ser la política socioeconómica del partido si alguna vez ocupara el Órgano Ejecutivo panameño –en parte, porque fue bastante corta–.

El discurso político del principal vocero de Cambio Democrático no propone un modelo económico alternativo, pero sí es muy crítico con las instituciones democráticas del país que, según dice, son ineficientes y perpetúan los desmanes de políticos locales desaprensivos. Sin embargo, las apelaciones tópicas antisistema del partido no son suficientes para catalogarlo como un partido antidemocrático. Cambio Democrático ha jugado con todas las reglas del régimen poliárquico panameño, en el cual está inmerso desde su nacimiento, por lo que dentro de la fractura funcional *autoritarismo/democracia* es justo ubicarles del lado de la democracia. Asimismo, el partido comulga con el modelo económico que ve en el mercado la herramienta idónea para distribuir bienes y servicios en las sociedades.

Su proyecto de 1998 a 2004 fue pragmático, ya que saltó del gobierno *perredista* a la coalición encabezada por los *arnulfistas* que derrotó al PRD en 1999. En 2003 su proyecto evolucionó hacia uno de corte táctico, es decir, determinado por los tiempos electorales, ya que decidió postular sólo en 2004 a su principal miembro. No obstante, la organización del partido no ha cambiado, las postulaciones no fueron decididas nunca mediante primarias; Cambio Democrático es hoy, aún, un *partido de notables táctico*. Véase cuadro 2.19.

Cuadro 2.19. Clasificación de Cambio Democrático

Período	Inflexión histórica	Cleavage		Clasificación
		Estructural	Funcional	
1998-2003	Revolución democrática	Estado-mercado	Autoritarismo-democracia	Notables tácticos

Fuente: Elaboración propia.



III

EL SISTEMA ELECTORAL PANAMEÑO: CARACTERÍSTICAS ELEMENTALES Y EFECTOS

3.1 Acotaciones teóricas

Cuando el análisis de los sistemas electorales parecía haber llegado a un estadio en el que prácticamente no había novedades que alteraran las construcciones teóricas existentes, apareció la tercera ola de democratizaciones (Huntington, 1994) y planteó nuevos retos que, hasta el día de hoy, no han tenido una respuesta uniforme (Bosch y Vallés, 1997; Nohlen, 1997; Santamaría, 1994).

Particularmente en América Latina, la convivencia de dos especies de elecciones lleva a que el saber teórico de los sistemas electorales –referido fundamentalmente a regímenes parlamentarios– tenga necesariamente que flexibilizarse para dar cabida a posibles nuevas tendencias. Lamentablemente, aún se sabe poco acerca de efectos políticos del presidencialismo sobre los sistemas electorales.

Nohlen (1994) identifica el punto central de la interrelación entre elecciones presidenciales y legislativas: el grado de intensidad de esa coincidencia. Según dice, hay tres grados:

- Baja simultaneidad, que se da cuando las elecciones se realizan el mismo día.
- Simultaneidad mediana, que se produce cuando se sufraga con la misma boleta.
- Alta simultaneidad, que sucede cuando el electorado tiene un solo voto.

No obstante, en los sistemas presidenciales la elección presidencial es la más importante. Así lo refleja el hecho de que, por ejemplo, cuando las elecciones no son simultáneas, los porcentajes de abstención en las elecciones legislativas son manifiestamente mayores.

Nohlen (1994) señala que la relación es compleja y sutil. En términos generales, se podría decir que mientras más intensa sea la simultaneidad, mayor será el influjo directo de la decisión en la elección presidencial sobre la decisión del electorado en la elección parlamentaria. Para Nohlen, lo más importante es el efecto estructurador que esta situación tiene sobre las decisiones del electorado y las decisiones de los partidos, sobre el sistema de partidos y sobre las relaciones entre el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo.

En las actuales democracias liberales de masas la importancia del estudio de los sistemas electorales y su relación con los partidos políticos estriba, muy resumidamente, en que el objetivo inmediato y principal de los partidos es el de ganar y mantener cargos

gubernamentales³⁴. Normalmente, al haber más aspirantes a esos puestos de los que están disponibles, el éxito depende de cómo se aprovechen las oportunidades ofrecidas por las reglas que rigen la competencia electoral (Katz, 1980). En ese sentido, todos los elementos normativos y sociopolíticos que configuran el proceso de designación de titulares de poder, cuando tal proceso tiene como base las preferencias expresadas libremente por la ciudadanía, son los que definen un sistema electoral (Bosch y Vallés, 1997).

Los sistemas electorales incluyen una gran serie de detalles vitales para la realización de los procesos electorales, aunque no necesariamente todos tienen la misma importancia estratégica para los partidos y sus candidatos (Katz, 1980). Algunos de esos aspectos vitales pero no centrales son: la documentación que capacita electoralmente a la ciudadanía; la localización de los centros de votación y las horas durante las que estarán abiertos; la identidad de los funcionarios acreditados para contar los votos y certificar los resultados; la regulación del censo electoral; la regulación de las campañas; la regulación de la financiación electoral y el calendario de convocatorias electorales (Bosch y Vallés, 1997; Katz, 1980; Lijphart, 1994; Nohlen, 1994; Rae, 1971).

La mayoría de los académicos dedicados al estudio de los sistemas electorales del mundo coinciden en que son tres sus aspectos centrales³⁵ que les caracteriza y clasifica, además de que son los esenciales para un partido político a la hora de potenciar sus posibilidades de éxito electoral. Éstos son: la fórmula electoral, la estructura del voto y el diseño de las circunscripciones electorales (Bosch y Vallés, 1997; Cox, 2004; Katz, 1980; Lijphart 1994; Nohlen, 1994; Rae, 1971; Santamaría, 1994).

La *fórmula electoral* consiste en la forma en que los votos son contados y transformados en escaños para los partidos. Aunque hay prácticamente un sinnúmero de métodos que pululan por todos los países democráticos, básicamente hay dos familias de fórmulas: las mayoritarias y las proporcionales (Bosch y Vallés, 1997; Katz, 1980; Lijphart, 1994; Nohlen, 1994). En el primer caso se elige un individuo, ya sea por mayoría simple o por mayoría absoluta; todos los demás que se presenten a la elección pierden. Las

³⁴ Además de la inmediatez electoral a la que me refiero, hay una serie de percepciones, cálculos, estrategias y comportamientos de las élites que también pueden formar parte de los objetivos políticos de un partido y que no necesariamente se ajustan a la racional maximización de los beneficios electorales. Este tipo de comportamientos entrarían a formar parte de los efectos *no inmediatos* de los sistemas electorales. Sobre este tema véase Gunther (1989).

³⁵ Lijphart (1994) y Bosch y Vallés (1997) incluyen el tamaño de la cámara legislativa. Para Nohlen (1997) este factor no ha desempeñado hasta el presente ningún papel en la doctrina de los sistemas electorales, ya que su efecto está determinado matemáticamente y, por lo tanto, no constituye un resultado politológico.

fórmulas proporcionales pueden seguir un procedimiento de divisor o de cociente electoral. El principio que rige las fórmulas distributivas es el de que cada candidatura contendiente obtenga un número de escaños relacionado con el número de votos obtenido. La selección de la familia de fórmulas que se utilizará está estrechamente relacionada con el diseño de las circunscripciones electorales.

El *diseño de las circunscripciones electorales* se refiere al número de legisladores que se escogen en cada distrito (magnitud), además de la cantidad de votantes que en éstas hay (tamaño). Según Nohlen (1994), dentro de la importancia que tienen los tres elementos aquí relatados, éste podría ser uno de los más importantes, por lo cual suele ser uno de los más discutidos en el momento de elaborar y evaluar un sistema electoral. La esencia de estos debates tiene que ver con la relación entre población y escaños, ya que puede ser manipulada a favor de ciertos partidos y grupos sociales. En cuanto a la magnitud, las posibilidades son dos: que en los distritos electorales se escoja un escaño (uninomial) o que se escoja más de uno (plurinomial). Para decidir cuántos habitantes habrá en cada circunscripción no hay criterios establecidos. Evidentemente, el tamaño de las circunscripciones es dinámico, ya que puede variar de acuerdo a los cambios demográficos que experimenten en su seno.

La *estructura del voto* se refiere básicamente a las formas que pueden tener las listas mediante las cuales la ciudadanía emite sus preferencias, exclusivamente cuando se utilicen fórmulas proporcionales, ya que con el principio de mayoría la única posibilidad es dar un solo voto. Las listas pueden ser cerradas o abiertas, también pueden ser bloqueadas o no bloqueadas. Cuando las listas son cerradas y bloqueadas los electores están obligados a votar por toda la lista del partido sin modificar el orden en que se les presentan. Si las listas son cerradas y no bloqueadas el elector está obligado a votar por un solo partido pero teniendo la posibilidad de dar votos preferenciales o de modificar el orden de las listas. Si la lista es abierta el elector puede hacer su propia lista escogiendo candidatos de varios partidos y reubicándolos a su gusto (*panachage*).

La teoría política dedicada a los sistemas electorales nos permite evidenciar una serie de tendencias que dependen en gran medida de las condiciones sociopolíticas de cada caso, siendo imposible establecer relaciones deterministas entre el marco electoral, los partidos políticos y el sistema de partidos (Lijphart, 1994; Nohlen, 1994; Santamaría, 1994). Asimismo, la valoración de los efectos de los sistemas electorales tiene una naturaleza intrínsecamente subjetiva que dependerá de los intereses de los partidos y lo que se crea que representa, en determinadas circunstancias históricas y políticas, el interés nacional.

Como hemos podido ver en los párrafos anteriores, la utilización de una u otra fórmula electoral está estrechamente ligada al diseño de las circunscripciones. Del mismo modo, la estructuración del voto depende en principio de cómo sea la circunscripción y de la fórmula electoral que se utilice. Por eso resulta difícil, si no imposible, fraccionar esquemáticamente los efectos del sistema electoral. Sin embargo, la literatura dedicada a los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos es amplia. La referencia de estos efectos se solapa con el contenido del siguiente capítulo, por lo que las precisiones teóricas al respecto serán hechas allí. Igualmente, la mayoría de los efectos del sistema electoral panameño serán vistos en el siguiente capítulo, dejando para este sólo un par de ellos.

3.2 Fórmula electoral para la elección de diputados y diputadas

Según el artículo 172 de la Constitución, Panamá escoge su presidente de la República mediante una fórmula de mayoría simple, es decir, al candidato ganador panameño no se le exige obtener un porcentaje de votos previamente estipulado. Por lo tanto, no hay necesidad de realizar segundas vueltas electorales.

El sistema electoral panameño utilizado para las elecciones legislativas combina circunscripciones uninominales y plurinominales. La fórmula electoral utilizada en las circunscripciones uninominales es de mayoría simple, en tanto que la que se utiliza en las circunscripciones plurinominales es proporcional.

Las fórmulas de representación proporcional se empezaron a utilizar en Panamá a partir de 1925. Se prefirió el método de cuotas basado en la fórmula Hare que es el que se ha mantenido hasta hoy en la legislación electoral panameña, aunque ha sufrido cambios en distintas fases históricas (Valdés Escoffery, 2001), principalmente en lo concerniente a la asignación de escaños por residuo.

Durante el período que va de 1925 a 1988, la fórmula electoral panameña sufrió cinco modificaciones. Tales alteraciones eran parte de las estrategias de los grupos en el poder para tener éxito en los torneos electorales. Cuando fue conveniente se eliminó la asignación por medio cociente y se prohibió la asignación de más de dos tercios de los escaños de una circunscripción a un solo partido, como se hizo en 1926; se volvió al medio cociente y se calcularon los residuos sobre la base de los candidatos y no de las listas, como en 1930; se eliminó la restricción de que un solo partido obtuviera más de dos tercios de los escaños en una circunscripción, como en 1958; se volvió a asignar los residuos a las listas y se restaron los cocientes y medio cocientes a los partidos que los

obtenían, como se hizo en 1983; y, finalmente, se dedujo sólo medio cociente a los partidos que obtenían el cociente y se impidió que los partidos que no obtenían cocientes participaran en la asignación de escaños por residuo, como se hizo en 1988.

En 1990 fue instaurada la poliarquía panameña y la fórmula electoral sufrió su sexta y, por ahora, última modificación. Fue eliminado el impedimento introducido en 1988 que consistía en que los partidos políticos que no habían obtenido representación por cociente no podían participar en la asignación por residuos. Asimismo, se eliminó la sustracción de solamente medio cociente a las listas que habían obtenido cociente o medio cociente en la competencia de escaños por residuos. Por último, también se volvió a asignar los escaños por residuo a los candidatos más votados –no a las listas– que no hayan obtenido escaños por cociente o medio cociente, independientemente del partido que los haya postulado, adjudicándose los escaños en orden descendiente de votos y sumándole a cada candidato los votos que haya obtenido en todos los partidos que le hayan postulado.

En primera instancia, la fórmula utilizada en 1994, 1999 y 2004 para la conversión de votos en escaños en circunscripciones plurinominales es proporcional, aunque es de una proporcionalidad impura. La distribución de escaños por residuo no es más que una asignación hecha por mayoría simple que favorece a los partidos más grandes y, por consiguiente, penaliza a los partidos pequeños. En ese sentido, en una Asamblea Legislativa en donde, por ejemplo en 1999, se debían escoger 45 legisladores proporcionalmente, realmente se asignaron solamente 29 mediante una fórmula estrictamente proporcional. En el 2004, de 51 diputados que debían ser elegidos proporcionalmente sólo 37 lo fueron efectivamente. Como corolario de la aplicación de esta fórmula, la Asamblea Legislativa electa en 1999 estuvo conformada en casi un 60% por legisladores elegidos por un sistema de mayoría, mientras que en el 2004 la cifra fue de 52.6%.

La fórmula electoral mediante la que se convertirían los votos en escaños en los circuitos plurinominales en las elecciones legislativas de 2009, propuesta y no aprobada a finales de diciembre de 2006 por la Asamblea Nacional de Diputados, es la misma que se utilizó en el año 1988. Como se ha dicho, en el nuevo artículo 292 del Código Electoral se estipula el cálculo de un cociente electoral y si quedan escaños por repartir se calcula un medio cociente, teniendo en cuenta que los partidos que obtuvieron el cociente electoral no pueden participar en la repartición por medio cociente. Si aún quedasen escaños por asignar, los escaños residuales serían asignados a los candidatos más votados dentro de las listas de cada partido, teniendo en cuenta que sólo los partidos que hayan obtenido cocientes y medio cocientes participarán en esta repartición residual, luego de haber restado medio cociente a ambos por cada escaño asignado.

3.3 Diseño de las circunscripciones electorales

Tal como se dijo en el párrafo anterior, el sistema electoral panameño combina la utilización de una fórmula proporcional con la de pluralidad en las elecciones para legisladores. Es así porque hay dos tipos de circunscripciones: las uninominales y las plurinominales.

En las elecciones de 1994 y 1999 hubo 41 circunscripciones, que se dividieron en 27 uninominales y 14 plurinominales, que no coincidieron necesariamente con la división política del país, es decir, solamente tuvieron motivaciones y funcionamiento electorales. En 2004 se añadió una uninominal. La Constitución panameña, desde 1983, en su artículo 141, establecía las bases para la creación de estas circunscripciones diciendo que la comarca Kuna Yala y la provincia de Darién tendrían cada una dos circuitos uninominales; que los distritos administrativos que, según el censo de población, tenían más de cuarenta mil habitantes formarían un circuito electoral y elegirían un legislador por cada treinta mil habitantes y uno más por residuo que no baje de diez mil; y que el distrito de Panamá se dividiría en cuatro circuitos, de conformidad con el criterio visto antes.

Contradictoriamente, la Constitución también decía que los circuitos tendrían un máximo de cuarenta mil habitantes y un mínimo de veinte mil. También estipulaba que la Ley podría crear circuitos que excedieran el máximo o que reduzcan el mínimo antes citado, con el propósito de tomar en cuenta las divisiones políticas actuales, la proximidad territorial, la concentración de la población indígena, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales como criterios básicos para el agrupamiento de la población en circuitos electorales.

Sobre la base de los criterios arriba expuestos, en la década de los noventa la magnitud de las 40 circunscripciones osciló entre uno y seis legisladores. Además, de las 26 circunscripciones uninominales, hubo siete circuitos con magnitud dos, uno con magnitud tres, tres con magnitud cuatro, dos con magnitud cinco y uno con magnitud seis. En las elecciones del 2004 se agregó una circunscripción uninominal y el circuito 8-6, que coincide con el capitalino distrito de San Miguelito, creció hasta tener una magnitud de ocho. Los tamaños de los circuitos o circunscripciones suelen ser bastante irregulares. Por ejemplo, en el 2004 la circunscripción más pequeña contenía 9,753 electores y la más grande 198,176. El caprichoso diseño de las circunscripciones panameñas da pie para sospechar la existencia de un esmerado *gerrymandering*³⁶.

³⁶ Según Nohlen (1994), se entiende por *gerrymandering* la manipulación de la distribución de las circunscripciones electorales con arreglo a consideraciones político partidistas. El curioso nombre asignado a esta conducta surge cuando, en la ciudad de Boston, *mister* Gerry se creó una circunscripción, que casualmente tuvo la forma de una salamandra, con la que garantizaba su triunfo.

Cuadro 3.1. Magnitud y tamaño de los circuitos electorales en Panamá

C	Magnitud				Tamaño		
	1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004
1.1	2	2	2	2	34,165	41,797	56,021
1.2	1	1	-	-	18,136	24,714	-
2.1	2	2	2	2	35,574	42,537	48,814
2.2	1	1	1	1	21,179	25,907	30,246
2.3	1	1	1	1	24,962	29,570	33,374
2.4	1	1	1	1	20,926	24,427	27,943
3.1	4	4	4	4	187,773	99,730	116,241
3.2	1	1	1	1	14,956	21,106	23,385
4.1	3	3	3	3	70,486	80,076	90,492
4.2	2	2	2	1	32,828	38,085	40,769
4.3	2	2	2	2	35,473	41,773	46,876
4.4	1	1	-	-	25,070	32,920	-
4.5	1	1	1	1	22,584	27,301	30,881
4.6	1	1	1	1	23,094	27,346	31,068
4.7	1	1	1	1	15,240	17,634	19,697
5.1	1	1	1	1	11,668	15,806	17,560
5.2	1	1	1	1	82,92	10,471	11,466
6.1	1	1	1	1	24,671	28,069	31,745
6.2	1	1	1	1	20,440	21,927	23,860
6.3	1	1	1	1	19,962	22,579	24,708
7.1	1	1	1	1	19,472	22,001	23,545
7.2	1	1	1	1	22,104	24,392	26,882
7.3	1	1	1	-	15,446	17,638	19,131
8.1	2	2	4	1	45,584	69,520	94,176
8.2	1	1	1	1	16,650	19,817	22,759
8.3	1	1	1	1	18,481	22,619	25,763
8.4	1	1	1	1	20,938	26,354	30,099
8.5	2	2	3	3	61,382	74,840	87,026
8.6	6	6	7	7	164,073	185,580	211,276
8.7	4	4	3	5	70,163	69,314	65,685
8.8	4	4	4	5	82,243	86,563	90,190
8.9	5	5	5	7	131,384	140,713	150,141
8.10	5	5	8	-	126,163	155,822	198,176
9.1	2	2	2	2	39,158	45,029	51,086
9.2	1	1	1	1	22,442	25,542	25,533
9.3	1	1	1	1	19,839	23,612	26,272
9.4	1	1	1	1	14,906	17,590	21,055
9.5	1	1	1	-	22,336	26,543	23,655
10.1	1	1	1	1	10,306	10,487	10,653
10.2	1	1	1	1	8,892	9,238	9,753
12.1	-	-	1	1	-	-	28,462
12.2	-	-	1	1	-	-	25,332
12.3	-	-	1	1	-	-	23,948
Total	71	71	78	71	1,599,441	1,746,894	1,999,553

Fuente: Elaboración propia, a partir del Tribunal Electoral.

Los nuevos circuitos electorales, propuestos por el Tribunal Electoral y aprobados por la Asamblea Nacional de Diputados a finales de diciembre de 2006³⁷, prácticamente no cambian las características descritas. Constitucionalmente quedó establecido que la comarca Ngöbe-Buglé no podrá elegir menos de tres diputados y la comarca Kuna Yala y la provincia de Darién no podrán elegir menos de dos diputados. La provincia de Chiriquí perdió un diputado en el circuito 4-2; la provincia de Veraguas perdió el único diputado del circuito 9-5 y la provincia de Los Santos perdió el único diputado del circuito 7-3. La provincia de Panamá perdió cuatro diputados: uno en el circuito 8.1, otro con la fusión de los circuitos 8-7 y 8-8 (ahora sería el 8-7) y dos diputados del circuito 8-10, que ahora sería el 8-9, luego de que el antiguo 8-9 pasara a ser el circuito 8-8. El cuadro 3.1 contiene las magnitudes y tamaños de los circuitos electorales panameños en las elecciones de 1994, 1999, 2004 y los nuevos circuitos aprobados por la Asamblea Nacional a finales de diciembre de 2006.

3.4 La estructura del voto

En Panamá la elección presidencial y la elección legislativa se realizan simultáneamente, no hay boleta única y tampoco voto único. De tal manera que la interrelación de ambas elecciones es de intensidad baja. Dicho en otras palabras, en principio, la influencia de la elección presidencial sobre la legislativa es poca.

Los tres elementos que permiten caracterizar un sistema electoral están estrechamente relacionados. Siendo así, la utilización en Panamá de una fórmula electoral de cociente en la que los residuos se asignan a los candidatos más votados y no a las listas de partidos obliga a que los electores tengan la posibilidad de expresar sus preferencias individuales.

La ciudadanía panameña solamente puede votar por la lista de un partido; sin embargo, en las circunscripciones plurinominales tiene la posibilidad de darle el voto a toda la lista o dar el voto preferencial a uno o más candidatos del partido, sin cambiar el orden preestablecido. Dicho técnicamente, las listas panameñas son cerradas y no bloqueadas.

No está de más decir que estas listas cerradas y no bloqueadas son utilizadas exclusivamente en los catorce circuitos plurinominales, ya que en las circunscripciones uninominales se elige al candidato ganador por mayoría simple.

³⁷ La modificación de los circuitos electorales hecha a finales de 2006 obedece a la reforma constitucional de 2004 en la que se redujo y fijó el número de diputados en la Asamblea Nacional. La norma anterior decía que el número respondería a la cantidad de electores del país, por lo que había pasado de 71 en 1999 a 78 en 2004. Gracias a la reforma constitucional se regresará en 2009 a 71 diputados, siendo necesario ajustar los circuitos.

3.5 Efectos del sistema electoral panameño

A través de la proporcionalidad del sistema electoral panameño, calculado mediante el índice de Rae, y el cálculo de las tasas de ventaja, se puede ver claramente que la combinación de los elementos vistos provoca un fuerte sesgo mayoritario. El cuadro 3.2 contiene el índice de proporcionalidad panameño para el año 2004³⁸ y lo compara con los de las elecciones costarricenses del 2002 y las guatemaltecas del 2003. El cuadro 3.3 contiene las tasas de ventaja surgidas en las tres elecciones legislativas panameñas realizadas desde 1994 hasta el 2004.

Cuadro 3.2. Proporcionalidad de los sistemas electorales de Panamá, Costa Rica y Guatemala

País	Proporcionalidad
Panamá (2004)	4.97
Costa Rica (2002)	2.01
Guatemala (2003)	2.24

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 3.2 es evidente que la desproporcionalidad³⁹ del sistema electoral panameño prácticamente dobla la de Guatemala y es dos tercios superior a la de Costa Rica. Ambos países centroamericanos, disímiles en sus desarrollos democráticos, elegidos para la comparación, poseen solamente circunscripciones plurinominales y listas cerradas y bloqueadas.

Según lo visto en el cuadro 3.3, el Partido Revolucionario Democrático ha obtenido siempre las tasas de ventaja más amplias, siendo la más significativa la obtenida en 1994, cuando cada voto le valió más del doble. También ha sido sostenidamente beneficiado el Partido Panameñista, pero en menor medida que el PRD. El Partido Solidaridad ha sabido moverse dentro del sistema electoral y ha obtenido tasas de ventaja generalmente justas, excepto en el 2004. Fuera de estos tres partidos, los demás, ya

³⁸ Al ser el índice de Rae muy sensible a los partidos pequeños, he preferido sólo hacer el cálculo para las elecciones del 2004, cuando ya hubo una cantidad de partidos manejable.

³⁹ Para un partido, la desproporcionalidad no es más que la diferencia entre su porcentaje de votos y el porcentaje de escaños logrados. La desproporcionalidad del sistema es el agregado de las desviaciones de cada partido, aunque no se trata solamente de sumar las diferencias absolutas de cada uno.

sean medianos o pequeños, han sido penalizados. Algunos como el Partido Demócrata Cristiano –hoy Partido Popular–, el Movimiento Renovador Nacionalista (MORENA) y el Partido Renovación Civilista (PRN) lo han sido muy severamente.

Cuadro 3.3. Tasas de ventaja obtenidas por los partidos políticos panameños en las elecciones legislativas de 1994, 1999 y 2004 (%)*

Partido	Tasa de ventaja		
	1994	1999	2004
PRD	2.6	1.5	1.4
PDC**	0.2	0.8	0.2
MOLIRENA	0.6	0.6	0.6
MORENA	0.2	0.4	-
Movimiento Papa Egoró	0.9	-	-
Partido Arnulfista	1.4	1.2	1.1
Partido Liberal Auténtico	0.5	-	-
Partido Solidaridad	1.0	1.0	0.7
Partido Renovación Civilista	0.5	0.4	-
Partido Liberal Nacional	-	0.7	0.7
Cambio Democrático	-	0.5	0.5

* Incluye solamente a los partidos que obtuvieron representación legislativa.

** En el 2003 pasó a llamarse Partido Popular.

Fuente: Brown Araúz (2005).

Luego de una primera aproximación a los elementos que determinan el fuerte sesgo mayoritario del sistema electoral panameño utilizado en las elecciones legislativas de 1994, 1999 y 2004, se podría decir, pues, que aunque el sistema electoral panameño posee circunscripciones plurinominales funciona *de facto* como si todas las circunscripciones fueran uninominales.

Previsiblemente, la nueva fórmula electoral para convertir los votos en escaños en los circuitos plurinominales, que se propuso para las elecciones de 2009, no tendría un efecto importante sobre la proporcionalidad del sistema electoral panameño. Aplicando la nueva fórmula a los resultados de las elecciones legislativas de 2004, se evidencia que políticamente habría algunas ganancias y pérdidas sensibles, aunque el sistema mantendría sus características básicas. Así lo demuestra el cuadro 3.4, en el que se puede ver que con la nueva fórmula el PRD perdería dos escaños, aunque no perdería

la mayoría absoluta en la Asamblea Nacional. El segundo partido mayoritario, el Partido Panameñista, habría ganado dos escaños. Sensible habría sido el uso de esta fórmula para el Partido Popular, que se habría quedado sin representación legislativa al perder su único diputado. Es por eso que, como dijimos antes, aunque sistémicamente el cambio no hubiese sido importante, políticamente sí hubiese tenido implicaciones significativas, ya que la diferencia entre tener mayoría absoluta o relativa y tener o no representación legislativa puede ser de un diputado.

Sin embargo, el cálculo de la proporcionalidad del sistema, luego de aplicar la fórmula propuesta a los resultados electorales, es exactamente la misma que con la fórmula electoral que rigió las elecciones de 2004: 4.97. Esta prospección da margen para decir que, aunque se efectúen cambios radicales en la fórmula electoral utilizada en los circuitos plurinominales, las características del sistema no cambiarían importantemente. Aplicando la fórmula más proporcional posible, la fórmula simple o Hare, la proporcionalidad del sistema no mejoraría significativamente, ya que sólo marcaría 4.20, que sigue siendo tremendamente desproporcional. No obstante, que el efecto sobre el sistema sea insignificante, no quiere decir que necesariamente sea igual para los casos particulares de los partidos, toda vez que, por ejemplo, con el hipotético uso de la fórmula Hare, en el 2004 el PRD habría obtenido 37 diputados y no los 41 que obtuvo, perdiendo

Cuadro 3.4. Resultados de las elecciones legislativas de 2004, según fórmula utilizada

Partidos	Votos obtenidos		Fórmula 2004		Hare		Droop		Imperiali		D'Hondt		Saint Lague		Fórmula 2006	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
PRD	549,948	37.8	41	52.6	37	47.4	38	48.7	40	51.3	42	53.8	38	48.7	39	50
PP	86,727	6.0	1	1.3	1	1.3	1	1.3	0	0	0	0	1	1.3	0	-
PA	279,560	19.2	17	21.8	18	23.1	19	24.4	19	24.4	18	23.1	19	24.4	19	24.4
MOL	125,547	8.6	4	5.1	4	5.1	4	5.1	3	3.8	2	2.6	4	5.1	4	5.1
PLN	76,191	5.2	3	3.8	5	6.4	4	5.1	4	5.1	3	3.8	4	5.1	4	5.1
PS	227,604	15.7	9	11.5	8	10.2	9	11.5	9	11.5	10	12.8	9	11.5	9	11.5
CD	107,511	7.4	3	3.8	5	6.4	3	3.8	3	3.8	3	3.8	3	3.8	3	3.8
Total	1,453,088	100	78	100	78	100	78	100	78	100	78	100	78	100	78	100

Fuente: Elaboración propia.

do la mayoría absoluta en el hemicycle; Cambio Democrático y el Partido Liberal Nacional habrían ganado 2 diputados sobre los 5 que obtuvieron; y el Partido Solidaridad habría tenido 8 y no 9 diputados. El cuadro 3.4 contiene los hipotéticos resultados de 2004 utilizando ocho fórmulas electorales, incluidas la utilizada en las tres elecciones legislativas desde 1994, la fórmula Hare y la propuesta en 2006 que habría sido utilizada en 2009.

Las razones por las que ni siquiera un cambio radical en la fórmula electoral utilizada en los circuitos plurinominales tendría un efecto importante en el sistema serán analizadas cuando, luego de revisar las características del sistema de partidos panameño, tengamos el panorama completo.

3.6 Aportes al conocimiento del sistema electoral panameño desde la geografía electoral⁴⁰

La exploración territorial del voto tiene su razón de ser en la convicción de que “el sufragio no es tan sólo una decisión individual y racional, es también una práctica social *territorializada*, que se inserta dentro de numerosas redes de proximidad e interdependencia” (Sonnleitner, 2006, p. 13). En otras palabras, desde este punto de vista el voto es un acto colectivo. Esto no implica el rechazo de la noción individual y racional del voto. Más bien, ambos enfoques y sus métodos de estudio se complementan –o deberían hacerlo– cuando se quiere comprender el voto y su dinámica.

El método para explorar territorialmente el voto es la cartografía, en tanto que la perspectiva psicosocial tiene en la entrevista y la encuesta sus técnicas de recolección de datos por excelencia.

Desde 2005 el Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA) y el Institut des Hautes Études de l’Amérique Latine (IHEAL) patrocinan el proyecto “Atlas Electoral de Centroamérica”. La cooperación con Panamá en el marco de este proyecto se inició recientemente, en el año 2007. Las posibilidades que abre la geografía electoral de generar conocimiento actualizado del sistema electoral y del sistema de partidos panameños son amplísimas. Por ejemplo, se podrán renovar las nociones sobre las bases sociales de nuestros partidos, ya que lo que se cree saber de esto son meras inferencias de lo que esos partidos representaron hace varias décadas. No es pertinente ahora abordar las dificultades prácticas que este tipo de análisis está encontrando y

⁴⁰ Agradezco a Willibald Sonnleitner introducirme al mundo de la geografía electoral. Igualmente, su indispensable colaboración en la confección e interpretación de los mapas y sus comentarios a este texto.

encontrará en Panamá, pero en clave positiva sí vale la pena decir que las estadísticas electorales producidas por el Tribunal Electoral de Panamá son de gran utilidad por su fiabilidad y su gran nivel de detalle, permitiendo llevar este análisis no sólo hasta el nivel de corregimientos, sino también de mesas de votación. En este párrafo presentamos los primeros productos de esta actividad de investigación conjunta, la cual está en proceso de ser afinada y profundizada.

El análisis inicial es el de la participación electoral en Panamá. En principio, los altos índices de participación electoral panameños –73.7% en 1994, 76.2% en 1999 y 76.9% en 2004– podrían hacer pensar que esta veta es irrelevante. Sin embargo, el mapa generado revela interesantes hallazgos. Véase Mapa 1: Participación electoral, p. 120.

La región más participativa del país es evidentemente la Península de Azuero, además de las zonas que coinciden con el color marrón oscuro “fuerte y creciente”, como lo es, por ejemplo, el norte de la provincia de Veraguas. En estas zonas, desde 1994 la participación ha sido superior al promedio nacional. Asimismo, el porcentaje de participación ha ido aumentando sostenidamente: 85.03% en 1994, 88.24% en 1999 y 88.87% en 2004.

Contrario a Azuero, la zona este de la provincia de Bocas del Toro participa electoralmente muy por debajo del promedio nacional. En 1994 y 1999 votaron sólo el 30% y 32% en toda la zona de color amarillo, según el mapa. En 2004 la participación en esta región siguió muy por debajo del promedio nacional, aunque mejoró un poco, siendo del 65%.

Por debajo del promedio nacional de participación electoral, aunque no tanto como el este de Bocas del Toro, también está buena parte de la zona de tránsito del país. Más concretamente, los distritos de Panamá, San Miguelito y la región de la provincia de Colón, más cercana al Canal de Panamá. En estas zonas, de marrón claro en el mapa, con el rótulo “débil y decreciente”, la participación fue del 68.2% en 1994, del 71.2% en 1999 y del 71.7% en 2004, promedios que cada vez están más por debajo del promedio nacional.

Otra región donde la participación ha sido “sostenida y constante” según el promedio nacional es toda la comarca Kuna Yala, toda la zona este y oeste de la provincia de Panamá, casi toda la provincia de Colón y el oeste de la provincia de Chiriquí. La participación de estas regiones no es tan alta como en Azuero, pero en las tres elecciones fue del 77.7%, 80.2% y 80.7%, respectivamente.

Cambiando de tema, el Partido Panameñista y el Partido Revolucionario Democrático concentraron los votos presidenciales en las elecciones de 1994 y 1999. En 2004 los panameñistas fueron reemplazados por el Partido Solidaridad. Desde este punto de vista, éstos han sido los protagonistas electorales del país en los últimos diez años, aunque valdría la pena incluir al MOLIRENA en este grupo, ya que ha tenido un rol importante en el sistema de alianzas electorales del país. Visualizar la presencia electoral territorial de estos partidos permite una primera aproximación a la dinámica electoral panameña. Véase Mapa 2: Presencia Panameñista, p. 121.

En el mapa 2 se evidencia que el Partido Panameñista ha tenido un comportamiento irregular electoralmente. Solamente en la zona de Panamá Oeste y la Península de Azuero, en color rosa y con el rótulo “en constante declive”, el partido ha obtenido sostenidamente menos del promedio de sus votos nacionales en las elecciones presidenciales y legislativas. En estos circuitos, por ejemplo, en la elección presidencial de 1994 sólo logró el 10% del voto, cuando su promedio nacional fue de 21.4%. Igualmente, en 1999 ganó la elección presidencial con el 26.8%, pero en esas zonas fue apoyado por el 14.7% de los votantes que ejercieron efectivamente su derecho al sufragio.

En 2004 el patrón continuó, ya que en la elección presidencial nacional obtuvo allí el 9.3%, mientras que nacionalmente había obtenido el 13.4%. Vale destacar que aparentemente en esta zona no hubo mucho voto cruzado, ya que el promedio de votos en las elecciones legislativas y la presidencial coincide en 9.3%. En las otras elecciones legislativas el voto fue bastante más bajo que el presidencial y, también, menor al promedio nacional.

Las variaciones más fuertes están en el circuito 10.1, identificado con el color rojo. Allí el Partido Panameñista apenas estuvo sobre su promedio nacional de votos en las elecciones de 1994. En 1999 estuvo notablemente por debajo de su promedio de votos, que fue cuando ganó la elección presidencial. En 2004 los votos obtenidos por el Partido Panameñista en ese circuito (51% en las elecciones legislativas y 48% en la presidencial) estuvieron muy por encima de los promedios nacionales, aunque hay que tener presente que ese promedio fue muy menor al de la elección presidencial de 1999.

El mapa parece reflejar a simple vista que el Partido Panameñista ha crecido desde 1999 en la región este de la provincia de Panamá, en los circuitos 6.1 y 7.2, y en la provincia de Colón. Esto es relativo, ya que aunque en ambas elecciones (1999 y 2004) ha

obtenido en esas zonas votos superiores a su promedio nacional, hay que tener presente que en 2004 el promedio de votos presidenciales del partido disminuyó considerablemente. En cambio, en la elección legislativa de 2004, en donde incluso tuvo un promedio de votos superior al de las dos elecciones anteriores, estuvo 14 puntos por encima de ese promedio.

En el área metropolitana de la provincia de Panamá, con el color amarillo, la fluctuación ha coincidido con el éxito y las derrotas electorales del partido. En 1994 estuvo por debajo de su promedio y en 1999, cuando más votos presidenciales tuvo en todo el país, se situó por encima, con el 32.4% del voto presidencial y el 31.6% del voto legislativo. El voto legislativo estuvo muy por encima del promedio nacional, que fue del 18.1%.

Si operativamente definimos un bastión como aquella región en la que un partido obtiene sostenidamente más del promedio de sus votos, es evidente que el Partido Panameñista no tiene bastiones. Incluso, el haber tenido que utilizar seis diferentes categorías, expuestas en colores, para hacer visible ciertos patrones de conducta refleja la escasa homogeneidad del voto panameñista desde 1994 hasta 2004.

En el caso del PRD, el mapa 3 evidencia dos bastiones del partido. Uno es el circuito 8.7 y el otro es la comarca Ngöbe-Buglé⁴¹, ambos en rojo oscuro. En ambas zonas el partido ha obtenido desde 1994 más votos que su promedio nacional, sobre todo en las elecciones presidenciales, aunque no tanto en las legislativas. Por lo tanto, se trata más bien de bastiones presidenciales. Teniendo en cuenta que el promedio presidencial nacional del PRD en 2004 fue del 43.3% en la elección presidencial y del 37.8% en las legislativas, estos porcentajes evidencian la fortaleza del partido⁴² en ambos bastiones: el 58.3% de los votos en la elección presidencial y el 40.7% en las legislativas. Véase Mapa 3: Presencia PRD, p. 122.

El PRD ha sido fuerte presidencial y legislativamente también en el este de la provincia de Panamá, en el circuito 8.6, en casi toda la provincia de Veraguas, en los extremos de la provincia de Bocas del Toro y en los circuitos 7.1, 7.2 –hay que recordar que

⁴¹ La irregularidad del diseño electoral en la región que ahora comprende la comarca Ngöbe-Buglé hizo necesario realizar ciertos ajustes que no permiten visualizar los circuitos como fueron en 2004. Sin embargo, esto no influye en la cantidad de votos obtenidos por cada partido en aquella región.

⁴² En este caso, la cantidad de votos absoluta no es lo más importante, sino la presencia organizativa y electoral del partido, según las particularidades geográficas del circuito 8.7, densamente poblado, y la escasamente poblada comarca Ngöbe-Buglé.

en este circuito el Partido Panameñista ha ido perdiendo votos sostenidamente desde 1994— y en el circuito 9.4 de la Península de Azuero. En todas estas regiones, ilustradas con el color rojo, el PRD ha obtenido votos sobre su promedio nacional en todas las elecciones presidenciales y las legislativas. Detalladamente, los votos han ido creciendo, pero el porcentaje por encima del promedio ha ido decreciendo. Por ejemplo, en la elección presidencial de 1994, el PRD obtuvo el 30.6% del voto, mientras que en estas regiones logró el 33.7%, siendo la diferencia de 3.1%. En 2004, siguiendo con el ejemplo, el partido obtuvo el 43.3% de los votos, en tanto que en estas regiones consiguió el 44.8%, siendo la diferencia solamente de 1.5%.

El PRD ha sido “débil estructuralmente” en los circuitos 2.3, 2.4, 6.1, 6.2, 4.5 y 4.3, con el color celeste en el mapa. Allí siempre ha obtenido menos votos que su promedio nacional, siendo esta tendencia un poco más marcada en las elecciones legislativas.

En toda la provincia de Colón y en el circuito 5.1 de la provincia de Darién, con el color celeste oscuro, el comportamiento del partido ha sido un poco irregular. Incluso se podría decir que el partido ha sido estructuralmente débil con una afirmación puntual en las elecciones legislativas de 2004. En las elecciones legislativas de 1994 y 1999 el partido obtuvo votos por debajo de su promedio nacional, 15.5% y 21.0%, respectivamente. En 2004 se revirtió totalmente la situación, obteniendo el 46.7% de los votos legislativos allí emitidos, lo cual está 8.9% por encima del promedio nacional. En las elecciones presidenciales el PRD nunca ha ido más allá de sus promedios nacionales en estas regiones de color celeste oscuro. Sólo en la elección presidencial de 1994 obtuvo los mismos votos que el promedio nacional. Esta situación se acercó un poco más a ser revertida en 2004, cuando el partido obtuvo el 41.3% de los votos, 2% menos del promedio nacional.

En todas las regiones con el color rosa, los apoyos electorales del PRD en 1994, 1999 y 2004 han coincidido con sus promedios nacionales presidenciales y legislativos.

Desde el punto de vista de los bastiones electorales, el caso del MOLIRENA es destacable. De los partidos más importantes del país, es el único que tiene claros bastiones electorales. En las elecciones generales desde 1994 hasta 2004, en los circuitos 4.7, 9.2 y 9.4, este partido ha obtenido sostenidamente muchos más votos que sus promedios nacionales. Se trata de las zonas de color marrón en el mapa 4. En las elecciones presidenciales de 1994, 1999 y 2004, el MOLIRENA ha colectado 14.8%, 16.6% y 9.3% por encima de sus promedios nacionales, que han sido de 10.8%, 11.0% y 4.0%, respectivamente. Véase Mapa 4: Presencia MOLIRENA, p. 123.

En las elecciones legislativas ha sido igual. El partido ha logrado porcentajes sobre sus promedios de 24.4%, 25.9% y 9.2%. Comparados con los porcentajes presidenciales, es evidente que la fuerza legislativa del MOLIRENA en estas regiones es aún mayor, aunque en ambos tipos de elecciones decreció notablemente en 2004.

Desde el punto de vista geográfico electoral, la institucionalización de un partido suele tener como base la presencia de claros bastiones electorales. En el caso de los principales partidos panameños, el MOLIRENA es el único que presenta rotundamente esta característica. Por otro lado, pero en la misma línea de análisis, es digno de tener presente en cualquier análisis de la política partidista panameña que los dos principales partidos del país no posean esta importante particularidad, que sí suelen tener los más importantes partidos de Centroamérica.

El MOLIRENA es “estructuralmente débil” en la provincia de Colón, en el circuito 10.1 de San Blas, en el 5.2 de Darién, en toda la provincia de Bocas del Toro y en algunos circuitos de Chiriquí, Herrera, Los Santos y Panamá –incluyendo el circuito 8-7–, pequeño bastión del PRD. En estas zonas, el partido ha obtenido siempre votos por debajo de sus promedios nacionales, aunque la diferencia negativa no es tan grande como la positiva en sus bastiones.

En el resto de la provincia de Darién, en prácticamente toda la provincia de Panamá y en la parte central y norte de la provincia de Veraguas, entre otros, el MOLIRENA ha estado “en constante declive”. Estas regiones son las marcadas con el color rosa. En 1994 estuvo prácticamente 2% por encima de sus promedios nacionales en las elecciones presidencial y legislativa. Pasó a estar escasamente por debajo de su promedio en ambos tipos de elecciones en 1999. Y en 2004 volvió a estar por debajo de su promedio, teniendo en cuenta que nacionalmente obtuvo sólo un 4.0% y un 8.6%, que son pocos votos, aunque esto no es lo realmente importante en este tipo de análisis.

Por otra parte, el MOLIRENA ha ido aumentando su presencia territorial en los circuitos 7.1 y 7.3 de la provincia de Los Santos; 2.3, y 2.4 de Coclé; el 6.2 de la provincia de Herrera y el 12.3 de la comarca Ngöbe-Buglé. En 1994 su porcentaje de votos legislativos en estos circuitos estuvo 3.3% por debajo de su promedio nacional, mientras que en la elección presidencial estuvo sobre su promedio. En las elecciones legislativas de 1999 logró estar 1.3% sobre su promedio nacional y en la presidencial 3.6%. En 2004 estuvo legislativamente 12.8% por encima de su promedio y, teniendo en cuenta que en la elección presidencial el promedio nacional fue sólo de 4.0%, se situó en esta elección 5.9% arriba de su promedio.

Evidentemente, el MOLIRENA está en una situación difícil en casi todo el país, toda vez que en las regiones de color amarillo y rosa tiene poca presencia y, si no, está en constante declive. La situación es más preocupante si tenemos presente que estas regiones incluyen las más pobladas del país, es decir, las áreas metropolitanas de las provincias de Panamá y Colón.

Como se ha dicho, en las elecciones de 1994 y 1999 los principales partidos en Panamá fueron el PRD, en Partido Panameñista y el MOLIRENA. En 2004 este corto patrón fue roto por la irrupción del Partido Solidaridad como segundo partido presidencial del país, luego de postular a la presidencia a un connotado panameñista (Brown Araúz, 2005, p. 13). Ciertamente, el Partido Solidaridad no posee bastiones ni sus porcentajes de voto han sido importantes, por lo que lo adecuado habría sido no incluirle en este primer análisis geográfico. Sin embargo, el mapa generado permite un primer avistamiento al espectacular desempeño de este partido en las elecciones de 2004.

En la elección presidencial de 2004 el Partido Solidaridad creció marcadamente en prácticamente todo el país. No obstante, en lo que podríamos llamar la “zona de tránsito”, alejados al Canal de Panamá en las provincias de Panamá y Colón –excepto el circuito 8.7, bastión del PRD–, en la parte oeste de la provincia de Chiriquí y en los circuitos 2.3 y 2.4 de la provincia de Coclé y el 7.3 de la provincia de Los Santos este partido obtuvo más votos que su ya abultado promedio nacional de 30.9%. En estas zonas obtuvo el 35.0% del voto. Como veremos inmediatamente con unos mapas dinámicos (los vistos hasta hora son estáticos), la repentina fortaleza del Partido Solidaridad en la zona de tránsito es parte de un corto pero evidente patrón de comportamiento del electorado de esa franja geográfica. Véase Mapa 5: Presencia Solidaridad, p. 124.

Vale destacar que el Partido Solidaridad posee zonas que podríamos llamar de “bastión truncado”. Se trata de toda la provincia de Darién y toda la provincia de Colón, en donde durante las elecciones presidenciales y legislativas de 1994 y 1999 obtuvo porcentajes de votos por encima de sus promedios nacionales. Estos promedios nacionales fueron de 0.8% y 1.8% en las presidenciales y 6.5% y 5.8% en las legislativas. En 2004, en estas dos provincias, los votos obtenidos estuvieron por debajo del promedio nacional, aunque estos votos fueron mucho más altos que los promedios nacionales anteriores. Lo relatado evidencia las limitaciones de este análisis para el caso del Partido Solidaridad.

Como se pudo ver en los párrafos anteriores –y se confirmará en el siguiente capítulo–, el sistema electoral panameño tiene como una de sus particularidades, quizás la

principal, un fuerte sesgo mayoritario. Obviamente, este sesgo ha repercutido en la dinámica partidista del país. La geografía electoral permite visualizar la expansión o contracción de los partidos políticos panameños o, dicho en otras palabras, dónde los partidos sobrevivientes han heredado los votos de los partidos desaparecidos e, incluso, dónde estos partidos sobrevivientes han sustraído votos a sus adversarios.

Los mapas han sido generados sólo con las estadísticas electorales presidenciales, debido a que permiten una mejor visualización del fenómeno. La poca relación que hay en Panamá entre los resultados de las elecciones presidenciales y las legislativas entorpecía la búsqueda de patrones.

En general, de 1994 a 1999 el promedio de votos del Partido Panameñista en la elección presidencial aumentó 8.9%, mientras que de 1999 a 2004 la diferencia fue negativa, de 17.9%. De 1994 a 1999 los apoyos electorales del Partido Panameñista crecieron en el circuito 12.2 de la comarca Ngöbe-Buglé y en casi toda la zona de tránsito, la aldea al Canal de Panamá, el área metropolitana, en color rosa oscuro. Hay que destacar que esta zona posee gran cantidad de población, por lo que se podría decir que, en buena medida, la victoria presidencial panameñista de 1999 se debió a la expansión de los votantes del partido en esa franja durante ese período, en donde el crecimiento de una elección a otra fue del 15.8%. Véase Mapa 6: Evolución Panameñista, p. 125.

Durante ese mismo período, 1994-1999, el partido también creció electoralmente en el resto de la provincia de Colón, en el este de la provincia de Panamá y en la provincia de Darién, entre otras regiones con cantidad de población modesta.

El crecimiento en la zona de tránsito fue suficiente para no resentir en 1999 la contracción electoral que sufrió el partido en el período 1994-1999 en el circuito 9.2 de la provincia de Veraguas, el circuito 6.2 de la provincia de Herrera y el circuito 10.2 de Kuna Yala. En esos mismos circuitos, el partido sacó más votos que su promedio nacional en 2004, pero sólo tuvo una muy leve mejoría de 0.6% de 1999 a 2004.

En casi toda la zona oeste de la provincia de Chiriquí en toda la provincia de Coclé, excepto el circuito 2.1, y en los circuitos 6.3 y 7.3 los apoyos electorales del partido crecieron menos del 1%. En cambio, en esas mismas regiones, perdió en 2004 un 17.4% de los votos ganados en 1999. Sucintamente, se puede decir que el Partido Panameñista no se ha expandido sostenidamente en ninguna región del país, toda vez que la única expansión importante que tuvo, de 1994 a 1999, en la zona de tránsito, la perdió en el 2004 con un porcentaje negativo de -26.5%.

El caso del PRD es distinto al del Partido Panameñista. De salida, la utilización de sólo tres colores para ilustrar el fenómeno nos indica que la evolución (expansión) de este partido es más homogénea y coherente que la del Partido Panameñista, que necesitó seis colores y que, como ya se vio, no se ha expandido sostenidamente. Véase Mapa 7: Evolución PRD, p. 126.

En general, durante los dos períodos, el PRD se ha expandido en la elección presidencial: un 1% de 1994 a 1999 y un 11.7% de 1999 a 2004. De 1994 a 1999 el partido perdió votos en toda la zona de color rojo: toda la provincia de Colón, toda la provincia de Bocas del Toro, el circuito 10.1 de Darién, en los circuitos del área metropolitana de Panamá (excepto el 8.9), el circuito 4.2 y los circuitos 2.3 y 2.4 de Coclé. La pérdida fue del 4%. Recordando el mapa evolutivo del Partido Panameñista, es evidente que en buena parte de estos circuitos fue este partido quien sustrajo esos votos al PRD. Sin embargo, de 1999 a 2004 el PRD recuperó con creces esos votos en esas regiones, aumentando un 14.7% sus apoyos electorales.

Los apoyos electorales del PRD crecieron de 1994 a 1999 y de 1999 a 2004 en todas las regiones ilustradas con el color marrón. Estamos hablando del circuito 5.2 de la provincia de Darién; toda la Península de Azuero, excepto los circuitos 6.3 y 7.1; todo el oeste de la provincia de Panamá; la mitad de la provincia de Coclé; el circuito 12.3 y todos los circuitos de la zona oeste de la provincia de Panamá y los circuitos 8-9 y 8-8, dos de los más poblados del país. Como se ha dicho, la expansión del PRD en estas regiones ha sido constante desde 1994 hasta 2004.

De 1994 a 1999, el PRD estuvo por encima de su promedio en el este de la provincia de Panamá, en todo Kuna Yala, en el norte de la provincia de Veraguas, en los circuitos 6.3 y 7.1 y en casi toda la provincia de Chiriquí. El promedio de crecimiento de 1994 a 1999 fue del 1%, mientras que en esas zonas fue del 6.5%. De 1999 a 2004 hubo crecimiento también, pero por debajo del promedio nacional, que fue muy alto, por lo que igualmente significó muchos votos a favor. El promedio de crecimiento de ese período fue del 11.7% y en esas zonas fue del 7.8%.

En la evolución del Partido Solidaridad lo realmente importante es visualizar su “fuerte afirmación reciente” del año 2004. Ante la pregunta de a quién o quiénes este partido sustrajo los votos que casi le hizo ganar la elección presidencial de 2004, el mapa perfila la respuesta. Los apoyos electorales del partido vinieron básicamente de tres regiones: la zona metropolitana de las provincias de Panamá y Colón, los circuitos 2.4, 6.2 y 9.1 y el oeste de la provincia de Chiriquí. Allí el partido creció un 37%, por encima del promedio de crecimiento nacional, que fue del 23.2%. En todas las regiones pintadas de rosa el

Partido Solidaridad también creció importantemente en 2004, aunque un poco por debajo de su abultado promedio nacional. Véase Mapa 8: Evolución Solidaridad, p. 127.

Queda claro que el Partido Solidaridad arrancó los votos de la zona de tránsito al Partido Panameñista, que en buena medida los había acaparado en 1999. Pero igualmente, en 2004, en esa zona, el PRD también tuvo un repunte importante. Entre ambos partidos diezmaron sensiblemente los apoyos logrados por los panameñistas (entonces arnulfistas) en 1999. En 2004, la batalla por los votos en el área metropolitana fue más encarnizada que nunca y el gran perdedor fue el Partido Panameñista. El oeste de Chiriquí se lo despojaron al PRD, que se había fortalecido allí en 1999. Precisamente, el PRD birló esos votos antes al Partido Arnulfista.

Se desprende, pues, que la zona del país en donde las lealtades partidistas son más débiles es la región metropolitana. Cada partido que ha ganado o casi ganado la elección presidencial ha obtenido caudales de votos muy altos en esa región. Casualmente, o quizás no, en buena parte de esta zona la participación es “débil y decreciente”, es decir, los porcentajes de abstención son relativamente bajos, pero están por encima del promedio nacional.

Por el lado de los partidos, llama la atención la desarticulación territorial de las principales organizaciones partidistas panameñas. La presencia de bastiones electorales es señal de permanencia, arraigo e identidad de los partidos políticos. La persistencia de un partido en la política depende en buena medida de su arraigo territorial. Esta particularidad la poseen casi todos los partidos importantes del istmo centroamericano. Los dos más importantes partidos del país durante los últimos quince años no poseen claros bastiones. Por si fuera poco, el único partido que exhibe la presencia de bastiones legislativos, el MOLIRENA, evidencia una creciente mengua de sus apoyos electorales y debilidad estructural en casi dos tercios del territorio del país.

Sin embargo, también se ha evidenciado que el PRD ha sido el beneficiario de la desaparición de las alternativas partidistas minoritarias durante los últimos quince años. Este partido es el único que ha crecido sostenidamente, aun perdiendo elecciones. En cambio, el crecimiento del Partido Panameñista y del Partido Solidaridad ha sido coyuntural y nunca sostenido. Muy por el contrario, el Partido Panameñista ha ido desarticulándose geográficamente de forma gradual, capturando esos votos el PRD y, sólo en 2004, el Partido Solidaridad.

Estos hallazgos permitirán esbozar hipótesis que serán afinadas según avance esta línea de investigación en Panamá.

3.7 Excursus: Clasificación del sistema de gobierno panameño

Básicamente hay dos tipos de sistema de gobierno —el presidencial y el parlamentario— que tienen un fondo común que los diferencia, independientemente de que cada uno cubra una amplia gama de formas institucionales políticas (Linz, 1997). También existen híbridos que difícilmente pueden ser ubicados de manera unívoca en alguno de los dos tipos básicos⁴³. El presidencial *puro* es el sistema de gobierno vigente en casi toda América Latina, por lo cual en este párrafo nos dedicaremos exclusivamente a éste, aludiendo al sistema parlamentario de forma marginal solamente cuando sea útil para ilustrar lo dicho sobre el presidencialismo⁴⁴.

Las dos características que definen al presidencialismo son: la legitimidad democrática dual y la rigidez del sistema (Lijphart, 1997; Linz, 1997; Mainwaring, 1995; Mainwaring y Shugart, 2002; Nohlen y Fernández, 1991; Sartori, 1997).

La primera característica se refiere a que tanto el presidente, que controla el Órgano Ejecutivo, como los miembros del Órgano Legislativo son elegidos por el pueblo. En los sistemas parlamentarios la legitimidad democrática descansa en sólo una institución, ya que en éstos la ciudadanía vota para escoger los miembros del parlamento y los parlamentarios electos eligen al jefe del gobierno.

La segunda característica es el resultado de que el presidente, al igual que la Asamblea Legislativa, es elegido por un período fijo que bajo circunstancias normales no puede modificarse⁴⁵. La supervivencia de cada uno no depende del otro. En los sistemas parlamentarios, si el jefe de gobierno no cuenta con el apoyo de la mayoría que le eligió puede ser remplazado inmediatamente por otro o, en el peor de los casos, pueden ser convocadas nuevas elecciones.

Hay otras características que usualmente se relacionan con los sistemas presidenciales pero que no lo definen (Lijphart, 1997; Linz, 1997; Nohlen y Fernández, 1991).

⁴³ Tal es el caso de Suiza, Líbano, Bolivia, Francia, Portugal, Israel, Islandia, Austria y Finlandia, entre otros casos actuales e históricos. Éstos entrarían en los tipos llamados *premier-presidencialismo* o semipresidenciales.

⁴⁴ No es menester de este trabajo recoger exhaustivamente los detalles del estimulante y a veces ácido debate sobre las bondades y deficiencias de ambos sistemas y la presunta conveniencia de instaurar sistemas parlamentarios en América Latina. Sin embargo, algunas de las críticas al presidencialismo están implícitas en el texto.

⁴⁵ La mayor parte de las democracias presidenciales contemplan la posibilidad de *impeachment* del presidente, en el caso de que éste haya incurrido en conductas delictivas o inconstitucionales. Lo extraordinario de esta medida queda ejemplificada con el hecho de que en la historia latinoamericana solamente dos presidentes han sufrido un proceso de tal naturaleza: el brasileño Fernando Collor de Melo en 1992 y el venezolano Carlos Andrés Pérez en 1993.

Algunas de éstas son la ausencia de reelección, la sucesión automática por un vicepresidente, la libertad para nombrar y destituir a los ministros⁴⁶, que los presidentes no puedan ser miembros de la legislatura, la naturaleza unipersonal de la presidencia⁴⁷ y el doble ejercicio de las posiciones de jefe de Estado y jefe de gobierno.

Las características arriba citadas son válidas para los sistemas presidenciales de los países latinoamericanos y el de los Estados Unidos. Sin embargo, existen claras y ampliamente reconocidas diferencias entre la práctica presidencial estadounidense y latinoamericana. Serraféro (1998) señala tres características propias de los presidencialismos de la región que resisten la prueba de la generalización, no sin antes reconocer que la formulación puede resultar un tanto ambigua. Éstas son: la legitimidad autónoma del cargo presidencial; las amplias facultades del cargo; y la ausencia de control institucional. Si bien es cierto que, teóricamente, la primera característica se ajusta a un orden de separación de poderes entre los órganos del Estado, la segunda introduce factores de desequilibrio que no son corregidos por la tercera (más bien son agravados), viéndose neutralizados los *checks and balances* que inspiraron la separación de poderes en Estados Unidos y que se supone son la esencia del sistema de gobierno presidencial. Este panorama de mandato exageradamente personalizado, con instituciones políticas débiles no adecuadas para desplegar una *accountability* horizontal, coincide con el esbozado por O' Donnell (1992) en su muy conocido trabajo sobre lo que denomina *democracia delegativa*, aunque él no aluda explícitamente al presidencialismo latinoamericano.

Sobre la base de que los presidentes usualmente son calificados como *débiles* o *fuertes* según la capacidad que tienen para poner su propio sello en las políticas públicas, Mainwaring y Shugart (2002), al igual que Cox y Morgenstern (2000), identifican dos factores que determinan los principales medios que les permiten tener o no esa influencia. Esos dos mecanismos son los *poderes constitucionales* y *partidarios* con los que cuenta el presidente. Es importante tener en cuenta ambos factores ya que, como en el caso de México, presidentes que constitucionalmente pueden ser caracterizados como débiles tienen una incontestable influencia sobre las políticas públicas de su país, gra-

⁴⁶ Sartori (1997) incluye esta característica como la tercera que define a los sistemas presidencialistas. Según dice, estas tres características serían de naturaleza acumulativa, permitiendo ubicar un régimen como presidencialista puro sólo si cumple con las tres.

⁴⁷ Para Lijphart (1997) ésta sería una tercera característica que permitiría definir el presidencialismo, ya que explicaría en gran parte la propensión mayoritaria de la democracia presidencial. A pesar de lo sugerentes que resultan las terceras características propuestas por Sartori y Lijphart, me he inclinado a tomar en cuenta únicamente las dos características en las que coincide toda la literatura revisada.

cias a que las leyes electorales les proveen mayorías en el Congreso y les garantizan un férreo control de sus partidos, al punto que su ascendiente sobre la política en general puede alcanzar fuertes rasgos autoritarios.

En este párrafo es necesario solamente plasmar lo que Mainwaring y Shugart (2002) entienden son los rasgos básicos que otorgan o no poderes constitucionales a los presidentes, lo cual nos permitirá clasificar los presidencialismos latinoamericanos.

A partir de la relación entre el ejercicio del poder y el statu quo legislativo, se puede decir que los que permiten establecer un nuevo statu quo son *poderes proactivos* y los que solamente permiten al presidente defender el statu quo contra los cambios propuestos por la mayoría legislativa son *poderes reactivos*.

El poder reactivo por excelencia es el de veto, el cual consiste en la capacidad del presidente de rechazar una ley a él enviada por el Órgano Legislativo para ser promulgada. Aún así, la legislatura tiene medios para sobreponerse a un veto presidencial: lo más usual es que sean necesarios dos tercios del pleno para superarlo. Si ese es el requisito para superar un veto, éste es considerado *fuerte*; si es suficiente con una mayoría no calificada, entonces el veto es *débil*. Existe también el veto parcial, mediante el cual se pueden vetar disposiciones específicas de la ley. Es decir, el presidente puede promulgar algunos artículos con los que está de acuerdo y enviar nuevamente al Órgano Legislativo aquellos que considera merecen ser reformulados o eliminados⁴⁸.

Otro poder reactivo –que en principio podría parecer proactivo– es el de exclusividad de la iniciativa legislativa. Funcionaría de la siguiente manera: si el presidente opta por mantener el statu quo, evita enviar al Órgano Legislativo proyectos de ley que suponen podrían obtener una mayoría a prueba de veto. Esta prerrogativa generalmente va acompañada de umbrales formales bajos para la superación de los vetos presidenciales. Este poder de exclusividad es aplicado para algunas áreas de políticas, como pueden ser el presupuesto de la nación, la política militar, políticas *tarifarias* y crediticias y nuevas reparticiones burocráticas.

⁴⁸ Según Mainwaring y Shugart, esta modalidad de veto no es muy común en las constituciones latinoamericanas, aunque su práctica está muy extendida. Muchas constituciones hablan de la capacidad del presidente de objetar *en todo o en parte* las leyes que recibe, para luego sugerir que la ley debe ser reenviada en su totalidad para ser reconsiderada. Solamente pueden ser reconsiderados los aspectos que ha objetado el presidente y la ley sólo puede ser promulgada si obtiene una mayoría calificada.

Los poderes de decreto son proactivos: cuando un presidente está habilitado para firmar un decreto que se convierte en ley está modificando el statu quo. La mayoría de las constituciones latinoamericanas autorizan al presidente o a sus ministros a emitir decretos que regulen la implementación de las leyes existentes, pero son pocas las que les permiten establecer nueva legislación sin que les haya sido explícitamente delegada la autoridad para hacerlo en áreas específicas de políticas. Un presidente que goce de un poder de veto fuerte y de poder de decreto es omnipotente y puede moldear el proceso legislativo a su conveniencia. No hay que confundir estos casos con aquellos en los que el Órgano Legislativo delega sus funciones en el presidente por un período de tiempo específico y en materias explícitamente señaladas. Tampoco debe ser confundido con la autoridad administrativa para emitir decretos ni con el poder de emergencia. Estas tres facultades son distintas a lo reseñado antes —que podría resumirse como el poder constitucional para legislar—, independientemente de que se puedan prestar a abusos que permitan influir contundentemente en la agenda política

Teniendo claro qué son y cómo funcionan los poderes proactivos y reactivos del presidente, es posible destacar las cuatro clases de presidencias que de allí emanan. Mainwaring y Shugart (2002) hablan de un *presidencialismo potencialmente dominante* cuando el jefe del Órgano Ejecutivo goza del poder de decreto y de un poder de veto fuerte, pudiéndosele sumar el poder reactivo de exclusividad de iniciativa legislativa: *La presidencia es proactiva* si existe una combinación de legislar por decreto con un poder de veto débil, además de la exclusividad legislativa: *La presidencia es reactiva* si solamente hay veto fuerte o está acompañado de introducción exclusiva: *La presidencia es potencialmente marginal* si no tiene ni siquiera poder de veto.

3.7.1 Aspectos fundamentales del sistema de gobierno panameño

La Constitución de Panamá fue concebida en el año 1972 —en los inicios del régimen autoritario militar— y se le han hecho cambios en los años 1978, 1983, 1994 y 2004. La primera reforma se logró mediante lo que llaman Acto Reformatorio que fue realizado por lo que en ese entonces se llamaba Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento. Posteriormente, en 1983, una Comisión de Reformas Constitucionales transformó una gran parte de la Carta Magna con el fin de que fuera apta para regir la fallida apertura democrática. Los actos legislativos de 1993 y 1994 que reformaron la Constitución fueron pequeños pero de gran importancia para el país, ya que introdujeron un Título sobre el Canal de Panamá y se eli-

minó a las Fuerzas de Defensa. Por último, el acto legislativo de 2004 modificó el inicio y terminación de las legislaturas ordinarias; modificó los períodos de elección de los magistrados del Tribunal Electoral y fijó el número de diputados de la Asamblea Nacional⁴⁹.

El Título I, en su Artículo 2, promulga la separación de poderes como la manera en que el Estado ejerce el poder público emanado del pueblo. Esos poderes son: el Órgano Legislativo, el Órgano Ejecutivo y el Órgano Judicial. Según allí se dice, éstos “actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración”.

El Título V es el dedicado al Órgano Legislativo, cuyo Capítulo 1 contiene el articulado correspondiente a la Asamblea Legislativa. Allí el artículo 148 apunta textualmente que “los legisladores serán elegidos por un período de cinco años, el mismo día en que se celebre la elección ordinaria de presidente y vicepresidente de la República”.

Por su parte, para el presidente de la República, el artículo 177 del Título VI en su Capítulo 1 establece que éste “...será elegido por sufragio popular directo (...) para un período de cinco años”.

La selección de los magistrados del Órgano Judicial no se hace por medio de sufragio popular, de tal manera que la legitimidad democrática descansa indefectiblemente en dos de los tres órganos del Estado: el Ejecutivo y el Legislativo. Así se cumple con la legitimidad dual propia de los sistemas de gobierno presidenciales. Igualmente, a ambos se les limita rígidamente a cinco años su permanencia en el cargo. No cuentan los casos excepcionales enumerados en el artículo 191, que son: la realización de delitos comunes; la extralimitación de sus funciones constitucionales; por actos de violencia o coacción en el proceso electoral; por impedir las reuniones de la Asamblea Legislativa y por delitos contra la personalidad internacional del Estado o contra la administración pública.

⁴⁹ El debate sobre si la Constitución panameña debe ser llamada *Constitución de 1972* o *Constitución de 1983* debería estar zanjado, al menos en el sentido práctico. Si tomamos en cuenta que en la Resolución de Gabinete N° 63 de 12 de mayo de 1983, mediante la cual se sancionaron las reformas sometidas a referéndum, se adoptó el nombre de *Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983, por los Actos Legislativos N° 1 de 1993 y N° 2 de 1994 y por el Acto Legislativo de 2004*, es fácil inferir que el nombre oficial de la Constitución es *Constitución de 1972*. Sobre la historia constitucional de Panamá, véase Antinori-Bolaños (2000) y Quintero (1988).

3.7.2 Poderes reactivos y proactivos del presidente panameño

Poderes reactivos

En el numeral seis del artículo 183 de la Constitución Política de la República Panamá se enuncia sin detalles la atribución que por sí solo tiene el presidente de la República de “objetar los proyectos de leyes por considerarlos inconvenientes o *inexequibles*”⁵⁰. Antes, en el artículo 169, se le da al Órgano Ejecutivo un plazo de treinta días hábiles para devolverlo con objeciones. Si transcurren esos días y el proyecto de ley no ha sido devuelto a la Asamblea, habrá que sancionarlo y promulgarlo obligatoriamente.

Según el artículo 170, un proyecto de ley puede ser objetado en su conjunto o en parte. En el primer caso volvería a tercer debate, mientras que la segunda posibilidad exige que sea devuelto a segundo debate, con el fin de ser reformuladas solamente las objeciones presentadas. Una vez consideradas las objeciones, el proyecto debe ser aprobado por dos tercios de los legisladores que componen la Asamblea Legislativa y por lo tanto tendrá que ser sancionado y promulgado por el Órgano Ejecutivo, sin poder presentar nuevas objeciones. Si en la Asamblea no se alcanza la cantidad de votos estipulada, el proyecto quedará rechazado.

Un recuento de los proyectos objetados por el Órgano Ejecutivo panameño nos puede dar algunas luces sobre la dinámica del uso que los presidentes hacen de esa facultad constitucional.

El legislador Rubén Arosemena Valdés, del Partido Demócrata Cristiano, que gobernaba entonces junto al Partido Arnulfista, atribuyó a “la falta de coordinación seria que existe entre el Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa” el hecho de que en siete meses de gestión gubernamental hubieran sido objetados siete proyectos de ley⁵¹. Según dijo el legislador, el porcentaje de vetos en relación con la cantidad de leyes sancionadas era muy alto, ya que habían sido ratificadas diez. El Presidente de la República, Guillermo Endara, justificó con el mismo argumento –falta de coordinación– su ejercicio del veto⁵². Evidentemente, estas cifras, además de dejar al descubierto esa falta de coordinación ya mencionada, revelan la bajísima productividad de la Asamblea Legislativa durante esos casi seis meses de funcionamiento.

⁵⁰ Inviabiles.

⁵¹ Véase diario *La Prensa*, 2 de julio de 1990.

⁵² Véase diario *La Prensa*, 2 de septiembre de 1990.

Si la falta de coordinación entre los órganos del Estado fue el principal problema que hubo en materia de vetos, una vez superado ese escollo apareció otro: el gobierno perdió la mayoría en la Asamblea Legislativa. En 1991 el veto más polémico fue el aplicado al proyecto de ley por el cual se pretendía pagar *el decimotercer mes*⁵³ a los servidores públicos, el cual produjo agrios debates en el hemiciclo entre los legisladores arnullistas y la recién estrenada oposición democristiana. Posteriormente, en agosto de 1992, la ley fue aprobada por insistencia en la Asamblea Legislativa.

Otra ley aprobada por insistencia, en diciembre de 1992, fue la que otorgaba un aumento salarial a los educadores. El presidente había vetado la ley por inconveniente e inexecutable, así que respondió al veto enviándola a la Corte Suprema de Justicia. El Órgano Judicial negó posteriormente que la ley fuera inviable.

Otro veto de gran trascendencia fue el aplicado en agosto de 2002 al proyecto que creaba un sistema especial de puerto libre en la provincia de Colón. Pese a las presiones y protestas de los empresarios, sindicalistas y políticos de la provincia, la objeción integral a la ley por inviable e inconveniente por parte del Órgano Ejecutivo se mantuvo.

Hubiera sido útil realizar para Panamá un recuento de los vetos del período 1990-1994, pero la información suministrada por el Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa parece ser incompleta, toda vez que no incluye casos que fueron ampliamente cubiertos por los medios de comunicación panameños. Aún así, podríamos decir que, según el informe de la Asamblea, las recomendaciones del Ejecutivo fueron atendidas sólo en un 22% de las ocasiones, permaneciendo vetadas las leyes la gran mayoría de las veces.

Según el informe de la Asamblea Legislativa, el cual ya sabemos que no es confiable, el gobierno del Partido Revolucionario Democrático, presidido por Ernesto Pérez Balladares, vetó más leyes que el arnullista Guillermo Endara, a pesar de gozar de mayoría en el hemiciclo. Supuestamente fueron doce vetos. De ese total, el 25% se convirtió en ley, nunca por insistencia del Órgano Ejecutivo sino debido a la acogida por parte de la Asamblea de las recomendaciones del Órgano Ejecutivo.

Los vetos de Pérez Balladares no fueron protestados por la opinión pública ni provocaron movilizaciones, como sucedió con Endara. Quizás el más recordado es el aplicado

⁵³ El *decimotercer mes* es la paga extra que el gobierno otorga a los funcionarios. Equivale a un mes de salario, hecho efectivo en tres pagos en tres fechas distintas del año.

en 1995 al proyecto de ley que establecía la ley general de ambiente. La ley fue vetada por inconveniente, además de por no haber sido suficientemente consultada. El presidente de la Comisión de Medio Ambiente de la Asamblea Legislativa y miembro del Partido Revolucionario Democrático, Benicio Robinson, declaró a los medios de comunicación que el proyecto sería aprobado por insistencia, ya que había sido exhaustivamente consultado con todas las partes afectadas por la nueva ley. Mucho después, en julio de 1998, la ley fue aprobada por la Asamblea Legislativa, previa inclusión de las correcciones hechas por el Órgano Ejecutivo. El cuadro 3.5 contiene los vetos practicados por los presidentes panameños desde 1990 hasta 2004. Se puede ver que los vetos están estrechamente relacionados con la fortaleza de la coalición gubernamental.

Cuadro 3.5. Vetos, fortaleza del partido y fortaleza de la coalición de los presidentes panameños, 1990-2004

Período	Presidente	Partido	Vetos	Fortaleza partido	Fortaleza coalición
1990-1994	Guillermo Endara Galimany	PA	17	11.9%	43.2% *
1994-1999	Ernesto Pérez Balladares	PRD	12	49.3%	56.3%
1999-2004	Mireya Moscoso	PA	24	25.3%	45.0% **

* Antes de 1991 la coalición gubernamental en la Asamblea Legislativa contaba con el 85.1% de los votos, los cuales perdió con la expulsión del gobierno del PDC y sus 28 escaños (41.6% del total).

** Hasta agosto del 2000, la coalición gubernamental en la Asamblea Legislativa contó con el 52.1% de los votos, los cuales perdió al aliarse los cinco legisladores del PDC (7%) con los 34 legisladores del PRD (47.9%).

Fuente: Elaboración propia.

Al igual que sus homólogos costarricense y guatemalteco, el presidente panameño tiene, según el numeral siete del artículo 184 y el artículo 267, la exclusividad o, más bien, la obligación de presentar cada año a la Asamblea Legislativa el proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente.

El numeral siete del artículo 200 faculta al Consejo de Gabinete para negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar sus servicios; además de fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. En todos estos casos, si el Órgano Legislativo no ha dictado ley o leyes que contengan las normas generales correspondientes. Aunque la Asamblea Legislativa comparte con el Consejo de Gabinete la facultad de legislar en

estas materias, el Órgano Ejecutivo solamente está obligado a enviarles copia de todos los decretos que dicte en ejercicio de esa facultad. Los impuestos los establece exclusivamente el Órgano Legislativo, según el artículo 159.

Es necesario aclarar que, según el artículo 199, el Consejo de Gabinete es la reunión del presidente de la República con el vicepresidente y los ministros de Estado. Si tomamos en cuenta que, según dice el numeral uno del Artículo 183 de la Constitución, los ministros son de libre nombramiento y separación del presidente, efectivamente es él quien en última instancia toma la decisión de ejercer las facultades que le otorga el numeral siete del artículo 200.

Panamá establece en su artículo 310 que el país no tendrá ejército. En el mismo artículo nombra constitucionalmente al presidente de la República como jefe de los servicios de policía, lo cual no se debe entender como exclusividad al establecer la política policial del país. Tampoco se establece en la Constitución la exclusividad de legislar en materia de nuevas reparticiones burocráticas.

Poderes proactivos

El artículo 159, en su numeral quince, incluye entre las funciones legislativas de la Asamblea Legislativa la de “conceder al Órgano Ejecutivo (...) facultades extraordinarias precisas que serán ejercidas durante el receso de la Asamblea Legislativa mediante Decretos-Leyes”. Las materias que serían legisladas por el Órgano Ejecutivo no incluyen la ratificación de convenios y tratados internacionales; la aprobación del presupuesto del Estado; el establecimiento de impuestos, rentas, monopolios oficiales y contribuciones nacionales para atender los servicios públicos; el desarrollo de las garantías fundamentales; el sufragio; el régimen de los partidos y la tipificación de delitos y sanciones.

Como ya sabemos, las disposiciones del artículo 159 vistas en el párrafo anterior no deben ser incluidas entre los poderes proactivos de los que podría gozar un Presidente. Aunque también es cierto que si la solicitud de facultades extraordinarias se combina con poderes partidarios fuertes, prácticamente estaríamos frente a un presidente con poderes reactivos. En esta ocasión aplicaremos el marco teórico en sentido estricto, pero no dejaremos de tomar en cuenta los poderes partidarios a la hora de revisar los casos de indisciplina panameños y de los otros dos países aquí estudiados. En conclusión, constitucionalmente el presidente de la República de Panamá no tiene poderes proactivos, ya que ningún artículo le faculta explícitamente para legislar en cualquier materia que le parezca pertinente. Muy por el contrario, es el Órgano Legislativo a quien le corresponde esa tarea.

3.7.3 Clasificación del sistema presidencial panameño

Los presidentes panameños comparten con los costarricenses y guatemaltecos la posesión de un poder de veto fuerte, ya que para que la Asamblea Legislativa insista debe lograr siempre dos tercios de los votos de los legisladores. En Panamá conseguir mayorías de calidad no es cosa fácil. Ya vimos en los capítulos dedicados a los partidos y sistemas de partidos que de 1991 a 1994 el presidente no tuvo mayoría en la Asamblea; de 1994 a 1999 el presidente la logró a duras penas por medio de una coalición, aunque ésta resultó ser monóticamente estable, y en las elecciones de 1999 nuevamente el partido que ganó la presidencia no pudo hacer lo mismo en la elección para legislador. Las elecciones generales de 2004 fueron las primeras en las que el partido ganador de la elección presidencial logró mayoría absoluta solo en el Órgano Legislativo. Por lo tanto, por sus condiciones políticas el reactivo poder de veto en Panamá es prácticamente invencible.

En cuanto al poder reactivo de exclusividad para legislar en ciertas materias sensibles, los presidentes panameños tienen mayores prerrogativas que sus dos homólogos aquí estudiados. Presentan el presupuesto del Estado con la ventaja de que automáticamente queda en vigencia el del año anterior si por alguna razón no lo exponen o es rechazado por la Asamblea. A diferencia de lo que sucede en Costa Rica y Guatemala, el presidente panameño sí puede legislar en materia arancelaria, de impuestos, empréstitos y créditos públicos. Ciertamente no goza de exclusividad en esta materia, pero poder hacerlo no debe ser considerado poca cosa.

Al igual que sus homólogos, en Panamá el presidente de la República no goza de poderes proactivos. Véase el cuadro 3.6.

Cuadro 3.6. Poderes proactivos y reactivos y clasificación del presidente panameño

Poderes		Características constitucionales
Proactivos		Con autorización previa
Reactivos	Veto	Fuerte
	Exclusividad iniciativa legislativa	En varias materias
CLASIFICACIÓN		Reactivo, casi parcialmente dominante

Fuente: Elaboración propia.

En fin, que tener poder de veto fuerte, poseer una buena dosis de exclusividad legislativa y, aunque sea, tener poder de legislar por decreto previa autorización nos dice que constitucionalmente el presidente panameño es el más fuerte de los tres aquí estudiados. A pesar de ser más fuerte que los otros dos, nuestro marco teórico nos obliga a clasificarlo igual, es decir, como una presidencia *reactiva*, teniendo muchas posibilidades de ser *potencialmente dominante* si además hay un alto grado de poderes partidarios.

3.7.4 Los sistemas de gobierno de Costa Rica, Guatemala y Panamá en perspectiva comparada

Siguiendo los criterios proporcionados por Lijphart (1997) y Linz (1997), entre otros, se puede decir que los sistemas de gobierno de Costa Rica, Guatemala y Panamá son inequívocamente presidenciales. La clasificación diseñada por Mainwaring y Shugart (2002) nos ha permitido clasificarlos de acuerdo a los poderes que ostenta el Órgano Ejecutivo de cada país.

Ciertamente, la clasificación utilizada en esta investigación –nos referimos a la diseñada por Mainwaring y Shugart (2002)– resultó ser bastante rígida y no permitía asimilar de buena manera los matices de cada Constitución. Por eso, para no pasar desapercibidas las diferencias y lograr clasificarlos, fue necesario obviar algunas de las indicaciones dadas por los autores.

Por ejemplo, si no se diera valor a la capacidad del presidente panameño de legislar por decreto en cualquier materia, aunque previamente necesite el permiso de la Asamblea Legislativa, habría que ubicarlo en este aspecto junto al presidente costarricense, sin ser iguales, toda vez que en Costa Rica el presidente no tiene posibilidad alguna de legislar mediante decretos. Asimismo, el presidente panameño goza de exclusividad legislativa en más materias que sus homólogos guatemalteco y costarricense, por lo que aunque este matiz no es tomado en cuenta en la clasificación, hemos decidido incluirlo con tal de hacer notar las diferencias entre los tres países. El único aspecto en el que no hay diferencias es en el poder de veto –de naturaleza reactiva–, ya que en los tres países es fuerte.

Después de esa aclaración, se puede decir que el más débil de los tres presidentes es el de Costa Rica, seguido por el de Guatemala, y que el más fuerte es el de Panamá. Si nos hubiéramos ajustado íntegramente a los criterios clasificatorios de Mainwaring y Shugart (2002), habríamos tenido que clasificar a los tres de la misma manera sin ser iguales. El cuadro 3.7 contiene los criterios aludidos y la clasificación de cada país utilizando la terminología correcta.

Cuadro 3.7. Comparación de la clasificación de los sistemas de gobierno de Costa Rica, Guatemala y Panamá

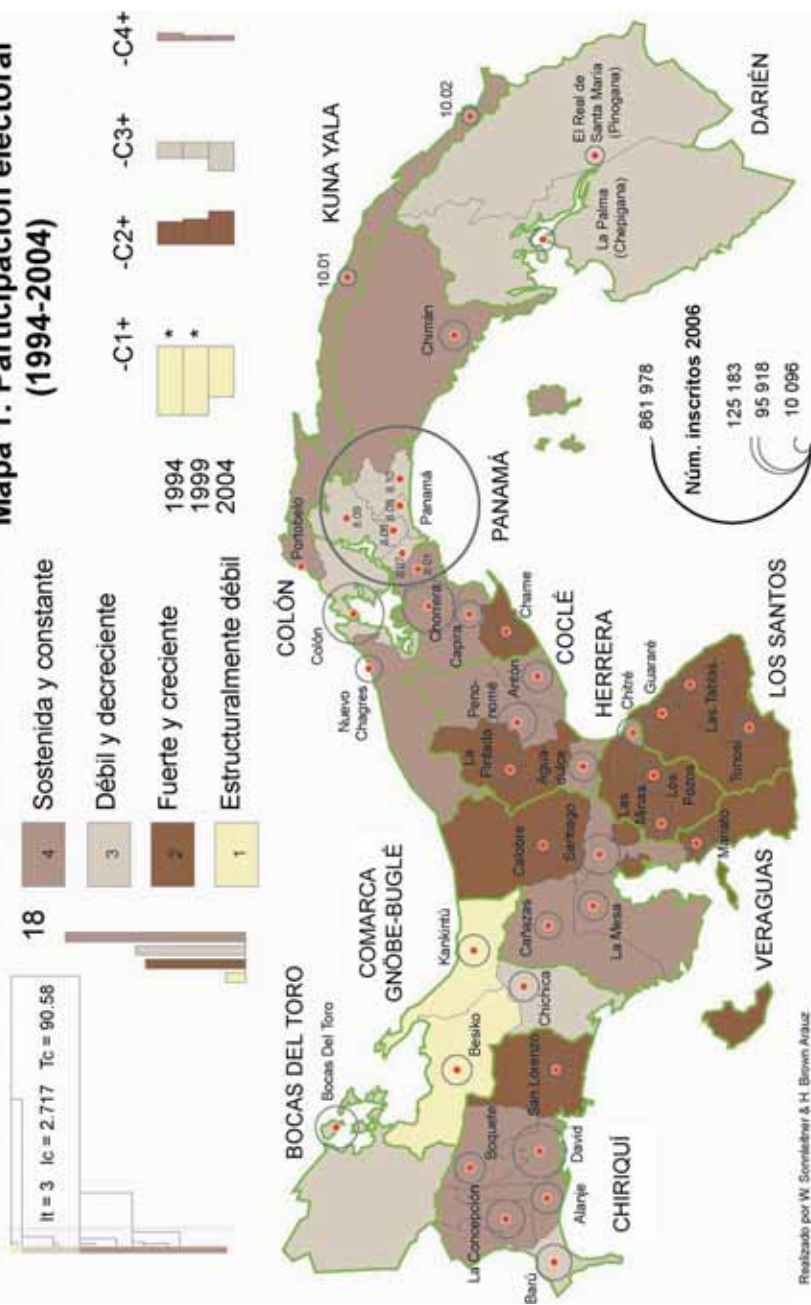
Poderes		Costa Rica	Guatemala	Panamá
Proactivos		No	En algunas materias	Sí*
Reactivos	Veto	Fuerte	Fuerte	Fuerte
	Exclusividad iniciativa legislativa	En algunas materias	En algunas materias	En varias materias
CLASIFICACIÓN		Reactivo, casi marginal	Reactivo	Reactivo, casi parcialmente dominante

* Con previa autorización de la Asamblea Legislativa.
Fuente: Elaboración propia.

El modelo teórico utilizado explica que los sistemas de gobierno presidenciales, en general atentan contra la disciplina de los partidos, ya sea porque no necesitan partidos disciplinados (Epstein, 1980; Turner y Schneier, 1970) o porque promueven la creación de partidos débiles (Linz, 1997; Sartori, 1997). Además, en medio de sistemas de partidos multipartidistas, la disciplina de diputados de los partidos opositores es especialmente vulnerable ante los incentivos que el presidente de la República podría darles para lograr mayoría en el parlamento.

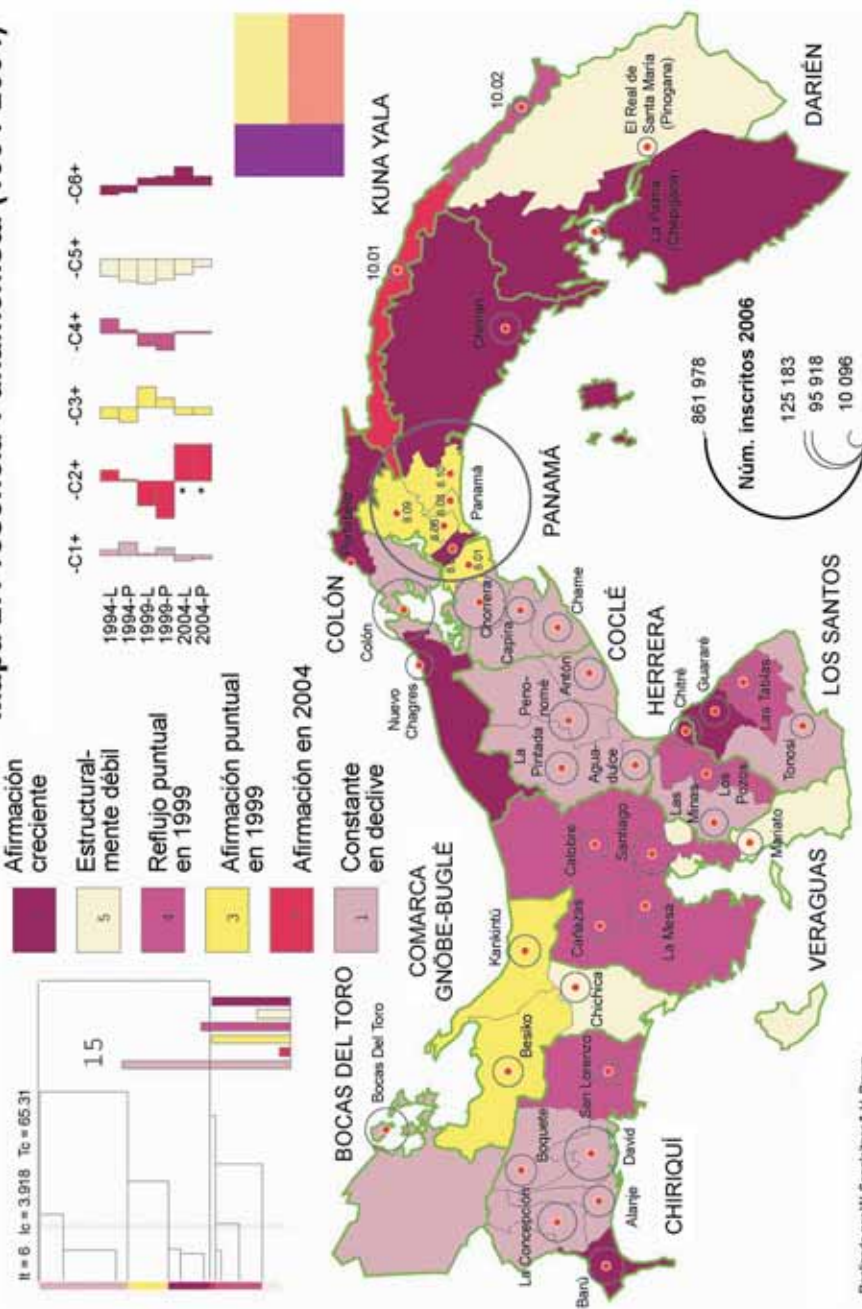
Por lo anterior, es factible pensar que mientras más fuerte es un presidente más posibilidades tiene de propiciar la disciplina en su partido y de favorecer la indisciplina en los partidos de oposición. En ese sentido, la oposición panameña tiene muchas posibilidades de ser indisciplinada, mientras que el presidente costarricense debe tener mayores dificultades para mantener la disciplina de su partido y romper, de ser necesario, la de la oposición. El presidente guatemalteco se encontraría en un punto medio entre estos dos extremos.

**Mapa 1: Participación electoral
(1994-2004)**



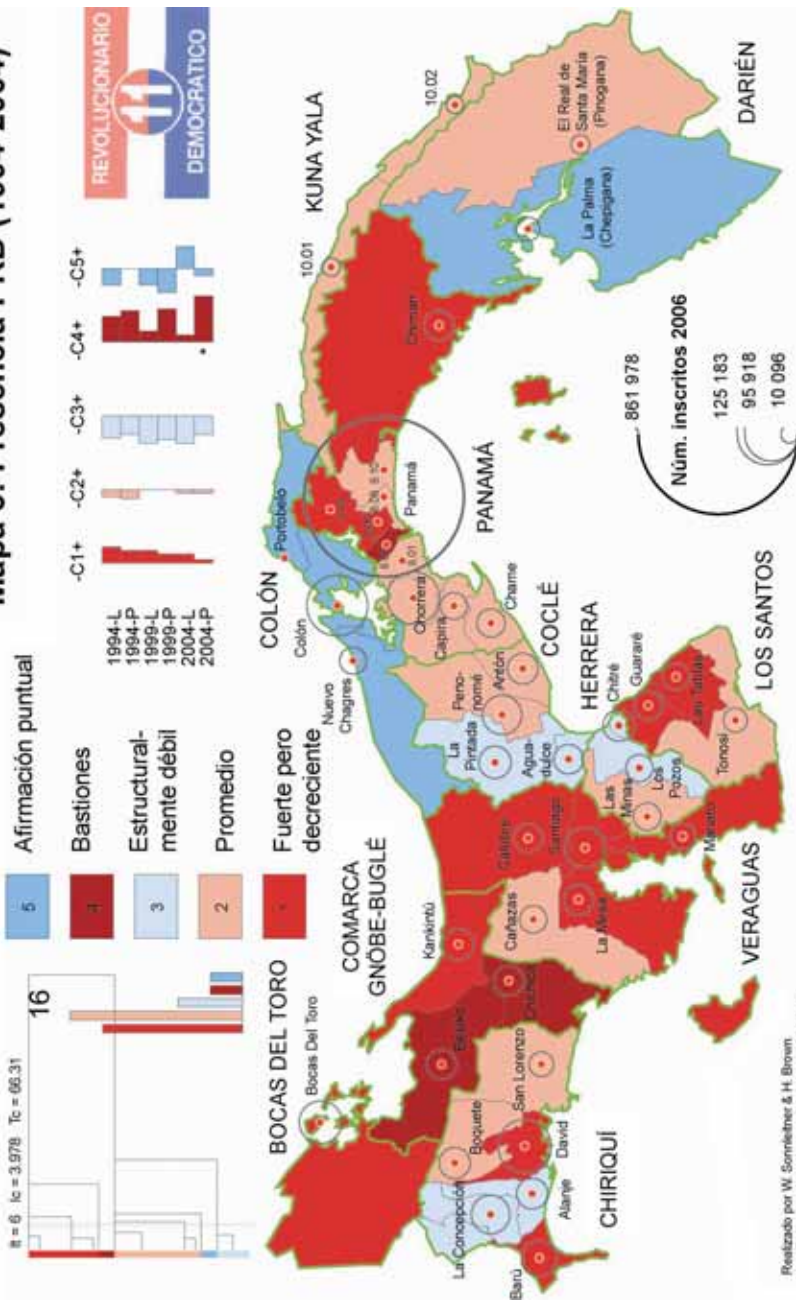
Realizado por W. Somelshner & H. Brown Arauz
con Phicardo - <http://perso.club-internet.fr/phicardo>
Proyecto CoMix-CEMCA-CREDAL-INEAL
"Atlas electoral de México y Centroamérica"

Mapa 2: Presencia Panameñista (1994-2004)

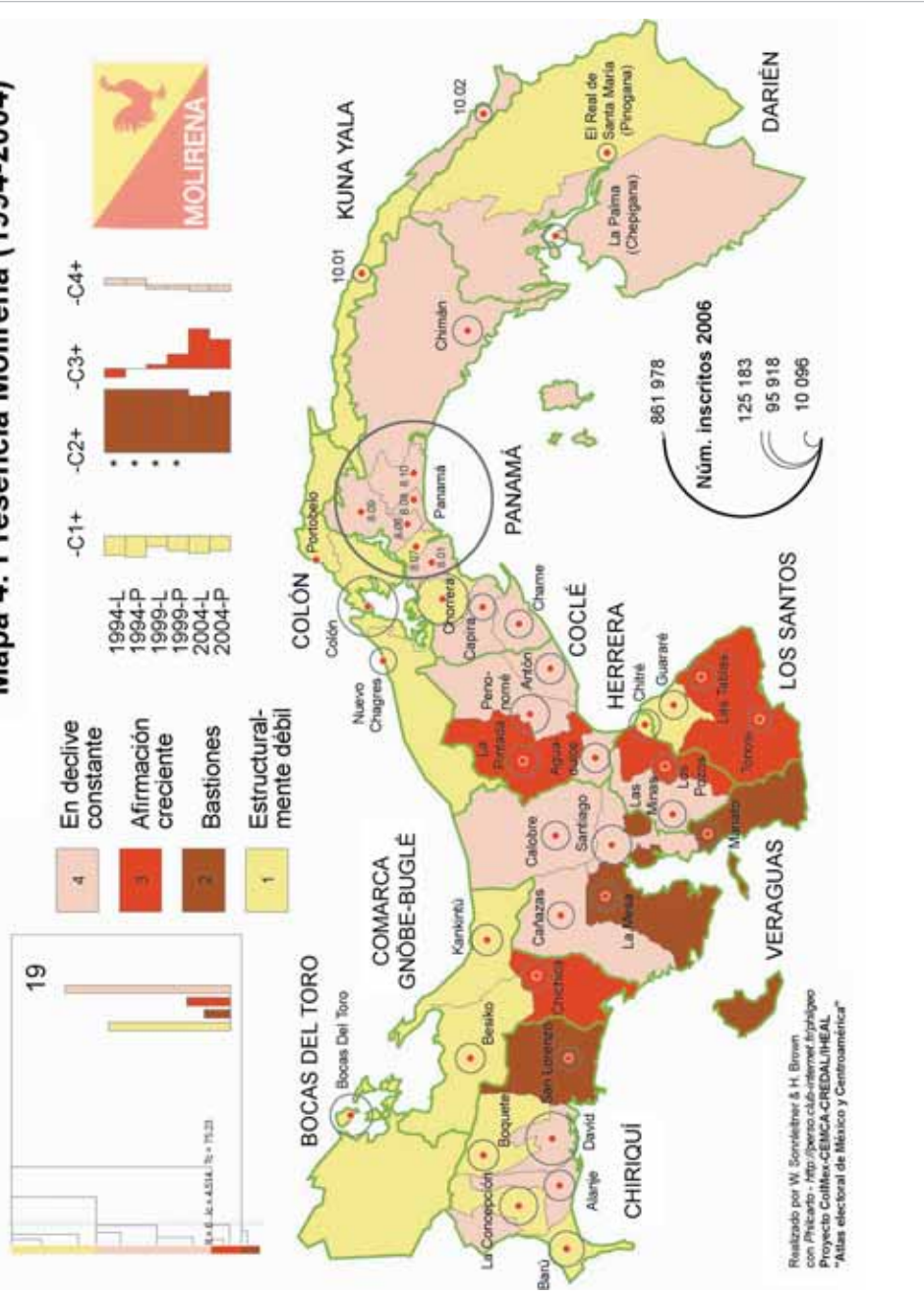


Realizado por W. Soehnleth & H. Brown
con Philgado - http://www.cerica.org/philgado
Proyecto COLIMA-CERCA-CREDAL/HEAL
"Atlas electoral de México y Centroamérica"

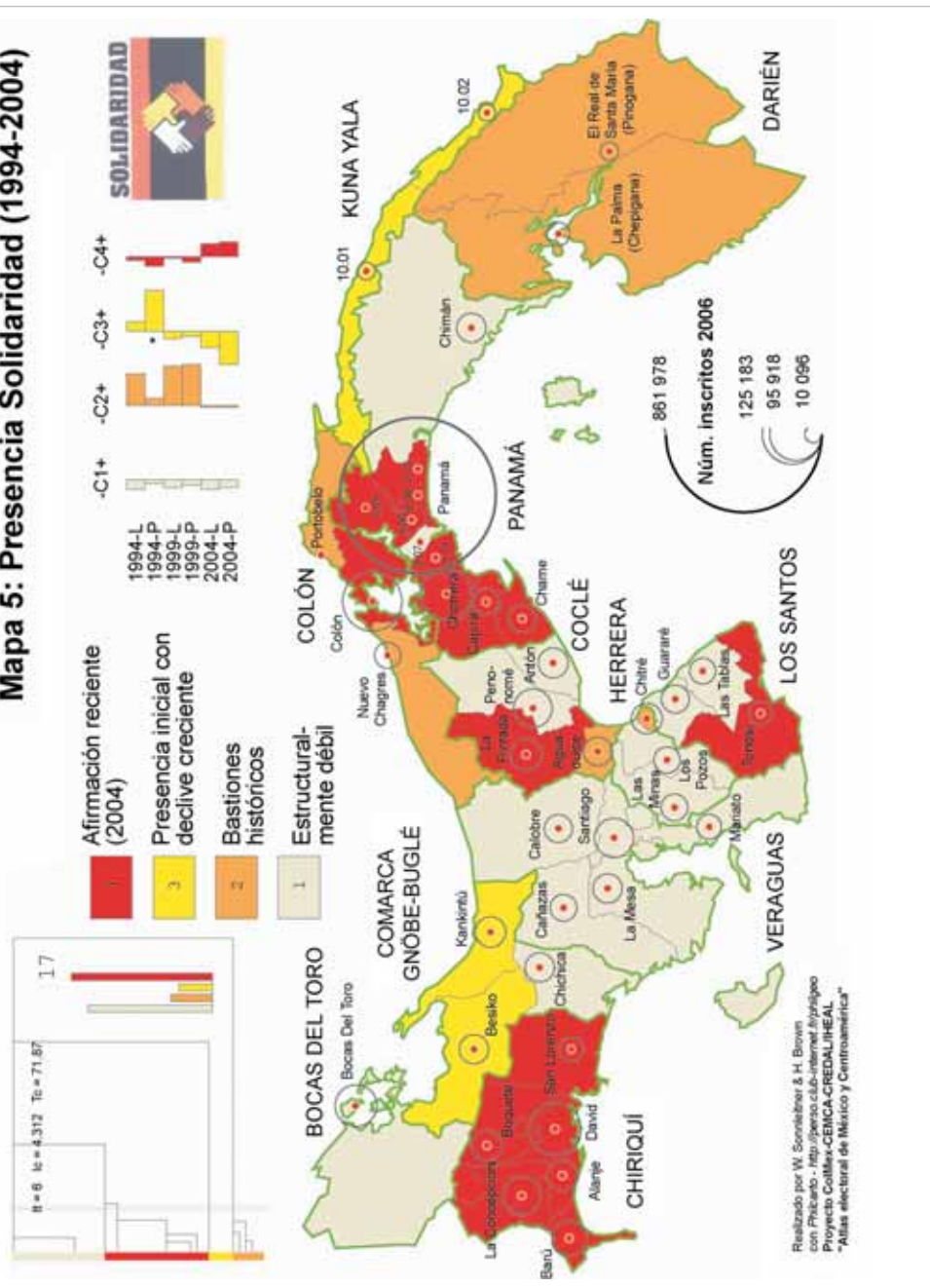
Mapa 3: Presencia PRD (1994-2004)



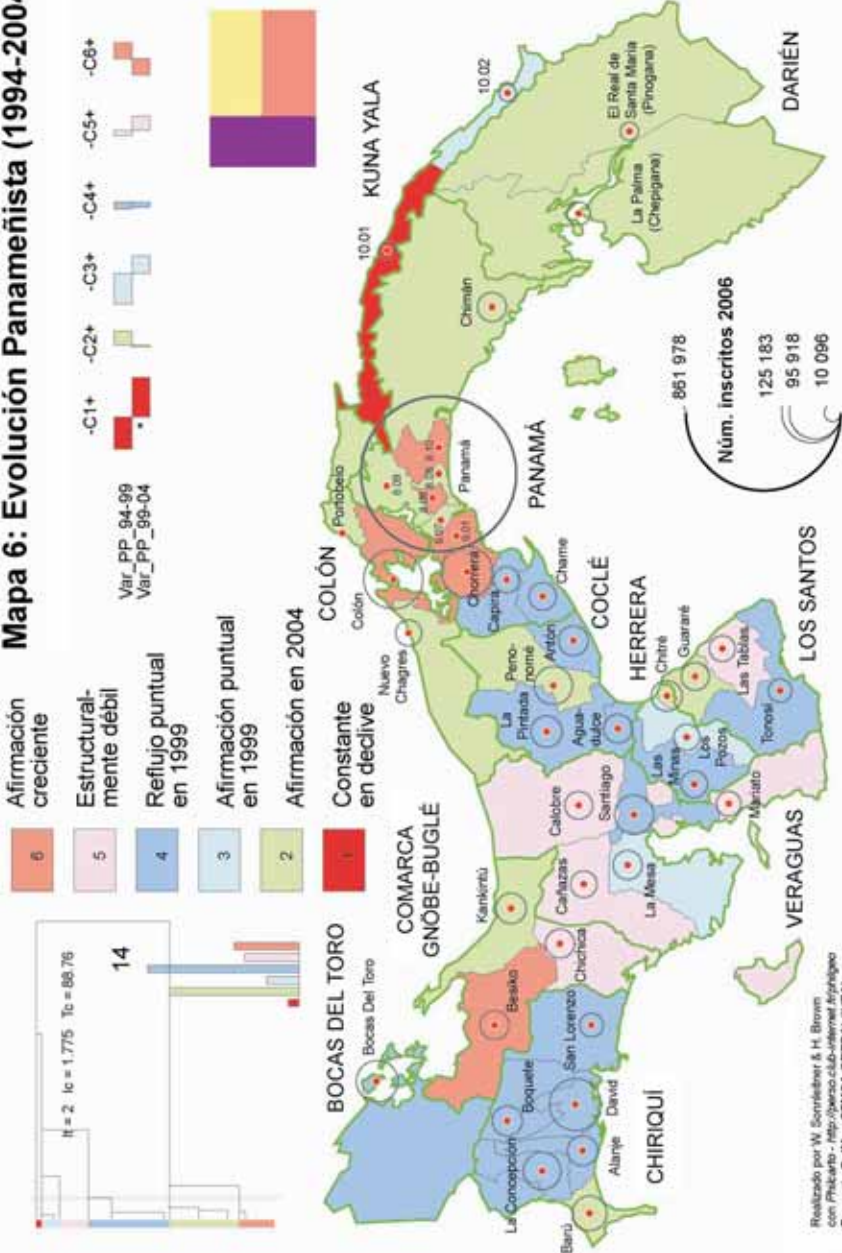
Mapa 4: Presencia Molirena (1994-2004)



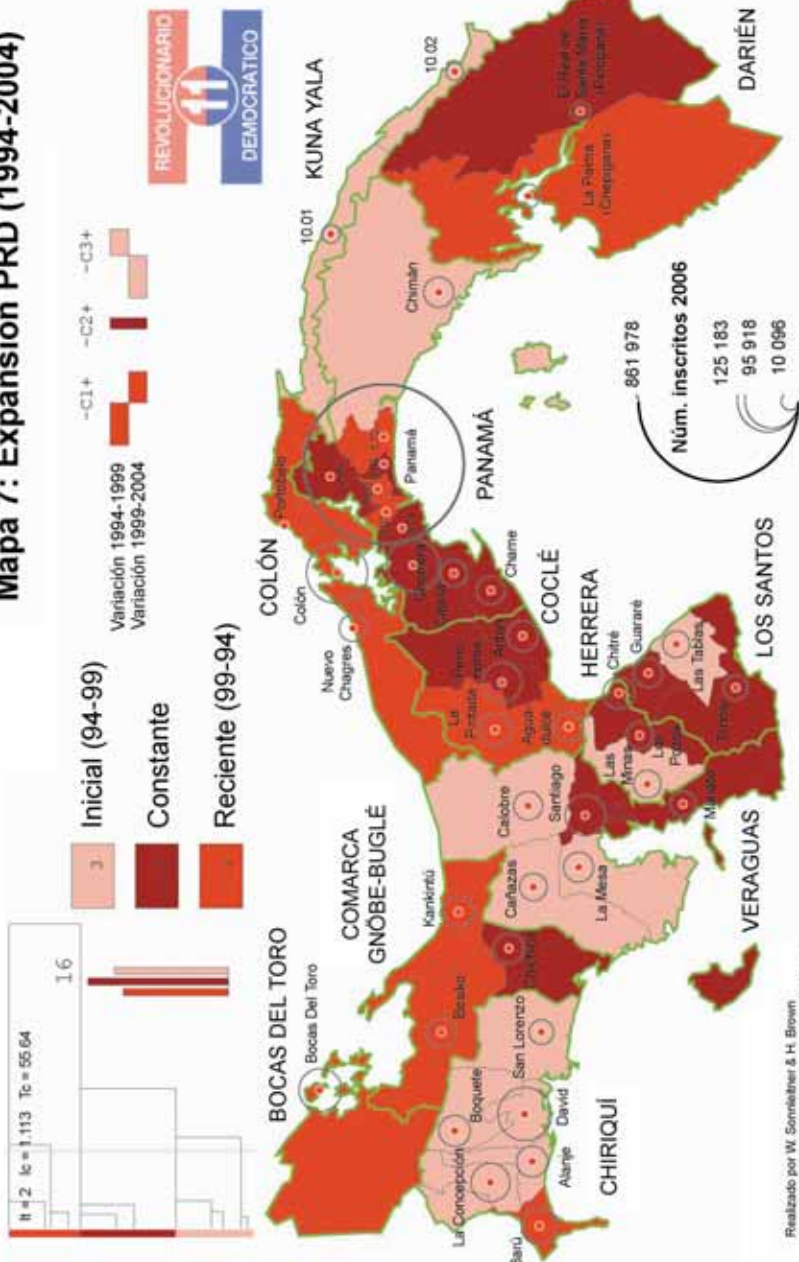
Mapa 5: Presencia Solidaridad (1994-2004)



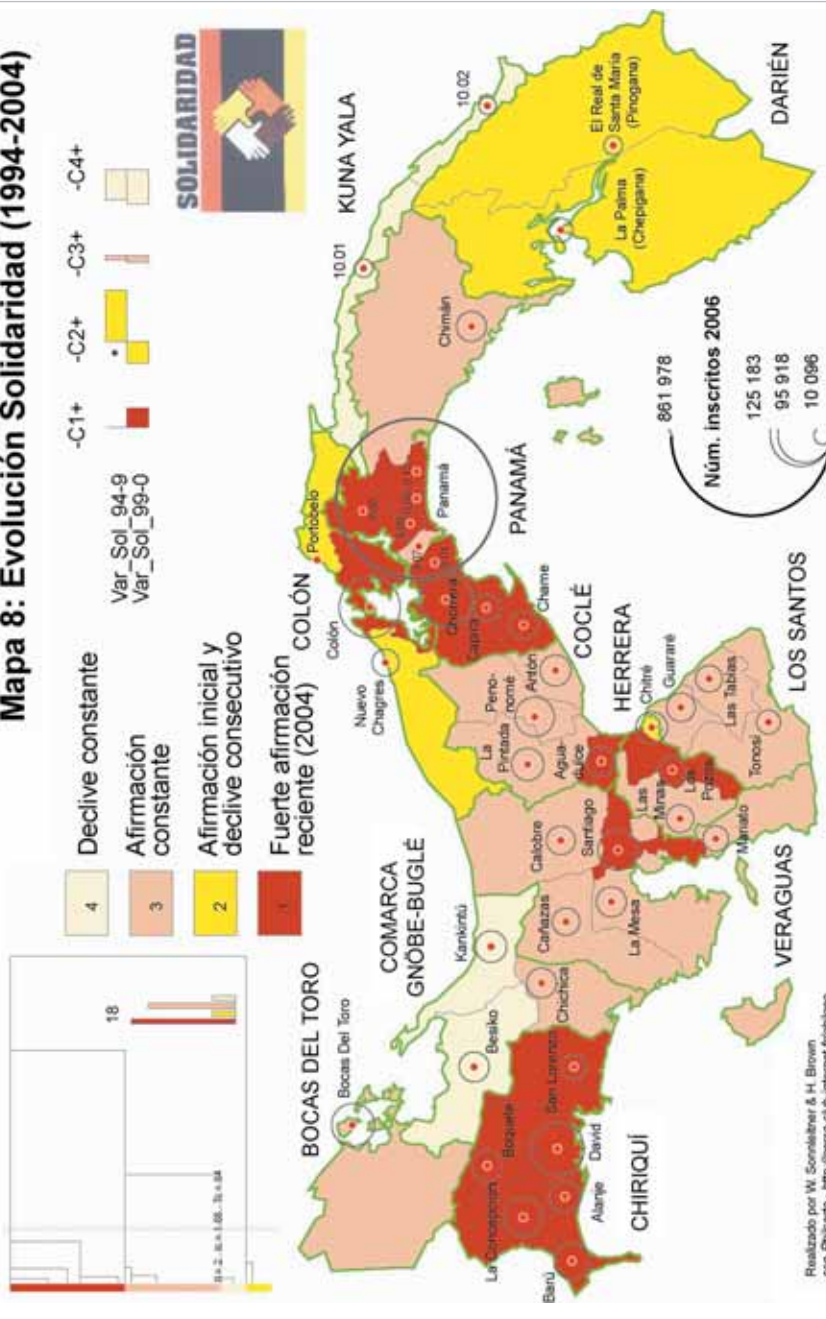
Mapa 6: Evolución Panameñista (1994-2004)



Mapa 7: Expansión PRD (1994-2004)



Mapa 8: Evolución Solidaridad (1994-2004)





IV

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS PANAMEÑO

4.1 Acotaciones teóricas

A pesar de la obvia y estrechísima relación que hay entre los partidos y los sistemas de partidos, son dos campos de estudio distintos y claramente diferenciados. No es lo mismo hablar de los partidos en sí mismos que del patrón de interacciones que adopta la competición entre ellos. Esas relaciones constituyen el sistema de partidos (Mainwaring y Scully, 1995; Sartori, 2000), lo cual implica cierta continuidad en sus partes (Huntington, 1976; Mainwaring y Scully, 1995; Sartori, 2000). Éstas son trazadas por la tradición, la historia, la estructura económica y social, las creencias religiosas, la composición étnica, las rivalidades nacionales, etc. (Duverger, 1957). Es decir, un país podría tener partidos muy parecidos al de otro, pero sus sistemas de partidos podrían funcionar de maneras totalmente distintas, de allí que sea saludable tratarlos como campos de estudio separados.

Mainwaring y Scully (1995) sostienen que los parámetros establecidos para comparar sistemas de partidos no son adecuados para Latinoamérica, principalmente porque el sistema de gobierno presidencial, el cual ya hemos visto que es el preponderante en la región, modifica los patrones de comportamiento de los partidos con relación a los sistemas parlamentarios, sobre los que se han basado las principales modelos teóricos. Partiendo de la premisa de que la continuidad de los patrones competitivos que implica la presencia de un sistema de partidos es importante, Mainwaring y Scully proponen un modelo que permitiría estudiar cada caso particular y las comparaciones entre los países latinoamericanos fundamentado en la institucionalización de los partidos políticos.

El modelo inicial sobre el origen, desarrollo y los criterios para medir los grados de institucionalización fue elaborado por Huntington (1972) en términos bastante generales. Para él la estabilidad política depende de que haya instituciones fuertes que sean capaces de adaptarse y absorber la movilización de nuevas fuerzas sociopolíticas. La capacidad de modernización de las instituciones dependería de su adaptabilidad o rigidez; de su complejidad o simplicidad; de su autonomía o subordinación y de su coherencia o desunión. Dix (1992) aplicó a rajatabla estos criterios para medir la institucionalización de los partidos latinoamericanos en el marco de las transicio-

nes a la democracia iniciadas más o menos en la década de los ochenta, comparando los índices obtenidos con los de la década de los sesenta, cuando comenzaron a derrumbarse las democracias latinoamericanas⁵⁴.

Aunque la base conceptual de Huntington se mantiene, el modelo de Mainwaring y Scully (1995) es más sofisticado y está concebido únicamente para ser aplicado estrictamente a los sistemas de partidos. Los criterios son cuatro: la estabilidad en las reglas y la naturaleza de la competición interpartidista; el aceptable arraigo de los partidos en la sociedad; la legitimidad de los procesos electorales y de los partidos entre los más importantes actores políticos y la solidez organizativa de los partidos.

El primer criterio, la estabilidad de las reglas y la competición, sugiere que haya cierta regularidad en la competición, no que los patrones estén congelados. Si los partidos considerados principales cambian constantemente, entonces no estamos frente a un sistema de partidos institucionalizado. La medición de este criterio es relativamente fácil si se utiliza el índice de volatilidad electoral de Pedersen, el cual mide el cambio neto de escaños o votos de cada partido de una elección a otra.

Nuestro segundo criterio, el desarrollo de ciertas raíces estables en la sociedad, tiene que ver con la profundidad del compromiso que la ciudadanía tiene con los partidos. En un sistema de partidos poco institucionalizado, la ciudadanía tiene dificultades para identificar lo que –ideológicamente– las principales organizaciones partidistas representan. Un partido no se mueve de la izquierda a la derecha repentinamente sólo para ganar votos inmediatos, ya que para ellos es importante mantener a sus seguidores más leales o, en palabras de Panebianco (1990), mantener un mínimo de su identidad para poder brindar incentivos colectivos a sus *creyentes*. Los cambios bruscos de posición ideológica denotan debilidad de los lazos que unen a los partidos y la sociedad. Este criterio se puede medir mediante el cálculo de la diferencia entre los votos obtenidos por los partidos en las elecciones presidenciales y las legislativas. Si la diferencia entre los votos obtenidos en cada elección es poca, entonces estamos frente a un sistema de partidos que define las preferencias políticas de la ciudadanía.

⁵⁴ Basándose en estudios sobre los partidos latinoamericanos y utilizando la mayoría de las veces simple aritmética al medir la institucionalización de los partidos, Robert Dix llegó a la alentadora conclusión de que las organizaciones partidistas latinoamericanas habían mejorado en términos generales y eran más aptas de lo que lo habrían sido treinta años antes para encabezar los procesos de consolidación democrática, aunque aún les faltaba un largo trecho que recorrer para alcanzar los niveles de las democracias consolidadas.

Para medir la estabilidad de la relación entre los partidos y la sociedad, la habilidad de los partidos para sobrevivir mucho tiempo, es decir, su edad, resulta ser un indicador útil porque expresa que han logrado la lealtad de largo plazo de algunos grupos sociales. Consecuentemente, en un sistema de partidos institucionalizado los partidos deben tener largas historias.

En tercer lugar, el criterio de que sean los partidos quienes determinen quién gobierna por medio de elecciones puede ser captado por medio de encuestas. Si el comportamiento y las concepciones de la ciudadanía y los intereses organizados aceptan la competencia electoral como la única vía para acceder al poder, estamos frente a un sistema de partidos institucionalizado.

Según dicen Mainwaring y Scully (1995), el último criterio, el de la solidez organizativa de los partidos políticos, es de difícil valoración en América Latina debido a la escasez de estudios de caso dedicados al tema. Sin embargo, obteniendo algunas pistas sobre la lealtad de las élites políticas a sus partidos, sobre su presencia local y nacional y la disciplina de sus representantes en la legislatura, se puede valorar el estado de la organización de los partidos latinoamericanos. Evidentemente, este último criterio está muy relacionado con lo que se pretende investigar en este trabajo.

Independientemente del andamiaje metodológico propuesto por Mainwaring y Scully (1995), ellos no rechazan la aplicación de medidas más convencionales para la comparación de los sistemas de partidos. Siendo así, la tipología de Sartori (2000), que tiene como factores fundamentales el número de partidos y la distancia ideológica, es útil para completar el análisis de los sistemas de partidos latinoamericanos. Con el propósito de neutralizar las subjetividades que encierran estas reglas para contar, es recomendable utilizar el índice de Laakso y Taagepera para calcular el número efectivo de partidos de acuerdo a su tamaño. El índice se obtiene mediante este cálculo: $N=1/\sum p_i^2$, en donde p es la proporción de escaños del partido i .

Contando ya con el índice, entonces se podrán clasificar los partidos de acuerdo a los tipos enunciados por Sartori, a saber: *sistema de partido predominante*, allí donde el mismo partido gana consistentemente la mayoría absoluta de los escaños y la polarización ideológica es moderada; *sistema bipartidista*, cuando un partido regularmente logra gobernar solo pero los partidos gobernantes se alternan, además de que la polarización ideológica es moderada; *sistema de pluralismo moderado*, en los casos en que hay entre tres y cinco partidos relevantes ideológicamente moderados; y *sistema de pluralismo polarizado*, donde no hay menos de cinco partidos que están ideológicamente distanciados.

4.2 Breve repaso de los torneos electorales panameños (1994-2004)

Si bien es cierto que la política poliárquica hasta 1994 fue determinada por los resultados electorales de 1989, no es factible incluir en el cálculo de la institucionalización esas elecciones porque se realizaron durante el régimen autoritario, por lo que el ambiente estaba viciado. Y, como segunda razón, pero también como consecuencia de la primera, difícilmente se puede hablar de elecciones libres y limpias, por lo cual los datos no son confiables.

La instauración de la poliarquía en Panamá trajo consigo que nuevos grupos se animaran e inscribieran partidos políticos con tal de participar en las elecciones de 1994, que fue el año en que se realizaron las primeras elecciones generales bajo el nuevo régimen. A partir de allí empieza nuestro análisis.

4.2.1 Las elecciones de 1994

Elección a presidente

En las elecciones generales de 1994 participaron 15 partidos políticos⁵⁵ debidamente inscritos. Pese a la catástrofe que para el Partido Revolucionario Democrático supuso la invasión estadounidense de 1989, logró reorganizarse, erigiéndose como el más importante competidor de una eventual alianza gubernamental. Por su parte, los arnulfistas tenían en su Presidenta, Mireya Moscoso, viuda de Arnulfo Arias, su mejor liderazgo posible.

En total fueron presentados siete candidatos presidenciales, siendo muy importante señalar que, producto de la incapacidad para lograr una gran alianza, del gobierno surgieron dos candidaturas, ambas apoyadas por algunos partidos nuevos.

La elección se desarrolló con relativa tranquilidad. Tal como se preveía, la mayoría de los partidos participantes no sobrevivieron a la elección, logrando solamente cuatro de ellos superar en la elección presidencial el 5% de los votos necesarios. Estos partidos fueron: el Partido Revolucionario Democrático, el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista, el Partido Arnulfista y el Movimiento Papa Egoró. Junto a éstos, gracias a los votos obtenidos en las elecciones legislativas, sobrevivieron el Partido

⁵⁵ El Partido Nacionalista Popular estaba inscrito, pero decidió no participar en las elecciones a presidente y legisladores. Eso le permitió sobrevivir independientemente de los resultados alcanzados en las elecciones para alcaldes y representantes.

Solidaridad, el MORENA, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Liberal, el Partido Renovación Civilista y el Partido Nacionalista Popular. El cuadro 4.1 presenta los resultados de la elección a presidente de 1994.

Cuadro 4.1. Alianzas, partidos, candidatos y votos obtenidos en la elección a presidente panameño de 1994

Alianza	Candidato	Partido	Votos obtenidos	Porcentaje
Pueblo Unido	Ernesto Pérez Balladares	Partido Revolucionario Democrático	326,095	30.6
		Partido Laborista	17,046	1.6
		Partido Liberal Republicano	12,166	1.1
		Total	355,307	33.3
Alianza Democrática	Mireya Moscoso	Partido Arnulfista	211,780	19.9
		Partido Liberal Auténtico	43,797	4.1
		Unión Democrática Independiente	8,020	0.7
		Partido Liberal	46,775	4.4
		Total	310,372	29.1
Cambio 94	Rubén Carles	MOLIRENA	115,478	10.8
		Partido Renovación Civilista	23,592	3.0
		MORENA	32,122	2.2
		Total	171,192	16.0
Concertación Nacional	Samuel Lewis Galindo	Partido Solidaridad	9,120	0.8
		Movimiento de Unidad Nacional	9,304	0.9
		Total	18,424	1.7
Sin alianza	Rubén Blades	Movimiento Papa Egoró	182,405	17.1
Sin alianza	Eduardo Vallarino	Partido Demócrata Cristiano	25,476	2.4
Sin alianza	José Muñoz	Partido Panameñista Auténtico	3,668	0.3
Gran total			1,066,844	100.0

Fuente: Elaboración propia, a partir del Tribunal Electoral de Panamá (1995).

Elecciones a legisladores

Una consecuencia obvia de utilizar un sistema proporcional para la elección de legisladores es la ausencia de alianzas. Salvo casos excepcionales que se dan en los circuitos uninominales, los partidos presentan sus listas individualmente aunque existan coali-

ciones relativamente estables para la elección de presidente. Esto permite al nuevo gobierno lograr alianzas parlamentarias con partidos perdedores que no fueron sus aliados durante la campaña, si lo necesitan para lograr mayoría en la Asamblea Legislativa.

A pesar de que cada partido presenta sus candidaturas y existe la posibilidad de que haya un resultado más proporcional, los resultados reflejan la tendencia que se sigue en la elección presidencial, es decir, fueron el Partido Revolucionario Democrático y el Partido Arnulfista quienes en 1994 despuntaron en las elecciones para legisladores. El cuadro 4.2 ilustra los votos y escaños obtenidos por los partidos en las elecciones legislativas de 1994.

Cuadro 4.2. Votos obtenidos y distribución de los escaños por partido político en la elección para legisladores panameños de 1994

Partido	Votos obtenidos	Porcentaje de votos	Escaños obtenidos	Porcentaje de escaños
Partido Revolucionario Democrático	236,319	22.9	35	49.3
Partido Liberal	35,516	3.4	-	0.0
Partido Demócrata Cristiano	66,411	6.4	1	1.4
MOLIRENA	116,833	11.3	5	7.0
MORENA	68,581	6.6	1	1.4
Movimiento Papa Egoró	99,760	9.7	6	8.4
Partido Arnulfista	150,217	14.5	15	21.1
Partido Laborista	28,172	2.7	-	-
Partido Liberal Auténtico	31,045	3.0	1	1.4
Partido Panameñista Doctrinario	10,720	1.0	-	-
Movimiento de Unidad Nacional	27,017	2.6	-	-
Unión Democrática Independiente	13,106	1.3	-	-
Partido Solidaridad	67,306	6.5	5	7.0
Partido Renovación Civilista	57,590	5.6	2	2.8
Partido Liberal Republicano	24,979	2.4	-	-
TOTAL	1,033,572	100.0	71	100.0a

4.2.2 Las elecciones de 1999

Elección a presidente

En esta elección participaron 12 partidos políticos, de los cuales dos eran nuevos. El proceso electoral tuvo un factor novedoso de gran importancia para los partidos políticos, en particular, y para la consolidación de la democracia panameña, en general. Se trataba de la obligación para los partidos políticos de realizar primarias. En principio, la exigencia era general, la norma⁵⁶ establecía que solamente debían realizar primarias los partidos que presentaran candidatos presidenciales. Es decir, si algunos partidos pertenecían a una alianza, solamente el partido en el que el candidato de la coalición estuviera inscrito debía realizar primarias internas inexorablemente.

Cuadro 4.3. Alianzas, partidos, candidatos y votos obtenidos en la elección a presidente panameño de 1999

Alianza	Candidato	Partido	Votos obtenidos	Porcentaje
Nueva Nación	Martín Torrijos	Partido Revolucionario Democrático	403,649	31.6
		Movimiento Papa Egoró	20,217	1.6
		Partido Solidaridad	23,524	1.8
		Partido Liberal Nacional	36,111	2.8
		Total	483,501	37.8
Unión por Panamá	Mireya Moscoso	Partido Arnulfista	367,685	28.8
		MOLIRENA	140,240	11.0
		MORENA	28,544	2.2
		Cambio Democrático	36,068	2.8
		Total	572,717	44.8
Acción Opositora	Alberto Vallarino	Partido Demócrata Cristiano	141,283	11.0
		Partido Renovación Civilista	45,192	3.5
		Partido Nacionalista Popular	10,196	0.8
		Partido Liberal	25,579	2.0
		Total	222,250	17.3
Gran total			1,278,468	100.0

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá (2000).

⁵⁶ Artículo 195 del Código Electoral vigente para las elecciones generales de 1999.

Como es lógico pensar, las implicaciones no eran pocas. Los partidos más personalistas y que basaban la cohesión de su coalición dominante en un férreo control de las zonas de incertidumbre se encontraban en una situación peligrosa. Además, el faccionalismo quedaría desnudo ante la opinión pública y, por si fuera poco, las concesiones programáticas hechas por los potenciales candidatos a los miembros de sus partidos, con tal de ser favorecidos en las primarias, dificultarían las posibles alianzas.

Los arnullistas, molirenas y morenas aprendieron de la elección de 1994 las consecuencias que para ellos tenía no aliarse con sus compañeros tradicionales, logrando sin mayores dificultades conformar una alianza en torno al primero; a éstos se sumó el novel partido Cambio Democrático. Por su parte, el Partido Revolucionario Democrático se alió también con tres partidos más: Papa Egoró, Solidaridad y Liberal Nacional. Se conformó una tercera alianza encabezada por el Partido Demócrata Cristiano, junto al que compitieron el Partido Nacionalista Popular, el Partido Liberal y el Partido Renovación Civilista. El cuadro 4.3 ilustra las alianzas, candidatos, partidos y votos obtenidos por cada uno en esta cita electoral.

Cuadro 4.4. Votos obtenidos y distribución de los escaños por partido político en la elección para legisladores panameños de 1999

Partido	Votos obtenidos	Porcentaje de votos	Escaños obtenidos	Porcentaje de escaños
Partido Revolucionario Democrático	393,356	32.0	34	47.9
Movimiento Papa Egoró	21,841	1.8	-	-
Partido Solidaridad	71,860	5.8	4	5.6
Partido Liberal Nacional	75,866	6.2	3	4.2
Partido Demócrata Cristiano	107,179	8.7	5	7.0
Partido Renovación Civilista	37,705	3.1	1	1.4
Partido Nacionalista Popular	11,506	0.9	-	-
Partido Liberal	41,588	3.4	-	-
MOLIRENA	92,711	7.5	3	4.2
Partido Arnulfista	266,030	21.6	18	25.3
MORENA	42,996	3.5	1	1.4
Cambio Democrático	66,841	5.4	2	2.8
TOTAL	1,229,479	100.0	71	100.0

Elecciones a legisladores

Comparando con las elecciones para legisladores de 1994, casi no hubo novedades en los resultados de este año. Nuevamente fue el Partido Revolucionario Democrático quien obtuvo la mayor cantidad de escaños, seguido por el Partido Arnulfista. Los resultados de esta elección están en el cuadro 4.4.

4.2.3 Las elecciones de 2004

Elección a presidente

Las elecciones generales de mayo de 2004 confirmaron que, en los inicios del siglo veintiuno, la política partidista panameña sigue teniendo como factor principal el gobierno de coalición (Brown Araúz, 2002a). La ausencia de una segunda vuelta para la elección presidencial, en el caso de que ningún partido alcance la mayoría absoluta, obliga a que así sea.

La alianza Patria Nueva, integrada por los opositores Partido Revolucionario Democrático y Partido Popular, ganó la elección presidencial al obtener el 47.4% de los votos válidos. La gran mayoría de los votos obtenidos por la alianza ganadora –más del 90%– los aportó el Partido Revolucionario Democrático con un 43.3% del total de votos válidos. El candidato presidencial de la alianza era Martín Torrijos Espino, quien había sido derrotado en las elecciones de 1999⁵⁷.

La alianza oficialista Visión de País, formada por el Partido Arnulfista, el MOLIRENA y el Partido Liberal Nacional, solamente obtuvo el 16.4% del total de votos válidos para la elección presidencial. El Partido Arnulfista, que aportó el 66.3% de los votos de la alianza, obtuvo el 10.9% del total de votos válidos.

En relación con la década de los noventa, el cambio más notable de la elección presidencial panameña de 2004 es la irrupción del Partido Solidaridad como segunda fuerza electoral. Tradicionalmente este lugar lo había ocupado el Partido Arnulfista. El Partido Solidaridad, que participó en la elección sin alianza, obtuvo el 30.9% de los votos válidos. El candidato presidencial del partido fue el ex Presidente de la República Guillermo Endara Galimany, connotado arnulfista hasta poco antes de su postulación.

⁵⁷ Para un análisis exhaustivo de las elecciones presidenciales y legislativas de Panamá en 2004 véase Brown Araúz, Harry (2005). *Las elecciones desviadas de Panamá 2004*. Nueva Sociedad 195, Caracas.

Este hecho permite explicar en cierta medida la debacle del Partido Arnulfista y el repentino ascenso electoral del Partido Solidaridad. El cuadro 4.5 presenta los resultados completos de la elección presidencial panameña de mayo de 2004.

Cuadro 4.5. Alianzas, partidos, candidatos y votos obtenidos en la elección para presidente panameño de 2004

Alianza	Candidato	Partido	Votos obtenidos	Porcentaje
Patria Nueva	Martín Torrijos	PRD	649,157	43.3
		Partido Popular	62,007	4.1
		Total	711,164	47.4
Visión de País	José Miguel Alemán	Partido Arnulfista	162,830	10.9
		MOLIRENA	60,106	4.0
		Partido Liberal Nacional	22,632	1.5
		Total	245,568	16.4
Sin Alianza	Guillermo Endara	Partido Solidaridad	462,824	30.9
Sin Alianza	Ricardo Martinelli	Cambio Democrático	79,491	5.3
GRAN TOTAL			1,499,047	100.0

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá (2004).

Elecciones a legisladores

Las elecciones legislativas panameñas de mayo de 2004 tuvieron la novedad de haber dado, por primera vez desde la instauración de la democracia, la mayoría absoluta a un partido político. Asimismo, por vez primera, todos los partidos que participaron en las elecciones obtuvieron escaños en la Asamblea Legislativa.

Al Partido Revolucionario Democrático le valió obtener el 37.8% de los votos para hacerse con 41 escaños, lo cual representa el 52.6% del total. Aunque bastante alejado del Partido Revolucionario Democrático, el Partido Arnulfista se mantuvo como segunda fuerza electoral legislativa al lograr el 21.8% de los escaños de la Asamblea Legislativa de Panamá. Un porcentaje de escaños significativo obtuvo también el

Partido Solidaridad, con un 11.5% de los 78 escaños en liza, a pesar de haber obtenido el 15.7% de los votos válidos. El cuadro 4.6 contiene los resultados de las elecciones legislativas panameñas de 2004.

Cuadro 4.6. Votos obtenidos y distribución de los escaños por partido político en la elección para legisladores panameños de 2004

Partido	Votos obtenidos	Porcentaje de votos	Escaños obtenidos	Porcentaje de escaños
PRD	549,948	37.8	41	52.6
Partido Popular	86,727	6.0	1	1.3
Partido Arnulfista	279,560	19.2	17	21.8
MOLIRENA	125,547	8.6	4	5.1
Partido Liberal Nacional	76,191	5.2	3	3.8
Partido Solidaridad	227,604	15.7	9	11.5
Cambio Democrático	107,511	7.4	3	3.8
TOTAL	1,453,088	100.0	78	100.0

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá (2004).

4. 3 La institucionalización del sistema de partidos panameño

4.3.1 La concentración del voto y el número efectivo de partidos

Los apoyos electorales en Panamá cada vez se han ido concentrando más. Así lo demuestra el cálculo de concentración del voto en las elecciones presidenciales y legislativas que se han realizado desde 1994. La concentración presidencial en 1994 fue del 50.5% y llegó a ser en 2004 del 74.2%. Estas cifras también dejan constancia de lo que podría ser una obviedad, pero que insistentemente es olvidado por algunos hacedores de opinión: en Panamá no hay bipartidismo. Para que un sistema de partidos sea bipartidista debe concentrar, entre los dos partidos más votados, al menos el 90% de los sufragios válidos. Aunque en Panamá la concentración es bastante alta, claramente está bastante lejos de una concentración propia de los sistemas bipartidistas.

En las elecciones legislativas el voto también se ha ido concentrando más, pero menos que en las elecciones presidenciales. En 1994, los dos partidos más votados sólo concentraron el 37.4% de los votos; en 1999 ya la concentración fue de más de

la mitad de los votos válidos, el 53.6%; y en 2004 el aumento continuó hasta marcar el 57%. En todas las elecciones legislativas los dos partidos más votados han sido el Partido Revolucionario Democrático y el Partido Panameñista (Partido Arnulfista en 1994 y 1999). Igual sucedió en las elecciones presidenciales hasta 1999, ya que en 2004 el Partido Solidaridad se estrenó como el segundo partido más votado en dicha elección. El cuadro 4.7 muestra la concentración del voto en las tres elecciones reseñadas.

Cuadro 4.7. Concentración (C) del voto en las elecciones presidenciales y legislativas panameñas

Año	Elección	PRD	Partido Panameñista	Partido Solidaridad	C
1994	Presidencial	30.6	19.9	-	50.5
	Legislativa	22.9	14.5	-	37.4
1999	Presidencial	31.6	28.8	-	60.4
	Legislativa	32.0	21.6	-	53.6
2004	Presidencial	43.3	-	30.9	74.2
	Legislativa	37.8	19.2	-	57.0

Fuente: Elaboración propia.

4.3.2 El número efectivo de partidos

Para obtener el número efectivo de partidos haremos tres cálculos: el número efectivo de partidos presidenciales (NEPP), el número efectivo de partidos electorales legislativos (NEPEL) y el número efectivo de partidos legislativos (NEPL). En general el número efectivo de partidos en Panamá ha ido disminuyendo notoriamente. El número efectivo de partidos electorales legislativos es claro reflejo de la apertura democrática que vivió el país durante la primera mitad de los noventa. El índice es bastante alto, 8.64, encontrándose sin ambages en el grupo de los sistemas altamente fragmentados.

El número efectivo de partidos electorales presidenciales en 1994 fue de 5.55 y ubicaba al sistema de partidos panameño en el límite de los sistemas moderados y escasamente fragmentados.

El índice más bajo de todos en 1994 fue el número efectivo de partidos legislativos. El 4.33 obtenido, en comparación con el 8.64 de partidos electorales legislativos, demostró que los efectos mecánicos del sistema electoral panameño para la elección de legisladores penalizaban a los partidos medianos y pequeños, mientras favorecían a los partidos grandes.

Los tres índices calculados decrecieron después de la elección de 1999. Todos ubicaron al sistema de partidos panameño de inicios de la nueva década camino a consolidarse como lo que Sartori (2000) llama un sistema de *pluralismo moderado*, abandonando la inestabilidad del pluralismo polarizado que peligrosamente evidenciaban las cifras de 1994. Según dice Sartori, la mecánica de este tipo de sistemas tiende a parecerse a la del bipartidismo, aunque con mayor complejidad. La estructura del pluralismo moderado es bipolar, aunque en vez de dos partidos hay alineaciones bipolares de coaliciones cuya política es moderada.

El número efectivo de partidos electorales presidenciales en 1999 fue de 4.73; el número efectivo de partidos electorales legislativos fue el más alto de ese año, 5.68; y, como era de esperarse, el número efectivo de partidos legislativos fue el más bajo, 3.26.

En 2004 la tendencia a decrecer en todos los índices continuó. El número efectivo de partidos presidenciales fue de 3.32; el número efectivo de partidos electorales legislativos fue de 4.47 y el número efectivo de partidos legislativos fue de 2.92. Hace diez años el sistema de partidos panameño difícilmente podía ser clasificado como de *pluralismo moderado*, según la tipología de Sartori (2000), mientras que hoy día entra en esta clasificación sin ambages. Como novedad, se puede ver que por vez primera desde 1990, el número efectivo de partidos electorales legislativos está por debajo de cinco. El cuadro 4.8 contiene los índices obtenidos tras el cálculo de los números efectivos de partidos en las elecciones presidenciales y legislativas de 1994, 1999 y 2004.

Cuadro 4.8. Número efectivo de partidos electorales y legislativos en Panamá

N	1994	1999	2004	Media
NEPP	5.55	4.73	3.32	4.53
NEPEL	8.64	5.68	4.47	6.26
NEPL	4.33	3.26	2.92	3.50

Fuente: Elaboración propia.

4.3.3 La estabilidad de las reglas y la competición

Con sólo tres torneos electorales es difícil establecer claramente tendencias inequívocas sobre la estabilidad de las reglas y la competición. Sin embargo, es posible aplicar el índice de Pedersen y atisbar la volatilidad del incipiente sistema de partidos panameño. Comparado con otros países de la región, la volatilidad del sistema de partidos panameño es bastante baja. Es un poco mayor que la de Costa Rica, pero muy inferior a la de Guatemala, El Salvador y Nicaragua (Brown Araúz, 2004: 220; Cardenal, 1998: 216). En el período 1994-1999 la volatilidad presidencial fue de 9.8 y la legislativa de 11.5.

En el período 1999-2004 surgió un posible foco de inestabilidad, ya que la volatilidad presidencial aumentó sensiblemente hasta ser de 38.2. Este aumento se debió al repunte del Partido Solidaridad y merma de los apoyos electorales presidenciales del Partido Arnulfista. Tal cual señala Brown Araúz (2005), no será al menos hasta las elecciones de 2009 que se comprobará si esta situación respondió a un desvío momentáneo o fue el inicio de la reconfiguración del sistema de partidos panameño. Durante el mismo período el índice de volatilidad de las elecciones legislativas fue de 12.4, el cual es bastante parecido al del período anterior. Véase el cuadro 4.9.

Cuadro 4.9. Índices de volatilidad electoral en Panamá de las elecciones de 1994 a 2004 (%)

N	1994	1999	2004	Media
PRD	1.0	9.1	11.7	5.8
Partido Arnulfista	8.9	7.1	17.9	2.4
Partido Solidaridad	1.0	0.7	29.1	9.9
Partido Popular	8.6	2.3	6.9	2.7
MOLIRENA	0.2	3.8	7.0	1.1
Partido Liberal Nacional	-	-	1.3	1.0
Cambio Democrático	-	-	2.5	2.0
TOTAL	9.8	11.5	38.2	12.4

Fuente: Elaboración propia.

4.3.4 El desarrollo de raíces estables en la sociedad: Algunos apuntes sobre el espectro ideológico partidista panameño

Los índices para la verificación de las raíces del sistema de partidos panameño en su sociedad pueden considerarse como un poco irregulares. Asimismo, en Panamá la media de diferencia de votos no es muy alta, lo cual denota un sistema de partidos bastante estable. La diferencia más alta fue de 5.9 en el 2004, corroborando el potencial carácter *desviado* de esa elección. Al revisar la media de diferencia por partidos, vemos que algunos tienen medias más altas y, por lo tanto, están menos arraigados entre los electores.

La media de diferencia de votos en 1994 fue de 5.0 y en 1999 de 3.4, índices éstos que parecían reflejar una tendencia hacia el afianzamiento del sistema de partidos en la sociedad panameña. Sin embargo, como se ha dicho, en 2004 el índice aumentó hasta llegar a 5.9. Véase el cuadro 4.10.

Cuadro 4.10. Media de diferencia de votos en Panamá de las elecciones de 1994, 1999 y 2004 (%)

Partidos	1994	1999	2004	Media
PRD	7.7	1.2	5.5	4.8
Partido Arnulfista	5.4	7.2	8.3	7.0
Partido Solidaridad	5.7	4.0	15.2	8.3
Partido Popular	4.0	2.3	1.9	2.7
MOLIRENA	0.5	3.5	4.6	2.9
Partido Liberal Nacional	-	3.4	3.7	3.6
Cambio Democrático	-	2.6	2.1	2.4
TOTAL	5.0	3.4	5.9	4.8

Fuente: Elaboración propia.

En general, el sistema de partidos panameño posee fuertes lazos de unión con la ciudadanía⁵⁸. Eso no evita que la disponibilidad de los electores a votar por distintos partidos sea considerable. En parte, los buenos índices de lealtad del sistema de partidos pana-

⁵⁸ Es cierto que los lazos son fuertes, pero podrían ser más artificiales de lo que las cifras indican. Presumiblemente, en gran medida la lealtad de los votantes podría ser conseguida gracias a una presunta red de relaciones clientelistas que perviven en la política partidista panameña. Sólo eso explicaría que los índices de popularidad de los partidos panameños sea muy bajo, que la mayoría de la población que se ubica ideológicamente precisamente no vea reflejada su ideología en los partidos y que, al mismo tiempo, más del 50% de la ciudadanía esté inscrita en algún partido político.

meño son el reflejo de las pequeñas pero estables lealtades de los partidos minoritarios. Cuando se trata de los partidos grandes, el compromiso de los electores es más cambiante. Dadas las características del sistema de partidos panameño. –de *pluralismo moderado* con una clara dinámica bipartidista (Brown Araúz, 2002: p. 15)–, los electores saben que allí, en los partidos grandes, es donde se deciden las elecciones y *venden* más cara su lealtad. En ese sentido, el más frágil de los dos es el Partido Panameñista. Su ausente institucionalización hace que su debilidad ideológica sea mayor y, por ende, al electorado le cuesta más identificar cuál es el mensaje que haría a este partido merecedor de su apoyo electoral en todas las elecciones. Siendo así, se puede decir que la posibilidad de los electores y electoras panameños de votar por distintos partidos se va haciendo potencialmente alta conforme va creciendo el tamaño de los partidos.

Tratándose este parágrafo de la identidad ideológica de los partidos políticos panameños y cómo este aspecto incide sobre su capacidad para establecer raíces estables en la sociedad, es menester revisar algunos datos sobre la ideología de los partidos políticos panameños. Mucho se ha dicho sobre que la política panameña nunca ha estado definida por el clásico criterio de *izquierda-derecha*, por eso evaluarla mediante esa dicotomía es poco útil⁵⁹. En el mejor de los casos, la utilización de este criterio nos puede dar una somera idea de la diferenciación de las alternativas partidistas del país. Podría ser útil también hacer un rapidísimo repaso histórico para determinar la profundidad del *cleavage* que define al sistema de partidos panameño, su influencia en la diferenciación de las opciones políticas y cómo el electorado la percibe.

En una escala en donde 1 es igual a *izquierda* y 10 es igual a *derecha*, los miembros del Partido Panameñista ubican a su partido en el 5.26. Por su parte, en la misma escala, los miembros del Partido Revolucionario Democrático se ubican en el 4.10 (García Díez, 2001). Como se puede apreciar, ambos partidos se ubican en el centro del espectro político. El Partido Panameñista está un poco más escorado a la derecha, por lo que se le ubicaría en el centro-derecha, y el Partido Revolucionario Democrático lo está a la izquierda, por lo que se le ubicaría como un partido de centro-izquierda.

Atinadamente, García Díez (2001: p. 548) aduce que la progresiva derechización del Partido Revolucionario Democrático ha llevado al Partido Panameñista, reconocido como un partido bastante conservador, a intentar moverse hacia el centro, dejando el ala

⁵⁹ De hecho, al preguntarle a los miembros del PRD y del Partido Arnulfista “lo apropiado de situar la ideología de su partido en la escala izquierda y derecha”, en una escala donde 1 es igual a nada apropiado y 5 igual a muy apropiado, la media fue de 1.73 y 1.70, respectivamente. Véase García Díez (2001).

derecha más extrema al MOLIRENA y al Partido Solidaridad. Asimismo, argumenta que este movimiento hacia el centro es producto de la competencia centrípeta que se genera en los sistemas con dos partidos predominantes.

Las aseveraciones de García Díez se asemejan bastante a los datos del Latinobarómetro manejados por Colomer y Escatel (2004). Según estos datos, la media ideológica en Panamá sería de 5.3 (centro derecha), con la mayoría de los partidos políticos escorados hacia la derecha, con un partido de centro izquierda y uno claramente a la izquierda del espectro ideológico⁶⁰. Véase el cuadro 4.11.

Cuadro 4.11. Ubicación ideológica de los partidos políticos panameños

Partidos	Ubicación
CD	3.8
PRD	4.5
PPo	7.1
MOLIRENA	7.1
PPa	7.2

Fuente: Colomer & Escatel (2004).

Otros datos procesados por Colomer y Escatel (2004) revelan que el 72% de la ciudadanía es capaz de ubicarse ideológicamente en el acostumbrado continuo izquierda-derecha. Asimismo, de ese 72%, sólo el 49% de la ciudadanía declaró tener preferencia por algún partido y el 23% no. Eso quiere decir que del 72% de “panameños ideológicos”, el 68% podría ver reflejada de alguna manera su ideología en los partidos políticos que conviven en el sistema de partidos panameño.

Sólo el 4% de la ciudadanía fue incapaz de ubicarse ideológicamente, pero sí tenía alguna preferencia por algún partido. Según Colomer y Escatel (2004), este vínculo partidista no ideológico podría estar relacionado con la extensión del clientelismo si se le

⁶⁰ Sorprendentemente, las acertadas inferencias hechas por Colomer y Escatel ubican al partido Cambio Democrático como más a la izquierda del espectro político panameño. El discurso y programa del CD son abiertamente neoliberales, por lo que creo que los componentes antipartido de su discurso son los que han calado y confundido al electorado panameño que se declara de izquierdas. Esto nos revela la que podría ser una de las características más importantes de la ciudadanía panameña que se auto-denomina de izquierdas: su marcado talante antipartidista, al punto de que están dispuestos a arrojarse propuestas de este tipo, aún en contra de la ortodoxia ideológica. Asimismo, el exabrupto referido da cuenta de las limitaciones que tienen los análisis empíricos, siendo necesario siempre confrontarlos con otros tipos de análisis politológicos.

considera como una forma no ideológica de intercambio entre los políticos y los votantes. Vale la pena decir que esta cifra, comparada con la de otros países latinoamericanos, es bastante baja.

Finalmente, hay un 24% de la ciudadanía que no se ubica ideológicamente ni votaría por ningún partido político. Están marginados, quizás voluntariamente, del sistema político. No es casualidad que este porcentaje coincida en buena medida con el abstencionismo que ha habido desde 1994 en las elecciones generales panameñas. El cuadro 4.12 contiene las cifras aludidas.

Cuadro 4.12. Autoubicación ideológica y simpatías partidistas en Panamá (2002)

Capaces de ubicarse ideológicamente		Incapaces de ubicarse ideológicamente	
Sí partido	No partido	Sí partido	No partido
30	42	4	24

Fuente: Elaboración propia, a partir de Colomer y Escatel (2004).

No está mal que el 68% de la ciudadanía ideológica esté dispuesta a votar por algún partido. Sin embargo, a la luz de la inclinación hacia la derecha que tiene el sistema, los hallazgos de Luna y Zechmeister (2005) permiten plantear algunas dudas sobre la capacidad del sistema de partidos panameño de representar las percepciones subjetivas de la ciudadanía, ya que ellos demuestran exhaustivamente que en Latinoamérica los partidos de izquierda contribuyen a fortalecer las estructuras representativas de los sistemas políticos y están relacionados positivamente con los niveles de desarrollo económico alcanzados por los países.

Desde el análisis ideológico hay más pistas que dan asidero a tener, al menos, dudas razonables sobre la representatividad del sistema de partidos panameño. Sorprendentemente, los datos más recientes del Latinobarómetro (2006) ubican a Panamá como el país que en promedio más a la izquierda está del espectro ideológico latinoamericano, con un 4.6 de media (centroizquierda). Sólo siete países de la región tienen más personas que Panamá (27%) que se autoubican como “de izquierda”. El 21% se autoubicó a la “derecha” del espectro ideológico, siendo Panamá el tercer país con menos derechistas declarados. Si aceptamos la noción tradicional de que los partidos panameños tienden claramente hacia la derecha y damos por buenos los guarismos emanados de las inferencias de Colomer y

Escatel (2004) sobre la ubicación ideológica de éstos, en donde hay un claro sesgo hacia la derecha, es evidente que el sistema de partidos panameño es incapaz de satisfacer las expectativas ideológicas de la ciudadanía panameña.

Empero, la diferenciación de las alternativas políticas panameñas es mayor de lo que el criterio *izquierda-derecha* permite avistar. Para aproximarnos de mejor manera a esa diferenciación es necesario remontarse al *cleavage* del que surge el sistema de partidos panameño.

El *cleavage* aludido surge alrededor del golpe de Estado de 1968⁶¹. La fractura se materializó cuando el régimen militar reactivó la competencia partidista en 1979 y la liza política se dividió entre los partidos que servían de brazo civil de los militares, encabezados por el PRD, y los que se oponían a éstos, encabezados por el hoy Partido Panameñista (Brown Araúz, 2002). Podría pensarse que un acontecimiento con la trascendencia de la invasión estadounidense a Panamá debió haber propiciado la aparición de un nuevo *cleavage*, pero no fue así (2002: 9). La invasión estadounidense a Panamá mantuvo en el bloque dominante al sector financiero y no entraron a la comunidad política nuevos actores, así que el sistema de partidos resultante no sufrió mayores cambios.

Para el electorado panameño las diferencias entre el Partido Revolucionario Democrático y el Partido Panameñista, que son los que definen el sistema de alianzas del país, han sido muy claras porque sus referentes simbólicos vienen de una época en que representaban opciones muy distintas –entiéndase su ubicación dentro del *cleavage* funcional autoritarismo/democracia–. Ha sido así independientemente de que el Partido Revolucionario Democrático haya demostrado su vocación democrática y que las ejecutorias gubernamentales de ambos partidos desde 1990 no hayan sido muy distintas⁶². Es de esperarse, pues, que el afianzamiento del compromiso del Partido Revolucionario Democrático con la democracia vaya disipando esta diferencia y que el panameñismo sufra una crisis de identidad que merme su caudal político o que, en general, abra paso a un nuevo sistema de partidos.

⁶¹ Estructuralmente, este *cleavage* es continuación del surgido en 1903, en el que la competencia partidista enfrentaba a la elite comercial importadora con la elite industrial conservadora. La elite comercial importadora se modernizó y diversificó hasta tener como punta de lanza las actividades financieras, pero siguió enfrentada a la elite industrial conservadora. Todo esto quiere decir que realmente el *cleavage* de 1968 es sobre todo de índole funcional, ya que los partidos se ubicaron entre el autoritarismo y la democracia. Para la naturaleza de los *cleavages* en Latinoamérica véase Ramos Jiménez (1995).

⁶² Creo que el PRD y el Partido Panameñista son muy diferentes, así lo indican sus distintos *modelos originarios* (Panebianco, 1990). La coincidencia en las políticas públicas de ambos partidos es más producto del poco margen de maniobra que permite la actual coyuntura política y económica mundial, que de la laxitud ideológica que muchas veces se les presupone.

Es arriesgado hablar de polarización, pero los dos principales partidos políticos panameños están más alejados de lo que en principio puede parecer. Así fue comprobado en la comparación de los principales partidos de Costa Rica, Guatemala y Panamá, cuando al *familiarizar* seis partidos de los tres países, basándose en el grado de institucionalización, el control de las zonas de incertidumbre y su clasificación, los dos partidos panameños fueron los más alejados entre sí (Brown Araúz, 2004, p. 192).

Por último, como se ha dicho, la longevidad de los partidos políticos también da algunas señas sobre la estabilidad de sus raíces en la sociedad. En general, los partidos políticos panameños empiezan a ser longevos. Las raíces del Partido Panameñista se remontan a inicios del siglo pasado, 1934, cuando Arnulfo Arias fundó su primer partido, convirtiéndolo en uno de los más viejos de Centroamérica, sólo superado en este aspecto por el Partido Liberal y el Partido Nacional hondureños. El Partido Popular data de 1960, cuando fue fundado como Partido Demócrata Cristiano; el Partido Revolucionario Democrático nació en 1979; el MOLIRENA fue fundado en 1982. Estos partidos son los principales del sistema de partidos panameño, excepto por el repentino protagonismo del Partido Solidaridad, fundado en 2003. Los demás partidos pequeños son posteriores a la instauración del régimen poliárquico panameño en 1990.

4.3.5 La legitimidad de los procesos electorales y los partidos

En Panamá el dudoso honor que tienen los partidos políticos de ser la institución peor evaluada por los panameños solamente es disputado por la Asamblea Nacional de Diputados, lo cual es un mal indicador para la clase política en general. Según el Latinobarómetro 2006, el 25% de la ciudadanía evaluó el desempeño de los partidos políticos como “bueno” o “muy bueno”. Este porcentaje es menor al de la media latinoamericana, que es de 29%.

Cuadro 4.13 Evaluación ciudadana del desempeño de las instituciones (%)*

Institución	Evaluación
Partidos políticos	25
Asamblea Nacional	35
Órgano Judicial	40

* Pregunta: ¿Cómo evalúa usted el trabajo que está haciendo (institución)? Muy bien, bien, mal, muy mal o no sabe lo suficiente para opinar (aquí, sólo “muy bien” más “bien”).
Fuente: Latinobarómetro (2006).

Por su parte, solamente el 35% de la ciudadanía evaluó el desempeño de la Asamblea Nacional de Diputados como “bueno” o “muy bueno”, siendo la media latinoamericana del 41%. El porcentaje del Órgano Judicial es un poco mayor, con un 40% de ciudadanos aprobando su gestión, porcentaje que está por encima de la media latinoamericana, que es del 38%. El cuadro 4.13 presenta los porcentajes de los partidos, de la Asamblea Legislativa y del Órgano Judicial.

Por su parte, los diputados y diputadas panameños perciben mejor las instituciones que la ciudadanía. Poco más de la mitad de ellos, el 73.5%, tiene mucha o bastante confianza en las organizaciones a las que pertenecen y que representan frente a la ciudadanía. Igualmente, el 88.2% confía “mucho” o “bastante” en la Asamblea Nacional de Diputados. Por último, un escaso 23.6% confía en el Órgano Judicial. Véase el cuadro 4.14.

Cuadro 4.14. Confianza de los diputados panameños en las instituciones (%)*

Respuestas posibles	Partidos políticos	Asamblea Nacional	Poder judicial
Mucha	17.6	29.4	1.5
Bastante	55.9	58.8	22.1
Poca	22.1	8.3	54.4
Ninguna	4.4	-	22.1
Total	100.0	100.0	100.0

* Pregunta: “¿Qué grado de confianza, mucha, bastante, poca o ninguna, le merece su actuación en la vida pública panameña?”.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Manuel Alcántara Sáez (director), Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA), Universidad de Salamanca (1998-2005).

El poco grado de indispensabilidad que los panameños y panameñas le otorgan a los partidos es a simple vista congruente con el mal desempeño que les adjudican a estas agrupaciones políticas. Solamente el 42% de la ciudadanía considera que la democracia no puede funcionar sin partidos, porcentaje éste inferior a la media latinoamericana del 58%. Asimismo, el 49% de la ciudadanía consideró que la democracia no puede funcionar sin Asamblea Nacional de Diputados, siendo este porcentaje también inferior a la media latinoamericana de 55%. Véase el cuadro 4.15.

Cuadro 4.15. Indispensabilidad de los partidos y la Asamblea de Diputados según la ciudadanía*

Institución	Porcentaje
Partidos políticos	42
Asamblea de Diputados	49

* Pregunta: ¿Cómo evalúa usted el trabajo que está haciendo (institución)? Muy bien, bien, mal, muy mal o no sabe lo suficiente para opinar (aquí, sólo "muy bien" más "bien").

Fuente: Latinobarómetro (2006).

El 69.71% de los diputados entrevistados están muy de acuerdo o bastante de acuerdo con la afirmación de que sin partidos no puede haber democracia. El cuadro 4.16 contiene las respuestas agregadas sobre indispensabilidad de los diputados entrevistados.

Cuadro 4.16. Indispensabilidad de los partidos políticos según los diputados panameños*

Respuestas posibles	Porcentaje
Muy de acuerdo	60.3
Bastante de acuerdo	8.8
Poco de acuerdo	17.6
Nada de acuerdo	13.2
Total	100.0

* Pregunta: "...sin partidos no puede haber democracia. ¿Hasta qué punto: mucho, bastante, poco o nada, está usted de acuerdo con esta afirmación?".

Fuente: Elaboración propia, a partir de Manuel Alcántara Sáez (director), Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA), Universidad de Salamanca (1998-2005).

Los panameños y panameñas valoran medianamente la democracia. El 55% piensa que el régimen democrático es preferible a cualquier otro. Hay un 10% que cree en las bondades del autoritarismo según la ocasión y un 14% a los cuales les es indiferente qué régimen haya en su país. El porcentaje de valoración a la democracia en Panamá es inferior al de la media latinoamericana de 2006, que fue de 58%. En el cuadro 4.17 se puede ver la evolución de este índice para Panamá desde 1996. A simple vista es notable la volatilidad del índice a través de los años, lo que denota que la valoración hecha por los panameños y panameñas es dictada más por circunstancias coyunturales que por una noción clara de la democracia. Sin embargo, es insoslayable que la tendencia del apoyo a la democracia en Panamá es decreciente.

Cuadro 4.17. Apoyo de la ciudadanía panameña a la democracia (%)*

Año	Apoyo
1996	75
1997	71
1998	71
2000	62
2001	34
2002	55
2003	51
2004	64
2005	52
2006	55

* Pregunta: "¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?" (aquí sólo "la democracia es preferible a otra forma de gobierno").

Fuente: Latinobarómetro (2006).

La gran mayoría de los diputados y diputadas panameños apoyan la democracia. Así lo refleja el 86.8% que prefirió la frase que da preferencia a este tipo de régimen político sobre cualquier otro de índole autoritaria. Por otra parte, la opinión de los diputados sobre la pulcritud de los torneos electorales es congruente con su valoración de la democracia. El 97% de los diputados otorgó niveles de máxima confianza a los últimos procesos electorales del país. Los porcentajes de apoyo a la democracia y la confianza en las elecciones por parte de los diputados están en los cuadros 4.18 y 4.20.

Cuadro 4.18. Apoyo de los diputados panameños a la democracia*

Respuestas posibles	Porcentaje
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	86.8
A veces un gobierno autoritario es mejor que uno democrático	13.2
Total	100.0

* Pregunta: "¿Con cuál de las dos siguientes frases está usted más de acuerdo?"

Fuente: Elaboración propia, a partir de Manuel Alcántara Sáez (director), Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA), Universidad de Salamanca (1998-2005).

El mismo porcentaje de panameños que apoya la democracia es el que considera que los torneos electorales son limpios. Así lo refleja el 55% que consideró que las elecciones en el país son “limpias”. Estos porcentajes están plasmados en el cuadro 4.19.

Cuadro 4.19. Confianza de la ciudadanía panameña en las elecciones*

Respuestas posibles	Porcentaje
Limpias	55.0
Fraudulentas	40.0
No sabe / No responde	5.0
Total	100.0

* Pregunta: “Cree usted que las elecciones en este país, ¿son limpias o fraudulentas?”
Fuente: Latinobarómetro (2006).

En resumen, entre las elites políticas y la ciudadanía los procesos electorales gozan de legitimidad, aunque hay índices que se van debilitando poco a poco, como el apoyo a la democracia. La legitimidad de los partidos políticos es ambigua, toda vez que las elites políticas confían en ellos –esto puede parecer lógico pero hay casos, como el de Guatemala, en donde los diputados no confían en los partidos a los que pertenecen y les postulan–, pero la ciudadanía evalúa pésimamente su desempeño.

Cuadro 4.20. Confianza de los diputados panameños en las elecciones*

Respuestas posibles	Porcentaje
(1) Mínima confianza	2.8
(2)	-
(3)	-
(4)	27.9
(5) Máxima confianza	69.1
Total	100.0

* Pregunta: “¿Y cuál es el grado de confianza que le han merecido a usted los últimos procesos electorales que han tenido lugar en Panamá?”

Fuente: Elaboración propia, a partir de Manuel Alcántara Sáez (director), Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA), Universidad de Salamanca (1998-2005).

4.3.6 La solidez organizativa de los partidos políticos panameños: Algunos datos sobre la disciplina partidista en Panamá

Tal como dijo Mainwaring (1995) hace más de una década, este aspecto de la institucionalización de los partidos políticos latinoamericanos es de difícil valoración ya que no son muchos los estudios específicos dedicados a este tema. Todavía más escasos son los estudios sobre la solidez organizativa de los partidos centroamericanos.

Empero, después de haber aplicado el esquema de Panebianco, sabemos que su fuerte no es precisamente la funcionalidad de una estructura organizativa sólida, bien engranada y con presencia en diferentes localidades del país (García Díez, 2001). No obstante, contamos con algunas pistas. En cuanto a la lealtad de las elites políticas de los partidos panameños, Guevara Mann (2001) provee un detallado recuento de los legisladores que han cambiado de partido desde el año 1989 hasta el año 1999. Según dice, en Panamá la mayoría de los legisladores se mantiene en sus partidos, aunque los porcentajes de cambio de partido son bastante altos. Durante el período 1990-1994, el 24% de los legisladores cambiaron de partido, en tanto que el 36% hicieron lo mismo durante el período 1994-1999.

Hay que tomar en cuenta que algunos de esos legisladores *tránsfugas* cambiaron de partido obligados por la desaparición del que los postuló. Es preciso recordar que en Panamá, desde 1990, el 64% de los partidos ha desaparecido, por lo cual no es extraño que algunos legisladores se hayan quedado sin partido. La tendencia es que estos legisladores migren hacia otras organizaciones más grandes que la que les postuló. Algunos se mantienen formalmente *independientes*, aunque en la práctica voten consistentemente con alguna bancada. En total, Guevara Mann (2001) identifica ocho casos en la década de los noventa de legisladores obligados a cambiar de partido al extinguirse el suyo. De todas maneras, fuera de los legisladores huérfanos, la mayoría de ellos salta de un partido a otro por disputas con el aparato dirigente o simplemente con la intención de mejorar sus posibilidades de reelección (Guevara Mann, 2001). Siguiendo el esquema brindado por Mainwaring y Shugart (1995), esta conducta puede ser un indicador de la débil lealtad de las elites políticas panameñas hacia sus partidos y su presunta debilidad organizativa⁶³.

⁶³ No se debe entender que necesariamente el alto porcentaje de legisladores panameños que cambian de partido lo hacen por el relajamiento de la disciplina partidista. Tal como está citado en el marco teórico de esta investigación, Heller y Mershon (2002) sostienen que el cambio de partido es más una reacción al exceso de disciplina que a la ausencia de ésta. En ese sentido, la política panameña alimenta las dudas al respecto, ya que en el Partido Revolucionario Democrático y el Partido Popular, los dos partidos que han tenido siempre dentro de sus estatutos la capacidad de revocar mandato y que, según Guevara Mann (2001), son los más disciplinados del país, el comportamiento de sus legisladores ha sido distinto. En el Partido Revolucionario Democrático los legisladores no han cambiado de partido, en el Partido Popular sí. En todo caso, asumimos que la revocatoria de mandato es sólo uno de los elementos que puede caracterizar a un partido disciplinado y con una organización fuerte.

Existen algunos reveladores datos sobre la disciplina de los dos principales partidos políticos panameños de la década de los noventa: el Partido Revolucionario Democrático y el Partido Arnulfista (hoy Partido Panameñista). Son muchos los aspectos organizativos que se podrían tener en cuenta, pero creemos que en el caso de los partidos políticos latinoamericanos, y de los panameños en particular, la disciplina partidista es un concepto clave para iluminar los vericuetos de la vida interna de los partidos y su estrecha relación con los poderes del Estado. La disciplina partidista puede ser considerada la punta de un iceberg en el que confluyen varias de las más importantes instituciones políticas del país.

En un estudio (Brown Araúz, 2004), se comprobó que durante la década de los noventa los dos partidos tuvieron índices de *disciplina relativa*⁶⁴ muy altos: 0.919 para el Partido Arnulfista y 0.972 para el PRD. Como se puede ver, ambos partidos han sido muy disciplinados, habiendo una diferencia favorable para el PRD. Sin embargo, al hacer el cálculo de la *disciplina absoluta*⁶⁵, ambos partidos sufrieron una caída drástica de sus índices: el Partido Arnulfista obtuvo un 0.628 y el PRD un 0.682, siendo nuevamente el PRD quien marcó tenuemente una mejor disciplina. El cuadro 4.21 contiene, entre otros, los índices por partido para el período 1990-1999.

Durante el período 1990-1994 la *disciplina relativa* del Partido Arnulfista fue de 0.821 y la del PRD de 0.833. Asimismo, la *disciplina absoluta* del Partido Arnulfista fue de 0.639 y la del PRD de 0.492. Nuevamente los índices de *disciplina absoluta* son ostensiblemente más bajos que los de *disciplina relativa*, sobre todo en el caso del PRD, cuyo *índice de disciplina absoluta* fue alarmantemente bajo. Durante el siguiente período, 1994-1999, los índices de ambos partidos mejoraron. La *disciplina relativa* del Partido Arnulfista y del PRD fue de 0.958 y 1.000, respectivamente. La *disciplina absoluta* fue de 0.667 para el Partido Arnulfista y de 0.730 para el PRD. Salta a la vista el *índice de disciplina relativa* perfecto obtenido por el PRD. Véase el cuadro 4.21.

No debe pasar desapercibida la gran diferencia entre los índices de *disciplina relativa* y de *disciplina absoluta* de ambos partidos. El caso del PRD durante el período 1990-1994, en donde pasa de un *índice de disciplina relativa* de 0.833 a uno de *disciplina absoluta* de 0.492, es poco menos que espectacular.

⁶⁴ La *disciplina relativa* se obtiene dividiendo los miembros del partido que fueron mayoría entre los miembros del partido que fueron mayoría más los miembros del partido que fueron minoría.

⁶⁵ La *disciplina absoluta* se obtiene dividiendo los miembros del partido que fueron mayoría entre los miembros del partido que fueron mayoría, más los que fueron minoría, más los que se abstuvieron, más los que estaban presentes pero no votaron.

Cuadro 4.21. Índices de disciplina partidista en la Asamblea Nacional de Diputados

	PA			PRD		
	1990-1994	1994-1999	1990-1999	1990-1994	1994-1999	1990-1999
Disciplina relativa	0.821	0.958	0.919	0.833	1.000	0.972
Disciplina absoluta	0.639	0.667	0.628	0.492	0.730	0.682

Fuente: Elaboración propia.

Sospechamos que en la Asamblea Legislativa de Panamá la posibilidad de ausentarse justificada o injustificadamente es un recurso que utilizan los legisladores cuando no quieren contravenir la disciplina partidista, pero tampoco quieren votar de acuerdo a la línea emanada de la cúpula del partido. Por eso calcularemos dos índices de *ortodoxia partidista*: uno para la *indisciplina abierta*, basándonos en los casos de indisciplina, y otro para lo que hemos llamado *indisciplina velada*, calculado con los casos de indisciplina, las abstenciones y las ausencias justificadas e injustificadas. Al primer cálculo le llamaremos *índice de ortodoxia partidista relativa* y al segundo *índice de ortodoxia partidista absoluta*.

Son pocos los legisladores que incurrieron en casos de *indisciplina abierta* durante la década estudiada. En el Partido Arnulfista seis individuos cometieron actos de *indisciplina abierta* al menos una vez, siendo dos de ellos suplentes que solamente votaron nominalmente en una ocasión y lo hicieron en contra de su partido. En el PRD todos los actos de *indisciplina abierta* se circunscriben al período 1990-1994, tres son legisladores principales y uno es un suplente que sólo votó nominalmente en dos ocasiones y aprovechó una para votar en contra de la línea de su partido. Los demás legisladores de ambos partidos que cometieron al menos una vez actos de indisciplina actuaron disciplinadamente en un 80% o más de las ocasiones. El cuadro 4.22 contiene estos porcentajes.

Todos los índices de *ortodoxia partidista absoluta* de los legisladores principales son más bajos que los de *ortodoxia partidista relativa*, algunos notablemente. Para realizar este cálculo, se incluyó a los legisladores que tuvieron más de tres ausencias injustificadas durante la década y a los que tuvieron tres o más ausencias justificadas durante el mismo período legislativo. Decidí ser un poco tolerante con las ausencias, ya que en muchas ocasiones los legisladores están en misiones oficiales. A los diez abiertamente indisciplinados se les han unido trece veladamente indisciplinados que abusaron de las ausencias.

Los casos más reveladores son los del legislador del Partido Arnulfista Bolívar Pariente y el legislador del PRD Rogelio Alba Filós, que nunca votaron abiertamente contra su partido, pero sólo lo hicieron efectivamente de acuerdo a la línea emanada de la cúpula partidista un 16.3% de las veces. Les sigue el legislador del PRD Alberto Alemán Boyd, que tiene un *índice de ortodoxia partidista relativa* del 100% y uno de *ortodoxia partidista absoluta* del 27.3%. Por su parte, el legislador Luis Posse Martínez, del Partido Arnulfista, votó siempre de acuerdo a la línea del partido, pero sólo lo hizo un 33.3% de las veces en que tuvo esa oportunidad. Seguidamente hay ocho legisladores que tienen un *índice de ortodoxia partidista relativa* perfecto y que realmente sólo votaron con su partido en la mitad de las ocasiones en que tuvieron oportunidad, son: del Partido Arnulfista, Jilmer González, Alfredo Arias, Manuel Ortiz, Carlos Santana, José del Carmen Seracín y José Luis Varela; y del PRD, Carlos Alvarado y Elías Castillo.

Como hemos visto, la mayor diferencia entre los índices de *ortodoxia partidista relativa* y *ortodoxia partidista absoluta* pertenece a legisladores que no votaron nunca en contra de su partido. Estos tres legisladores –Pariente, Alemán Boyd y Posse Martínez– son al menos tan indisciplinados como aquellos que incurrieron en actos de *indisciplina abierta*. También es destacable que ninguno de los legisladores que obtuvieron índices de *ortodoxia partidista relativa* perfectos votó efectivamente con su partido más del 50% de las veces.

No obstante, estos indisciplinados velados crónicos no hacen tanto daño a sus partidos porque, valiéndose de la posibilidad de ausentarse justificadamente, sus suplentes entran en acción y votan casi siempre de acuerdo a la línea partidista. Siendo así, podemos entender la existencia de las ausencias justificadas como un elemento institucional que concilia los intereses particulares del legislador y los intereses del partido, amortiguando los efectos de la indisciplina partidista. Dicho con otras palabras, las ausencias justificadas permiten que el partido obtenga sus votos y que el legislador pueda desembarazarse de la mala imagen que le podría acarrear frente a su electorado el votar por proyectos de ley impopulares. Además, el partido se ve doblemente beneficiado porque la popularidad de su legislador aumenta las posibilidades de que un miembro del partido sea reelecto.

De los ocho legisladores que fueron indisciplinados abiertamente, cuatro tienen una llamativa diferencia entre sus índices de *ortodoxia partidista relativa* y *ortodoxia partidista absoluta*. Podemos ver que realmente Melquíades Riega Wong, del Partido Arnulfista, nunca votó a favor de su partido, ya que las veces que no votó en contra, se ausentó o se abstuvo. También es sangrante el caso del legislador del PRD Anel

Ramírez, que tras obtener un decente *índice de ortodoxia partidista relativa* de 80%, queda al descubierto gracias a su exiguo 20% de *ortodoxia partidista absoluta*. Aunque menos, también son notables los casos de Alberto Cigarruista y de Enrique Garrido Arosemena, ambos del Partido Arnulfista, y del legislador del PRD Gerardo González Vernaza, con diferencias de índices mayores al 30% los dos primeros y 40% el tercero. Véase el cuadro 4.22.

Cuadro 4.22. Índices de ortodoxia partidista de los diputados indisciplinados de la asamblea legislativa de Panamá (%)

Diputados	Partido	Período	Ortodoxia partidista relativa*	Ortodoxia partidista absoluta**	Diferencia
Alba Filós, Rogelio	PRD	1994-1999	100.0	16.7	83.3
Alemán Boyd, Alberto	PRD	1990-1999	100.0	27.3	72.7
Alvarado, Carlos	PRD	1994-1999	100.0	50.0	50.0
Arias, Alfredo	PA	1994-1999	100.0	50.0	50.0
Berguido, Mauro (1)	PRD	1990-1994	50.0	50.0	-
Bush Ríos, Miguel	PRD	1990-1999	91.0	72.7	18.3
Castillo, Elías	PRD	1990-1999	100.0	50.0	50.0
Cigarruista, Alberto (2)	PA	1994-1999	83.3	50.0	33.3
Córdoba, Sixto (1)	PA	1990-1994	-	-	-
Garrido A., Enrique	PA	1994-1999	83.3	50.0	33.3
González V., Gerardo	PRD	1990-1994	81.8	36.4	45.4
González, Isidro (1)	PA	1994-1999	-	-	-
González, Jilmer	PA	1990-1994	100.0	50.0	50.0
Herrera Araúz, Balbina	PRD	1990-1994	90.9	81.8	9.1
Ortiz, Manuel	PA	1994-1999	100.0	50.0	50.0
Pariente, Bolívar	PA	1994-1999	100.0	16.7	83.3
Posse Martinz, Luis	PA	1994-1999	100.0	33.3	66.7
Ramírez, Anel	PRD	1990-1994	80.0	20.0	60.0
Riega Wong, Melquiades	PA	1990-1994	80.0	-	80.0
Santana, Carlos	PA	1994-1999	100.0	50.0	50.0
Serracín, José del Carmen	PA	1994-1999	100.0	50.0	50.0
Varela, José Luis	PA	1994-1999	100.0	50.0	50.0

* Calculado utilizando las votaciones en las que el diputado no votó con la mayoría del partido.

** Calculado utilizando las votaciones en las que el diputado no votó con la mayoría del partido, las abstenciones y las ausencias justificadas e injustificadas.

(1) Legislador suplente.

(2) Desde 1990 hasta 1994 fue legislador por el Partido Liberal Auténtico.

Fuente: Elaboración propia.

Podemos decir que estos cuatro legisladores abiertamente indisciplinados –Riega Wong, Ramírez, Cigarruista y González Vernaza– incluyeron el ausentarse como parte de su estrategia cuando no quisieron acatar la disciplina del partido. En este caso las ausencias justificadas sirven para conciliar y hacer menos tensa la relación entre los legisladores indisciplinados y sus partidos.

La existencia de las ausencias justificadas como mecanismo institucional de amortiguamiento logra que las cúpulas partidistas toleren más los actos de indisciplina. Así lo demuestra el hecho de que ninguno de estos legisladores fue expulsado de su partido mientras ocupó su escaño. Ninguno de los legisladores del PRD abierta o veladamente indisciplinados fue expulsado del partido mientras ocuparon su escaño ni se vieron obligados a cambiar de partido debido a un exceso de indisciplina. Muy por el contrario, todos fueron reelectos en 1994 y 1999⁶⁶. Más aún, Gerardo González Vernaza fue el Presidente del PRD entre los años 1994 y 1999, mientras que Balbina Herrera Araúz fue premiada por su partido llevándola a ser la primera mujer de su país en ser electa Presidenta del Órgano Legislativo. En el Partido Arnulfista, Enrique Garrido Arosemena, José Luis Varela y Alberto Cigarruista fueron reelectos en 1999⁶⁷. Solamente Melquíades Riega Wong no logró la postulación para ser reelecto en 1994. Evidentemente, la coalición dominante del Partido Arnulfista estaba dispuesta a tolerar bajos índices de indisciplina y castigaba, mediante la única arma que tenía, los exagerados índices de indisciplina.

Resumiendo, hemos visto que, según las votaciones nominales efectuadas en la Asamblea Legislativa de la República de Panamá durante la década de los noventa, los dos principales partidos políticos panameños fueron muy disciplinados. Entre ellos, lo fue un poco más el PRD o, al menos, se perfiló como un “terreno más fértil” para la disciplina si otras variables lo propiciaban. Los legisladores de ambos partidos –más los del PRD que los del Partido Arnulfista– aprovecharon la posibilidad de ausentarse justificadamente y enviar a sus suplentes si la línea del partido afectaba a los intereses de su electorado. Tanto la dirigencia del Partido Arnulfista como la del PRD toleraron esta práctica, ya que mediante ella obtuvieron de todas maneras sus votos cuando los necesitaron, además de haber aumentado las posibilidades de reelección de miembros de su partido con previa experiencia legislativa. Queda claro también que la dirigencia del Partido Arnulfista, que fue el partido que sufrió durante la década los casos de *indisci-*

⁶⁶ Anel Ramírez murió siendo legislador durante el periodo 1990-1994.

⁶⁷ Alberto Cigarruista fue postulado por Mireya Moscoso, presidenta del Partido Arnulfista y presidenta de la República, para ocupar el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, para el que fue electo en enero del 2002.

plina abierta más clamorosos, echó mano cuando pudo de su control del acceso a las candidaturas para castigar a los legisladores que no votaron de acuerdo a la línea del partido y tampoco dieron opción a que lo hiciera su suplente.

Con el fin de seguir aproximándonos a la disciplina partidista panameña, utilizaré en este párrafo las encuestas realizadas por el Instituto Interuniversitario de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca⁶⁸. Este análisis nos aclarará la propensión a la disciplina de los legisladores y legisladoras panameños.

La mayoría de los legisladores panameños, el 45.3%, piensa que se les debería permitir votar según su propio criterio. Le sigue el 37.5% que piensa que la disciplina de voto debería estar sujeta a los temas y, por último, el 17.2% que está a favor de que se exija siempre disciplina de voto. Desglosando estos porcentajes por partido político se observa que el 36% de los legisladores del PRD cree que se debe exigir disciplina de voto, el 26.7% piensa que se debería respetar su criterio y el 36.7% considera que la disciplina debe ser exigida según los temas. En el Partido Arnulfista las opiniones están menos divididas: ningún legislador de este partido simpatiza con la exigencia de disciplina, el 70% piensa que los legisladores deben votar según su propio criterio y el 30% opina que la disciplina es relativa a los temas. Cabe destacar que el 100% de los legisladores que opinan que “se debería exigir siempre la disciplina de voto en el grupo parlamentario” son del PRD.

El análisis estadístico, mediante la prueba de chi-cuadrado, revela que las opiniones sobre la exigencia de disciplina dependen del partido del que se trate, estando el PRD relacionado con las opiniones favorables a la exigencia de disciplina y estando el Partido Arnulfista relacionado con la indisciplina. Véase el 4.23

El otro aspecto que indirectamente nos ilustra en torno a las opiniones de legisladoras y legisladores panameños sobre la disciplina partidista es el de sus consideraciones sobre la expulsión de los indisciplinados. En este aspecto también hay relación estadística de dependencia. El 59.4%, es decir, la mayoría absoluta de legisladoras y legisladores panameños, está “nada de acuerdo” con que un partido político expulse a un parlamentario que vota en contra de la línea política de su partido. El 4.7% dijo estar “poco de acuerdo”, el 14.1% se declaró “bastante de acuerdo” y el 21.9% dijo estar “muy de

⁶⁸ En Panamá fueron realizadas 64 entrevistas, lo cual equivale al 90% de la Asamblea Legislativa. La muestra fue estratificada de la siguiente manera: 46.88% son legisladores del Partido Revolucionario Democrático; 31.25% son legisladores del Partido Arnulfista y 21.88% son legisladores de otros partidos. El margen de error de la muestra es de $\pm 4.02\%$.

Cuadro 4.23. Opinión de los legisladores panameños sobre la exigencia de disciplina según partido político (%)*

Respuestas posibles		PRD	PA	Otros	Total
Se debería exigir siempre la disciplina de voto en el grupo parlamentario.	% de filas	100.0	-	-	100.0
	% de columnas	36.7	-	-	17.2
	% del total	17.2	-	-	17.2
Se debería permitir que cada legislador votara siguiendo su propio criterio.	% de filas	27.6	48.3	24.1	100.0
	% de columnas	26.7	70.0	50.0	45.3
	% del total	12.5	21.9	10.9	45.3
Unos temas deberían estar sujetos a la disciplina de voto y otros no.	% de filas	45.8	25.0	29.2	100.0
	% de columnas	36.7	30.0	50.0	37.5
	% del total	17.2	9.4	10.9	37.5
Total	% de filas	46.9	31.3	21.9	100.0
	% de columnas	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	46.9	31.3	21.9	100.0

* Pregunta: "¿Con cuál de las siguientes opiniones se muestra usted más de acuerdo?".

Fuente: Elaboración propia, a partir de Manuel Alcántara Sáez (director), Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA), Universidad de Salamanca (1998-2005).

acuerdo". En cuanto a las expulsiones vistas por partido, el 100% de los legisladores arnulfistas dijo estar "nada de acuerdo", siendo aquí donde en parte radica la dependencia de las opiniones sobre la expulsión según los partidos. En el PRD las opiniones están más distribuidas, ya que un 40%, la mayoría de ellos, dijo estar "muy de acuerdo" con las expulsiones, el 23.3% está "bastante de acuerdo", el 3.3% "poco de acuerdo" y el 33.3% opinó estar nada de acuerdo. La dependencia estadística entre partidos y opiniones sobre expulsión también descansa en que el 85.7% de quienes se mostraron "muy de acuerdo" con éstas son legisladores del PRD. Véase el cuadro 4.24.

También se encuentra que hay dependencia entre las opiniones sobre qué debe hacer un legislador si abandona el partido que le postuló. Ante la alternativa de "conservar su escaño e integrarse a otra bancada" o "renunciar a su escaño para que la ocupe otro candidato del partido", la mayoría de los legisladores se inclinaron por la primera opción. Sin embargo, hay sugerentes diferencias entre los partidos políticos. La mayoría de los legisladores del PRD, el 53.3%, piensa que deberían renunciar al escaño, mientras que

Cuadro 4.24. Opinión de los diputados panameños sobre la expulsión de los indisciplinados según partido político (%)*

Respuestas posibles		PRD	PA	Otros	Total
Muy de acuerdo	% de filas	85.7	-	14.3	100.0
	% de columnas	40.0	-	14.3	21.9
	% del total	18.8	-	3.1	21.9
Bastante de acuerdo	% de filas	77.8	-	22.2	100.0
	% de columnas	23.3	-	14.3	14.1
	% del total	10.9	-	3.1	14.1
Poco de acuerdo	% de filas	33.3	-	66.7	100.0
	% de columnas	3.3	-	14.3	4.7
	% del total	1.6	-	3.1	4.7
Nada de acuerdo	% de filas	26.3	52.6	21.1	100.0
	% de columnas	33.3	100.0	57.1	59.4
	% del total	15.6	31.3	12.5	59.4
Total	% de filas	46.9	31.3	21.9	100.0
	% de columnas	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	46.9	31.3	21.9	100.0

* Pregunta: "(...) en qué medida (...) está usted de acuerdo con la siguiente afirmación: *un partido político debería expulsar a un parlamentario que vota en contra de las determinaciones políticas de su partido*".

Fuente: Elaboración propia, a partir de Manuel Alcántara Sáez (director), Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA), Universidad de Salamanca (1998-2005).

el porcentaje restante, el 46.7%, pensó lo contrario. La dependencia estadística descansa en los porcentajes del Partido Arnulfista, ya que el 80% de ellos opina que deben conservar el escaño, contra un 20% que piensa que deberían renunciar a éste. El cuadro 4.25 contiene éstos y otros porcentajes.

Habiendo visto que hay relación de dependencia entre todas las preguntas que directa e indirectamente abordan el tema de la disciplina en los partidos, además de los porcentajes que las sustentan, podemos decir tentativamente que en Panamá el tipo de partido explica al menos la propensión a la indisciplina. Siendo así, el Partido Arnulfista se perfila fuertemente como un partido indisciplinado y el PRD como un partido disciplinado.

Cuadro 4.25. Opinión de los diputados panameños sobre la conducta que hay que seguir después de abandonar el partido al que pertenecen según partido político (%)*

Respuestas posibles		PRD	PA	Otros	Total
Conservar su escaño e integrarse a otro grupo parlamentario.	% de filas	35.0	40.0	25.0	100.0
	% de columnas	46.7	80.0	71.4	62.5
	% del total	21.9	25.0	15.6	62.5
Renunciar a su escaño para que lo ocupe otro candidato del partido.	% de filas	66.7	16.7	16.7	100.0
	% de columnas	53.3	20.0	28.6	37.5
	% del total	25.0	6.3	6.3	37.5
Total	% de filas	46.9	31.3	21.9	100.0
	% de columnas	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	46.9	31.3	21.9	100.0

* Pregunta: "En ocasiones sucede que un legislador que ha sido elegido en las listas de un determinado partido decide posteriormente abandonar su vinculación con ese partido. En esas ocasiones, ¿qué cree usted que debería hacer el legislador?"

Fuente: Elaboración propia, a partir de Manuel Alcántara Sáez (director), Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA), Universidad de Salamanca (1998-2005).

Veamos ahora la relación entre el sistema electoral, los partidos políticos y la disciplina partidista. La mayoría de legisladoras y legisladores panameños, el 78.1%, le da "muchísima importancia" a conseguir recursos para su circuito durante el desarrollo de su actividad parlamentaria. Asimismo, el 17.2% le da "bastante importancia" y el 4.7% "ninguna importancia". La mayoría de los legisladores de ambos partidos le da "muchísima importancia" a conseguir recursos (el 85% de los legisladores del Partido Arnulfista y el 73.3% de los del PRD). Ninguno de los legisladores arnulfistas declaró darle "ninguna importancia" a la consecución de recursos, siendo del PRD el 100% de los legisladores que optaron por esta respuesta. El análisis estadístico no demostró que hubiera dependencia entre los partidos y la consecución de recursos. Véase el cuadro 4.26.

El 65.6% de legisladoras y legisladores panameños vota "siempre de acuerdo a las necesidades de su circunscripción", el 26.2% dice votar "siempre con el partido" y el 8.2% lo hace de alguna u otra manera dependiendo de los temas. En este aspecto hay notables diferencias entre el PRD y el Partido Arnulfista. Poco más de la mitad de los legisladores del PRD, el 51.9%, dice votar "siempre con el partido", mientras que un 44.4% dice hacerlo "siempre de acuerdo a las necesidades de su circuito". En el Partido Arnulfista sólo el 5% de los legisladores vota "siempre con el partido", mientras que el 75% lo hace

Cuadro 4.26. Importancia que le dan los diputados panameños a conseguir recursos para su circuito según partido político (%)*

Respuestas posibles		PRD	PA	Otros	Total
Mucha importancia	% de filas	44.0	34.0	22.0	100.0
	% de columnas	73.3	85.0	78.6	78.1
	% del total	34.4	26.6	17.2	78.1
Bastante importancia	% de filas	45.5	27.3	27.3	100.0
	% de columnas	16.7	15.0	21.4	17.2
	% del total	7.8	4.7	4.7	17.2
Ninguna importancia	% de filas	100.0	-	-	100.0
	% de columnas	10.0	-	-	4.7
	% del total	4.7	-	-	4.7
Total	% de filas	46.9	31.3	21.9	100.0
	% de columnas	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	46.9	31.3	21.9	100.0

* Pregunta: "¿Qué grado de importancia (...) concede usted durante el desarrollo de su labor parlamentaria a conseguir recursos para su circunscripción?".

Fuente: Elaboración propia, a partir de Manuel Alcántara Sáez (director), Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA), Universidad de Salamanca (1998-2005).

“siempre de acuerdo a las necesidades de su circuito”. En esta ocasión sí hay relación de dependencia, comprobada mediante la prueba de chi-cuadrado, toda vez que el 87.5% de los legisladores que votan con el partido son miembros del PRD. Véase el cuadro 4.27.

La gran mayoría de legisladoras y legisladores panameños, el 85.9%, se siente representante de todo el electorado de su circuito. Un 6.3% dice representar a la totalidad de la ciudadanía panameña, mientras que un exiguo 3.1% asume que representa a su partido. Pero otra vez vuelve a haber importantes diferencias entre los partidos políticos panameños. El 51.9% de los legisladores del PRD dice representar a su partido, mientras que esta cifra se reduce drásticamente entre los legisladores arnulfistas, descendiendo a un 5%. El 75% de los legisladores arnulfistas vota de acuerdo a las necesidades de su partido, en el PRD este porcentaje se reduce a un 44.4%. Entre estos aspectos hay relación de dependencia que surge principalmente de que el 87.5% de los legisladores que dicen representar a su partido son miembros del PRD. El cuadro 4.28 contiene los porcentajes mencionados, entre otros.

Cuadro 4.27. Entidad con la que votan los diputados panameños según partido político (%)*

Respuestas posibles		PRD	PA	Otros	Total
Siempre con el partido.	% de filas	87.5	6.3	6.3	100.0
	% de columnas	51.9	5.0	7.1	26.2
	% del total	23.0	1.6	1.6	26.2
Siempre de acuerdo a las necesidades de su circuito.	% de filas	30.0	37.5	32.5	100.0
	% de columnas	44.4	75.0	92.9	65.6
	% del total	19.7	24.6	21.3	65.6
Depende de los temas.	% de filas	20.0	80.0	-	100.0
	% de columnas	3.7	20.0	-	8.2
	% del total	1.6	6.6	-	8.2
Total	% de filas	44.3	32.8	23.0	100.0
	% de columnas	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	44.3	32.8	23.0	100.0

* Pregunta: "(...) cuando hay un conflicto entre las necesidades de su circuito y las posiciones de su partido político, ¿usted suele votar...?". Fuente: Elaboración propia, a partir de Manuel Alcántara Sáez (director), Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA), Universidad de Salamanca (1998-2005).

Como hemos visto, el voto y el sentido de la representación en Panamá cambian notablemente dependiendo del partido político del que se trate. Los legisladores del PRD básicamente se sienten representantes de su partido y, por lo tanto, votan con éste. No sucede lo mismo en el Partido Arnulfista, en donde sus legisladores se sienten representantes de su circuito y votan de acuerdo a las necesidades de la circunscripción en donde se les escogió.

Ya sabemos, pues, que, basados en la encuesta analizada, el tipo de partido influye en la disciplina partidista. Asimismo, se ha visto que el sistema electoral propende a la indisciplina en los partidos. Siendo así, el Partido Arnulfista, que tiende a ser el más propenso a la indisciplina, tiene también como obstáculo el diseño electoral si pretende cambiar esa conducta. Toda vez que las opiniones del PRD lo perfilan como un partido disciplinado, independientemente de que el diseño electoral no invite a que así sea, podemos decir que tiene más importancia para la disciplina en Panamá el tipo de partido del que se trate, guardando para el sistema electoral un rol de reforzamiento institucional contrario a la disciplina.

Para reforzar estos argumentos hemos cruzado varios aspectos de la encuesta sin tomar en cuenta a los partidos. El análisis estadístico revela que existe relación de dependencia entre las opiniones acerca de la exigencia de disciplina de voto en los partidos políticos y las opiniones sobre con quién votarían si hay conflicto entre los intereses de su provincia y las posiciones de su partido. La gran mayoría, el 85.7%, de quienes dijeron que la disciplina debía estar sujeta a los temas, provienen de los legisladores que votan siempre de acuerdo a las necesidades de su provincia. Destacable es que quienes sujetan la disciplina a los temas no hayan coincidido mucho en decir que si hay conflicto votan según los temas. Consideramos a la sujeción de la disciplina a los temas como una manera velada de justificar la indisciplina de voto, por lo cual estos porcentajes nos aclaran meridianamente la relación entre voto e indisciplina en Panamá. El cuadro 4.29 contiene el detalle de los porcentajes surgidos de este cruce.

Cuadro 4.28. Entidad a la que representan los diputados panameños según partido político (%)*

Respuestas posibles		PRD	PA	Otros	Total
A todos los panameños.	% de filas	50.0	50.0	-	100.0
	% de columnas	6.7	10.0	-	6.3
	% del total	3.1	3.1	-	6.3
A todos los votantes de su partido.	% de filas	50.0	50.0	-	100.0
	% de columnas	3.3	5.0	-	3.1
	% del total	1.6	1.6	-	3.1
A todos los electores de su circuito.	% de filas	45.5	29.1	25.5	100.0
	% de columnas	83.3	80.0	100.0	85.9
	% del total	39.1	25.0	21.9	85.9
Al partido político al que pertenece.	% de filas	66.7	33.3	-	100.0
	% de columnas	6.7	5.0	-	4.7
	% del total	3.1	1.6	-	4.7
Total	% de filas	46.9	31.3	21.9	100.0
	% de columnas	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	46.9	31.3	21.9	100.0

* Pregunta: "¿A quién cree usted que representa durante su actividad parlamentaria?"

Fuente: Elaboración propia, a partir de Manuel Alcántara Sáez (director), Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA), Universidad de Salamanca (1998-2005).

Cuadro 4.29. Opinión de los diputados panameños sobre la exigencia de disciplina según la orientación de su voto*

Respuestas posibles		Siempre con el partido	Siempre de acuerdo a las necesidades de su circuito	Depende de los temas	Total
Se debería exigir siempre la disciplina de voto en el grupo parlamentario.	% de filas	60.0	30.0	10.0	100.0
	% de columnas	37.5	7.5	20.0	16.4
	% del total	9.8	4.9	1.6	16.4
Se debería permitir que cada diputado votara siguiendo su propio criterio.	% de filas	3.6	85.7	10.7	100.0
	% de columnas	6.3	60.0	60.0	45.9
	% del total	1.6	39.3	4.9	45.9
Unos temas deberían estar sujetos a la disciplina de voto y otros no.	% de filas	39.1	56.5	4.3	100.0
	% de columnas	56.3	32.5	20.0	37.7
	% del total	14.8	21.3	1.6	37.7
Total	% de filas	26.2	65.6	8.2	100.0
	% de columnas	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	26.2	65.6	8.2	100.0

* Preguntas: "¿Con cuál de las siguientes opiniones se muestra usted más de acuerdo?"

"(...) cuando hay un conflicto entre las necesidades de su circuito y las posiciones de su partido político, ¿usted suele votar...?"

Fuente: Elaboración propia, a partir de Manuel Alcántara Sáez (director), Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA), Universidad de Salamanca (1998-2005).

No hay que olvidar que en Panamá hay relación estadística de dependencia entre la exigencia de disciplina y los partidos, y la entidad con que se vota y los partidos políticos. Encontrar que al margen de los partidos también hay relación de dependencia entre ambos aspectos, no hace más que reforzar la noción de que el sistema electoral sí influye en la indisciplina del tipo de partidos que son más propensos a practicarla.

4.4 Excursus: elementos para un marco de reformas electorales que perfeccionen el sistema de partidos panameño

Aplicando el modelo teórico de Mainwaring y Shugart (1995) a la corta vida del sistema de partidos panameño, se puede decir que este sistema está *medianamente institucionalizado*. Aplicando el mismo modelo, Achard y González (2004) son aún más optimistas y clasifican al sistema de partidos panameño como *altamente institucionalizado*.

Cuadro 4.30. Índices de dependencia estadística

Variables	Chi-cuadrado	Dependencia
Exigencia de disciplina / Partido político	0.001	Sí
Temas / Partido político	0.211	No
Expulsión de indisciplinados / Partido político	-	Sí
Abandono de partido / Partido Político	0.043	Sí
Recursos para circuito / Partido Político	0.431	No
Voto / Partido político	-	Sí
Representación / Partido político	0.765	No
Exigencia de disciplina / Voto	0.003	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, esta buena clasificación no se debe interpretar como que el sistema es perfecto. De hecho, durante todo este capítulo hemos podido identificar los aspectos del sistema que merecen ser mejorados.

En buena medida, las bondades y miserias del sistema de partidos panameño son producto de las características del sistema electoral. El sistema electoral panameño, cuyas características fundamentales no han cambiado desde 1994, nos ha ayudado a lograr estabilidad política, lo cual no es poca cosa, pero ha hecho pocos avances en ampliar el sistema de representación.

En sí mismos, no hay sistemas electorales buenos y tampoco los hay malos. Parafraseando a Nohlen (1995), la valoración que hacen los actores de los sistemas electorales es siempre subjetiva. Los partidos grandes, que gobiernan, valorarán positivamente un sistema electoral que les beneficie propiciando coaliciones de gobierno estables. En cambio, los partidos pequeños propugnarán por un sistema electoral que les abra mayores espacios. Para un país, el sistema electoral más adecuado podría ser aquel que responda a su contexto económico, social y político, lo cual evidentemente tampoco está exento de enormes cargas de subjetividad.

La noción de que el sistema electoral influye mecánicamente en los sistemas de partidos fue planteada por Maurice Duverger (1976) en 1959. El enunciado del estudioso francés era sencillo y decía que: “el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al

dualismo de los partidos (bipartidismo)”, por consiguiente, la representación proporcional conduce a un sistema pluripartidista. Lipset (1967) aportó que las características del sistema de partidos no pueden ser determinadas por un solo factor, pero no se separó mucho de la ley duvergeriana. Douglas Rae sometió a pruebas empíricas las leyes de Duverger y en 1967 concluyó que “los países dualistas utilizan el sistema de mayoría simple, y los países de sistema de mayoría simple son dualistas” (Nohlen, 1994). No obstante, Rae también señaló que todos los sistemas electorales tienden a generar resultados desproporcionales; que todos los sistemas electorales tienden a reducir el número efectivo de partidos parlamentarios en comparación con el número efectivo de partidos electorales; y que todos los sistemas electorales pueden fabricar una mayoría parlamentaria para partidos que no han recibido el respaldo mayoritario de los votantes. Sobre este último hallazgo, Lijphart abunda asegurando que la capacidad de fabricar mayorías parlamentarias es especialmente fuerte en los sistemas de mayoría relativa (Lijphart, 2000, p. 161).

Otros aportes que deben ser tenidos en cuenta son los hechos por Richard Katz (1980). Al impacto de los sistemas electorales sobre el sistema de partidos Katz agrega un factor: la racionalidad de los actores políticos. Uno de los hallazgos más importantes de sus estudios es que el sistema de representación proporcional tiende hacia la polarización ideológica, mientras que, contrariamente, los sistemas bipartidistas tienden hacia la convergencia ideológica. Además, los votos de preferencia intrapartidista aumentan la fragmentación de los partidos.

En su abarcador y riguroso estudio, Lijphart (2000) incluye más variables que afectan el número de partidos, pero *grosso modo* confirma las leyes de Duverger. Lijphart asegura que el aumento de la desproporcionalidad es directamente proporcional a la reducción del número de partidos. Asimismo, el autor sostiene que hay otros factores que afectan el número de partidos, como lo son el grado de pluralismo y el número de grupos en que está dividida una sociedad.

Con su usual agudeza, Giovanni Sartori (2001) sostiene que las leyes o esquemas de Duverger no son válidos porque realmente no demuestran que determinados sistemas electorales sean la “causa de” algunos sistemas de partidos, si no que sólo demuestran que ciertos sistemas electorales estaban “asociados con” algunos sistemas de partidos. Igualmente Sartori dice que Duverger no precisó claramente la causa y el efecto.

En fin, citando a otros académicos interesados en el tema, Sartori concluye que no es posible obtener generalizaciones comparativamente válidas, pero intenta mantener el

carácter de ley del enunciado de Duverger indicando las condiciones concretas para que los efectos de los sistemas electorales tengan determinados resultados. Esas condiciones son dos: la existencia de partidos estructurados y la distribución geográfica del electorado. Siendo así, los sistemas electorales de representación por mayoría relativa causan un sistema bipartidista; los sistemas de partidos estructurados, pero sin una distribución pareja de los votos en las circunscripciones, permiten la existencia de tantos partidos como permita la existencia de bastiones electorales. Asimismo, si el sistema de partidos está estructurado, la representación proporcional ejerce un efecto de concentración causado por la impureza de la proporcionalidad; además, un sistema de partidos estructurado es por sí mismo condición necesaria y suficiente para mantener cualquier sistema de partidos que existiera antes de la introducción de la representación proporcional. Por último, si el sistema de partidos está estructurado y si el sistema de representación es puro, el número de partidos puede ser tan alto como lo permita la cuota.

Nohlen (1994) considera que la reformulación de Sartori es trivial debido a que su contenido informativo es reducido. Según dice, “los sistemas electorales constituyen solamente uno de los tantos factores que influyen sobre la estructura de los sistemas de partidos, por lo que no se puede partir de una relación causal entre sistema electoral y sistema de partidos” (1994, p. 341). Este criterio nace de la incorporación de factores históricos y sociales al análisis. En ese sentido, Nohlen enuncia que cuanto más consolidada sea la fragmentación social, más probable será la introducción de un sistema de representación proporcional y la formación de un sistema pluripartidista. Asimismo, cuanto más homogeneidad social haya, más razones habrá para optar por el sistema de mayoría relativa, para fomentar o conservar el dualismo político, pero también es probable que se produzca, bajo un sistema de representación proporcional, un sistema bipartidista o un pluralismo limitado en el número de partidos.

Uno de los más recientes y ensalzados trabajos es el realizado por Josep Colomer (2005), quien no niega las leyes de Duverger, en cuanto a que los sistemas electorales poseen incentivos para la creación y mantenimiento de los partidos políticos, si no que las pone “al revés”, comprobando empíricamente, mediante una amplia muestra, que los actores políticos presentes en el momento de diseñar el sistema electoral, sabedores del poderoso efecto de tales normas para la configuración del sistema de partidos, promueven la selección del sistema electoral más conveniente para sus intereses.

El examen al sistema electoral y a la institucionalización del sistema de partidos panameño nos arroja como diagnóstico las siguientes características:

- Nos hallamos frente a un sistema de partidos institucionalizado, que según algunos exámenes más detallados está *medianamente institucionalizado* (Brown Araúz, 2004) o *altamente institucionalizado* (Achard y González, 2004).
- El número efectivo de partidos es el resultado de un sesgo fuertemente mayoritario, debido a la combinación de circunscripciones uninominales y circunscripciones plurinominales muy pequeñas, además de una fórmula electoral de cuotas que otorga los residuos a los individuos, que suelen ser de los partidos que obtuvieron los cocientes.
- La competencia tiende a ser centripeta con partidos ideológicamente moderados, aunque sus nexos ideológicos con la sociedad son débiles.
- Conviven partidos institucionalizados y partidos cuya institucionalización es inexistente, según el examen de sus modelos originarios.
- La legitimidad del sistema es ambigua, ya que las elites apoyan fehacientemente a los partidos políticos y a las elecciones, pero la ciudadanía no. En ese sentido, ambos parecen vivir en mundos políticos distintos, uno autocomplaciente y satisfecho; el otro, desencantado y radicalmente crítico.

Basado en ese examen, es posible ahora plantear un marco estratégico para proponer futuras reformas al sistema electoral panameño –mecánicamente esas reformas incidirían directamente en el sistema de partidos–, útil también para evaluar las reformas que otrora fueron propuestas y, algunas veces, implementadas.

Las deficiencias y posibles focos de inestabilidad del sistema de partidos panameño no están en la forma en que se relaciona –el sistema de partidos propiamente dicho–, sino en la debilidad de los partidos políticos que lo conforman. De tal manera que cualquier estrategia de reforma debe ir encaminada a:

- Abrir el sistema sin lastimar su estabilidad.
- Remozar los partidos políticos panameños, es decir, hacerlos más inclusivos, más programáticos (o ideológicos) y más transparentes.

Teniendo en cuenta estas premisas podemos evaluar las posibilidades de reforma del sistema electoral panameño y, por lo tanto, el margen de apuntalamiento del sistema de partidos.

El cambio de fórmula electoral

Intentar un cambio importante en la proporcionalidad del sistema mediante la aplicación de una fórmula electoral más proporcional sería inútil. El cambio de fórmula favorecería la “ideologización” de los partidos, pero podría afectar la estabilidad del sistema si se abusa de dicha proporcionalidad. La asignación del residuo para los individuos y no para los partidos es, en teoría, un elemento que favorece el personalismo y, por ende, debilita la plataforma programática de los partidos. Siendo uno de los objetivos estratégicos planteados el fortalecimiento programático de los partidos políticos panameños, entonces el uso ortodoxo de la fórmula Hare sería saludable, independientemente de que en el reparto de residuos participen solamente los partidos que obtuvieron el cociente o lo hagan todos⁶⁹.

Sin embargo, el cambio de fórmula sería pernicioso si aumenta el número efectivo de partidos legislativos más allá de cinco, cantidad que, según la tipología de Sartori (2000), fragmentaría y pondría en peligro la estabilidad del sistema de partidos panameño. No obstante, un cambio de fórmula, hacia la fórmula Hare, en Panamá no significaría mayor proporcionalidad ni un aumento importante del número efectivo de partidos legislativos. No obstante, que el efecto sobre el sistema sea insignificante, no quiere decir que necesariamente sea igual para los casos particulares de los partidos, toda vez que, por ejemplo, con el hipotético uso de la fórmula Hare en el 2004, el PRD habría obtenido 37 diputados y no los 41 que obtuvo, perdiendo la mayoría absoluta en el hemiciclo; el CD y el PLN habrían ganado 2 diputados sobre los 5 que obtuvieron; y el PS habría tenido 8 y no 9 diputados.

Sencillamente, un cambio radical de fórmula electoral no tendría importantes efectos en el sistema de partidos porque depende también del tamaño y magnitud de sus circunscripciones y del tamaño de la Asamblea Nacional. Como ya se ha dicho, las circunscripciones panameñas son de tamaño pequeño y, además, la Asamblea Nacional también es pequeña.

En ese sentido, aumentar el tamaño de las circunscripciones sería saludable. Eso sí, como la adopción de estas reformas no es buena ni mala en sí misma, sino que depende de lo que se quiera hacer, además de presentar muchas posibilidades, habría que

⁶⁹ La fórmula electoral que propuso la Comisión de la Reformas Electorales en 2006 para asignar escaños en los circuitos plurinominales, impediría a los partidos que quedaron sin representación participar en la asignación del residuo, lo cual afectaría a los partidos medianos. Agradezco a Antonio Sanmartín esta observación.

tomar en cuenta el valor que se quiere dar al voto de la ciudadanía de todo el país. Actualmente, el voto del electorado de las provincias y regiones del interior vale más que el de los habitantes del área metropolitana, ya que los interioranos escogen un diputado con cada 28,519.47 votos, mientras que los de la Ciudad de Panamá necesitan 36,756.63 votos para elegir un representante a la Asamblea Nacional. Es decir, el voto de la ciudadanía del interior vale 29% más que el de un metropolitano. Un prorrato basado en la premisa “una persona un voto” sobre representaría tremendamente a la provincia de Panamá, que elegiría 34 de los 71 diputados. Presumiblemente, esta situación cerraría una puerta más al desarrollo de las provincias del interior.

En ese orden de ideas, choca ver cómo algunas organizaciones que promueven el cambio de fórmula electoral con el fin de alcanzar una mayor proporcionalidad del sistema, promovieron también ante la opinión pública la reducción de la Asamblea Nacional de Diputados. La Asamblea Nacional panameña es pequeña y a partir del 2009 lo será aún más⁷⁰. Las Asambleas pequeñas aumentan la desproporcionalidad, sencillamente porque hay menos escaños para repartir, y son los partidos pequeños los que quedan fuera del reparto, independientemente de que hayan logrado los votos necesarios. Según los lineamientos generales de Lijphart (2000), en Panamá harían falta unos 300 diputados para tener la mayor proporcionalidad posible. Los altos índices de impopularidad de la Asamblea Nacional propiciaron la disminución y la fijación del número de diputados, por lo que nadie sensato se atrevería a proponer semejante aumento del número de legisladores. Por esto, y por las razones arriba expuestas, la búsqueda de proporcionalidad en Panamá, solamente mediante el cambio de fórmula electoral para los circuitos plurinominales, es una tarea improductiva.

La obligatoriedad de las primarias

Según Maravall (2003, p. 114), la democracia interna de los partidos, sobre todo la del partido en el poder, puede ayudar a la ciudadanía a controlar al gobierno (rendición de cuentas), ya que proporciona información sobre el gobierno. Asimismo, la democracia interna sirve al gobierno como mecanismo de “alerta temprana”, ya que otorga información sobre reacciones de los votantes y sobre riesgos derivados de políticas impopulares. Debe haber un balance entre ambas funciones de la democracia interna, ya que el

⁷⁰ En 1994 y 1999 se eligieron 71 legisladores. Debido a lo establecido en el artículo 141 de la Constitución, concerniente a la creación de circuitos según el crecimiento de la población, en el 2004 el número de legisladores aumentó a 78. Sin embargo, desde noviembre del 2004 está vigente un cambio constitucional que incluyó, entre otras cosas, la fijación del número de diputados en 71 a partir del 2009.

exceso de información sobre el gobierno puede hacerlo ver débil, cosa que los electores, en lugar de agradecer, rechazan de los partidos gobernantes.

En nuestras democracias el rito electoral tiene un lugar central, por lo que la elección interna de candidatos en los partidos es el evento democrático interno más importante. Las elecciones primarias no son buenas ni malas en sí mismas. Al igual que todas las reformas aquí mencionadas, pueden tener efectos perniciosos o ventajosos, dependiendo de las características del partido y lo que se pretende hacer. Alcántara (2002) señala que los procesos de toma de decisión mediante los que se establecen las distintas candidaturas a los diferentes ámbitos son señalados, con frecuencia, como uno de los responsables de la imagen negativa de los partidos ante la sociedad, por cuanto reflejan una política de liderazgos caudillistas o de camarilla que no tiene en cuenta los deseos de sus militantes y simpatizantes. Siendo así, en principio, institucionalizar en Panamá y en toda Latinoamérica las primarias es buena idea, toda vez que podrían contribuir a limpiar esa mala imagen de los partidos, ya que transparentan y hacen más incluyente el que quizás es el proceso de decisión más importante de los partidos.

Desconocemos estudios sobre el impacto de la realización de primarias sobre la imagen de los partidos políticos, pero la propagación de este mecanismo en Latinoamérica puede indicar sus efectos positivos para los partidos en general, incluso mediando las valoraciones más pragmáticas⁷¹.

En el caso de Panamá, las primarias parecen ser uno de los elementos que han apuntalado el rendimiento electoral del PRD (Brown Araúz, 2005b, p. 16), facilitando los cambios de coalición dominante, acrecentando el tamaño de sus instancias de decisión y aumentando su membresía. También es cierto que el pasado autoritario del PRD prácticamente le imponía recurrir a estrategias como ésta para “limpiar” su imagen, por lo que la adopción de primarias en este partido puede ser vista también como una táctica de *marketing* electoral, y no sólo como un resultado de sus particularidades originarias.

Por su parte, el Partido Panameñista se ha resistido tenazmente a realizar primarias y cuando lo hizo, obligado por el Código Electoral, fueron de dudosa pureza. Presumiblemente, esa intransigencia es uno de los factores que influyó en su descabro electoral del 2004 (2005b). En todo caso, aunque años atrás el Partido Panameñista no tenía la necesidad de confirmar su vocación democrática, ya que vivía de las rentas

⁷¹ De los dieciocho países latinoamericanos que efectúan elecciones, doce realizan primarias independientemente de que esté contemplado o no en la legislación político electoral.

de imagen logradas durante el período autoritario, ese rédito se ha acabado y la ciudadanía espera que todos los partidos se comprometan, sin ambages, con la profundización de sus democracias internas y la democracia panameña.

Visto está, pues, que en el caso panameño las primarias serían beneficiosas. No obstante, es preciso señalar algunos de los efectos indeseados de tan extendido mecanismo de selección de candidatos. Las primarias no son un camino de rosas, muy por el contrario, generalmente desnudan el faccionalismo interno y convierten lo que debería ser un ejercicio democrático en un horroroso aquelarre del cual el partido podría salir más debilitado que fortalecido. Por otro lado, existe la paradójica tendencia a que mientras más democráticos son los partidos internamente más rígidos son hacia fuera. En otras palabras, cuanta más influencia de los militantes, mayor es la propensión a que el partido adopte posiciones extremas. Quizás esto no sería un problema, salvo porque tal conducta hace más difícil lograr alianzas y coaliciones y les aleja del resto de la ciudadanía, la que no pertenece a los partidos, haciéndole a las organizaciones partidistas más difícil el éxito electoral. Los que peor lo pasan son los partidos de oposición, ya que los de gobierno pueden ofrecer ciertos cargos a los grupos de presión internos para aplacarles. Al partido de oposición no le queda otra opción que hacer concesiones ideológicas a sus militantes, si quiere mantener su apoyo organizativo y financiero.

Según nuestro marco estratégico, uno de los objetivos de las reformas electorales en Panamá debe ser hacer más incluyentes y transparentes a los partidos políticos. La obligatoriedad de las primarias presidenciales coadyuva a lograr tan caro objetivo. Más aún, es absolutamente recomendable que la obligatoriedad de las primarias no se limite a la selección de candidatos presidenciales, sino que se extiendan a todas las postulaciones que hagan los partidos. Sólo la mejoría de imagen de los partidos hace que valga la pena el riesgo de instaurarlas. Un corolario de la estrategia sería legislar para atajar sus posibles efectos negativos.

La revocatoria de mandato

La importancia de la revocatoria de mandato está estrechamente relacionada con el papel central que la disciplina partidista tiene en el fortalecimiento de los partidos. En primer lugar, y como uno de los objetivos impuestos por nuestro marco estratégico, no se puede pretender que los partidos políticos panameños sean ideológicos si las dirigencias no tienen la capacidad de revocar el mandato a sus representantes en la Asamblea Nacional de Diputados. Veamos cómo funciona esta relación.

La disciplina partidista contribuye a construir una reputación colectiva de la cual se benefician todos los miembros que son candidatos del partido, lo cual disminuye la posibilidad de que los miembros se dejen llevar por incentivos particulares y abre la posibilidad de crear identidades programáticas que alcancen a un mayor número de electores y trasciendan el personalismo. Cualquier diputado que atente contra la identidad colectiva del partido debe ser sancionado.

Eliminar la revocatoria de mandato no sólo difuminaría aún más los rasgos programáticos de los partidos, sino que sería el primer paso para defenestrarlos, y ese no es el camino para consolidar la democracia.

Dos factores esenciales para lograr la disciplina partidista son el control del acceso a las candidaturas y el control de la financiación de las campañas electorales por parte de la dirigencia del partido. En Panamá ninguna dirigencia controla la financiación de las campañas de sus candidatos a diputado, y ya hemos visto que, con buen criterio, es de esperarse que las primarias avancen hasta extenderse a la selección de candidatos a diputado, por lo que la disciplina partidista sólo sería efectivamente posible si se mantiene la revocatoria de mandato.

En Panamá, durante la década de los noventa, el tipo de partido definió la propensión a la disciplina. El PRD, un *partido de electores táctico*, con presencia de la Internacional Socialista en su modelo originario y con revocatoria de mandato en sus estatutos, solió favorecer, más que el Partido Panameñista, las nociones que conciben la política como una actividad institucional y no como una actividad de intercambios personales (clientelismo) (Brown Araúz, 2005c). Asimismo, García Díez (2002, p. 583) demuestra que la cohesión ideológica del PRD es superior a la del Partido Panameñista⁷², que hasta enero del 2003 no incluyó en sus estatutos la potestad del partido de revocar el mandato a sus diputados en la Asamblea Nacional.

Así, la revocatoria de mandato es un signo de modernidad y eficiencia de los partidos políticos, pero no sólo porque fortalece su identidad ideológica. La revocatoria de mandato, como elemento que apuntala la disciplina partidista, contribuye a que los partidos cumplan de mejor forma con su rol de hacedores de políticas públicas, toda vez que la relación entre el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo, si ambos son encabezados

⁷² Las desviaciones típicas de las respuestas a la pregunta: "Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿dónde ubicaría usted a su partido político?", son de 0,88 para el PRD y 1,33 para el PA.

por el mismo partido, es más fluida⁷³. Igualmente, la disciplina partidista facilita la rendición de cuentas, ya que es más fácil que la ciudadanía identifique la conducta de los partidos si éstos votan homogéneamente.

El riguroso control de la financiación privada a los partidos políticos

Uno de los objetivos que impone nuestro marco estratégico de reformas electorales en Panamá es que los partidos políticos sean más transparentes. En ese sentido, parece ser que cuando los partidos son más transparentes son también más inclusivos. Como argumentamos más arriba, ese es el caso de las primarias, toda vez que permiten acercarse a ambos objetivos y, como veremos, los aspectos relacionados con la financiación de los partidos podrían ser el elemento central en la consecución de la transparencia y, por ende, del carácter incluyente de los partidos

El atolondramiento de la financiación privada de los partidos políticos es en Panamá una de las causas de la impopularidad del subsidio electoral. Las ácidas críticas que ha recibido la adopción de esta medida desde 1998 tienen asidero, creemos, en la contradicción de financiar públicamente a los partidos sin regular rigurosamente la financiación privada.

Las donaciones privadas ponen a los partidos en manos de quienes los financian. Eso sí, este argumento no es aplicable a las pequeñas contribuciones de los ciudadanos, sino a los grandes intereses corporativos que pretenden “comprar” poder político por medio de las donaciones a los partidos. Muy difícilmente un partido se abrirá a la ciudadanía si tiene dueños.

La financiación pública está destinada a lograr la independencia del partido, a que los costes de información sean menos gravosos para los ciudadanos y ciudadanas de menor ingreso y a abrir las puertas de la tan deseada participación.

En Panamá el descontrol de las donaciones privadas mantiene a los partidos bajo el control de sus dueños tradicionales y cierra las puertas a la participación ciudadana. Bajo esas circunstancias, hay que aceptarlo, la financiación pública es un premio al clientelismo e incluso a la corrupción. Obviamente, bajo el actual modelo de financiación panameño, lo

⁷³ Podría argumentarse que un partido disciplinado entorpece la necesaria vigilancia que el Órgano Legislativo debe ejercer sobre el Órgano Ejecutivo. Cuando el Órgano Legislativo no cumple con esa misión, se debe también a la ausencia de atributos legales que permitan cumplir cabalmente con dicha función y no sólo es un asunto de poderes partidarios del presidente, es un asunto de atributos políticos.

que se está haciendo es dar más dinero público a los partidos que más dinero privado invierten para ganar votos, o sea, más dinero para quienes más ingresos disfrutan. La solución no es eliminar la financiación pública, sino hacerla efectiva.

Una de las medidas más utilizadas en Latinoamérica es la de imponer un techo a las campañas electorales⁷⁴. Eso haría que los partidos compitieran financieramente en igualdad de condiciones, viéndose obligados a fortalecer otros recursos de campaña casi olvidados por los partidos panameños, como son sus aspectos programáticos y su estructura organizativa, con el fin de hacerlos más atractivos para el electorado. También se incentivaría la participación como candidatos de representantes de los estratos sociales menos favorecidos al resultarles menos prohibitivos los costes de una campaña electoral.

Se puede ponderar la desgravación de donaciones. Si una donación es, por ejemplo, de menos de 100 dólares se le podría desgravar cerca del 100%, y si excede los 500 dólares se le podría desgravar el 50%. Así sucesivamente, hasta casi no desgravar las donaciones más grandes.

Otra posibilidad sería la de bloquear las listas para las elecciones legislativas, acabando con el voto preferencial. Hacer esto disminuiría los costes de las campañas para los candidatos a legislador, además de fortalecer los aspectos programáticos de los partidos. Como se puede ver, el control de la financiación privada no sólo haría a los partidos más transparentes e inclusivos, sino también más programáticos o ideológicos⁷⁵, que es otro de los objetivos emanados del marco estratégico.

También se puede reducir el tiempo de campaña para hacerla más barata y, por lo tanto, evitar que los partidos tengan la necesidad de acudir a ilegalidades para financiar las campañas. No obstante, habría que tener cuidado con esto, ya que presumiblemente la impopularidad de nuestros partidos implica que necesitan más tiempo para convencer a la ciudadanía de que voten por ellos. No obstante, y aunque la turbiedad de las finanzas electorales privadas de los partidos impide contar con suficientes datos, la posibilidad de que la reducción del gasto en la campaña electoral aumente la abstención parece poca si se analizan las escasas cifras con las que se cuentan. El cuadro 4.31 demuestra que además del gasto hay otros factores que inciden en el apoyo de la ciudadanía a los partidos, ya que no hay correlación entre el gasto publicitario y el éxito electoral.

⁷⁴ El Tribunal Electoral, asesorado por la Comisión de Reformas Electorales, propuso a la Asamblea Nacional de Diputados una legislación en esa dirección, la cual no fue incluida en el nuevo Código Electoral aprobado en diciembre de 2006.

⁷⁵ Cfr. 3.1.

Cuadro 4.31. Gasto publicitario por candidatura en la campaña electoral de 1994

Candidatos	Votos obtenidos	Gasto publicitario (USD)	Costo de cada voto
Mireya Moscoso	310,372	806,967.20	2.60
Ernesto Pérez Balladares	355,307	1,332,401.25	3.75
Rubén Carles	171,192	1,335,297.60	7.80
Rubén Blades	182,405	319,208.75	1.75
Total	1,019,276	3,793,874.80	3.98

Fuente: Pauta.

El riesgo de que los cazadores de prebendas busquen otros medios para influir en la política, incluyendo algunos de índole ilegal, es real. Las donaciones sin control público podrían comenzar a realizarse por medio de las famosas cenas de campaña, por ejemplo. En todo caso, lo que se debe buscar es rigor en el control de la financiación privada de los partidos políticos. Lamentablemente, los niveles de renta de nuestro país no hacen posible que la financiación pública cubra casi la totalidad de los gastos en los que incurren los partidos, tal como sucede en otras latitudes. Pero de acuerdo a nuestras posibilidades, el subsidio electoral es una medida que hay que mantener como un instrumento más para fortalecer a nuestros partidos y, por consiguiente, a la democracia panameña.

La libre postulación

La democracia debe ser entendida también como un proceso siempre inconcluso. La democracia siempre demanda más democracia. Así, ampliar la participación, mediante la posibilidad de que la ciudadanía se postule libremente a cargos públicos haciéndolo por la vía que mejor le parezca es un objetivo que debemos alcanzar. Pero es precisamente ese carácter progresivo lo que nos debería advertir sobre los efectos perniciosos que tendría quemar etapas sin la necesaria adaptación de las instituciones y los actores que les dan contenido.

Aunque la libre postulación nos acerca al ideal democrático, hay que entender también que con su institucionalización estaríamos privatizando un ámbito tradicionalmente público –otro más–. La valoración que hagamos de esos impulsos privatizadores es eminentemente subjetiva, pero lo paradójico es que muchas de las personas y organizaciones, duramente críticas con la noción de que es la iniciativa privada el motor del bienestar colectivo, estén a la vez de acuerdo con la libre postulación.

Según nuestro marco estratégico de reformas, rigurosamente sustentado mediante el análisis de los rendimientos institucionales de Panamá, la libre postulación no aportaría nada al necesario fortalecimiento de los partidos políticos como uno de los actores centrales e indispensables de la democracia. Quitarles ahora el monopolio de la representación acabaría con ellos, ya que gracias a su impopularidad se produciría una estampida de potenciales candidatos de la que no se recuperarían fácilmente⁷⁶.

Pero en este caso más que preocuparnos los partidos, nos preocupa la sociedad civil, entendida como el ámbito en el que se organizan los intereses privados con vocación de incidir en los asuntos públicos. Al igual que los partidos, la sociedad civil panameña se encuentra en proceso de consolidación. ¿No estaríamos dándole a la sociedad civil un certero alabonazo abriéndole a los intereses particulares la posibilidad de entrar en la arena político representativa, es decir, acceder al poder político? Creemos que la confusión de la sociedad civil sería grande. Ya no sabrían lo que son y nos quedaríamos sin partidos fuertes y sin la indispensable presencia de una sociedad civil organizada y autónoma.

Un Diputado o Presidente independiente tiene menos incentivos institucionales para hacer una buena labor. Aunque sea egoísta pensar así, a un diputado o presidente miembro de un partido le interesa hacerlo bien, al menos para dejar a su partido en buena posición o para poder seguir haciendo carrera política dentro del partido. Esta conducta facilita la rendición de cuentas, toda vez que la ciudadanía puede castigar o recompensar a la institución permanente —el partido—, cosa que no sucede con el diputado independiente, que una vez sale del puesto que ocupa vuelve a sus labores privadas sin dejar rastro.

Hay que tener paciencia histórica. Cuando la sociedad civil panameña tenga claro su rol y los partidos políticos sean transparentes, inclusivos e ideológicos, es decir, fuertes, podremos instituir la libre postulación con más beneficios que perjuicios.

Una propuesta no considerada aún en Panamá: Aumentar la simultaneidad de las elecciones

En esta oportunidad comentaremos las ventajas de una reforma que, atendiendo a la reciente historia política del país, creemos contribuiría a la consolidación del sistema de partidos, al desempeño gubernamental de los partidos y, por consiguiente, al mejoramiento de su imagen frente a la sociedad.

⁷⁶ De todas maneras, la legislación actual, entendiéndose el alto porcentaje de ciudadanos requeridos para presentar una postulación libre, y la futura, como el control de la financiación privada, harían casi inviables la gran mayoría de las potenciales libres postulaciones. Agradezco a Salvador Sánchez esta observación.

El funcionamiento de los sistemas presidenciales depende en gran medida de la naturaleza del sistema de partidos (Mainwaring y Shugart, 2002, p. 255). Básicamente, esta influencia se cristaliza en la posibilidad de que el partido que encabeza el Órgano Ejecutivo tenga la posibilidad de formar coaliciones de gobierno fiables, gobierne con cierta soltura y con un grado aceptable de eficiencia. Al mismo tiempo, la incapacidad del presidente de mantener coaliciones estables en el Órgano Legislativo desata las prácticas de chantaje, concebidas para romper la disciplina de los partidos opositores.

En los últimos quince años dos partidos se han alternado en el Órgano Ejecutivo: el Partido Panameñista, que lo ocupó durante los períodos 1990-1994 y 1999-2004, y el PRD, que lo ocupó durante el período 1994-1999 y ganó las elecciones del 2004. En ambos períodos el Partido Panameñista y sus aliados no contaron con los escaños suficientes para lograr una coalición legislativa estable; en cambio el PRD sí lo hizo en el período 94-99 y a partir del 2004 goza de mayoría en el hemicycle, incluso prescindiendo de su aliado el Partido Popular.

Aumentar la simultaneidad de las elecciones sería una buena manera de propiciar la coincidencia del partido que ocupa el Órgano Ejecutivo y la mayoría legislativa. En Panamá las elecciones legislativas y la presidencial se efectúan el mismo día, pero la votación se hace mediante papeletas distintas, por lo que su simultaneidad es *baja*. Si se pasase a una simultaneidad *media*, es decir, que se votara para ambas elecciones con la misma papeleta, aunque los resultados sean separados, se propiciaría que la ciudadanía vote en ambas elecciones por el mismo partido y, por consiguiente, habría mayores posibilidades de que siempre coincida el control del Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo por el mismo partido. De esta manera los gobiernos podrían ser más eficientes, la política más transparente y los partidos más disciplinados.

En contra de esta propuesta podría argüirse que la coincidencia permanente de liderazgo en el Órgano Ejecutivo y la mayoría legislativa debilitaría la función del Órgano Legislativo de vigilancia sobre el Órgano Ejecutivo. Creemos que esta crítica responde a un mal enfoque del asunto. El Órgano Legislativo debería tener suficientes atributos constitucionales para poder vigilar al Órgano Ejecutivo aunque la mayoría legislativa y el presidente pertenezcan al mismo partido. Por lo tanto, el debilitamiento o franco incumplimiento de esta función tiene mucho que ver también con el diseño constitucional de las relaciones entre los órganos del Estado y no es sólo un asunto determinado por los poderes partidarios de los que el presidente goza.

El tema de la simultaneidad de las elecciones está muy relacionado con las características del sistema de partidos panameño, que ya hemos analizado detalladamente. Asimismo, está muy relacionado con las características del sistema de gobierno, que también ha sido visto.



BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*: Fondo de Cultura Económica, México DF.

_____ (1999). *Sistemas políticos de América Latina. Vol. II, México, América Central y el Caribe*: Editorial Tecnos, Barcelona.

_____ (2001). *El origen de los partidos políticos en América Latina*: Institut de Ciències Polítiques, Working Paper N° 187, Barcelona.

_____ (2002). *Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina*: The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper N° 293, University of Notre Dame.

_____ (1998-2005). *Base de datos del Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA)*: Universidad de Salamanca.

ANTINORI-BOLAÑOS, Ítalo (2000). *Panamá y su historia constitucional (1808-2000)*: Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, Panamá.

ARAÚZ, Celestino y Patricia Pizzurno Gelós (1996). *Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989)*: Manfer, Panamá.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006). *The politics of policies. Economic and social progress in Latin America*: IDB, Washington DC.

BARTOLINI, Stefano (1988). “Partidos y sistemas de partidos”. En *Manual de Ciencia Política*: Alianza Editorial, Madrid.

BELL ESCOBAR, Abraham (1984). *Panameñismo. Una ideología*: Panamá.

BELUCHE, Olmedo (1998). *La verdad sobre la invasión*: Editorial Portobelo, Panamá.

BENEDETTI, Adolfo (1963). *Arnulfo Arias, “el caudillo”*: Editora Humanidad, Panamá.

BEYME, von Klaus (1983). “Governments, parliaments and the structure of power in political parties”. En Hans Daalder y Peter Mair (eds.). *Western European Party Systems*: Sage Publications, London.

_____ (1986). *Los partidos políticos en las democracias occidentales*: Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

_____ (1995). *La clase política en el Estado de partidos*: Alianza Editorial, Madrid.

BOSCH, Agustí y Josep Vallés (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*: Editorial Ariel, Barcelona.

BOTELLA, Joan (1989). *Does party membership really not matter? In search of an electoral model for mass parties*: Working Paper N° 3. Centro de Estudios Avanzados de Estudios Sociales, Instituto Juan March.

BOWLER, Shaun, David Farrell y Richard Katz (comps.) (1999). *Party discipline and parliamentary government*: Ohio University Press, Columbus.

BROWN ARAÚZ, HARRY (2002). “Hacia la consolidación del sistema de partidos políticos panameño”. En *Tareas* N° 111: Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), pp. 5-26.

_____ (2004). *Los partidos políticos en Centroamérica. Un estudio institucional comparado de la disciplina partidista en Costa Rica, Guatemala y Panamá*: Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

_____ (2005). “Las elecciones desviadas de Panamá 2004”. En *Nueva Sociedad* N° 195: pp. 5-17.

CAMBRA, José (1999). *De la dictadura a la invasión. Análisis del proceso político 1984-1990*: Editorial Portobelo, Panamá.

CARDENAL, Ana Sofía (1998). “Rendimientos institucionales: Clasificando y evaluando las relaciones ejecutivo legislativo en Centroamérica”. En Ana Sofía Cardenal y Salvador Martí i Puig. *América Central, las democracias inciertas*: Editorial Tecnos, Barcelona, pp. 195-241.

CAREY, John M. (2002). *Visible votes. Recorded voting and legislative accountability in Latin America*: Working Paper, Washington University in St. Louis.

Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos N° 1 de 1993 y N° 2 de 1994 y el Acto Legislativo de 2004.

CONTE-PORRAS, Jorge (2002). *Justicia electoral. Diez años al servicio de la democracia, 1990-2000*: Tribunal Electoral de Panamá, Panamá.

COLOMER, Josep (2001). *Instituciones políticas*: Editorial Ariel, Barcelona.

COPPEDGE, Michael (1997). *A classification of Latin American political parties*: The Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper N° 244, University of Notre Dame.

COX, Gary y Morgenstern, Scott (2000). “**Reactive assemblies and proactive presidents: a typology of Latin American presidents and legislatures**”. En José María Serna y Diego Valadés (coord.). *El gobierno en América Latina: ¿presidencialismo o parlamentarismo?*: Universidad Autónoma de México, México DF.

DIX, Robert (1989). “**Cleavage, structures and party systems in Latin America**”. En *Comparative Politics* N° 21: pp. 23-27.

_____ (1992). “**Democratization and institutionalization of Latin American political parties**”. En *Comparative Political Studies* N° 24: pp. 488-511.

DUVERGER. Maurice (1957). *Los partidos políticos*: Fondo de Cultura Económica, México DF.

EPSTEIN, Leon (1980). *Political parties in western democracies*: Transaction Books, New Brunswick, New Jersey.

Estatutos del Partido Arnulfista: Tribunal Electoral, Panamá, 2005.

Estatutos del Partido Revolucionario Democrático: Tribunal Electoral, Panamá, 1993.

FRANCO, Bolívar (2001). *Panamá. Los partidos políticos en los 90. Entre elecciones y transformaciones*: Editorial Agenda del Centenario, Panamá.

FREINDENBERG, Flavia y Manuel Alcántara (2001). *Partidos políticos en América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca.

GANDÁSEGUI, Marco (1998). *La democracia en Panamá*: CELA, Panamá.

GARCÍA DÍEZ, Fátima (2001). “**Panamá**”. En Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara (eds.). *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca, pp. 527-614.

GUEVARA MANN, Carlos (2001). *Forsaken virtue. An analysis of the political behavior of Panamanian legislators, 1984-1999*: University of Notre Dame, Tesis doctoral.

GUNTHER, Richard; José Ramón Montero y Juan Linz (2002). *Political parties. Old concepts and new challenges*: Oxford University Press, Oxford.

HELLER, William y Carol Mershon (2002). *Dealing discipline. Party switching and legislative voting in the Italian Chamber of Deputies, 1996-2000*: Paper prepared for presentation at the 2002 Meetings of the Midwest Political Science Association, The Palmer House Hilton, Chicago, Illinois, April 25-28.

HUNTINGTON, Samuel (1972). *El orden político en las sociedades en cambio*: Ediciones Paidós, Barcelona.

JONES, Mark (1998). *Explaining the high level of party discipline in the Argentine congress*: Working Paper, Michigan State University.

JONES, Mark y Scott Mainwaring (2003). *The nationalization of parties and parties systems: an empirical measure and an application to the Americas*: The Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper N° 304, University of Notre Dame.

KATZ, Richard (1980). *A theory of parties and electoral systems*: Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

KATZ, Richard y Peter Mair (1994). *How parties organize. Change and adaptation in party organizations in western democracies*: Sage, London.

_____ (1995). “**Changing models of party organization and party democracy. The emergence of cartel party**”. En *Party Politics*, Vol. I, N° 1: pp. 5-28.

La Prensa, Panamá. Archivo (www.prensa.com).

LEIS, Raúl (1984). *Radiografía de los partidos*: Centro de Capacitación Social, Panamá.

LIJPHART, Arend (1994). *Electoral systems and party systems. A study of twenty seven democracies. 1945-1990*: Oxford University Press.

_____ (1997). “**Presidencialismo y democracia mayoritaria. Observaciones teóricas**”. En Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.). *La crisis del presidencialismo*. Vol. I y Vol. II: Alianza Editorial, Madrid.

_____ (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*: Editorial Ariel, Barcelona.

LINZ, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) (1997). *La crisis del presidencialismo*. Vol I y Vol. II: Alianza Editorial, Madrid.

MAINWARING, Scott y Timothy Scully (1995). *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*: Stanford, Stanford University Press.

MAINWARING, Scott y Matthew Soberg Shugart (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*: Editorial Paidós, Buenos Aires.

_____ (1997). *Party system change. Approaches and interpretations*: Clarendon Press, Oxford.

MC CARTY, Nolan, Keith Poole y Howard Rosenthal (2000). *The hunt for party discipline in congress*: American Political Science Review N° 95 (3).

MARTÍ I PUIIG, Salvador y Ana Sofía Cardenal (1998). *América Central, las democracias inciertas*: Editorial Tecnos, Barcelona.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA (1991). *Estrategia nacional para el desarrollo y la modernización de la economía. Políticas para la recuperación, el crecimiento sostenido y la creación de empleos*: MIPPE, Panamá.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA (1994). *Políticas públicas para el desarrollo integral: desarrollo social con eficiencia económica*: MIPPE, Panamá.

MORLINO, Leonardo (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*: Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

NOHLEN, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*: Fondo de Cultura Económica, México DF.

_____ (1997). “El estado de la investigación sobre sistemas electorales”. En *Revista de Estudios Políticos* N° 98: pp. 159-169.

_____ (1998). “Presidencialismo versus parlamentarismo. Dos enfoques contrapuestos”. En *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, N° 2.

O’ DONNELL, Guillermo (1992). *Delegative democracy?* The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper N° 172, University of Notre Dame.

OZBUDUN, Ergun (1970). “Party cohesion in western democracies: A casual analysis”: SAGE Professional Papers. En *Comparative Politics*, Beverly Hills, CA, Sage Books.

PANEBIANCO, Angelo (1990). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*: Alianza Editorial, Madrid.

PEREIRA, Renato (1979). *Panamá: Fuerzas Armadas y política*: Ediciones Nueva Universidad, Panamá.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*: Ediciones Alfaguara, Buenos Aires.

RAE, Douglas (1971). *The political consequences of electoral laws*: Yale University Press, New Haven.

RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo (1995). *Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas*: Mérida, Venezuela. Universidad de Los Andes, Consejo de Publicaciones: CDCHT.

RANIS, Peter (1968). “A two-dimensional typology of Latin American political parties”. En *The Journal of Politics* N° 30, 3: pp. 798-832.

Reglamento orgánico del régimen interno de la Asamblea Legislativa: Asamblea Legislativa de la República de Panamá.

SANTAMARÍA OSORIO, Julián (1994). “Listas cerradas, abiertas y entreabiertas”. En *Cuadernos y Debates* N° 49, Centro de Estudios Constitucionales: pp. 113-178.

SARTORI, Giovanni (1988). *Teoría de la democracia*. Vol. I y Vol. II: Alianza Editorial, Madrid.

_____ (1997). “Ni presidencialismo ni parlamentarismo”. En Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.). *La crisis del presidencialismo*. Vol. I y Vol. II: Alianza Editorial, Madrid.

_____ (2000). *Partidos y sistemas de partidos*: Alianza Editorial, Madrid.

SERRAFERO, Mario (1998). “Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina. Un debate abierto”. En *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, N° 2.

SONNLEITNER, Willibald, dir. (2006). *Explorando los territorios del voto. Hacia un atlas electoral de Centroamérica*: CEMCA, Ciudad de Guatemala.

STEPAN, Alfred y Cindy Skach (1997). “Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada”. En Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.). *La crisis del presidencialismo*. Vol. I y Vol. II: Alianza Editorial, Madrid.

TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ (1995). *Estadísticas electorales. Elecciones generales del 6 de mayo de 1999*: Tribunal Electoral de Panamá, Panamá.

_____ (2000). *Estadísticas electorales. Elecciones generales del 2 de mayo de 1999*: Tribunal Electoral de Panamá, Panamá.

_____ (2004). *Estadísticas electorales. Elecciones generales del 2 de mayo de 2004*: Tribunal Electoral de Panamá, Panamá.

TURNER, Julius y Edward Schneier (1970). *Party and constituency. Pressures on Congress*: The Johns Hopkins Press, Baltimore.

_____ (2001). *Antecedentes históricos del proceso de reforma electoral en Panamá (1990-2000)*: Tribunal Electoral de Panamá, Panamá.

_____ (2002). *Evolución de los sistemas electorales aplicados a la elección de legisladores en la República de Panamá*: Tribunal Electoral de Panamá, Panamá.

Durante poco más de veinte años, el actor central de la política panameña fue el cuerpo armado, proscribiendo los partidos en la primera mitad del régimen autoritario y relegándolos a un rol marginal en su segunda mitad, de tal manera que el estudio de los partidos, como vehículo para entender la realidad política del país, no era relevante. La instauración de la democracia puso a los partidos políticos como protagonistas del nuevo régimen y, luego de dieciséis años de poliarquía con tres elecciones limpias, empezamos a contar con suficientes y confiables datos para estudiar su quehacer.

Cronológicamente, esta obra es parte de ese “despertar” del estudio de los partidos políticos en Panamá. Empero, la manera de abordar el tema es original, toda vez que se vale de los modelos conceptuales y las herramientas analíticas que brinda la ciencia política empírica, que está en boga en los países donde esta disciplina más ha florecido en las últimas décadas.

La historia no se obvia, pero este no es un libro histórico, sino que penetra y desentraña a los actores y las reglas del juego de la política partidista panameña actual de manera que, sin el ánimo de hacer futurología, se pueden esbozar tendencias y prospecciones del futuro inmediato.



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

fesamericacentral.org

Fundación Friedrich Ebert
Apartado 0832-00238 • World Trade Center • Panamá
Teléfono: (507) 263-2071 • Fax: (507) 265-7979
E-mail: panama@fesamericacentral.org