Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Informe sobre PANAMÁ

Salvador Sánchez

I. Sistema político

La sociedad panameña, integrada a principios del siglo XX por 300,000 personas, es ahora una República de poco menos de tres millones de habitantes (2.839.177 habitantes[1]), que se extiende de oeste a este sobre el límite sur del istmo centroamericano.

Aún cuando predomina la población mestiza, la elite tradicional ha estado integrada por los descendientes de los criollos coloniales, y destaca igualmente una fuerte presencia de panameños de origen africano, originada tanto en el período colonial como en procesos de inmigración posteriores desde el Caribe anglófono y francófono. Alrededor de un 10% de la población es nativa (285.231 personas[2]), compuesta por siete pueblos autóctonos: Ngobe, Buglé, Kuna, Emberá, Wounnan, Nasso y Bri Bri. De estos, más de la mitad habita dentro de unidades administrativas con desigual autonomía.

Desde el punto de vista religioso predomina el catolicismo, el cual además tiene un reconocimiento constitucional que le da, si no carácter de religión oficial, sí un trato notablemente preferente desde el Estado. También hay una larga presencia de denominaciones protestantes, y un crecimiento sostenido de las denominaciones evangélicas.

1. Censos Nacionales de Población y Vivienda, 14 de mayo de 2000. Vol. II, Población. Dirección de Estadística Censos de la Contraloría General de la República.
2. Ibídem.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

La concentración de las más importantes actividades económicas en la denominada zona de tránsito (corredor entre las ciudades de Panamá, a orillas del Pacífico, y Colón, a orillas del Caribe) ha servido para que se haya establecido más de la mitad de la población en esa área.

La importancia relativa de la zona de tránsito ha producido una impronta profunda en el país, que se asocia al paso de las riquezas de Perú hacia España durante la colonia, al paso de los buscadores de oro hacia California durante el siglo XIX, y a la construcción y funcionamiento del Canal de Panamá durante el siglo XX. De esta particular forma de vincularse al país a la economía global proviene la fuerte influencia de las potencias extranjeras en la determinación de la política panameña. La influencia estadounidense, particularmente, ha sido fundamental al menos desde mediados del siglo XIX hasta la actualidad.

Si bien el país ha evolucionado, el predominio de la zona de tránsito no ha variado tanto por el hecho de la aparición de otros centros de poder, como por la migración de las elites y de las masas rurales hacia la ciudad de Panamá, lo que produjo durante el siglo XX un debilitamiento progresivo de la visión cosmopolita y abierta de la República, y su reemplazo por una idea de lo panameño que en lo cultural se identificaba con los rasgos de lo rural panameño.

El país tiene una terrible distribución de la riqueza, que lo coloca dentro de los tres países más desiguales del continente americano.

El sistema político actualmente establecido está caracterizado por un diseño constitucional unitario, democrático y presidencialista, edificado sobre la experiencia de la aplicación de las Constituciones de 1904, 1941, 1946 y 1972, y que, salvo algún período excepcional, corresponde con los diseños usuales del constitucionalismo latinoamericano.

El órgano legislativo ha evolucionado durante el siglo, de ser una entidad de convocatoria bienal y de sesiones breves, hacia una fuerza política determinante en las decisiones estatales. Igualmente, los últimos cien años (y en especial las últimas décadas) han significado el fortalecimiento de la Corte Suprema de Justicia, que de no tener funciones explícitas de control de la constitucionalidad de las leyes en 1904, las ejerce en la actualidad con regularidad y vigor. Estos cambios no se han dado sin embargo sin contratiempos y retrocesos. Destaca de modo principal el interregno de gobierno militar entre 1968 y 1989, y el trauma que significó la terminación del mismo mediante una invasión extranjera.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Las transformaciones institucionales, por otro lado, han incluido la creación y fortalecimiento de un ente autónomo permanente para la organización de las elecciones, el Tribunal Electoral, que es un actor fundamental en el funcionamiento de la democracia electoral panameña. En este último sentido, la fiabilidad de los procesos electorales, desde los primeros supervisados por los Estados Unidos, pasando por todos los posteriores, frecuentemente acusados de irregulares o fraudulentos, hasta los actuales, en general caracterizados por su transparencia, implican igualmente un cambio notable de la realidad política.

El debate político, durante todo el período de unión a Colombia, enfrentaba consistentemente a dos visiones más o menos contradictorias, la liberal y la conservadora. Alcanzada la independencia en 1903, Panamá pasa a un período de relativa homogeneidad, que durará el primer cuarto del siglo XX, en los que sobre un fundamento de notorio predominio liberal se juega con la consolidación de un estatus de protectorado estadounidense o la afirmación como República independiente. Entre los promotores de una estrecha vinculación con los Estados Unidos se cuentan muchos de los primeros promotores de la independencia, predominantemente miembros del minoritario (en el Istmo) Partido Conservador, quienes lograron colocar la soberanía del país bajo la protección de los estadounidenses, incluso como una cláusula dentro de la Constitución Nacional de 1904 (la primera del país).

A principios de los años veinte no quedan dudas sobre la tesis de que la afirmación nacional ha ganado aceptación general, expresándose en un debate público en el que de forma unánime la Asamblea Nacional negó que el Tratado del Canal de 1903 estableciera un protectorado estadounidense sobre la República de Panamá.

Esta visión tuvo además realizaciones concretas, particularmente durante las administraciones del liberal Belisario Porras, quien dota a la República de numerosas instituciones indispensables y de la legislación básica del país. Una de las instituciones estatales usuales de los Estados independientes, el Ejército, sin embargo, no llegó a establecerse. Las pocas milicias existentes fueron disueltas poco después de la independencia, e incluso los rifles de la policía fueron confiscados tras una escaramuza con personal estadounidense.

En ese marco, las posiciones nacionalistas aparecen con vigor para distinguirse del fondo liberal común. El más emblemático representante de este sector es el Movimiento de Acción Comunal, que lideró un exitoso golpe de Estado en 1931.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

La izquierda política tuvo su representación más auténtica en un sector del liberalismo que llegó a escindirse para integrar el Partido Socialista, así como en algunas organizaciones de trabajadores que organizaron importantes protestas sociales en 1925 y 1932. Sin embargo, en las primeras décadas del siglo XX esas protestas están confinadas a las áreas urbanas, entonces habitadas por gran número de extranjeros e inmigrantes, llegados a la zona de tránsito en razón de las obras del Canal de Panamá, e influidos por el pensamiento social europeo.

Solo a partir de la Segunda Guerra Mundial se percibe un movimiento social más enraizado, aunque continuará siendo urbano, y movilizará a los sectores rurales trasladados a la zona de tránsito por el crecimiento económico que experimenta particularmente la ciudad de Panamá. Dentro de las reivindicaciones usuales de estos grupos, entre los que destaca por su beligerancia el Frente Patriótico de la Juventud, aparecerán insistentemente los reclamos a favor de la recuperación de los territorios cedidos a los estadounidenses para la construcción del Canal transístmico.

Desde finales de los 40, con la aprobación de la Constitución de 1946, hasta el golpe de Estado del 11 de octubre de 1968, el pensamiento liberal-desarrollista modela toda la acción político-social del Estado. Ideológicamente, se asume la doctrina de la seguridad nacional, y en consecuencia, se reemplaza a la Policía Nacional por una Guardia Nacional militarizada. A partir de este período el rol del cuerpo armado en los asuntos políticos se vuelve fundamental.

En términos electorales, predomina el enfrentamiento entre dos alianzas de partidos ideológicamente liberales, sin que sea perceptible una notoria diferencia de programas entre las mismas. Una gran diferencia, sin embargo, debe advertirse, respecto al liderazgo de Arnulfo Arias Madrid, uno de los protagonistas de Acción Comunal, y que desde su primera victoria electoral en 1940 (candidato oficial y único, ante el retiro de su hostigado adversario), se convirtió en un innegablemente carismático líder. Así, hasta 1968 (inclusive, pues venció en las elecciones presidenciales de dicho año), gran parte de las disputas electorales enfrentaron a alianzas diversas, una de las cuales solía tener como candidato a Arnulfo Arias Madrid o a su partido político como eje. El "arnulfismo", independientemente de la denominación partidaria que le sirva de paraguas, perdura hasta hoy como una de las realidades políticas del país.

La izquierda política durante estos años logró avances significativos dentro del movimiento estudiantil, sindical y campesino. Se destacan los movimientos estudiantiles

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

relacionados con las reivindicaciones respecto de la militarización del país después de la Segunda Guerra Mundial y la recuperación de la zona del Canal, que se saldaron con pérdidas de vidas en 1958 y 1964. Las protestas sociales tienen también su expresión en los movimientos de campesinos, y en la revuelta de Colón de 1966, provocada por el asesinato del dirigente comunista Navas Pájaro. Igualmente destacan algunos experimentos de subversión guerrillera, que resultaron reprimidos.

Durante el período, también aparece con fuerza creciente la acción demócrata cristiana en los mismos sectores sindicales, estudiantiles y campesinos.

La intervención militar de 1968 significó un nuevo cambio en el sistema político. A pesar de una inicial falta de caracterización, los militares terminaron señalando un camino de populismo militar que, bajo el liderazgo de Omar Torrijos Herrera, reunió bajo un mismo proyecto a un importante sector de liberales e izquierdistas. En el proceso, sin embargo, se levantaron contra el golpe y fueron duramente reprimidos, los arnulfistas, la izquierda y los demócrata cristianos.

Un rasgo destacable del proceso es la supresión de los partidos políticos hasta 1978, y la realización de elecciones para una Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento (una Asamblea prácticamente privada de capacidad legislativa) en 1972, sin intervención de los partidos.

Desde el punto de vista político, el principal triunfo del régimen militar lo constituyó la firma del Tratado Torrijos-Carter, que puso fin, a fines de 1999, al enclave político-militar estadounidense en la República de Panamá.

Ese proyecto político se expresó, a partir de 1978, cuando se liberaliza el sistema, a través del Partido Revolucionario Democrático, y a través de otros partidos satélite con los que estableció alianzas durante el proceso militar. Si bien hay elecciones legislativas parciales con participación de los partidos políticos antes de 1984, es en ese año (en virtud de profundas reformas constitucionales convocadas por el General Rubén Darío Paredes y llevadas adelante con la participación de los partidos opositores) que se regulariza nuevamente un sistema político basado en la competencia entre partidos políticos.

Para entonces Omar Torrijos había muerto, y Rubén Darío Paredes se había retirado. El responsable de los cuerpos armados era el General Manuel Antonio Noriega.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

El esquema de participación típico del período previo a 1968, se repitió en las elecciones generales de 1984: dos grandes alianzas, encabezadas una de ellas por Arnulfo Arias Madrid. En esa ocasión, al igual que ocurriría en las elecciones de 1989, donde el candidato presidencial también fue un arnulfista (Arnulfo Arias había muerto en 1988 y le reemplazó Guillermo Endara), el eje del debate político fue el enfrentamiento entre los partidos "de los militares" y los partidos "democráticos".

En ambas elecciones, caracterizadas por un flagrante fraude electoral promovido por los cuarteles, se burló la voluntad de las mayorías, en un caso imponiendo al candidato perdedor (Nicolás Arditto Barletta) o anulando las elecciones (en 1989). La invasión estadounidense de diciembre de 1989 puso fin al régimen, y abrió el compás a una reorganización del sistema político.

La experiencia del período militar ha seguido marcando las tendencias de alineación de los partidos políticos en Panamá, si bien de una forma cada vez menos enérgica. En este orden, las dos alianzas electorales principales continúan construyéndose a partir de los candidatos del PRD (Partido Revolucionario Democrático y del PA (Partido Arnulfista). Esto a pesar de más o menos exitosos terceros candidatos en 1994 (Rubén Blades) y 1999 (Alberto Vallarino), avalados por fugaces partidos emergentes o alianzas coyunturales.

En el año previo a las elecciones generales de 2004 nuevamente parece establecerse un formato de competencia sobre dos grandes alianzas y al menos otra importante.

II. Sistema de partidos

a) Características del órgano rector de los procesos electorales

El órgano rector de los procesos electorales es, fundamentalmente, el Tribunal Electoral.

Entre las competencias del Tribunal Electoral se incluye la interpretación y aplicación privativa de la Ley Electoral. Igualmente le compete dirigir, vigilar y fiscalizar la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

b) Partidos existentes y alcance electoral nacional y subnacional

En los últimos diez años ha prevalecido un número de partidos que puede considerarse alto (más de siete partidos vigentes y con representación parlamentaria), pero la fragmentación del sistema que refleja el número de partidos no ha significado en realidad una gran disparidad en las tendencias generales de los agrupamientos electorales. Más bien hay unos partidos "principales" que son los que han marcado las reglas del funcionamiento del sistema partidario, y son esos justamente los que tienen que ser contados para definir ante qué sistema de partidos nos encontramos bajo el criterio numérico.

ESTADÍSTICO DE ADHERENTES VIGENTES POR PARTIDO POLÍTICO AL 31/Jul/2003

PARTIDO	ADHERENTES VIGENTES	ÚLTIMA FECHA DE GRABACIÓN
CONSTITUIDOS		
PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO	459,475	31-07-2003
PARTIDO POPULAR	44,586	31-07-2003
MOVIMIENTO LIBERAL REPUBLICANO NACIONALISTA	111,431	31-07-2003
PARTIDO ARNULFISTA	198,225	31-07-2003
SOLIDARIDAD	53,304	31-07-2003
PARTIDO LIBERAL NACIONAL	64,573	31-07-2003
CAMBIO DEMOCRÁTICO	47,766	31-07-2003
SUB-TOTAL	**979,360**	
EN FORMACIÓN		
PARTIDO LIBERAL	44,069	31-07-2003
ACCIÓN DEMOCRÁTICA NACIONAL	69	02-06-2003
UNIÓN NACIONAL	5,313	31-07-2003
MOVIMIENTO SOCIAL DEMÓCRATA PANAMEÑO	507	31-07-2003
SUB-TOTAL	**49,958**	
TOTAL	**1,029,318**	

Datos: Tribunal Electoral de la República de Panamá

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Para identificar de forma objetiva cuáles son los partidos políticos "importantes", uno de los criterios disponibles es el número de adherentes. Como puede observarse, los tres partidos políticos que concentran la mayoría de las adhesiones a las organizaciones políticas, son: el Partido Revolucionario Democrático, el Partido Arnulfista, y el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista.

Sin embargo, la tercera posición del MOLIRENA puede considerarse un fenómeno menos estable que la predilección más sostenida del electorado por el PRD o el Arnulfismo. Así vemos que el 30 de junio de 2000, el tercer Partido en número de adhesiones era el Partido Liberal Nacional, con 69,709 inscritos, y no el MOLIRENA. Sin embargo, el MOLIRENA ha experimentado una evolución de su masa de adherentes, a partir de su triunfo electoral en las elecciones de 1999 (aliado del Partido Arnulfista) y la derrota electoral del Partido Liberal Nacional (aliado del Partido Revolucionario Democrático), a pesar del giro oportunista de la dirección del PLN, en el sentido de integrarse al gobierno de Mireya Moscoso.

Así en enero de 1999 el MOLIRENA era el sexto Partido en número de adherentes, con 55,380 inscritos. El 30 de junio del 2000, incluso, había disminuido a 44,089 adherentes, y se mantenía como sexto Partido en adhesiones. Para enero de 2001, sin embargo, se había recuperado, para llegar a los 57,890 adherentes, y ocupa la quinta posición según este criterio, entre los siete partidos vigentes. Según las estadísticas disponibles, al menos desde septiembre de 2001 el MOLIRENA ya era el tercer Partido en número de inscritos, y para enero de 2002 ya había alcanzado la suma de 93,442 adherentes, acercándose en este rubro al Partido Arnulfista.

En lo relativo a la preferencia del electorado en las últimas elecciones generales (1994 y 1999), las preferencias han coincidido con el criterio del número de adherentes. Así, en las elecciones de 1994 los tres partidos más votados fueron el PRD, el PA. y el MOLIRENA. En las elecciones presidenciales de 1999 solo perdió el tercer lugar por 1,043 votos, ante el Partido Demócrata Cristiano, que servía de paraguas a una alianza de fuerzas "independientes", y por algo más ante el mismo Partido, en las elecciones legislativas. Sin embargo, estos datos son engañosos, porque encubren la diversidad de las fuerzas aglutinadas en 1999 bajo la franquicia del Partido Demócrata Cristiano (actual Partido Popular), y que luego se hizo evidente, entre otros episodios, en la distinta alineación parlamentaria de los legisladores demócrata cristianos y de los no demócrata cristianos elegidos bajo la papeleta del PDC.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Como puede observarse de las tablas siguientes, los partidos más votados en las dos últimas elecciones presidenciales y legislativas lo fueron el Partido Revolucionario Democrático (PRD), y el Partido Arnulfista (PA).

Elecciones 1994

Partidos Políticos	Resultados Legislativos Extraoficiales	Resultados Presidenciales
P.R.D.	244,775	326,095
P.A.	155,315	211,780
MOLIRENA	119,735	115,478
PAPA EGORÓ	103,768	182,405
P.D.C.	66,804	25,476

Fuente de los datos: Estadística del Tribunal Electoral

Elecciones 1999

Partidos Políticos	Resultados Legislativos	Resultados Presidenciales
P.R.D.	393,356	403,649
P.A.	266,030	367,865
MOLIRENA	92,711	140,240
PAPA EGORÓ	21,841	20,217
P.D.C.	107,179	141,283

Fuente de los datos: Estadística del Tribunal Electoral

En lo relativo al número de legisladores electos, como referencia de la importancia de los partidos, encontramos que en las elecciones de 1994 los partidos políticos con más parlamentarios lo fueron el PRD con 30, el PA con catorce, el extinto PAPA EGORÓ, con seis, y el MOLIRENA con cinco legisladores.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

En las elecciones de 1999, los partidos políticos con más legisladores lo fueron el PRD con 34, el PA con dieciocho, y el PDC con cinco.

INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
(1999-2004)

Partidos	Escaños	
	Cantidad	%
PRD	34	47.9%
SOLIDARIDAD	4	5.6%
LIBERAL NACIONAL	3	4.2%
ARNULFISTA	18	25.3%
MOLIRENA	3	4.2%
C.DEMOCRÁTICO	2	2.8%
MORENA	1	1.4%
PDC	5	7.0%
R.CIVILISTA	1	1.4%
TOTALES	71	100%

Datos: Tribunal Electoral

Siguiendo a Sartori[3] podemos decir que el sistema de partidos de Panamá es de un pluralismo moderado. Aunque durante el año siguiente a la invasión estadounidense de 1989 es posible hacer consideraciones algo diferentes, hacia 1994, el sistema partidario se había transformado en un sistema de pluralismo limitado, con menos de cinco partidos políticos importantes para el funcionamiento del sistema, y con la competencia electoral de dos coaliciones girando en torno a los votos del electorado de centro[4]. Hasta el momento en que

3 Sartori, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos I*, Alianza Universidad, Madrid, 1987.

4 Las elecciones de 1994 permitieron la aparición efímera de otra fuerza que jugó el mismo rol que había jugado hasta entonces el PDC, en lo referente a la dinámica del sistema, el Movimiento Papa Egoró, que obtuvo cinco escaños. Pero la tendencia hacia la eliminación del centro político fue sostenida, y el Movimiento desapareció en las elecciones de 1999. Por otro lado, la estrategia del PDC en esas mismas elecciones permitió que cinco candidatos postulados por el Partido obtuvieran una curul, pero se trató de una victoria nominal, pues únicamente dos de estos son miembros del PDC, actualmente denominado Partido Popular.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

escribimos estas líneas, no hay evidencia alguna de que esta dinámica vaya a verse modificada.

Nos permitimos concluir que en el actual escenario, los cuatro partidos más importantes son el PRD, el PA, el MOLIRENA y el Partido Popular (antiguo Partido Demócrata Cristiano).

c) Descripción general del sistema de partidos

Indudablemente, un importante factor en la producción de estos cambios es el sistema electoral, aplicado a la elección de los legisladores de la República.

Empezaremos por señalar que en la elección de miembros de la Asamblea Legislativa hay postulación partidaria exclusiva, pero las primarias son opcionales. Hay dos tipos de circunscripciones: uninominales y plurinominales. En circunscripciones uninominales, triunfa la mayoría simple, y en circunscripciones plurinominales, se aplica una fórmula mitigada de representación proporcional, con base en listas cerradas y desbloqueadas, con cociente, medio cociente y un supuesto resto mayor (calculado con base en la votación individual recibida por cada candidato, pero al cual no se restan los cocientes y medio cocientes obtenidos por la respectiva lista partidaria).

A estas fórmulas se suma la utilización del voto preferencial en los circuitos plurinominales, y una barrera electoral alta, en las últimas elecciones del 5%, con la posibilidad, superado ese porcentaje, de obtener legisladores por agregación. Para las próximas elecciones de 2004 se prevé utilizar una barrera electoral del 4%, en atención a las reformas electorales de diciembre de 2002.

d) La inscripción de partidos políticos

Las reglas para la inscripción de los partidos políticos están contenidas en la Constitución Política y en el Código Electoral (Artículo 46 y subsiguientes).

Las reglas establecidas en la Constitución Política resultan particularmente importantes, pues incluyen una prohibición a la organización de partidos políticos basados en la discriminación, y establecen también el marco para el establecimiento legal de una barrera electoral (el tope de 5% de los votos válidos emitidos en las elecciones presidenciales, legislativas o de representantes de corregimientos), para la subsistencia de los partidos

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

políticos tras una participación electoral. Aunque históricamente la barrera electoral ha sido establecida en 3% y en 5%, tras la última reforma al Código Electoral ha quedado establecida en 4%. No se establecen constitucionalmente, sin embargo, mayores limitaciones a la inscripción de los partidos políticos.

El Código Electoral, por su parte, sí establece un número importante de requisitos, algunos de ellos formales, y otros de notable impacto en el sistema de partidos. Entre estas limitaciones destacan el número de adherentes necesarios para formar un partido político (4% del total de votos válidos emitidos en la última elección para Presidente y Vicepresidentes de la República) y su implantación en el territorio nacional (para lo cual se exige un número no menor de quince adherentes en el 40%, por lo menos, de los distritos en que se divide el territorio nacional e inscribir un número no menor de veinte adherentes en cada provincia y diez en cada comarca.

Respecto al tema de los adherentes, además, hay que agregar el problema que implica que la inscripción de adherentes esté condicionada por la legislación electoral de un modo poco razonable respecto de los plazos y sitios de inscripción. Así, según el Artículo 56 del Código Electoral, la inscripción de adherentes se hará durante once meses del año, de los cuales solo durante cuatro meses, y durante estos, solo durante cuatro días de cada semana, podrán los partidos políticos en formación establecer puestos estacionarios de inscripción de adherentes.

e) La inscripción de candidatos

Las postulaciones de los partidos políticos a puestos de elección popular se harán por el procedimiento establecido en los estatutos de cada partido político. Esto se concluye de la lectura del Código Electoral, que luego de su reforma de 2002 abandonó, en este sentido, un mandato expreso a que al menos las postulaciones de los candidatos a Presidente de la República se hicieran a través de primarias, haciendo opcional la postulación mediante primarias de otros cargos.

Debe destacarse, que según el Artículo 209 del Código Electoral, las personas que hayan competido para ser postuladas por un partido político a un cargo de elección popular, mediante cualquiera de las formas de postulación, y no logren la postulación, no podrán ser postuladas por otro partido en el mismo proceso electoral, para ningún cargo de elección popular. Se entiende que es una restricción del derecho al sufragio pasivo con el objeto de limitar la práctica del transfuguismo.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

f) La reelección

La reelección de las autoridades de elección popular está regulada de dos formas diferentes. Por un lado, la regla general, que permite la reelección de las autoridades sin solución de continuidad, y por la otra, el caso especial de la reelección del Presidente y Vicepresidentes de la República. En este último caso, la Constitución Política consagra algunas importantes limitaciones a la reelección de los Presidentes y Vicepresidentes de la República.

Así, la primera de las limitaciones implica la prohibición de la reelección presidencial inmediata, y hasta la culminación del segundo período presidencial siguiente al propio (Artículo 173). Esta restricción aplica igualmente para los Vicepresidentes. Simultáneamente, y para evitar combinaciones que intenten burlar este mandato, la Constitución Política ha prohibido también la postulación del Presidente saliente para el cargo de Vicepresidente, y la postulación como Presidente de aquellos Vicepresidentes que hubieran llenado la vacante absoluta del Presidente en los años inmediatamente previos a la elección presidencial. El objetivo de estas y otras restricciones es evitar el uso de la Administración Pública como herramienta para asegurar la propia reelección.

g) La inscripción de coaliciones

Las coaliciones encuentran varios mecanismos para formalizarse. Así, el Código Electoral permite a los partidos esta posibilidad, en los artículos 105 y 106, pero sin aparentes consecuencias jurídicas.

Más interés reviste el Artículo 216 del Código Electoral, que autoriza que dos o más partidos políticos postulen una nómina común para candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República, caso en el cual los candidatos aparecerán en la boleta de votación de cada partido.

De modo semejante, el Artículo 219 del Código Electoral establece la posibilidad de formar alianzas electorales a nivel de la postulación de candidatos comunes a legislador, en los circuitos plurinominales. Sin embargo, y desde la reforma a la legislación electoral de 2002, los candidatos postulados por más de un partido político, para legislador en circuitos plurinominales, solo compiten en el partido al que pertenecen para las tres modalidades de adjudicación (cociente, medio cociente y residuo), y en los partidos aliados, compiten solamente para el residuo (los denominados legisladores “R”).

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

La existencia de los legisladores "R" debería significar algún cambio en la política de alianzas. Algunos especialistas locales han señalado la capacidad de la fórmula para consolidar el predominio de los dos partidos principales. No compartimos esa conclusión. Si los legisladores "R" son los cabeza de lista de los partidos menores de las alianzas, podrían asegurar su elección, pues contarían con la mayor parte del favor de sus electores naturales, y los agregados procedentes de la lista del partido mayor al que se está aliado. Si los legisladores "R" son los menos atractivos de un partido menor, aumenta las posibilidades de obtener curules, pues el partido podría alcanzar uno por cociente o medio cociente (que correspondería al candidato "fuerte" de la lista), y otro más por efecto de la aplicación del procedimiento de residuo.

En los circuitos uninominales es también posible la postulación, por distintos partidos, del mismo candidato. Sin embargo, según el Artículo 291 del Código Electoral, si varios partidos postulan a un mismo candidato, se sumarán todos los votos obtenidos por esos partidos, pero en todo caso la curul se le asignará al partido donde está inscrito el candidato proclamado. Esto no es lo que ocurre con la adjudicación de curules por residuo en los circuitos plurinominales, caso en que se contarán todos los votos obtenidos por cada candidato en todas las listas en que hayan sido postulados, pero se asignará al partido que le haya aportado la mayor cantidad de votos al candidato (Artículo 292 del Código Electoral).

Las alianzas pueden extenderse a las elecciones para integrar los gobiernos locales. Según el Artículo 223 del Código Electoral, dos o más partidos políticos podrán postular también a los mismos candidatos para principal y suplentes a alcaldes, y para principal y suplente a representante de corregimiento, caso en el cual los candidatos aparecerán en la columna de cada partido en la boleta de votación.

En los casos de las alianzas, según lo establece el Código Electoral, un partido podrá postular a un miembro de otro partido como candidato a legislador, alcalde, concejal o representante de corregimiento, y sus respectivos suplentes. El Comité Ejecutivo Nacional, o el Directorio Nacional, determinarán si la postulación se efectuará por la directiva provincial o por el respectivo nivel de organización.

h) Legislación sobre financiamiento de partidos

La regulación constitucional del financiamiento de los partidos políticos permite concluir que la fiscalización y contribución a los gastos, por el Estado, aparece como una facultad de este y no como un derecho de los partidos y candidatos. Por otro lado, la facultad de fiscalizar los gastos aparece como autónoma, es decir, que su ejercicio no depende de que

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

los recursos fiscalizados sean privados o públicos. Lamentablemente, la regulación constitucional no supone que el aporte público elimine el financiamiento privado, y se remite a la Ley para un desarrollo pormenorizado tanto de la fiscalización como de la contribución hecha por el Estado. Ese desarrollo legal debe garantizar por su parte la igualdad de erogaciones a todo partido o candidato derivada del financiamiento público a las campañas electorales de los partidos, pero no se menciona expresamente la contribución del Estado a la actividad regular de los partidos políticos.

La ley que regula la materia es el Código Electoral, a través de su Título V, denominado "Gastos y Facilidades Electorales". En dicho Título, el Código desarrolla tres temas diferentes: el financiamiento de la actividad política, la propaganda electoral y las encuestas.

En lo que respecta al financiamiento de la actividad política, el capítulo primero (denominado "Incentivos") y el tercero (denominado "Facilidades Electorales") tratan sobre financiamiento indirecto. Es el segundo capítulo (denominado "Subsidio") el que trata propiamente del financiamiento público directo, tanto a los partidos políticos como a los candidatos independientes.

Estos artículos tratan del monto de la subvención estatal a la actividad política, aplicable a cada proceso electoral, y de la comunicación necesaria al Tribunal Electoral para tener acceso al mismo.

El Artículo 166 del Código Electoral dispone que, en *"...desarrollo de lo que establece el precepto constitucional, el Estado contribuirá a los gastos en que incurran los partidos políticos y los candidatos de libre postulación en las elecciones generales, de conformidad con lo dispuesto en éste Código"*.

El elemento que resalta a primera vista es la referencia al subsidio como contribución del Estado a los gastos en que incurran los partidos y los candidatos de libre postulación en las elecciones generales. Como puede claramente concluirse de una lectura del Artículo 135 de la Constitución Política, el establecimiento del financiamiento público directo no está restringido en dicha norma a las elecciones generales, sino a los procesos electorales[5]. Esto

5 El significado de la frase "procesos electorales" en la legislación panameña creo que es unívoco. Actualmente el Artículo 192 del Código Electoral señala, sin definirlo, que el proceso electoral "se inicia con el período de presentación de postulaciones de los candidatos al Tribunal Electoral y concluye con la entrega de las credenciales a los que resulten electos".

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

permite suponer que el financiamiento público directo debería estar disponible también en las elecciones parciales[6].

El Artículo 167 dispone por su parte lo relativo al monto global de la subvención: *"...para cada elección general se aprobará en el Presupuesto del Tribunal Electoral correspondiente al año inmediatamente anterior al de las elecciones, una partida equivalente al 1% de los ingresos corrientes presupuestados para el gobierno central"*. En este sentido, se incluyó en el Presupuesto del Tribunal Electoral para el año de 1998 (año previo a las elecciones generales de 1999) una partida de B/. 6,038,000.00[7].

El monto del subsidio estatal aplicado al proceso electoral de 1999, ascendió a US$ 15,348,998, de los cuales el 40% fue distribuido por partes iguales entre los doce partidos políticos vigentes antes de las elecciones, por lo que le correspondió a cada uno US$ 511,633.26 para cubrir gastos de publicidad (US$ 383,724.95) y gastos de postulaciones (US$ 127,908.31). El 60% restante se ha estado entregando en cinco partidas anuales a los siete partidos que subsistieron por haber superado la barrera electoral, en función de los votos presidenciales obtenidos por cada uno, y con el objeto de cubrir gastos de funcionamiento (75%) y gastos de capacitación (25%).

Según el Tribunal Electoral, el siguiente cuadro presenta las estimaciones comparadas de lo que podría llegar a ser el financiamiento público directo a los partidos para el torneo de 2004.

6 El Artículo 319 del Código Electoral contempla varios supuestos de elecciones parciales: en caso de empates, de no celebración de elecciones en alguna circunscripción, por nulidad de las elecciones en alguna circunscripción o mesa de votación, por pérdida de mandato (en los gobiernos locales). Parece evidente que cualquiera de estas elecciones parciales se realizarían cumpliendo con los parámetros de un "proceso electoral".

7 Los balboas panameños son equivalentes a los dólares estadounidenses.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

CIFRAS COMPARATIVAS DEL SUBSIDIO ESTATAL PANAMEÑO A LOS PROCESOS ELECTORALES

Incrementos del Padrón Electoral y del Subsidio Electoral	Elecciones 1999	Elecciones 2004
Padrón Electoral (incremento: 14.6%)	1,746,894	2,002,054 (E)
Votos válidos presidenciales	1,278,468	1,490,804(E) *
Total Subsidio (incremento: 30.5%)	**B/. 15,348,998.00**	**20,038,330.81**
Pre-electoral	6,158,195.60	8,015,332.32
Post-electoral	9,190,802.40	12,022,998.49
Costo x elector (incremento: 13.8%)	B/. 8.78	B/.10.00
Costo x voto válido (incremento: 13.9%)	B/. 12.00	B/. 13.00

(E) =Estimado

* Los votos válidos para el 2004 se han estimado igual al 99: 73.1%. Los votos nulos y blancos fueron 3.92%. Datos según el Tribunal Electoral (http://www.tribunal-electoral.gob.pa).

i) Términos de competencia electoral (quiénes se postulan)

En 1999, participaron doce partidos políticos que formaron tres alianzas y hubo 395 candidatos independientes (189 principales y 206 suplentes). La cantidad de candidatos independientes se cuadruplicó entre 1994 y 1999.

El total de postulaciones fue de 15,665, cifra que incluye tanto las postulaciones hechas por partidos políticos como postulaciones libres. Del total indicado, 4,670 corresponden a postulaciones para cargos principales (13.4% mujeres) y 5,387 corresponden a postulaciones para cargos suplentes (19% mujeres).

Respecto del total de 760 cargos principales disputados en 1994, 85 fueron proclamados a favor de candidatas (11.2%), incluyendo a la Presidenta de la República. De los 906 cargos suplentes disputados ese año, 137 fueron proclamados a favor de mujeres (15.2%).

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

En el 2004 la proyección es que se sometan a votación popular 776 cargos de principales y 927 cargos de suplentes, así:

Cargos a elección popular 2004
(según Decreto No. 16 de 23 de mayo de 2003)

Total		Presidente		Parlacen		Legis.		Alcaldes		Repre.		Concejales	
P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
801	955	1	2	20	20	78	156	75	150	620	620	7	7

En las elecciones de 2004 se espera que participen siete partidos políticos distribuidos entre cuatro alianzas (que corresponderían con igual número de candidatos presidenciales ya postulados), pero aún no se cuenta con una cifra de candidatos independientes.

La participación femenina es promovida por la legislación, que dispone en el artículo 210 del Código Electoral que los partidos políticos, en sus elecciones internas garantizarán que, por lo menos, el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres.

El PRD, el Partido Solidaridad, y Cambio Democrático, han incorporado las cuotas de participación de género en sus Estatutos.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

j) Configuración del electorado (quién vota)

Los datos que proporciona el Tribunal Electoral sobre la participación en las elecciones generales, son los siguientes:

Año Electoral	Padrón Electoral	Votos Emitidos	Participación Electoral (%)	Abstencionismo (%)
1972	595,737	531,362	89.2	10.8
1978	787,251	658,421	83.6	16.4
1984	917,677	674,075	73.5	26.5
1989	1,186,754	911,885	76.8	23.2
1994	1,499,451	1,104,565	73.7	26.3
1999	1,746,989	1,330,730	76.2	23.8

En la actualidad, deberían concurrir a las urnas alrededor de dos millones de electores (las cifras que presentamos a continuación, correspondientes al Registro Electoral, son provisionales, pues está pendiente la expedición del Registro Definitivo a utilizarse en el torneo de 2004).

REGISTRO ELECTORAL

Provincias y Comarcas	Registro Electoral
Total República	**2,039,403**
Bocas del Toro	55,451
Coclé	145,282
Colón	152,798
Chiriquí	262,566
Darién	32,330
Herrera	77,168
Los Santos	62,001
Panamá	999,955
Veraguas	148,243
Kuna Yala	19,550
Ngobé Buglé	84,059

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

De entre los electores destacan los electores indígenas, que como ciudadanos pueden domiciliarse en cualquier parte del país y votar, pero que tienen garantizada una participación legislativa a través de la elección de legisladores en las circunscripciones territoriales conocidas como comarcas. Así, los Kunas de Kuna Yala eligen dos legisladores, y los Ngöbe-Bugle elegirán tres en el 2004. La población de las comarcas también elige a autoridades de los gobiernos locales, que corresponden a nueve alcaldes (12%), 67 representantes de Corregimiento (11.19%) y 5 concejales (71.43%).

k) Accesibilidad de la totalidad de la población al sufragio activo

El sufragio activo está consagrado como universal, directo y secreto, desde el texto constitucional. Para poder votar se exige el documento conocido como cédula de identidad personal, al que tiene acceso todo mayor de 18 años, y aparecer en el padrón electoral, que hoy día incluye una fotografía digital de cada elector.

Según el Artículo 265 del Código Electoral, los notoriamente ciegos y los físicamente imposibilitados para actuar sin ayuda podrán hacerse acompañar por personas de su confianza para votar.

Los panameños en el extranjero están privados del derecho de votar mientras se encuentren fuera del país. Tampoco pueden votar los condenados por la comisión de delitos, y en la práctica, los privados de libertad, por medidas cautelares que se ejecutan en centros penitenciarios.

La estructura permanente del Tribunal Electoral incluye un Director y Subdirector General de Organización Electoral, Directores Provinciales y Directores Comarcales de Organización Electoral, así como Registradores Electorales Distritales. Eso le da una presencia permanente al Tribunal en todo el territorio nacional, y facilita la integración de las corporaciones electorales necesarias para asegurar la posibilidad del sufragio activo en prácticamente la totalidad de las comunidades.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

La proyección para las elecciones de 2004 es la siguiente, según el Tribunal Electoral:

Provincias y Comarcas	Registro Electoral	Comarcas de Votación	Mesas de Votación[1]
Total República	**2,039,403**	**2080**	**5094**
Bocas del Toro	55,451	72	161
Coclé	145,282	241	400
Colón	152,798	106	351
Chiriquí	262,566	321	709
Darién	32,330	54	86
Herrera	77,168	175	253
Los Santos	62,001	155	211
Panamá	999,955	403	2184
Veraguas	148,243	363	493
Kuna Yala	19,550	48	62
Ngobé Buglé	84,059	142	184

1. Mesas de votación sobre la base de 500 electores. La Reforma de 2002 permite organizar las mesas sin el límite de 500 electores.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

TRIBUNAL ELECTORAL
DIRECCIÓN NACIONAL DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL
NFORMACIÓN GENERAL / ELECCIONES DEL 2004

CORPORACIONES ELECTORALES	
Mesas de Votación	5,094
Juntas Comunales de Escrutinio	595
Juntas Distritales de Escrutinio	75
Juntas Circuitales de Escrutinio (Legisladores)	40
Junta Nacional de Escrutinio	**1**
TOTAL	**5,805**
MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES ELECTORALES	
Mesas de Votación (5,094)	20,376
Juntas Comunales (596)	3,570
Juntas Distritales (75)	450
Juntas Circuitales (Legisladores) (40)	240
Junta Nacional (1)	18
TOTAL	**24,654**

Según el Artículo 133 del Código Electoral, los partidos políticos tienen derecho a nombrar para el día de las elecciones y durante los escrutinios, un representante en las corporaciones electorales. La asignación de representantes es un indicador de la extensión de la organización del partido político.

III. Partidos políticos

Como parte de esta investigación, se planteó la necesidad de examinar casos concretos de partidos que en el país del estudio sean relevantes, en atención a una serie de criterios. Aún cuando para propósitos de la investigación basta la exposición de tres partidos, hemos querido presentar cuatro, para exponer la diversidad presente en el sistema de partidos panameño, y completar la presentación de los partidos que han demostrado tener una continuidad destacable en la política nacional.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Los cuatro partidos que hemos decidido examinar son el Partido Revolucionario Democrático (PRD), el Partido Arnulfista (PA), el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA) y el Partido Popular (PP; antiguo Partido Demócrata Cristiano). Esta selección se hace con base en los criterios propuestos de cobertura (ámbito nacional), presencia parlamentaria y relevancia en la competencia electoral (no solamente en términos de porcentaje, sino en mostrar cambios o consolidación del comportamiento electoral nacional). Los tres primeros serían de obligatoria atención, pues son los tres con más miembros, mientras que el PP es el Partido con menos miembros inscritos de los siete partidos vigentes.

Sin embargo, en lo relativo a los criterios específicos señalados en esta investigación, los cuatro partidos tienen una destacable cobertura del territorio nacional, que se expresa en el número de corregimientos con miembros del partido.

Respecto a la presencia parlamentaria, debemos decir nuevamente que los tres primeros partidos señalados tienen las tres representaciones partidarias más numerosas, si bien el MOLIRENA tiene tantos legisladores como Cambio Democrático y como Solidaridad. El PP, habiendo sido el vehículo para la elección de cinco legisladores, en la actualidad opera efectivamente con dos, como consecuencia del transfuguismo.

El fenómeno del transfuguismo, sin embargo, permite apreciar que también la representación política de Cambio Democrático y de Solidaridad es puramente formal, pues los legisladores electos por esas organizaciones operan con independencia de sus partidos, situación que se ha producido prácticamente desde el inicio del período constitucional para el cual fueron electos. En ese escenario, la representación partidaria del PP no puede minimizarse, y su importancia real en la vida parlamentaria queda reflejada por la presidencia del órgano legislativo en el período anual de sesiones 2000-2001, que ejerció uno de los dos legisladores de esa formación.

En cuanto a la relevancia para la competencia electoral, basta con señalar que de los siete partidos vigentes en el país, los cuatro seleccionados son los únicos que han estado activos ininterrumpidamente desde su fundación a finales de los años setenta e inicios de los ochenta del siglo XX. Esta simple constatación, en un sistema partidario donde elección tras elección aparecen y desaparecen partidos políticos por aplicación de la barrera electoral, es señal de que estos partidos son representativos del centro estable de la política panameña, a la vez que son representativos de las formas políticas e ideológicas que por muchos años han aparecido en el debate nacional: el PRD, miembro de la Internacional Socialista y heredero de la acción política de Omar Torrijos, el MOLIRENA, el principal partido liberal del país,

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

el PA, que es heredero del legado político de Arnulfo Arias Madrid, y del histórico partido conservador según algunos académicos, y el PP, que expresa el pensamiento social cristiano.

El análisis que se hace a continuación, está orientado a conocer a estos partidos en su dimensión de organización de voluntarios, organización burocrática y organización de gobierno, con la democracia interna del partido como eje de nuestras observaciones. En este punto es relevante señalar que las fuentes principales utilizadas han sido los Estatutos de cada uno de los partidos, y entrevistas con miembros y dirigentes de los partidos, que han servido para enriquecer y aclarar el alcance real de las cláusulas estatutarias.

Respecto al valor de los Estatutos como normas reguladoras de la democracia interna de los partidos políticos sería positivo, además, hacer algunos comentarios que considero fundamentales. La naturaleza jurídica de los Estatutos de los partidos políticos es un asunto de principal importancia a la hora de evaluar el desarrollo de su democracia interna. Esta determinación inicial permite derivar algunas consecuencias sobre la amplitud de la facultad del Estado de intervenir en el control de los actos internos de los partidos, y en particular, del respeto de las autoridades partidarias a las reglas de la democracia.

Por otro lado, la existencia de reglas establecidas en los Estatutos de los partidos, o la aprobación de reglamentos que desarrollan temas específicos de los Estatutos, como por ejemplo la integración de los órganos internos, o los procedimientos relacionados con las postulaciones, las elecciones, o las impugnaciones, cumple un rol semejante al de la legislación del Estado. El Estado de derecho, como límite a la arbitrariedad, tiene así un reflejo en la vida interna de los partidos políticos, donde la aspiración de expresar la disidencia, de participar en los órganos de decisión, o de impugnar las decisiones que violentan las reglas que se ha dado a sí mismo el partido, solo tienen oportunidad de prosperar si están apoyadas en el ordenamiento más inmediatamente aplicable: el Estatuto y los reglamentos del propio partido.

No ignoramos que se han hecho señalamientos respecto de que una profusa regulación jurídica de los partidos es un freno a su libre actividad, particularmente cuando la violación de esa regulación queda sometida, en última instancia, a la decisión de autoridades estatales. Sin embargo, la alternativa es la ausencia de normas, cuya consecuencia frecuente es la arbitrariedad del liderazgo partidario, que se impone por la legitimidad que brinda el poder efectivo, por el liderazgo carismático, y no por el respeto al derecho ajeno. Pienso que no debería haber dudas sobre que los riesgos que puede comportar una regulación excesiva son

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

mucho menores, y menos graves, que los que comporta para la democracia el abandono de los partidos a la exclusiva voluntad de los caudillos.

> *Para entender esto, tenemos que recalcar que si bien el Estado ejerce un control lógico sobre los partidos políticos, control que ejecuta mediante las normas Constitucionales, las leyes y los reglamentos, este control en materias muy específicas no puede transgredir el principio de autorregulación que poseen los partidos. Viceversa, el principio de autorregulación y el papel que juegan los partidos políticos dentro del sistema, no puede desembocar en una normativa estatutaria de libre arbitrio, tendiente a desaplicar las leyes electorales*[8].

En Panamá se ha desarrollado jurisprudencialmente una concepción del Estatuto partidario como norma de derecho privado. Así, mediante Resolución de fecha 23 de agosto de 1990 la Corte Suprema de Justicia se inhibió de conocer una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra el Estatuto de un partido político, así:

> *Lo primero que interesa establecer es la naturaleza particular o pública de los actos que son objeto de censura por su aparente inconstitucionalidad. Como viene dicho, se impugnan aspectos de la estructura normativa de un partido político, organismo que es el resultado de la manifestación de voluntad de un número plural de ciudadanos. Tal manifestación se inscribe, desde sus orígenes, en la esfera de la actividad privada, y se explica por la necesidad que tienen esas personas de perfeccionar el ejercicio de sus derechos políticos por la vía electoral. La tutela que brinda el Estado al ejercicio de ese derecho no es distinta a la que expresa en amparo del interés de quienes se organizan en asociaciones civiles para el cumplimiento de fines benéficos o sociales, de naturaleza no lucrativa. En ambos casos la Constitución o la Ley, le brindan su reconocimiento, tras reglamentar lo concerniente a su origen y a su funcionamiento. Con ese reconocimiento no opera modificación de la naturaleza jurídica del ente u organización, la que sigue siendo eminentemente privada.*

En ese mismo pronunciamiento judicial, sin embargo, se fue más lejos y peor, al concluir que la resolución del Tribunal Electoral que daba por buena la inscripción del mencionado Estatuto, tampoco era recurrible:

8 Valverde Méndez, David Esteban. *Estatutos de los Partidos Políticos y el Principio Democrático en el marco de Crisis,* Ier Congreso Centroamericano de Ciencia Política, San José, 12-14 de agosto de 2002.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

> *Nuestra jurisprudencia ha mantenido, de manera sostenida, la interpretación según la cual los actos traídos al control constitucional deben haber sido emitidos por una autoridad estatal y afecten materia de naturaleza pública, de lo que dan cuenta sentencias citadas por el representante del Ministerio Público. Esta exigencia indica que, en el caso de la resolución del Tribunal Electoral, que también es objeto de impugnación, se está frente a un acto formalmente público irrecurrible por esta vía, toda vez que se limita a cumplir un cometido simplemente formalizador de la actividad privada, sin intervenir propiamente en su reglamentación, no pudiendo, por lo tanto, incurrir en violaciones susceptibles de ser recurridas por esta vía.*

La tesis sobre la naturaleza privada de los Estatutos de los partidos políticos persistió en la jurisprudencia subsiguiente. Así ocurrió cuando se demandó la inconstitucionalidad de un artículo del Estatuto del Movimiento Papa Egoró. La Corte Suprema de Justicia se pronunció sobre su naturaleza privada, con fecha 30 de diciembre de 1997. Sin embargo, en esta ocasión se presentó una opinión disidente del fallo mayoritario, del Magistrado Rafael González, y que fue del siguiente tenor:

> *"El Artículo 132 de la Constitución que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política". Agrega la disposición que "la Ley reglamentará el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos".*
>
> *Esta disposición pertenece al Título IV, intitulado Derechos Políticos; o sea, cuestión de Estado. Todo ello lleva a la conclusión que lo relativo a los partidos políticos es asunto de derecho público. Se trata de materia que concierne a la organización del Estado. Es un acto público, y puede ser objeto de examen constitucional. El último inciso del Artículo 137 de la Constitución autoriza las demandas de inconstitucionalidad contra actos como el Artículo 104 de los estatutos del Partido Político Papa Egoró".*

Esta argumentación del Magistrado González no convenció, evidentemente, a sus colegas magistrados, y ciertamente no es convincente, pero expresó al menos la intuición sobre la complejidad de las consecuencias que la tesis mayoritaria debía prever (y que no atendía apropiadamente). Es con la demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 139 del Estatuto del Movimiento Papa Egoró que esas consecuencias serán observadas con claridad por la Corte, si bien no logra articular una tesis alternativa completamente nueva a la que ya había hecho suya en la jurisprudencia precedente. Así, la Corte se manifestó el 29 de abril de 1998 en el sentido siguiente:

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Así las cosas, el Pleno considera que lo dispuesto en el Artículo 139 de los Estatutos, al contrariar lo establecido en el artículo 142 de la Constitución, implica en consecuencia, que el Partido Papa Egoró está incumpliendo la obligación establecida por el ordinal 1º del Artículo 92 del Código Electoral y por ende infringiendo la prohibición del ordinal 2º del Artículo 94 del mismo Código, al haber adoptado, a través de sus Estatutos, medidas que se oponen a la Constitución y que la Ley prohíbe, lo que hace que tales medidas sean nulas y sin ningún valor, pero cuya nulidad, previa utilización de la vía adecuada para ello, debe ser declarada por el Tribunal competente correspondiente.

Por todo lo anteriormente expuesto, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA NO VIABLE la demanda de inconstitucionalidad propuesta por la licenciada NOHEMÍ SPIEGEL DE MÉNDEZ en su propio nombre, contra el Artículo 139 de los Estatutos del Partido MOVIMIENTO PAPA EGORÓ, y ORDENA el archivo del expediente.

En posterior fallo de 18 de octubre de 2000, se encontrará que se reiterará, una vez más, que los Estatutos de los partidos políticos son documentos privados, que no pueden ser demandados por inconstitucionales ante la Corte Suprema de Justicia (fallo ante la demanda presentada contra el literal B del Artículo 81 del Estatuto del Partido Revolucionario Democrático).

Posteriormente, y en el marco especialmente interesante para el objeto de este estudio, se advirtió la inconstitucionalidad de la Resolución No. 245 de 16 de agosto de 1995, que aprobó el Estatuto del Partido Revolucionario Democrático, derecho aplicable a un proceso de revocatoria de mandato parlamentario, que tras agotar la vía interna en el PRD, pasó a conocimiento del Tribunal Electoral. Al momento de escribir estas líneas la Corte Suprema de Justicia no se ha pronunciado sobre la advertencia de inconstitucionalidad sometida a su consideración.

En conclusión, hasta el momento los Estatutos de los partidos políticos en Panamá siguen siendo entendidos como actos de particulares, y no están sujetos por tanto al control de constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia. El acto de dar oficialidad a los Estatutos de los partidos, mediante la correspondiente Resolución del Tribunal Electoral, tampoco ha sido, sorprendentemente, objeto del control de constitucionalidad, a pesar de ser un acto claramente de naturaleza pública. Ciertamente el Tribunal Electoral debe examinar el Estatuto o las reformas al Estatuto que cada partido presente, pero ese examen es indudablemente insuficiente. En la práctica, por lo tanto, nos encontramos con una falta de garantías a la democracia interna de los partidos políticos a través del control de constitucionalidad de las resoluciones que aprueban los Estatutos.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

a) Partido Revolucionario Democrático (PRD)

El Partido Revolucionario Democrático (PRD), fue reconocido mediante Resolución No. 590 de 3 de octubre de 1979. Su primer Presidente fue Gerardo González, y su primer Secretario General Ascanio Villalaz (q.e.p.d.). Ha estado en el poder desde su creación entre 1979-1989 como parte de la institucionalización política del régimen militar (1968-1989), y luego entre 1994-1999 como resultado de su victoria en elecciones democráticas. Miembro pleno de la Internacional Socialista. En la actualidad su presidente es Hugo H. Guiraud, y su Secretario General es Martín Torrijos Espino.

Estructura organizativa y mecanismos de toma de decisiones

La representación legal del Partido será ejercida por su Secretario General, lo que lo convierte en la cabeza de la organización permanente del Partido. Sobresale el hecho, sin embargo, de que este podrá delegarla en otro integrante del Comité Ejecutivo Nacional o en el Secretario Nacional a quien corresponda el caso, cuando así lo considere conveniente, lo que no se relaciona adecuadamente con una jerarquía de relevos formal, sino con una gran flexibilidad en el ejercicio de las facultades de Secretario General.

En el Estatuto del PRD[9] se señalan una variedad de organismos directivos (artículos 6, 7 y 8), en concreto los siguientes:

1. Organismos directivos nacionales del Partido:

a. El Congreso Nacional;
b. El Directorio Nacional; y,
c. El Comité Ejecutivo Nacional

2. Organismos nacionales del Partido:

a. El Tribunal de Honor y Disciplina;
b. El Consejo Directivo Nacional;

9 Estatutos reformados en el Congreso Nacional Extraordinario del 16 de junio de 1995; y en el VI Congreso Nacional Ordinario del 8 de agosto de 1999.Incluidas reformas realizadas en el Congreso Nacional celebrado el 19 de agosto de 2001. Incluidas las reformas realizadas en el VII Congreso Nacional Ordinario celebrado el 18 de agosto de 2002. (artículo 67 y 135). Tiene 214 artÌculos.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

c. Las Bancadas del Partido[10]
d. Los Frentes Sectoriales.

3. Órganos del Partido de Área de Organización y Distrito:

a. La Asamblea de Área de Organización y su Directiva;
b. La Asamblea de Distrito y su Directiva;
c. La Asamblea de Corregimiento y su Directiva; y,
d. La Directiva de Estructura de Trabajo Comunitario.

Según el Artículo 35 del Estatuto del PRD, hay un Consejo Directivo Nacional (CDN), el cual estará formado por los miembros del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y el Presidente de cada una de las áreas de organización del Partido.

Las áreas de organización representadas en el CDN son áreas en sentido territorial, que se corresponden fundamentalmente con las divisiones políticas principales del Estado, que son las provincias y comarcas. Sin embargo, en atención a la magnitud de la organización partidaria en zonas muy pobladas que corresponden políticamente a divisiones por debajo de la provincia, y a la necesidad de englobar bajo una misma denominación a zonas diferentes, se adoptó el concepto de área de organización[11].

Los Frentes Sectoriales, según el Artículo 70 del Estatuto, son dirigidos y coordinados por la Coordinadora Nacional de los frentes sectoriales, integrada por un Coordinador designado por el CEN, y los secretarios de cada Frente. La Coordinadora Nacional "controlará, fiscalizará y armonizará la línea de acción del Partido en los frentes sectoriales de conformidad con el Reglamento Interno que aprueben las directivas de los mismos".

Como puede observarse el CDN reúne la estructura "ejecutiva" del Partido y a la dirigencia "territorial" al máximo nivel de decisión.

10 Legislativa, de diputados del Parlamento Centroamericano, de representantes de Corregimiento y concejales, de alcaldes y de los Constituyentes de 1972.

11 Área de organización de la provincia de Bocas del Toro, de la provincia de Coclé, de la provincia de Colón, de la provincia de Chiriquí, de la provincia de Darién, de la provincia de Herrera, de la provincia de Los Santos, del Circuito 8-1, de los Circuitos 8-2 y 8-3, del Circuito 8-4, del Circuito 8-5, del Circuito 8-6, del Circuito 8–7, del Circuito 8–8, del Circuito 8–9, del Circuito 8-10, de la provincia de Veraguas, de la Comarca Kuna Yala, de la Comarca Ngobe Bugle, y de la Comarca Emberá Wounaan.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

El CDN, en consecuencia, tiene un gran número de responsabilidades, entre las que debe destacarse la aprobación de los reglamentos internos del Partido[12]. Esa centralidad reguladora del CDN está destinada a racionalizar el proceso normativo interno, pero no cabe duda que socava la autonomía de algunos entes que por su naturaleza deberían tener capacidad para auto-normarse.

Sedes y personal adscrito al Partido[13]

El Partido tiene 22 oficinas abiertas permanentemente a lo largo del país, que se corresponden, con algunas diferencias, con las áreas de organización indicadas, más la sede nacional del Partido. En su anteproyecto de presupuesto para la ejecución de la subvención estatal previó USD 59,856 en concepto de alquileres de oficina, para el período comprendido entre el julio de 2003 y junio de 2004[14].

En las áreas de organización trabajan 46 personas, mientras que en la sede central laboran 22 personas, y hay 7 personas contratadas bajo la modalidad de servicios profesionales. En su anteproyecto de presupuesto para la ejecución de la subvención estatal previó USD 313,492.29 en concepto de salarios y honorarios profesionales para el período comprendido entre julio de 2003 y junio de 2004[15].

Procesos de elección

Los procesos de elección de directivos y de candidatos están regulados en el Estatuto del PRD, y en los respectivos reglamentos de elecciones.

El Artículo 173 del Estatuto del PRD exige que las elecciones internas deben ceñirse a una serie de principios, que incluyen la equidad e igualdad de oportunidades, probidad, lealtad, y solidaridad.

12 Reglamento de elección para escoger a los miembros del Congreso Nacional, del Directorio Nacional, del Comité Ejecutivo Nacional, de los Frentes Sectoriales, las Directivas de Corregimiento, de Distrito y de Área de Organización; Reglamento de postulaciones para los candidatos a los puestos de elección popular; Reglamento del Congreso Nacional; Reglamento del Directorio Nacional; Reglamento del Consejo Directivo Nacional; Reglamento del Tribunal de Honor y Disciplina; Reglamento de los Congresos de Áreas de Organización; Reglamento para elegir las diferentes bancadas del Partido; Reglamento de los Frentes Sectoriales; Reglamento del Defensor de Oficio; Acuerdo Nacional de Financiamiento del Partido; y, cualquier otro que sea necesario.

13 La información correspondiente a este apartado se obtuvo de la página de transparencia de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, con base en datos suministrados por el propio Partido Revolucionario Democrático.

14 Boletín del Tribunal Electoral, No. 1,754 de 21 de noviembre de 2003, p. 2.

15 Ibídem.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Así, sería necesario para una justa participación, *"...que el manejo de los recursos e información esté igualmente accesible a todos los candidatos que participen en los procesos electorales", que todos los participantes dentro de las elecciones se actuarán con "lealtad y probidad recíproca" y mantendrán "una actitud de solidaridad, antes, durante y después del proceso de elecciones".*

La elección de candidatos a puestos de elección popular (primarias)

El detalle de las reglas aplicables se encuentra establecido en el Reglamento de Postulación para Puestos de Elección Popular aprobado por el Directorio Nacional del Partido.

Según el Artículo 203 del Estatuto, cuando por cualquier circunstancia no se pudiese efectuar la consulta o se produzca vacancia absoluta en una candidatura, con la excepción de la elección del candidato a Presidente de la República y los diputados al PARLACEN, las Directivas de Corregimiento que componen la respectiva circunscripción, se convocarán para elegir el o los candidatos al cargo de elección correspondiente.

El Artículo 206 del Estatuto del PRD recoge un principio que recientemente fue incorporado parcialmente al Código Electoral, que señala que todos los miembros del Partido que participen en las elecciones primarias y no resultaren electos como candidatos, no podrán ser candidatizados a ningún puesto de elección, por ningún otro partido político o por libre postulación, en el mismo proceso electoral de que se trate. El Código Electoral no contempla ni la prohibición a participar en las elecciones como candidatos por libre postulación, ni la obligación de apoyar a los candidatos que resulten victoriosos (obligación que el Estatuto del Partido señala para los candidatos derrotados en las elecciones primarias).

Según el Estatuto, habrá una Comisión Nacional de Elecciones Primarias, nombrada por el Comité Ejecutivo Nacional y ratificada por el Consejo Directivo Nacional. Sus responsabilidades son las de elaborar y presentar a la consideración del pleno del Consejo Directivo Nacional, por conducto del Comité Ejecutivo Nacional, el Plan Nacional de Elecciones Primarias, aplicarlo y desarrollarlo, una vez sea aprobado por dicho organismo. Le son aplicables igualmente incompatibilidades similares a las establecidas para la Comisión Nacional de Elecciones, pero a su diferencia, formarán parte de ella, con derecho a voz, los Secretarios Nacionales de Organización, de Movilización Electoral y Asuntos Legales.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

La Comisión Nacional de Elecciones, según el Artículo 182 del Estatuto del PRD, designará los miembros de la Junta Nacional de Escrutinio, los que deberán ser ratificados por el Consejo Directivo Nacional.

Sistema de elección de candidatos a puestos de elección popular

Todas las elecciones se efectuarán por el sistema de primarias entre los miembros inscritos en el Partido que residan en la circunscripción que corresponda con el cargo al que se propone candidato. A diferencia del proceso de selección de candidatos a las elecciones de 1999, que se realizó simultáneamente para el candidato a la Presidencia de la República como para todos los restantes cargos de elección popular, el proceso de selección de candidatos para las elecciones de 2004 se hizo separando la interna para Presidente de las restantes.

Así, en las últimas elecciones primarias para elegir al candidato del PRD a la Presidencia de la República, realizadas el 30 de marzo de 2003, participaron los candidatos siguientes: Martín Torrijos, Francisco Sánchez Cárdenas, Mitchell Doens y Carlos Lemm, y votó el 38.6% de los miembros inscritos en el Partido.

La Junta Nacional de Escrutinio del PRD expidió su Reglamento Interno para la organización del escrutinio del 30 de marzo, mediante Resolución No. 1 de 27 de febrero de 2003[16]. En dicho Reglamento se hace constar que el trabajo escrutador de la Junta Nacional de Escrutinio se hace sobre la base de 41 actas circuitales de escrutinio, que deberán ser remitidas desde las distintas regiones del país, adjuntando las actas de mesa en las que se respaldan los resultados.

Por su parte, el CDN aprobó mediante Resolución No. 47 de 20 de febrero de 2003 el Reglamento de Elecciones Primarias para los cargos de Legislador, Alcalde, Representante de Corregimiento y Concejal[17]. Esas elecciones fueron convocadas para el 20 de junio de 2003.

Las únicas y expresas excepciones a la realización de elecciones internas están contenidas en los artículos 184 y 185 del Estatuto del PRD.

16 Publicada en el Boletín del Tribunal Electoral No. 1619 de 17 de marzo de 2003.
17 Publicada en el Boletín Electoral No. 1613 de 10 de marzo de 2003.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

La primera se refiere a la designación de los candidatos a Vicepresidentes de la República, que son dejados a la libre disposición del candidato Presidencial. Esta disposición, indudablemente, ha buscado facilitar el proceso de formación de alianzas electorales.

La segunda consiste en que los candidatos principales y suplentes al cargo de Diputado del Parlamento Centroamericano, serán electos por el Directorio Nacional del Partido.

Perfil de los postulados por el Partido a puestos de elección popular

Los candidatos en las primarias, además de los requisitos específicos del cargo que aspiran a ocupar, deben ser miembros del PRD y cumplir con la disciplina y lealtad hacia los postulados del Partido, y haber participado en las capacitaciones básicas que este brinda.

Del mismo modo, el Estatuto del Partido dispone claramente la necesidad de tener dieciocho meses de inscrito en el Partido, para poder ser postulado a cualquier cargo de elección popular.

Por otro lado, ningún miembro del Partido podrá ser postulado como candidato para más de un cargo de elección popular.

Elección de directivos del Partido

Todos los directivos de los organismos de dirección del PRD, deben ser escogidos en elecciones, tal y como establece el artículo 177 del Estatuto de dicho Partido.

El Comité Ejecutivo Nacional del PRD es el responsable de nombrar una Comisión Nacional de Elecciones, que será ratificada por el Consejo Directivo Nacional.

La Comisión Nacional de Elecciones hará las veces de Tribunal Electoral del Partido, para las elecciones de delegados y demás directivos del mismo y será responsable de los reglamentos y de la organización de las elecciones.

Se debe destacar que el Estatuto establece la incompatibilidad para integrar la Comisión Nacional de Elecciones, a los que tengan parentesco con los candidatos a puestos de elección.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

La Comisión Nacional de Elecciones, además de designar en cada área de organización (división territorial de organización del Partido) su respectiva Comisión, tendrá la responsabilidad de preparar, aplicar y desarrollar el Plan Nacional de Elecciones.

Sin embargo, la Comisión Nacional de Elecciones no es totalmente autónoma en su labor de reglar las elecciones, dado que, por ejemplo, debe proponer por conducto del Comité Ejecutivo Nacional, el reglamento de las elecciones de directivos, para su aprobación por el Consejo Directivo Nacional del PRD.

Perfil de los directivos del Partido

Se establece que los candidatos a directivos del Partido, además de los requisitos específicos de cada cargo, deben ser miembros del PRD y cumplir con la disciplina y lealtad hacia los postulados del Partido, así como haber participado en las capacitaciones básicas que este brinda.

Para optar por un cargo directivo dentro del Partido, también existe el requisito de tener al menos dieciocho meses de militancia[18], salvo determinados casos, para los cuales se exigen requisitos adicionales.

A este respecto, y como ejemplo, para aspirar a ser miembro del Tribunal de Honor y Disciplina, al igual que para ser Fiscal de Honor, se debe tener al menos cinco años de militancia partidaria.

Excepcionalmente, algunos miembros del Partido, por el cargo que ocupan, no pueden en ninguna circunstancia ser postulados a cargos directivos ni a puestos de elección popular. Tal es el caso de los miembros del Tribunal de Honor y Disciplina, al igual que el Fiscal de Honor.

Perfil de militantes y simpatizantes

Según el Artículo 168 del Estatuto del PRD, son miembros del Partido todos los ciudadanos panameños *"que han formalizado legalmente su inscripción, acatan los postulados de su Declaración de Principios y su Programa, y cumplen las normas y deberes que disponen los presentes Estatutos y los reglamentos del Partido"*.

18 Uso aquí militancia como el período desde la inscripción formal en el Partido.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Los simpatizantes del PRD son contemplados a todo lo largo del Estatuto de dicho Partido, colocándose incluso como responsabilidad de los directivos, según nivel de responsabilidad, la obligación de reunir a miembros y simpatizantes en los esfuerzos comunes del Partido. Se garantiza su participación en las actividades, por ejemplo, de los frentes sectoriales, pero sin gozar del derecho a elegir y ser elegidos en las elecciones internas de los frentes.

De las entrevistas realizadas se deduce una comprensión del perfil del militante del Partido como perteneciente a las capas medias de la sociedad, predominantemente trabajadores asalariados, con una escolaridad superior al tercer año de secundaria (o enseñanza básica general completa), con un ligero predominio de lo urbano sobre lo rural.

Dinámica partidaria en momentos interelectorales

La maquinaria se activa por eventos: renovación de la declaración de principios, aprobación de nuevos Estatutos. En el último proceso de revisión de normas y declaración de principios del PRD se crearon comisiones abiertas, la faceta que fue más democrática del PRD que recuerdan algunos activistas de prolongada militancia.

En los períodos entre elecciones es el Directorio Nacional el que traza las líneas de la política partidaria. En caso de una emergencia nacional en que sea imposible reunir al Directorio Nacional, el Consejo Directivo Nacional podrá trazar lineamientos políticos estratégicos y tomar las decisiones correspondientes a la coyuntura que se presente. Si la situación de urgencia impide reunir al Consejo Directivo Nacional, el Comité Ejecutivo Nacional podrá asumir temporalmente esta atribución.

Según el Artículo 196 del Estatuto, cada Secretaría Nacional deberá constituir su respectiva Comisión de Trabajo, con el fin de colaborar en la realización de las tareas propias de cada Secretaría y de elaborar proyectos y estudios sobre las materias propias de su área. Como ejemplos de actividad interelectoral reciente coordinada desde las secretarías, aparecen las actividades centralizadas de promoción de la inscripción al Partido, y las actividades de formación.

La Secretaría Nacional de Organización, por su parte, debe coordinar la estructura de trabajo comunitario, basada en los comités de trabajo comunitario. Las estructuras de trabajo comunitario se constituirán en las diferentes áreas de organización con la participación de los miembros y simpatizantes.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Según el Artículo 167 del Estatuto, la Estructura de Trabajo Comunitario tendrá entre sus atribuciones las de *"promover la participación y organización comunitaria mediante el establecimiento de comunidades líderes que propongan incrementar el bienestar y calidad de vida de todos sus miembros"*; la de *"identificar en cada comunidad los recursos y las potencialidades capaces de generar un desarrollo humano, incluyente, participativo, integral y sostenible"*; y la de *"organizar al Partido en la respectiva instancia comunitaria, para hacerle frente a las distintas contiendas comunitarias y electorales"*. Se trata de un nivel de organización subordinado a las directivas partidarias de Corregimiento, con las que deben coordinar.

Incentivos de participación política a lo interno de la organización

Estimamos que los mayores incentivos a la participación política a lo interno de la organización, provienen de los derechos que el Estatuto consagra a favor de los miembros del Partido. Estos derechos son, tal y como los recoge el Estatuto, los siguientes:

1. Participar, con voz y voto en las deliberaciones y la toma de decisión de los órganos del Partido a los que pertenezcan;
2. Ocupar, con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley y en los presentes Estatutos, cualquier cargo en los órganos de dirección o de deliberación del Partido;
3. Elegir y ser elegido como candidato del Partido a cargos de elección popular, de conformidad con lo dispuesto en la Ley, en los presentes Estatutos y los reglamentos del Partido;
4. Recibir reconocimiento público de los órganos competentes del Partido por sus méritos en la militancia Torrijista;
5. Portar carné de identificación que lo acredite como miembro del Partido;
6. Participar de los programas de formación y capacitación política que desarrolle el Partido;
7. Gozar de la protección y defensa contra ataques injustos o actos de injusticias por razones de su militancia en el Partido;
8. Presentar iniciativas, programas, proyectos y proposiciones sobre los fines y actividades del Partido dentro de las instancias correspondientes.
9. Los miembros del PRD también tienen derecho a concurrir ante el Defensor de los Derechos de los Militantes.

En este último aspecto, según el Artículo 171 del Estatuto del PRD, el Defensor de los Derechos de los Militantes es la persona *"encargada de auxiliar a la dirección del Partido en la tarea de asegurar el respeto de los derechos de sus militantes, velando por la*

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

observancia del Código de Ética Partidaria del Partido; y de coadyuvar, cuando el Comité Ejecutivo Nacional lo determine, en el mantenimiento del orden jurídico que rige el Partido". Entre sus atribuciones se encuentra la de utilizar los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje, para buscar solución a los conflictos que pudieran surgir entre los militantes. Según el Estatuto, los laudos que emita para resolver los arbitrajes de las controversias que se le presenten, tienen carácter vinculante. También le correspondería promover el disfrute de todos los derechos de los militantes y proponer el proyecto de Código de Ética Partidaria al CDN, para su aprobación o rechazo.

Procesos de formación y capacitación de integrantes

Según el Artículo 51 del Estatuto son atribuciones de la Secretaría Nacional de Formación y Documentación, entre otras, las de *"planear, instrumentar y coordinar la educación política de los miembros del Partido, ya sea directamente o a través de los organismos territoriales o frentes sectoriales, utilizando diversas modalidades de eventos, publicaciones, seminarios y cursos"*; la de *"organizar y garantizar el funcionamiento del Centro o Escuela de Capacitación Política del Partido, a través de distintas modalidades de docencia política; la de "editar publicaciones de apoyo a la capacitación y docencia políticas, para la difusión de la doctrina del Partido y organizar su más adecuada circulación y aprovechamiento."* Sin embargo, de las entrevistas realizadas se deduce que no ha sido una labor prioritaria del Partido la de impulsar la *"Escuela de Capacitación Política del Partido",* aunque se reconoce que se han ejecutado diversas actividades a lo largo del país, con los recursos que se obtienen de la subvención estatal a los partidos políticos. En ese orden, el PRD, en su anteproyecto de presupuesto para la ejecución de la subvención estatal previó USD. 156,916.12 para capacitación política durante el período comprendido entre julio de 2003 y junio de 2004[19].

Por otro lado se ha afirmado que están terminados los programas y contenidos que los distintos programas de capacitación tendrían si se decide ejecutarlos en el futuro próximo. Igualmente se ha señalado la gestación de un *"Instituto de Liderazgo"*, el cual, sin embargo, tampoco se ha concretado aún.

Por último, y fuera del Partido, se realizan labores de formación política desde la Fundación Friedrich Ebert (socialdemócrata, alemana), que tiene una sede permanente en la ciudad de Panamá. Al menos en una ocasión se ha señalado también la realización de actividades de formación con la Fundación Franz Newman (liberal, alemana).

19 Boletín del Tribunal Electoral, No. 1,754 de 21 de noviembre de 2003, p. 2.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Espacios de reflexión para la construcción conjunta de los proyectos políticos

Entre los espacios de reflexión para la construcción conjunta de los proyectos políticos aparecen los frentes sectoriales, que constituyen pilares fundamentales dentro de la estructura orgánica del PRD[20]. Son órganos de trabajo, en los respectivos sectores sociales y funcionan bajo la coordinación del Comité Ejecutivo Nacional.

Tal y como lo señala el Estatuto del PRD, además de transmitir los postulados del Partido a sectores diversos de la sociedad panameña, los frentes sectoriales están en capacidad de presentar ante el Comité Ejecutivo Nacional los planteamientos de la membresía organizada en los frentes, y recibir del mismo las orientaciones y lineamientos políticos destinados a los diferentes sectores. Cabe destacar que en los frentes participan, aunque sin derecho a elegir y ser elegidos a cargos directivos, además de los miembros del Partido, los simples simpatizantes.

El mecanismo de los frentes sectoriales evolucionó dentro del PRD, desde su original concepción en los momentos en que nacía el Partido, y que la integración de organizaciones sindicales, gremiales, campesinas, al Partido era el modelo, hasta el diseño actual, en el que no se integran propiamente organizaciones sino que los frentes sectoriales integran a los miembros y simpatizantes del Partido de acuerdo con su actividad social, laboral o económica concreta, al grupo erario al que pertenece, o en función de género. Todos los frentes sectoriales tendrán un registro actualizado de sus miembros. En los Frentes Sectoriales de la Juventud y Femenino su registro corresponderá a los inscritos en el Partido, de acuerdo a las constancias del Tribunal Electoral.

Instancias de apelación ante incumplimientos: tribunales de ética, de procesos electorales, de casos de investigación a partidarios denunciados y otros

El Estatuto del PRD contempla el Tribunal de Honor y Disciplina, el cual estará integrado por veinte miembros, elegidos a razón de uno por cada área de organización, entre

20 Frente de la Juventud; Frente Femenino; Frente de Profesionales; Frente de Trabajadores; Frente Educativo; Frente del Transporte; Frente Agropecuario y Frente Empresarial.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

los delegados al Congreso Nacional de las respectivas áreas. Ante el Tribunal de Honor y Disciplina actuará un Fiscal de Honor.

Todos los miembros del Tribunal de Honor y Disciplina y sus Suplentes y el Fiscal de Honor y sus Suplentes, deberán tener un mínimo de cinco años de membresía en el Partido.

El Tribunal de Honor y Disciplina se reunirá por derecho propio una vez por mes y además cuando sea convocado por el Comité Ejecutivo Nacional.

Son atribuciones del Tribunal de Honor y Disciplina, según el Artículo 82 del Estatuto del Partido, las siguientes:

Proponer al CEN las distinciones a las que se hacen merecedores los miembros destacados del Partido. La distinción que expresamente contempla el Estatuto es la medalla "Omar Torrijos Herrera", pero se señala el procedimiento para establecer otros reconocimientos.

En su función típicamente disciplinaria, corresponde al Tribunal de Honor y Disciplina conocer de:

- Las acusaciones presentadas contra miembros del Partido por faltas contra los contenidos de la *"Declaración de Principios, el Programa, los presentes Estatutos o sus reglamentos, así como a los lineamientos políticos trazados por sus organismos, y a los deberes de la membresía"*.

- Las denuncias presentadas contra los miembros del Partido que se desempeñen en altos cargos de la Administración o cargos electos, y que en su calidad de servidores públicos, *"incurran en faltas graves contra la probidad administrativa o política."*

- La solicitud de revocatoria de mandato partidario.

Al conocer de estas acusaciones, denuncias y solicitudes, el Tribunal de Honor de Disciplina podrá expedir las resoluciones correspondientes, que podrán incluir las sanciones siguientes:

- Amonestación verbal;
- Amonestación escrita;
- Rectificación de conducta;

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

- Suspensión del cargo;
- Inhabilitación temporal para ser postulado por el Partido a cargo de elección popular;
- Revocatoria del mandato; y,
- Expulsión del Partido.

Según el Artículo 87 del Estatuto, las causales de expulsión del Partido son las siguientes:

"a. La complicidad política con adversarios del Partido.
b. La colaboración con organismos contrarios al Partido, o en la formación de otros partidos políticos.
c. La calidad de infiltrado de otra organización política o de un organismo perjudicial al Partido.
d. La actuación pública manifiesta contraria a la Declaración de Principios, el Programa, los Estatutos o los intereses fundamentales del Partido, a los lineamientos acordados por el Congreso Nacional, el Directorio Nacional o el Consejo Directivo Nacional.
e. La violación grave o reiterada de los Principios, el Programa, los presentes Estatutos o los reglamentos del Partido.
f. Haber sido condenado, mediante sentencia firme y ejecutoriada, como autor o cómplice, por delitos de peculado, corrupción de servidores públicos, concusión, exacción, delitos contra el patrimonio o contra la fe pública; y cualesquiera otros delitos dolosos.
g. Apoyar a candidatos que adversen al Partido, o aceptar candidaturas de otros partidos.
h. Disponer ilícitamente de bienes públicos o patrimoniales del Partido.
i. La renuncia sin causa justificada a una candidatura ganada en elecciones primarias".

El Tribunal de Honor y Disciplina también podrá participar con derecho a voz en los congresos extraordinarios y en las reuniones del Directorio Nacional.

El Estatuto también establece un Fiscal de Honor, a quien le corresponde iniciar *"de oficio o por denuncia de parte, las investigaciones por las faltas, omisiones y actuaciones de los miembros del Partido"*. En correspondencia con las acusaciones, denuncias o solicitudes de competencia del Tribunal de Honor y Disciplina, arriba descritas, le compete al Fiscal de Honor emitir Vista Fiscal motivada sobre las investigaciones realizadas y remitírsela al Tribunal.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Recursos contra las decisiones en materia disciplinaria

El Tribunal de Honor y Disciplina podrá desestimar las denuncias que reciba, mediante resolución motivada. Contra esta podrá interponerse recurso de reconsideración.

Según el Artículo 92 del Estatuto, otras de las garantías establecidas a favor del denunciado, cuando la denuncia se considere fundada, consisten en que el Fiscal de Honor debe notificarla personalmente al denunciado, a quien además se le recibirá declaración y se le dará oportunidad de presentar sus descargos. Sin embargo, si el denunciado no fuera localizado en los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se le ordena la notificación, se hará por correo recomendado, con la excepción de los casos en que el denunciado sea un legislador u otro servidor público, en cuyo caso se le enviará copia autenticada a su despacho, en la Asamblea Legislativa o en la institución correspondiente.

Otra garantía consiste en la posibilidad de designar abogado defensor, y su designación por el Tribunal de Honor y Disciplina si el denunciante no lo hiciere. Para actuar como defensor es requisito ser miembro legalmente inscrito en el Partido.

Según el Artículo 95 del Estatuto serán rechazadas las pruebas inconducentes o dilatorias, no pudiendo recurrirse la resolución que se dicte en esa materia.

Según el Artículo 101 del Estatuto del PRD, la sentencia del Tribunal de Honor y Disciplina es apelable ante el CDN.

En caso de apelación el CDN dispondrá de diez días hábiles para resolver, confirmando, reformando o revocando la del Tribunal de Honor y Disciplina. Resulta interesante el hecho de que la sentencia de segunda instancia será válida si la firman dos tercios (2/3) o más de los integrantes del CDN, mientras que la decisión del Tribunal de Honor puede tomarse por mayoría de sus integrantes.

Queda abierta la vía de recurrir al Tribunal Electoral, una vez se conozca el pronunciamiento del CDN.

Mecanismos transparentes para la gestión financiera y de los recursos necesarios para su funcionamiento

El Estatuto del PRD contempla un capítulo destinado a regular la materia relativa a su patrimonio, el cual está formado por:

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

a. Cuotas ordinarias y especiales de los miembros,
b. Contribuciones de sus simpatizantes,
c. El producto de las actividades que realice,
d. Bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título,
e. Aportes, donaciones, legados y herencias que acepte y,
f. Subsidios otorgados por el Tribunal Electoral.

El Artículo 188 del Estatuto establece que las cuotas ordinarias serán determinadas con base en una tabla que se regirá de acuerdo con el monto de los recursos de que dispone cada miembro del Partido. Esta tabla será acordada por el Directorio Nacional, a propuesta del Comité Ejecutivo Nacional.

El patrimonio del Partido será administrado por el Secretario General, con el auxilio del Secretario Nacional de Finanzas y Administración. Es importante señalar que el Secretario General tendrá la obligación de presentar un informe anual sobre los estados financieros ante el Consejo Directivo Nacional.

Debería servir también a la transparencia lo previsto en el Artículo 193 del Estatuto, respecto a que de cada una de las reuniones de los órganos del Partido, se levantará un acta, en la cual se harán constar las decisiones adoptadas en la reunión, sobre cada punto específico, y los miembros encargados de garantizar su cumplimiento. Dichas actas serán firmadas por el Presidente y el Secretario, conservando cada uno de los mismos una copia firmada en sus archivos, a disposición de los órganos superiores del Partido. Toda acta deberá ser aprobada por el organismo respectivo en la subsiguiente reunión para su validez definitiva.

El Secretario del organismo partidario respectivo está obligado a expedir copia autenticada de las actas de reuniones, a los miembros del Partido que así lo soliciten.

Como mecanismo novedoso de transparencia aparece la utilización de la página de transparencia de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, donde el PRD exhibe la forma en que es utilizado el subsidio estatal, con señalamiento del personal y sus remuneraciones, así como la lista de sus sedes y los pagos hechos por concepto de alquiler.

Además, toda la información relativa a la ejecución trimestral del financiamiento público directo a los partidos políticos es publicada en el Boletín Electoral, publicación oficial del Tribunal Electoral, entidad que además permite el acceso vía internet de todos los boletines.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Capacidad de incidencia y decisión de actores en el partido: por género, edad y etnicidad

Los Frentes Sectoriales de la Juventud y el Femenino

El Estatuto del PRD establece que formarán parte del Consejo Directivo con derecho a voz y voto los Secretarios Generales de los Frentes Sectoriales de la Juventud y Femenino. Como todos los Frentes Sectoriales, los de la Juventud y Femenino estarán presididos por una Junta Directiva integrada por un Secretario y dos Subsecretarios elegidos en su Congreso, cada treinta meses.

Solo podrán ser directivos de los Frentes Sectoriales, aquellos miembros que tengan un mínimo de dieciocho meses de inscritos a la fecha de su elección, y deberán contar con formación y experiencia.

El Frente Sectorial de la Juventud

En el VII Congreso Nacional Ordinario, se decidió que después de la celebración del II Congreso Nacional del Frente Sectorial de la Juventud, dicho Frente solo estará integrado por miembros de hasta 30 años de edad (en lugar de los 35 años señalados hasta el momento).

Para ser miembro de las Directivas de Corregimiento del Frente Sectorial de la Juventud, se requiere por lo menos seis meses de inscripción en el Partido. Entre las atribuciones del Frente Sectorial de la Juventud se encuentran las de *"Organizar políticamente a los miembros y simpatizantes, menores de 30 años de edad, en los sectores juvenil y estudiantil; reflejar sus requerimientos y aspiraciones de acuerdo con la doctrina y la línea partidaria"*; la de *"estructurar la organización del Partido dentro de los sectores juvenil y estudiantil"* y, *"presentar ante el Comité Ejecutivo Nacional los planteamientos de la membresía juvenil y estudiantil del Partido y recibir del mismo las orientaciones y lineamientos políticos destinados a dichos sectores"*.

El Frente Sectorial Femenino

Según el Artículo 73 del Estatuto del PRD, algunas de las atribuciones del Frente Sectorial Femenino son las de *"organizar políticamente a los miembros y simpatizantes del Partido en el sector femenino de la población"* y *"estructurar la organización del Partido dentro del sector femenino, de forma que la misma pueda gestionar sus propios medios de*

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

acción y movilización; organizar su educación política y su participación activa en el debate político nacional, de acuerdo con los lineamientos del Partido y garantizar la representación de la membresía femenina organizada ante los organismos directivos del Partido en la elaboración y ejecución de sus decisiones políticas." El PRD fue presidido por una mujer en el pasado reciente: la actual legisladora Balbina Herrera fue elegida Presidenta del Partido en 1999. También fue Presidenta de la Asamblea Legislativa durante el período anual de sesiones 1994-1995.

Cuota de género

También contempla un capítulo especial dedicado a la denominada cuota de género. Así, el Artículo 207 del Estatuto señala que en los organismos de dirección deberán postularse mujeres para por lo menos un treinta por ciento (30%) de los cargos. Igualmente se indica que la oferta electoral regulada en los presentes Estatutos, atenderá la representación de hombres y mujeres, de tal forma que ningún grupo de sexo tenga una presencia menor al treinta por ciento (30 %) ni mayor del setenta por ciento (70%). Esta proporción será aplicable a la composición de las candidaturas electorales, como en el conjunto de puestos sobre los que exista previsión de resultar electos. En los circuitos plurinominales, en los que se postulen tres o más candidatos a legislador, necesariamente se postulará, por lo menos, una mujer.

El propio Estatuto examina el lenguaje de género, y resuelve en su preámbulo que *"En los presentes Estatutos, donde se lean las palabras Presidente, Vicepresidente, directivo, delegado, representante, legislador, alcalde, concejal, representante de corregimiento, miembro, observador, simpatizante, ciudadanos, debe entenderse que se refieren a hombres y mujeres"*.

Representación indígena

El Partido tiene en su estructura organizativa una Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas. Se establecen igualmente secretarías de asuntos indígenas en las estructuras territoriales, sean áreas de organización, distritos o corregimientos, cuando en esas circunscripciones "residan permanentemente núcleos significativos de población indígena". Esto sin perjuicio de que determinadas estructuras territoriales se establecen sobre circunscripciones que por sí mismas son expresivas de las identidades indígenas, tales como comarcas, distritos comarcales y corregimientos.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

b) Partido Arnulfista (PA)

El Partido Arnulfista es la última de las organizaciones partidarias que ha representado el legado político de Arnulfo Arias Madrid, quien fuera Presidente de la República y derrocado en tres ocasiones distintas. Las anteriores denominaciones partidarias fueron Partido Nacional Revolucionario (1936), Partido Revolucionario Auténtico (1948), Partido Panameñista (1952), Partido Panameñista Auténtico (1984) y Partido Arnulfista (1991)[21]. Desde la relegalización de los partidos políticos como parte de un período de liberalización del régimen militar, Arnulfo Arias restablece el "Partido Panameñista", y luego el "Partido Panameñista Auténtico", con el que concurrió a las urnas en las elecciones de 1984, a la cabeza de las fuerzas de oposición. Tras el fraude electoral de ese año, y la muerte de Arnulfo Arias en 1988, se vuelve a perder la inscripción formal del Partido y se concurre a las elecciones de 1989 bajo las banderas de los partidos aliados. La victoria de Guillermo Endara a la cabeza de la nómina opositora solo pudo adquirir efectividad tras la invasión estadounidense del 20 de diciembre de 1989. La organización actual la funda precisamente el Presidente Guillermo Endara Galimany (mandato 1989-1994), y es reconocida mediante Resolución No. 282 de 31 de octubre de 1991. En las elecciones de 1994 postuló a la Presidencia de la República a Mireya Moscoso, ex esposa de Arnulfo Arias Madrid, quien perdió las elecciones por ajustado margen frente a Ernesto Pérez Balladares, del PRD. Sin embargo, el Partido Arnulfista obtuvo una victoria electoral cómoda en las elecciones presidenciales de 1999.

Estructura organizativa y mecanismos de toma de decisiones

Según el artículo 9 del Estatuto del PA[22], la autoridad máxima del Partido Arnulfista reside en su Convención Nacional, que representa a todos sus miembros y de donde emanan todos los poderes de los órganos de gobierno del Partido.

Son órganos de gobierno del Partido Arnulfista, los siguientes:

a. La Convención Nacional.
b. El Directorio Nacional.
c. Dignatarios.

21 Disidencias de la corriente principal del arnulfismo dieron lugar a la usurpación del reconocimiento legal de las denominaciones "Partido Panameñista" y "Partido Panameñista Autèntico", y a la aparición temporal de otras organizaciones, como el "Partido Panameñista Revolucionario" o el "Partido Panameñista Doctrinario".

22 Estatuto según la reforma integral de 12 de enero de 2003. Tiene 83 artículos.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

d. Los Directorios Provinciales.
e. Los Directorios Distritales
f. Los Directorios de Corregimientos.

Sedes y personal adscrito al Partido

El Partido Arnulfista presentó previsiones de gasto en alquileres para locales y oficinas del Partido por la suma de USD. 35,600 en el anteproyecto de presupuesto anual relativo al uso del subsidio estatal correspondiente al período entre julio de 2003 y junio de 2004[23]. Igualmente contempló previsiones respecto de salarios y honorarios profesionales por el orden de USD 218,700 para el mismo período.

Procesos de elección

Según el artículo 18 del Estatuto, corresponde a la Convención Nacional del Partido elegir a los miembros del Directorio Nacional y los miembros de la Junta Directiva del PA, así como elegir a los candidatos del Partido para su postulación a Presidente y Vicepresidentes de la República.

Si bien para el torneo electoral de 1999, y por mandato legal, el Partido Arnulfista realizó una elección de su candidata presidencial por el sistema de primarias[24], la reforma electoral de 2002 habilitó nuevamente a los partidos políticos a designar a sus candidatos en la forma que establecieran. Así, el Partido Arnulfista optó por la fórmula de la designación mediante Convención, misma que fue convocada para el 22 de junio de 2003. El Reglamento de la Convención fue aprobado mediante Resolución No. 3-2003 de 14 de mayo de 2003, expedida por el Directorio Nacional del Partido[25].

23 Boletín del Tribunal Electoral, No. 1,754 de 21 de noviembre de 2003, p. 14.
24 En aquellas elecciones primarias se enfrentaron Mireya Moscoso y Alberto Vallarino, resultando ganadora Mireya Moscoso.
25 Puede consultarse en el Boletín Electoral No. 1653 de 28 de mayo de 2003.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

En la Convención del 22 de junio de 2003 compitieron por el favor de los delegados 551 convencionales acreditados; José Miguel Alemán, Marco Ameglio, y Víctor Juliao.

Candidato	Votos
José Miguel Alemán	395
Marco Ameglio	113
Víctor Julia	39
Votos nulos y en blanco	4

De esta forma José Miguel Alemán fue postulado para las elecciones generales de 2004, como candidato presidencial del Partido Arnulfista.

Comité de elecciones

El Comité Nacional de Elecciones estará conformado por cinco miembros principales nombrados por el Directorio Nacional, por los periodos electorales que este órgano disponga. El Directorio Nacional reglamenta igualmente las funciones y actividades del Comité Nacional de Elecciones.

Perfil de militantes y simpatizantes

El perfil de los militantes y simpatizantes arnulfistas se aprecia concentrado en los estratos medios y bajos de la población, con incidencias mayores entre los sectores rurales del interior de la República.

Dinámica partidaria en momentos interelectorales

La dinámica interelectoral del PA parece estar dirigida de ordinario, como la de la generalidad de los partidos políticos panameños, a tareas de inscripción de adherentes. Sin embargo, el pasado reciente del Partido ha estado marcado por conflictos en los que es un factor relevante de la política interna del Partido la agregación de adherentes tradicionalmente no-arnulfistas en momentos pre-electorales internos, con lo cual la incorporación de nuevos miembros (simpatizantes de candidaturas alternativas) ha sido valorada como un riesgo a la continuidad de las dirigencias, y por lo tanto, ha pesado en contra de *"abrir los libros de inscripción"*. Por otro lado, en los últimos años el PA ha estado

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

en el ejercicio del poder, con lo que la dinámica gubernamental (giras de trabajo, inauguración de obras, reuniones del Consejo de Gabinete fuera de la capital) reemplaza en una parte sustantiva una dinámica autónoma de actividades exclusivamente partidarias.

Incentivos de participación política a lo interno de la organización

Para ser elegidos y postulados como candidatos a cargos de elección popular, los miembros del PA deben estar inscritos seis meses antes de realizarse el proceso electoral interno de postulación. Curiosamente, se estipula expresamente el otorgamiento de excepciones a esta regla, por parte del Directorio Nacional, y mediante mayoría absoluta.
Son derechos de los miembros del Partido Arnulfista el pertenecer a los órganos de gobierno del PA, ser nombrados para el desempeño de los cargos honoríficos o remunerados del Partido, y ser elegidos y postulados como candidatos a cargos de elección popular.

Procesos de formación y capacitación de sus integrantes

El Estatuto consagra una filosofía de la capacitación que se apoya en dos pilares; por una parte la enseñanza de la doctrina "panameñista" en los hogares, y a través de la Escuela del Panameñismo, que se define como el ente supremo de capacitación y educación política del Partido Arnulfista.

El Director de la Escuela del Panameñismo será designado por el Directorio Nacional, y debe tener los siguientes requisitos:

- Ser mayor de 30 años.
- Tener más de diez años de militancia política ininterrumpida dentro del Partido.
- Ser miembro activo del Partido Arnulfista.

El Partido Arnulfista, en su anteproyecto de presupuesto para la ejecución de la subvención estatal, previó USD 143.007.13 para capacitación política durante el período comprendido entre julio de 2003 y junio de 2004[26].

26 Boletín del Tribunal Electoral, No. 1,754 de 21 de noviembre de 2003, p. 14.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Mecanismos transparentes para la gestión financiera y de los recursos necesarios para su funcionamiento

El Estatuto del PA consagra la instancia denominada "Tesorería General". El Tesorero General tiene entre sus responsabilidades:

a) Preparar anualmente los presupuestos de ingresos y gastos del Partido y presentarlos al Directorio Nacional para su discusión y aprobación.
b) Tener al día el estado financiero del Partido Arnulfista y presentar un balance semestral al Directorio Nacional.
c) Firmar junto con el Presidente(a) del Partido, todo gasto o erogación que se deba efectuar con fondos necesarios para la operación del Partido.
d) Planificar y llevar a cabo las actividades tendientes a la obtención de los fondos necesarios para la operación del Partido.
e) Llevar un control sobre cualquier actividad y recolección de fondos que previa autorización, lleven a cabo los demás organismos del Partido.

Ciertamente, hasta el momento el Partido Arnulfista no ha colocado su información relativa a la ejecución del financiamiento público en la página web de la Defensoría del Pueblo, como han hecho por ejemplo el PRD o el PP. Sin embargo, no debe olvidarse que la información relativa a la ejecución trimestral del financiamiento público directo a los partidos políticos es publicada en el Boletín Electoral, publicación oficial del Tribunal Electoral, entidad que además permite el acceso vía internet de todos los boletines.

Capacidad de incidencia y decisión de actores en el Partido: por género, edad y etnicidad

El Artículo 70 del Estatuto del PA señala que se respetará la igualdad de la mujer dentro de la organización política y los puestos elegibles. Se destinará un 30% de la financiación del Estado para promover la formación y la participación política de la mujer, en cumplimiento a lo que establece la Ley 22 de 14 de julio de 1997.

La participación de la mujer dentro de la agrupación política se cumplirá mediante el siguiente mecanismo: la realización de foros, seminarios, congresos y cualquiera otra actividad de cualquier naturaleza que resulte idónea al propósito adecuado.

Del mismo modo, el Artículo 71 del Estatuto del PA señala que el Partido se compromete a garantizar el mínimo que establece la Ley Electoral para la participación de

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

la mujer en los cargos de elección interna del Partido. El compromiso se extiende, según este Artículo, a garantizar una cuota importante de participación de las mujeres en los cargos de gobierno, tales como ministras,viceministras, directoras de entidades autónomas, semi-autónomas y demás entidades gubernamentales, durante los períodos en que asuma dicha jefatura.

Instancias de apelación ante incumplimientos: tribunales de ética, de procesos electorales, de casos de investigación a partidarios denunciados y otros

El PA establece en su Estatuto la figura de un Fiscal, al que le corresponde, según el Artículo 56, velar porque todas las actividades y actuaciones del Partido se lleven a cabo en estricto cumplimiento del Estatuto, reglamentos y leyes del país. El Fiscal instruirá los expedientes disciplinarios, los cuales remitirá al Tribunal de Honor y Disciplina del Partido con una opinión, ya sea absolviendo de responsabilidad o pidiendo que se sancione al miembro del Partido que haya cometido una infracción disciplinaria.

El Tribunal de Honor y Disciplina no aparece como una instancia permanente, sino que, según el Artículo 59 del Estatuto, el Directorio Nacional del Partido lo nombrará, a petición del Fiscal o cuando así lo estime conveniente, para conocer y resolver los casos de infracción a los Estatutos o actos de indisciplina de copartidarios miembros de los directorios nacionales, provinciales, legisladores de la República, diputados del Parlamento Centroamericano, miembros de la Junta Consultiva y del Comité Nacional de Elecciones.

Así, hay una distinción jerárquica respecto al tratamiento de los infractores, pues los directorios distritales en cada una de sus circunscripciones funcionarán como Tribunal de Honor y Disciplina, para conocer y resolver los casos de sus propios miembros, de los miembros de los directorios de corregimiento y de los inscritos en el Partido en cada Distrito. Esto fue precisamente lo que ocurrió cuando mediante Resolución de 9 de abril de 2003, el Tribunal de Honor y Disciplina del Directorio Distrital de Panamá expulsó del Partido Arnulfista a Guillermo Endara Galimany, quien desistió de ejercitar el recurso de apelación interno[27].

27 Al respecto, Boletín del Tribunal Electoral No. 1646 del 8 de mayo de 2003.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

La forma de designar el Tribunal de Honor y Disciplina será por mayoría absoluta de los miembros del Directorio Nacional, y lo podrán integrar tanto miembros del mismo Directorio Nacional como miembros de la Junta Consultiva, no pudiendo ser menos de once personas, debiendo en todo caso ser un número impar.

El Tribunal de Honor y Disciplina conocerá de los casos disciplinarios tan pronto el Fiscal termine la instrucción del expediente disciplinario y emita su opinión.

Los procesos disciplinarios que conozca el Tribunal de Honor y Disciplina son procesos escritos, y para todos los efectos la sede del Partido Arnulfista es la sede del Tribunal.

Una vez hechas las notificaciones del caso y practicadas las pruebas, el Tribunal de Honor y Disciplina procederá a decidir sobre el caso disciplinario.

Todas las decisiones que se tomen en el Tribunal de Honor y Disciplina que se establecen en este Capítulo, deberán hacerse por votación personal y secreta de los miembros del Tribunal y aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros.

Una sanción típica prevista en el Estatuto del PA es la suspensión por distintos plazos, de los derechos asociados a la membresía en el Partido. Sin embargo, el que traicione los principios, postulados, decisiones y resoluciones de los organismos del Partido y actúe en contra de las decisiones de la mayoría de sus miembros expresada democráticamente en Convención Nacional, provinciales, distritales, de Corregimiento o en elecciones internas o en elecciones primarias, será sancionado con la expulsión del Partido.

Según el Artículo 68 del Estatuto, la sanción será de expulsión y sin derecho a reconsideración en los siguientes casos de traición:

a) Cuando la infracción sea de tal gravedad que afecte la unidad e integridad del Partido Arnulfista y menoscabe su caudal electoral o político.
b) Cuando el infractor traicione actuando en contra de una decisión de la Convención Nacional o en contra de los resultados de elecciones primarias.
c) Cuando el infractor sea miembro de la bancada legislativa o Diputado del Parlamento Centroamericano.

Es llamativo, por supuesto, que se establezca la imposibilidad de solicitar reconsideración, pero más aún que, según el Artículo 69, los que hayan sido expulsados solo

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

podrán volver a inscribirse en el Partido si presentaran ante el Registrador Electoral la autorización escrita del Presidente del Partido o del Directorio Nacional.

Otro caso de expulsión se dio cuando mediante Resolución No. 10 de 30 de diciembre de 1998, el Directorio Nacional del Partido Arnulfista, en sesión extraordinaria, procedió a expulsar a once miembros del Partido[28].

c) Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA)

El Movimiento Liberal Republicano Nacionalista, fue reconocido como partido político mediante Resolución No. 648 de 12 de Agosto de 1982. Surgió de la fusión de varios grupos activos con anterioridad al golpe de Estado de 1968 (Partido Republicano, Tercer Partido Nacionalista, Partido Acción Democrática y grupos disidentes del Partido Liberal). Participó en las alianzas de oposición al régimen militar en 1984 y 1989, apoyando a los candidatos presidenciales arnulfistas. En la elección de 1989 había logrado por primera vez incorporar un candidato del Partido en la nómina presidencial, Guillermo Ford, quien resultó elegido Segundo Vicepresidente. El MOLIRENA gobernó conjuntamente con los arnulfistas entre el 20 de diciembre de 1989 y 1994. En las elecciones de ese año el MOLIRENA propuso un candidato presidencial propio (Rubén Darío Carles), estrategia que resultó fallida al alcanzar tan solo un cuarto lugar. En 1999 volvió a integrar alianza con los arnulfistas, esta vez proponiendo como candidato a la Primera Vicepresidencia a Arturo Vallarino. La victoria electoral se obtuvo además aportando un significativo caudal de votos a la nómina que presidía Mireya Moscoso. Desde 1999 el MOLIRENA ha participado en el Gobierno Nacional presidido por Moscoso, y ha reiterado su alianza electoral con el Partido Arnulfista para las elecciones de 2004, integrándose a la nómina presidencial en calidad de Primer Vicepresidente, el actual Presidente del MOLIRENA, Jesús Lisímaco Rosas Abrego.

Estructura organizativa y mecanismos de toma de decisiones

Según el Artículo 35 de los Estatutos del MOLIRENA[29], la Convención Nacional constituye la máxima autoridad del Partido. La dirección y administración del MOLIRENA se realiza y ejerce por medio de los órganos siguientes señalados en su Estatuto:

a) La Convención Nacional;
b) El Directorio Nacional;

28 Boletín del Tribunal Electoral No. 1384, de 20 de julio de 1999 (segunda y última publicación).
29 Estatuto actualizado al 2003, tras la última convención del 6 de octubre de 2002, en la que se modificó..

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

c) La Comisión Política;
d) El Comité Ejecutivo Nacional;
e) La Junta Directiva del Partido;
f) El Tribunal de Honor;
g) Las Convenciones Provinciales y Comarcales;
h) Los Directorios Provinciales y Comarcales y sus juntas directivas;
i) Las Convenciones de Circuitos Electorales;
j) Los Directorios de Circuitos Electorales y sus juntas directivas;
k) Las Convenciones Distritales;
l) Los Directorios Distritales y sus juntas directivas;
m) Las Convenciones Comunales o de Corregimientos;
n) Los Directorios comunales o de corregimientos y sus juntas directivas; y
o) Las juntas directivas de las organizaciones de base.

La estructura territorial del MOLIRENA se edifica sobre las "organizaciones de base". En cada corregimiento podrán funcionar las organizaciones de base que autorice el Directorio Distrital, con jurisdicción en el corregimiento donde han de funcionar, lo que supone la posibilidad de que exista más de una de estas instancias en cada corregimiento. Las organizaciones de base tendrán una junta directiva, que durará un año. Esas juntas directivas tienen la obligación de informar a los órganos superiores del Partido de los hechos de interés ocurridos en su circunscripción, al igual que de la opinión de sus miembros.

Una particularidad del MOLIRENA es que establece estatutariamente que podrán formarse asociaciones filiales del Partido en todo el territorio de la República. Una asociación filial es "toda agrupación de jóvenes, obreros, campesinos, maestros profesionales, empresarios y demás personas con intereses comunes, constituida dentro del Partido para el estudio, mejoramiento protección y defensa de sus intereses políticos, sociales y económicos, al igual que los del Partido". Se trataría por tanto de una forma de brindar expresión tanto a la diversidad de intereses sectoriales como a los liderazgos individuales.

Procesos de elección

Tanto el proceso para elegir a la dirigencia del Partido como para postular a los candidatos a cargos de elección popular, se desarrollan en el MOLIRENA a nivel de las convenciones, que son tanto nacional, como provincial o comarcal, distrital, circuital y de corregimiento.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Cuando haya necesidad de designar candidatos a puestos de elección popular, y se dé lugar a coaliciones o alianzas políticas, el MOLIRENA, según su Estatuto, podrá abstenerse de postular a sus miembros en determinadas circunscripciones para postular candidatos ajenos al Partido.

Según el Artículo 13 del Estatuto del MOLIRENA, en las elecciones para escoger los miembros de los órganos del Partido se utilizará el sistema de cuociente electoral de postularse más de una nómina.

Las convenciones

En la circunscripción electoral a cuya convención le corresponda hacer postulaciones, el Partido deberá elegir un directorio.

Según el Artículo 33 del Estatuto del MOLIRENA, corresponde a la Convención Nacional, entre otras funciones, las siguientes:

- Aprobar las alianzas electorales con otros partidos.
- Postular candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, para lo cual se necesita el voto favorable de la mayoría absoluta de los delegados.
- Elegir los dignatarios de la Convención y aprobar su reglamento interno.
- Elegir el Directorio Nacional, la Junta Directiva del Partido, y los miembros de la Junta Política, pudiendo en este último caso determinar su número.
- Fijar la orientación ideológica del Partido y su acción programática.
- Interpretar, reformar y derogar los acuerdos y resoluciones adoptados, aceptando por tanto los principios de la interpretación auténtica y la revocación.
- Expedir y reformar los Estatutos del Partido, la Declaración de Principios, el programa de acción, nombre y símbolo o emblema.

Debe destacarse que la Convención Nacional puede delegar en otros órganos del Partido las funciones mencionadas, requiriendo para ello mayoría absoluta de los delegados.

La Comisión Política determinará el número de delegados que integrarán la Convención Nacional, a partir del señalamiento de la base de representación aplicable al número de miembros del Partido existentes en cada circunscripción. Independientemente de esto, cada distrito tendrá al menos un delegado en la Convención.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

También se establecen convenciones provinciales, comarcales, de circuitos electorales, distritales y comunales o de corregimientos. De manera similar a lo que ocurre a nivel nacional con la Comisión Política, el directorio de la jurisdicción de que se trate debe señalar la base de representación aplicable. Sin embargo, la Comisión Política también podrá determinar que los delegados a la Convención Nacional lo sean también a las convenciones de menor jerarquía, en cuyo caso no será necesario que los directorios establezcan la base de representación para esas convenciones.

Esto se corresponde con lo señalado en el Artículo 23 del Estatuto, que indica que siempre que la Comisión Política así lo determine, *"...a los miembros del Directorio Nacional de los Directores Distritales, Comunales o de Corregimiento o de las Organizaciones de Base se les elegirá con la facultad expresa de participar como delegados a la Convención Nacional, a las Convenciones Provinciales, Comarcales, de Circuitos Electorales, Distritales, Comunales o de Corregimientos que se celebren, como máximo, dentro de los dos y medio años siguientes"*. Así, los integrantes de los directorios provinciales podrán ser los delegados a la Convención Nacional, los de los directorios distritales, podrán ser los delegados a las convenciones provinciales o comarcales; los miembros de los directorios comunales o de corregimientos serán los delegados a las convenciones distritales; y los directores de las organizaciones de base, serían los delegados a las convenciones comunales o de corregimientos.

Los delegados de las convenciones serán elegidos mediante el voto directo, igualitario, personal y libremente emitido por los miembros legalmente inscritos en el Partido y que tengan residencia habitual en la circunscripción que sirve de base para la representación.

La principal tarea de las convenciones de circunscripciones sub-nacionales es la designación de sus dirigentes en el territorio correspondiente y la postulación de candidatos a puestos de elección. Resalta sin embargo, que según el Artículo 36 del Estatuto del MOLIRENA, son las convenciones provinciales y comarcales las que postularán a los candidatos a puestos de elección popular en los circuitos electorales, distritos y corregimientos dentro de su respectiva circunscripción, con lo cual en los niveles más bajos de la estructura solo se pondría en práctica la función relativa a la designación de dirigentes.

La Comisión Política designó mediante Resolución de 2 de febrero de 2002 una Comisión Organizadora de la Elección Nacional de Convencionales y de la Convención Nacional. Esta Comisión expidió la Resolución No. 1 de 3 de abril de 2002, mediante la cual se procedió a aprobar el "Reglamento de Votación, Escrutinio, Proclamación y Entrega de Credenciales a convencionales o delegados a la Sexta Convención Nacional Ordinaria" del

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

MOLIRENA, a efectuarse el 4 de agosto de 2002. Esa Resolución fue luego modificada por la Resolución No. 2 de 7 de mayo de 2002, en un aspecto fundamental para asegurar la participación democrática interna de las distintas candidaturas. Así, se reformó el Artículo 41, señalándose que la postulación de nóminas debía hacerse ante la Comisión Nacional de Elecciones por el representante de la nómina, adjuntando el apoyo, expresado a través de las firmas de 175 de los miembros inscritos en el respectivo distrito, o en su lugar, el 5% de los miembros residenciados en el distrito, cualquiera de las alternativas que resultara en el número menor de miembros.

Posteriormente también se llevó a cabo la VII Convención Nacional ordinaria, el 6 de octubre de 2002, en la que se designó nueva Junta Directiva, Junta Política, Comité Ejecutivo Nacional, Tribunal de Honor, Fiscal de Honor Principal, Suplente y Directorio Nacional del MOLIRENA.

Perfil de militantes y simpatizantes

Las postulaciones a cargos de elección popular entrañan deberes y obligaciones de lealtad y cooperación con el Partido.

Los candidatos a legisladores quedan obligados, asimismo, si son elegidos, a dar oportunidad de actuar a sus suplentes o de percibir los beneficios correspondientes a un mes de asignaciones salariales en cada año, a cada uno de ellos, y los representantes de corregimientos darán a su suplente dos meses de asignaciones salariales en cada año. La aceptación de la postulación conlleva la aceptación de esta obligación.

Dinámica partidaria en momentos interelectorales

Según el Artículo 16 del Estatuto del MOLIRENA, los órganos del Partido se reunirán en sesiones ordinarias en los casos previstos expresamente en el Estatuto.

Los órganos del MOLIRENA serán convocados por el Presidente del respectivo órgano a sesiones extraordinarias, cuando lo considere necesario o cuando lo pidan por escrito, con especificación de su objeto, la mayoría de los miembros de la Comisión Política o del directorio respectivo, en caso de las convenciones, la tercera parte de los miembros del respectivo órgano, o el 10% de los miembros del Partido inscritos en la circunscripción de que se trate.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Según el Artículo 25 del Estatuto, las convenciones del MOLIRENA se reunirán en sesión ordinaria el año en que se cumple la mitad del período del Presidente de la República y dentro de los seis meses anteriores a la apertura de cada proceso electoral. Las convenciones serán convocadas por la comisión política cuando se trate de la Convención Nacional y por los respectivos directorios en los demás casos, por conducto de su Presidente.

Los órganos del Partido y demás cuerpos colegiados del mismo tomarán sus decisiones, por regla general, por el voto favorable de la mayoría de sus miembros presentes, siempre que estos constituyan el quórum, que es la mitad más uno de los miembros. No obstante en las terceras convocatorias las decisiones serán tomadas por el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes.

Incentivos de participación política a lo interno de la organización

Los miembros del Partido pueden elegir y ser elegidos para puestos públicos de elección popular; elegir y ser elegido para cargos dentro del Partido, así como participar en la toma de decisiones del Partido, a través de los órganos correspondientes.

Se garantiza igualmente el derecho a formular dentro de los correspondientes órganos del Partido las críticas que consideren necesarias para la buena marcha del mismo, a ser protegido por el Partido en todo lo concerniente a sus derechos ciudadanos, y a recibir orientación política del Partido y los servicios de carácter socioeconómico que este brinde.

Procesos de formación y capacitación de sus integrantes

En ese orden, el MOLIRENA, en su anteproyecto de presupuesto para la ejecución de la subvención estatal previó USD 54,518.16 para capacitación política durante el período comprendido entre julio de 2003 y junio de 2004[30].

Espacios de reflexión para la construcción conjunta de los proyectos políticos

La estructura sectorial del MOLIRENA se apoya sobre las "Asociaciones Filiales". En su Estatuto se define como *"toda agrupación de jóvenes, obreros, campesinos, maestros profesionales, empresarios y demás personas con intereses comunes, constituida dentro del*

30 Boletín del Tribunal Electoral, No. 1,754 de 21 de noviembre de 2003, p.4.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Partido para el estudio, mejoramiento protección y defensa de sus intereses políticos, sociales y económicos, al igual que los del Partido". Según el Artículo 72 del Estatuto, las asociaciones filiales pueden formarse por miembros inscritos del Partido y/o por personas ajenas al mismo, pero que profesen los principios y la doctrina liberal, republicana y nacionalista, y convengan en contribuir a su difusión y conocimiento. Cualquier grupo de ciudadanos, con no menos de 50 miembros, podrá iniciar la formación de una asociación filial. Una asociación filial puede tener su propia declaración de principios, que no puede contradecir la del MOLIRENA, y su propio Estatuto, si bien este debe ser aprobado por la Junta Directiva del Partido, la cual también otorga el reconocimiento de la existencia formal de la Asociación.

Las asociaciones filiales podrán *"...crear capítulos provinciales, comarcales, de circuitos electorales, distritales y comunales, efectuar reuniones y asambleas a todos los niveles; organizarse administrativamente y ejecutar programas de acción política, siempre que no afecten ni vulneren la política trazada por la Convención Nacional y por la Comisión Política"*. Igualmente podrán realizar actividades tendientes a recaudar fondos, debidamente autorizadas. La medida parece buscar la debida coordinación con la estructura formal del MOLIRENA, para evitar colisiones organizativas innecesarias.

El Estatuto también asegura espacio formal para la participación de las asociaciones filiales, señalando que toda aquella que inscriba un número no menor de 50 miembros en cada una de por lo menos cinco provincias podrá designar un delegado miembro del Partido para que la represente con derecho a voz en las reuniones del Directorio Nacional y de los directorios provinciales, comarcales, de circuitos electorales, distritales y comunales donde dicha asociación filial tenga capítulos. De una forma muy llamativa, aunque el representante de la asociación filial debe ser un miembro del MOLIRENA, puede estar representando simpatizantes.

El Directorio Nacional sin embargo, y como por otro lado resulta comprensible, se reserva el derecho de revocar el reconocimiento de aquellas asociaciones filiales que no cumplan, o dejaren de cumplir, con las disposiciones consignadas en estos Estatutos que le sean aplicables, o que desobedezcan las instrucciones u órdenes impartidas por dicho Directorio.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Mecanismos transparentes para la gestión financiera y de los recursos necesarios para su funcionamiento

El Patrimonio del MOLIRENA procederá de las cuotas de sus miembros, de las donaciones, herencias y legados que reciba, de las contribuciones que correspondan al Estado hacerle, de las actividades que realice para recaudar fondos y de cualquiera otros medios lícitos. Según el Artículo 86 del Estatuto, el patrimonio del Partido será administrado por su Junta Directiva, la cual tendrá control absoluto y dirección plena de los bienes del mismo. Sin embargo, para vender, permutar o de cualquier otra manera enajenar todos o partes de los bienes inmuebles del Partido, traspasarlos en fideicomiso o gravarlos con hipoteca, se requerirá autorización previa del Directorio Nacional.

Se reconoce expresamente en el Estatuto que con relación al financiamiento o contribución que reciba el Estado, el MOLIRENA tiene la obligación de llevar un juego completo de libros de contabilidad debidamente registrados en el Tribunal Electoral y conservar todos los comprobantes que respalden los ingresos recibidos y los gastos autorizados por el Presidente y Tesorero del Partido, o por quienes los reemplacen, al igual que dar estricto cumplimiento a las disposiciones legales que se dicten sobre la materia. Esto sin embargo, no va más allá de lo dispuesto expresamente por la legislación.

Puede entenderse que sirve también a los intereses de la transparencia, la disposición contenida en el Artículo 21 del Estatuto, y que señala que las actas, resoluciones y demás decisiones o providencias de los órganos, dependencias y asociaciones filiales del Partido deberán ser firmadas por lo menos por la persona que hubiese presidido la reunión y por la que sirvió de secretario de la misma, y archivadas en la Secretaría General o en los directorios provinciales, comarcales de circuitos electorales, distritales, comunales o de corregimientos, asociaciones filiales o dependencias respectivas.

Toda la información relativa a la ejecución trimestral del financiamiento público directo a los partidos políticos es publicada en el Boletín Electoral, publicación oficial del Tribunal Electoral, entidad que además permite el acceso vía internet de todos los boletines, con lo cual también es accesible la información correspondiente al MOLIRENA. El Partido no ha utilizado, sin embargo, la alternativa de colocar esa información en la página web de la Defensoría del Pueblo, como han hecho otros partidos.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Capacidad de incidencia y decisión de actores en el Partido: por género, edad y etnicidad

Según el Artículo 47 del Estatuto del MOLIRENA, en cada provincia, comarca, circuito electoral, distrito y corregimiento funcionará un directorio provincial, comarcal de circuitos electorales, distrital, comunal o de corregimiento, según corresponda, con jurisdicción en la provincia, comarca, circuito electoral, distrito o corregimiento respectivo.

Instancias de apelación ante incumplimientos: tribunales de ética, de procesos electorales, de casos de investigación a partidarios denunciados y otros

La fiscalización de la conducta política de los miembros del Partido, especialmente de aquellos que ejercen cargos representativos o elevadas funciones administrativas, estará a cargo de un Fiscal de Honor, según lo dispone el Artículo 62 del Estatuto del MOLIRENA. El Fiscal de Honor será designado por la Convención Nacional y en su defecto, por la Junta Directiva del Partido.

Corresponderá al Fiscal de Honor la recepción, sustanciación e investigación respectiva y la presentación del resultado de su investigación y recomendaciones al Tribunal de Honor. La investigación se iniciará de oficio o por denuncia de cualquier miembro del Partido.

El Tribunal de Honor integrado también será designado por la Convención Nacional o en su defecto por el Directorio Nacional. Le corresponde conocer de los casos en que un miembro del Partido haya sido elegido para algún cargo de elección popular y abandone las directrices trazadas por la comisión política o forme bloques políticos con partidos o personas con las cuales dicha Comisión no haya hecho arreglos previos. También serán del conocimiento *"...las violaciones por parte de algún miembro del Partido de estos Estatutos, de su Declaración de Principios, de su Programa de Acción y de las decisiones tomadas por órganos competentes"*.

Las sanciones que el Tribunal de Honor y la Comisión Política podrán imponer, según el Artículo 66 del Estatuto, deberán ser proporcionales a la gravedad de la falta, e incluyen las siguientes: amonestación privada; amonestación pública; suspensión o destitución de los cargos que desempeña en los órganos del Partido; solicitud de renuncia y expulsión en caso de desacato; revocatoria de mandato; y expulsión.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Las tres últimas y más graves de las sanciones descritas, se aplicarán a las conductas siguientes:

- Abandono injustificado de un cargo de elección popular para el cual haya sido postulado por el Partido;
- Renuncia del Partido;
- Deslealtad al Partido; e
- Incumplimiento manifiesto de las decisiones y directrices políticas emanadas de la Convención Nacional, del Directorio Nacional, de la Comisión Política o de la Junta Directiva del Partido.

Según el Artículo 65 del Estatuto del MOLIRENA, salvo en el supuesto de que en los procedimientos se haya hecho palmaria la inocencia del acusado y así quede consignado por el Tribunal de Honor, se podrá presentar apelación contra la resolución que dicte el Tribunal. La apelación será del conocimiento de la Comisión Política, la cual podrá ordenar la celebración de una nueva audiencia. La resolución de la Comisión Política pondrá fin al procedimiento dentro del Partido.

d) Partido Popular (PP)

El Partido Popular tiene su origen en el Partido Demócrata Cristiano, activo en Panamá desde los años 60. Fue precisamente el 20 de noviembre de 1960 cuando se celebró su Convención Constitutiva. En 1964 participó por primera ocasión en un torneo electoral, presentando la candidatura de José Antonio Molino a la Presidencia de la República, y obteniendo un escaño en la Asamblea Nacional. Disuelto por el régimen militar tras el golpe de octubre de 1968, algunos de sus activistas participaron en la breve pero cruenta oposición armada.

Al readmitirse la existencia de partidos políticos durante la apertura de 1978, el PDC es uno de los primeros en inscribirse. Fue reconocido mediante Resolución No.365 de 28 de agosto de 1980. Desde entonces se activa claramente en la oposición política, con la que participa en las elecciones legislativas parciales de 1980, y las generales de 1984 y 1989. Integra el gobierno nacional a partir de la invasión estadounidense de 20 de diciembre de 1989, y hasta que los desacuerdos con los restantes partidos de la alianza gubernamental le obligan a separarse del Gobierno, a pesar de contar con el principal grupo parlamentario. A lo largo del período comprendido entre 1980 a 1994 la figura clave del PDC es Ricardo Arias Calderón, que participó como Segundo Vicepresidente en la nómina opositora en 1984 y como Primer Vicepresidente en la nómina opositora en 1989. En las elecciones de 1994 el PDC concurre con candidato propio (Eduardo Vallarino), y sufre un descalabro notable al

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

obtener un único legislador, pero supera la barrera electoral y sobrevive como Partido político. En las elecciones de 1999 se presenta a la cabeza de una tercera fuerza que reúne, además a los demócratas cristianos, apoyos políticos variados en respaldo de la candidatura de Alberto Vallarino (disidente arnulfista). Con esos apoyos inicia una transformación, que involucra el cambio de nombre a Partido Popular, cambio que es reconocido mediante Resolución Nº 251 de 10 de septiembre de 2001. Formalmente obtiene cinco legisladores, aunque a mediano plazo los tres que no provenían de la disciplina demócrata cristiana actuarán independientemente. Su Presidente es Rubén Arosemena Valdés, y su Secretario General, Erick Fidel Santamaría.

Procesos de elección

Según el Artículo 28 del Estatuto del PP, todo miembro del Partido que aspire a un cargo de elección interna o popular deberá presentar, con la anticipación que establezca el Consejo Nacional de Ética, certificación de la Secretaría de Formación, en que conste que ha recibido formación político ideológica básica y una certificación de la Secretaría de Finanzas nacional o provincial de que se encuentra al día en sus obligaciones financieras con el Partido.

El Comité Político Nacional podrá disponer, previa consulta con los organismos territoriales, que dichas postulaciones se realicen mediante elecciones primarias, congresos provinciales, regionales o comarcales, de circuito electoral, distritales corregimiento o de un grupo de corregimientos, así como hacer excepción de los requisitos establecidos en el párrafo anterior, en igualdad de oportunidades de los miembros atendiendo a las circunstancias geográficas y políticas correspondientes.

Según el Artículo 29 del Estatuto del Partido, hay al menos una restricción expresa a la participación, mediante el sufragio pasivo, de los miembros inscritos que reciban salario del Partido o de los institutos de formación que están vinculados explícitamente al Partido.

El Directorio Nacional del Partido determinará la política a seguir para la elección de delegados nacionales en cada corregimiento y su representatividad en los congresos de distrito, provincias, regiones o comarcas y en el Congreso Nacional tomando en consideración los siguientes criterios:

1. La cantidad de miembros legalmente inscritos en el Partido en cada corregimiento y,
2. La cantidad de votos presidenciales recibidos por el Partido en el corregimiento en las últimas elecciones nacionales.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Los delegados a los congresos, según el Artículo 31 del Estatuto, serán elegidos por un período de tres años y podrán ser reelegidos.

Las autoridades partidarias por elección, según el Artículo 35 del Estatuto, lo serán por un período de tres años y podrán ser reelectas.

Es llamativa la previsión relativa a la participación en cargos públicos de miembros del Partido, cuando esos cargos exijan legalmente la no pertenencia a partido político alguno. Así, el Estatuto del PP autoriza en estos supuestos a renunciar al Partido con ocasión de haber sido nombrados en algún puesto público, de aquellos que sean incompatibles con la participación activa en política partidista, siendo que cuando los miembros que renuncien al Partido, luego de cumplido su cargo oficial, se inscriban y reincorporen al mismo, tendrán derecho a que se compute el tiempo de pertenencia anterior a la renuncia para los efectos de los derechos consagrados en este Estatuto.

Según el Artículo 39 del Estatuto, todos los organismos del Partido tomarán sus decisiones por mayoría de votos de los asistentes a la sesión respectiva en que haya quórum. Quien presida la reunión solo podrá votar si su voto dirime en caso de empate. El voto será secreto pero podrá ser nominal si lo acuerda la mayoría de los asistentes a la reunión del organismo. La votación también podrá efectuarse por aclamación unánime de los miembros del organismo.

Existen algunas restricciones adicionales para ser elegido a los cargos internos del Partido. Así, el Artículo 40 del Estatuto del PP, indica que los candidatos a Presidente, Vicepresidentes, Secretario General, subsecretarios generales, miembros del Secretariado Ejecutivo Nacional, miembros del Comité Político Nacional y del Consejo Nacional de Ética, deberán tener más de 25 años de edad y presentar sus postulaciones ante el Consejo Nacional de Ética o la entidad que él mismo designe, los siguientes requisitos:

1. Certificación de la Secretaría de Formación en que conste que el candidato ha asistido a un mínimo de tres seminarios de formación ideológica;
2. Certificado de la Secretaría General donde conste que el candidato tiene un mínimo de tres años de estar legalmente inscrito en el Partido.

Estos requisitos adicionales, si bien parcialmente, se extienden a los candidatos a delegados y a otros cargos directivos del Partido, quienes tendrán que estar, antes de su postulación, debidamente inscritos en el Tribunal Electoral. Además, deberán presentar certificación de las Secretarías Nacionales de Finanzas y de Formación en las cuales conste

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

que se encuentran al día en sus obligaciones financieras y de haber recibido formación ideológica básica.

Sin embargo, vemos que el Estatuto del Partido ha sabido adaptar los requisitos a la problemática concreta que se confronta cuando se inicia el proceso de designación de candidatos. Así, el Estatuto permite exceptuar el cumplimiento de algunos de los requisitos aquí señalados, salvo la inscripción en el Tribunal Electoral, cuando, a criterio del Comité Político Nacional, sea conveniente para el Partido hacer una excepción que se extenderá en igualdad de oportunidades a todos los miembros.

La postulación del Secretario General y los tres subsecretarios generales serán presentadas conjuntamente.

El Comité Político Nacional podrá dispensar, igualdad de condiciones de lo dispuesto en los numerales 1 y 2 a quienes aspiren a cargos a puestos directivos en el Partido para el Congreso Nacional, en que se elegirán las nuevas autoridades partidarias.

Estructura organizativa y mecanismos de toma de decisiones

Según el Artículo 32 del Estatuto del PP, la autoridad y la dirección del Partido está a cargo de los siguientes organismos:

1. Congreso Nacional;
2. Directorio Nacional;
3. Comité Político Nacional;
4. Secretariado Ejecutivo Nacional;
5. Consejo Nacional de Ética;
6. Junta Consultiva;
7. Defensoría de los Derechos Humanos y de los Miembros.

Todos los organismos del Partido tienen la responsabilidad de velar por el buen funcionamiento de los organismos que les sean inferiores en jerarquía.

Perfil de militantes y simpatizantes

Son miembros del Partido todos los panameños y panameñas mayores de 18 años de edad, en pleno goce de sus derechos políticos que acepten la Declaración de Principios, el Estatuto y reglamentos que rigen al Partido y se inscriban en él formalmente.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

El Directorio Nacional tiene facultad para decidir sobre el ingreso colectivo al Partido de grupos y organizaciones.

Al momento de su fundación en 1960, se señalaba al Partido como integrado por *"estudiantes, profesores, profesionales, trabajadores y campesinos"*.[31] Otros comentaristas señalan que el PDC será *"en su primera época, un Partido fundamentalmente constituido por sectores medios"* y que posteriormente *"...diversificará su composición social hacia arriba"*.[32] De las entrevistas realizadas se concluye que la visión de sí mismo que tiene el Partido sigue siendo la de un partido predominantemente de las capas medias de la sociedad.

Dinámica partidaria en momentos interelectorales

La estructura más elemental de la organización del Partido es el Comité de Base. Lo componen miembros del Partido, que "vivan en un mismo barrio, trabajen en un mismo lugar o tengan una actividad común, sea esta comunitaria, gremial, profesional o sindical y debe actuar como un equipo de trabajo". También pueden participar ciudadanos no inscritos en ningún partido político, previa autorización de la Directiva del Comité de Base. El Comité de Base debe desarrollar sus funciones cotidianas en relación con el Partido: acción comunitaria, organización interna, difusión y proselitismo de los principios, programa y línea política, propaganda, penetración política y acción electoral.

Según el Artículo 70 del Estatuto del Partido indica también los "Organismos de Acción Sectorial". Un organismo de acción sectorial es un frente político que agrupa a miembros y simpatizantes del Partido que se activan con determinados sectores sociales. Como puede observarse, participan en ellos tanto los miembros del Partido como simpatizantes. Aunque los organismos de acción sectorial tienen autonomía, esta no se extiende al ámbito reglamentario, pues su reglamento interno debe ser aprobado por el Directorio Nacional del Partido. La autonomía de los organismos de acción sectorial, sin embargo, sí se extiende a materia de cuotas, las cuales podrán establecerse siempre que se remita el 25% de lo colectado al Secretario Ejecutivo Nacional.

31 Sossa, José Antonio. *Imperialismos, Fuerzas Armadas y Partidos Políticos en Panamá,* Documento 7, Ediciones Documentos, Instituto de Estudios Comunitarios, Panamá, 1977, p. 68.

32 Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena. *El social cristianismo. Partido Demócrata Cristiano (PDC).* En Coyuntura 94, No. 1, octubre de 1993, p. 7.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Incentivos de participación política a lo interno de la organización

Según el Artículo 11 del Estatuto del PP, los miembros del Partido que aspiren a una candidatura a puestos de elección popular, sea esta a legislador, alcalde o representante de corregimiento, deberá comprometer su labor partidaria a la promoción, apoyo y fortalecimiento de los comités de base de su circunscripción.

Procesos de formación y capacitación de sus integrantes

En el PP, la participación en los programas de formación ideológica, capacitación política y estudio de los problemas del Estado y la sociedad y en la formulación de propuestas y políticas conducentes es un deber.

Aunque tradicionalmente el PDC había tenido una importante vinculación internacional que se expresaba a través de una red de organizaciones dedicadas a la capacitación política, las organizaciones nacionales adscritas al pensamiento social cristiano actúan ahora no por y desde el PP, sino sobre la sociedad en su conjunto. Esto ha llevado a una desvinculación orgánica de estas instancias, y al reforzamiento de la Secretaría Nacional de Formación como el eje desde el cual se estructuran las políticas de capacitación de los miembros del Partido. Interesa resaltar en este aspecto que es a través de la Secretaría que se invierten los recursos relativos a la subvención estatal a la actividad partidaria.

Mecanismos transparentes para la gestión financiera y de los recursos necesarios para su funcionamiento

El patrimonio del PP se integra por los bienes muebles e inmuebles de su propiedad y procede de las contribuciones de sus miembros, los subsidios del Estado, las donaciones, herencias y legados que reciba, así como las actividades y cualquier otro medio lícito que realice para recaudar fondos. También forman parte del patrimonio los bienes muebles e inmuebles, las obras intelectuales, artísticas y documentales.

Uno de los mecanismos de control financiero establecido directamente en el Estatuto del PP, consiste en la exigencia de acuerdo del Comité Político Nacional para enajenar, permutar, hipotecar o dar en prenda bienes del Partido, aceptar o repudiar herencias, donaciones, legados y para contraer obligaciones superiores a diez mil balboas (B/.10,000.00). En ningún caso El PP tampoco podrá constituirse en garante o fiador de obligaciones.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Otro mecanismo de control establecido estatutariamente es que los fondos del PP se depositarán en un banco local a su nombre y a la orden conjunta del Presidente, el Secretario General o el Secretario de Finanzas del Partido o quienes estos autoricen.

En el Artículo 87 del Estatuto se señala que los documentos y comprobantes de contabilidad deben ser llevados con claridad por orden de fechas y foliados conservándose en archivos por los menos durante cinco años contados a partir del último asiento.

El PP, además, ha colocado informes relativos a la ejecución de la financiación pública que le ha correspondido, en la página web de la Defensoría del Pueblo, sin dejar de señalar que de cualquier forma toda la información relativa a la ejecución trimestral del financiamiento público directo a los partidos políticos es publicada en el Boletín Electoral, publicación oficial del Tribunal Electoral, entidad que además permite el acceso vía internet de todos los boletines.

Capacidad de incidencia y decisión de actores en el Partido: por género, edad y etnicidad

En lo que respecta a los pueblos indígenas, se prevé la estructura territorial del Congreso Comarcal, para reunir a los miembros del PP en esas circunscripciones de mayoría indígena. Además de elegir a las autoridades partidarias correspondientes, también les correspondería postular candidatos a puestos de elección popular comarcal, *"a menos que el Comité Político Nacional determine que las postulaciones se harán por primarias o un congreso jerárquicamente superior"*. También existe como estructura territorial la Directiva Comarcal del Partido, que es la responsable ejecutiva de la actividad de la organización. El secretario y subsecretario de cada directiva comarcal, participan por derecho propio en los congresos nacionales y en el Directorio Nacional del PP. El secretario Comarcal participa igualmente del Comité Político Nacional y en el Comité de Coordinación adscrito al Secretariado Ejecutivo Nacional del Partido.

Adicionalmente existen los "organismos de acción sectorial", que son frentes políticos que agrupan tanto a miembros como simpatizantes del Partido, "que se activan con determinados sectores sociales" y "que sean reconocidos por el Secretariado Ejecutivo Nacional", según lo establece el Artículo 70 del Estatuto del Partido.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Instancias de apelación ante incumplimientos: tribunales de ética, de procesos electorales, de casos de investigación a partidarios denunciados y otros

El Estatuto del PP consagra en su Artículo 62 la figura de la Defensoría de los Derechos Humanos y de los miembros, como un organismo independiente y no subordinado a ninguna autoridad. Su propósito es velar por la protección de los derechos de los miembros y la prevención de los hechos, actos u omisiones de todas las autoridades partidarias en los términos que establece este Estatuto.

En consecuencia, le compete atender las quejas y situaciones que afecten los derechos de los miembros y promover que se eliminen las condiciones que impidan a los mismos el pleno ejercicio de sus derechos; indagar los actos u omisiones de las autoridades partidarias que impliquen violaciones a los derechos de los miembros; investigar y denunciar ante el Consejo Nacional de Ética actos, hechos u omisiones de los organismos partidarios realizados irregularmente o en falta del cumplimiento del Estatuto del Partido, entre otros asuntos.

El Estatuto señala igualmente que los miembros del Partido que ejerzan cargos de responsabilidad política, a criterio del Comité Político Nacional, deberán separarse del cargo. El Consejo Nacional de Ética tendrá competencia para dirimir controversias en estos casos y el Defensor de los Derechos Humanos y de los miembros, será puesto en conocimiento de los mismos.

Por otro lado, cuando un miembro del PP integre el Gobierno Nacional en representación política del Partido, el Comité Político Nacional establecerá un comité para coordinar entre las autoridades partidarias y esos funcionarios.

Por su parte, el Estatuto también establece el Consejo Nacional de Ética como organismo encargado de velar por el cumplimiento de los principios ideológicos, políticos, éticos y organizativos del PP y del desarrollo democrático y transparente de los procesos electorales internos.

El Consejo Nacional de Ética será elegido cada tres años por el Congreso Nacional, y le corresponde evaluar y sancionar las faltas que se cometan contra la disciplina ideológica, política, ética y organizativa y dirigir y supervisar la organización de los procesos electorales internos del Partido.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

En este sentido destaca que se trata de una entidad permanente, responsable tanto de los asuntos disciplinarios como de los electorales.

En materia electoral, por ejemplo, le compete recibir todas las postulaciones para las elecciones internas y verificar que todos los miembros postulados a cargos partidarios cumplan con las condiciones de elegibilidad a que se refiere este Estatuto, los reglamentos y la Ley Electoral. También le corresponde nombrar a los integrantes de la Junta Nacional de Escrutinios para las elecciones primarias.

Resalta su responsabilidad de investigar, de oficio o a petición de parte, la postulación independiente o por otro partido político de miembros del PP sin la previa y expresa aprobación del Comité Político Nacional. De darse esta conducta podrá decretar la expulsión del miembro.

Designar, como Consejo de Ética, a tres miembros del Partido, en cada provincia, región o comarca para que conozcan, en primera instancia cualquier situación disciplinaria, así como la organización de los procesos electorales internos. Las personas designadas deberán ser ratificadas por el respectivo directorio provincial, regional o comarcal.

Según el Artículo 69 del Estatuto, el procedimiento para juzgar a un miembro del PP se determinará por un reglamento aprobado por el Directorio Nacional, en el cual se reconocerá y garantizará el derecho a la defensa y el debido proceso. Las sanciones que podrá imponer el Consejo Nacional de Ética son las siguientes:

1. Amonestación verbal;
2. Amonestación escrita;
3. Suspensión o destitución del cargo;
4. Suspensión temporal de la condición de miembro del Partido por un término mínimo de seis meses y máximo de dos años;
5. Expulsión del Partido.

La expulsión del Partido admitirá, como único recurso a lo interno del mismo, la apelación ante el Comité Político Nacional.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

IV. Reflexión final

Los partidos políticos en Panamá parecen aún sólidamente vinculados con la sociedad, si nos atenemos al número de adherentes y a la resistencia que han demostrado tener las principales identidades partidarias.

Sin embargo, esa solidez puede ser tan solo la muestra de una estructura clientelar que aún no ha quebrado, en ausencia de una crisis económica nacional profunda, y ante la introducción sustancial y eficaz del financiamiento público de la actividad partidaria cotidiana y de los torneos electorales.

En este punto es relevante reconocer que el financiamiento público de la política parece disminuir los costos aparejados con la derrota electoral, y facilitar el tránsito (que se entiende temporal) a la oposición política.

En este mismo orden de cosas, plantearse la financiación mediante cuotas de los miembros parece no solo ser contraproducente cuando se trata de estructuras clientelares, y no permite vislumbrar alternativas a la financiación a través de grandes donantes (usualmente anónimos y probablemente comunes a todos los partidos principales) y a la financiación pública. En la medida que la financiación pública es administrada por la dirigencia del partido político, se presume que debería producir un efecto orientado a perpetuar a esa dirigencia en sus pugnas internas con dirigencias alternativas.

La potencial solución a esta problemática se supone que puede encontrarse en la participación proporcional de esas dirigencias alternativas en las labores de dirección del partido. Sin embargo, esto solo es posible como proyecto, en la medida que esas dirigencias alternativas existan realmente y actúen visiblemente de manera sostenida. Puede percibirse aquí una situación de circularidad: no hay oposición visible y sostenida a las dirigencias partidarias porque estas no la permiten al monopolizar los recursos partidarios y las expectativas de éxito futuro de los miembros del partido, y no se da participación a las dirigencias alternativas porque no existen como tales. La disidencia, en un marco caracterizado por la idea de que el liderazgo espera unanimidad, solo sería el preámbulo de la exclusión.

La financiación pública –y la fortaleza económica relativa de los partidos existentes con respecto de cualquier partido en formación- se suma a las barreras electorales altas, a los

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

requisitos legales numerosos y complicados, y al número elevado de adherentes necesarios para inscribir un partido político, así como a la forma en que ha quedado consagrada jurídicamente la representación proporcional, como mecanismos que dificultan la aparición de nuevas alternativas partidarias. Sin embargo, la oferta actual de partidos es amplia (siete), con identidades claramente diferenciadas en el caso de los que hemos examinado. Debe agregarse que la naturaleza pragmática de la actividad partidaria en Panamá permite distinguir como uno de sus rasgos la tendencia a la cooptación de figuras y liderazgos sin que las predisposiciones ideológicas sean un obstáculo especialmente notorio para integrarlas a la corriente principal de las distintas organizaciones.

Los estatutos de los partidos políticos en Panamá siguen siendo entendidos como actos de particulares, y no están sujetos por tanto al control de constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia. En el marco de lo que es relevante para la democracia interna, toda garantía constitucional debe estar disponible. Sin embargo, y por la misma razón, la idoneidad de los recursos para revertir oportunamente los injustos partidarios reviste importancia evidente. En este punto el ejemplo de los conflictos agudizados por la cercanía de las elecciones requiere soluciones ágiles, si bien también adecuadamente razonadas.

V. Anexos

a) Normas constitucionales sobre partidos políticos

Artículo 132. Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en la Ley.

La Ley reglamentará el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos, sin que, en ningún caso, pueda establecer que el número de los votos necesarios para su subsistencia sea superior al 5% de los votos válidos emitidos en las elecciones para Presidente, legisladores o representantes de corregimientos, según la votación favorable al partido.

Artículo 133. No es lícita la formación de partidos que tengan por base el sexo, la raza, la religión o que tiendan a destruir la forma democrática de Gobierno.

Artículo 134. Los partidos políticos tendrán derecho, en igualdad de condiciones, al uso de los medios de comunicación social que el Gobierno Central administre y a recabar y

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

recibir informes de todas las autoridades públicas sobre cualquier materia de su competencia, que no refieran a las relaciones diplomáticas reservadas.

Artículo 135. El Estado podrá fiscalizar y contribuir a los gastos en que incurran las personas naturales y los partidos políticos en los procesos electorales.

La Ley determinará y reglamentará dichas fiscalizaciones y contribuciones, asegurando la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato.

Capítulo 1º: Asamblea Legislativa

Artículo 140. El Órgano Legislativo estará constituido por una corporación denominada Asamblea Legislativa cuyos miembros serán elegidos mediante postulación partidista y votación popular directa, conforme esta Constitución lo establece.

Artículo 141. La Asamblea Legislativa se compondrá de los legisladores que resulten elegidos en cada circuito electoral, de conformidad con las bases siguientes:

1. Cada provincia y la comarca de San Blas se dividirán en circuitos electorales.
2. La Provincia de Darién y la comarca de San Blas tendrán dos circuitos electorales cada una, y en estos se elegirá un legislador por cada circuito electoral.
3. Los actuales distritos administrativos que, según el último Censo Nacional de Población, excedan de 40.000 habitantes, formarán un circuito electoral cada uno y en tales circuitos se elegirá un legislador por cada 30.000 habitantes y uno más por residuo que no baje de diez mil. El distrito de Panamá se dividirá a su vez en cuatro circuitos electorales, de conformidad con el numeral cinco de este Artículo y según lo disponga la Ley. En los circuitos electorales en que debe elegir a dos o más legisladores, la elección se hará conforme al sistema de representación proporcional que establezca la Ley.
4. Excepto la provincia de Darién, la comarca de San Blas y los distritos administrativos actuales a que se refiere el numeral tres, anterior, en cada provincia habrá tantos circuitos electorales cuantos correspondan a razón de uno por cada 30.000 habitantes y uno más por residuo que no baje de diez mil, según el último Censo Nacional de Población, previa deducción de la población que corresponde a los actuales distritos administrativos de que trata el numeral tres. En cada uno de los circuitos electorales se eligirá un legislador.
5. Cada circuito electoral tendrá un máximo de 40.000 habitantes y un mínimo de veinte mil habitantes, pero la Ley podrá crear circuitos electorales que excedan el máximo o

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

reduzcan el mínimo anteriores, para 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.

6. Los partidos políticos que hubieren alcanzado el número de votos exigidos para subsistir como tales, y que no hayan logrado la elección de un legislador en algún circuito electoral, tienen derecho a que se les adjudique un escaño de legislador. La adjudicación se hará en favor del candidato que hubiere obtenido mayor número de votos para legislador, dentro de su partido.
7. Únicamente los partidos políticos podrán postular candidatos para legislador.

A cada legislador corresponde dos suplentes, elegidos de igual modo y el mismo día que aquel, los cuales lo reemplazarán en sus faltas, según el orden de su elección.

Después de la primera elección de legisladores de que trata el presente Artículo, la Ley podrá establecer, para la conformación de los circuitos electorales, pautas distintas a las contenidas en esta disposición, pero tomando en cuenta, como punto de partida, para la estructuración de los circuitos electorales, la división política administrativa actual de distritos.

Artículo 142. 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.

Artículo 143. La Asamblea Legislativa se reunirá por derecho propio, sin previa convocatoria, en la Capital de la República, en sesiones que durarán ocho meses en el lapso de un año, dividido en dos legislaturas ordinarias de cuatro meses cada una. Dichas legislaturas se extenderán del primero de septiembre hasta el 31 de diciembre y el primero de marzo al 30 de junio. También se reunirá la Asamblea Legislativa, en legislatura extraordinaria, cuando sea convocada por el Órgano Ejecutivo durante el tiempo que esta señale, para conocer exclusivamente de los asuntos que dicho Órgano someta a su consideración.

Artículo 144. Los legisladores actuarán en interés de la nación y representan en la Asamblea Legislativa a sus respectivos partidos políticos y a los electores de su circuito electoral.

Artículo 145. Los partidos políticos podrán revocar el mandato de los legisladores principales o suplentes que hayan postulado, para lo cual cumplirán los siguientes requisitos y formalidades:

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

1. Las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable deberán estar previstos en los estatutos del partido.
2. Las causales deberán referirse a violaciones graves de los sstatutos y de la plataforma ideológica, política o programática del partido y haber sido aprobadas mediante resolución dictada por el Tribunal Electoral con anterioridad de la fecha de postulación.
3. El afectado tendrá derecho, dentro de su partido, a ser oído y a defenderse en dos instancias.
4. La decisión del partido en que se adopte la revocatoria de mandato estará sujeta a recurso del cual conocerá privativamente el Tribunal Electoral y que tendrá efecto suspensivo.

Los partidos políticos también podrán revocar el mandato de los Legisladores principales y suplentes que hayan renunciado expresamente y por escrito de su partido.

b) Normas Legales más relevantes sobre partidos políticos

Ver Código Electoral: http://www.tribunal-electoral.gob.pa

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

c) Resultados electorales

RESULTADOS OFICIALES (JNE) PARA PRESIDENTE
VOTOS POR PARTIDO – ELECCIONES DE 1999

CIRCUI-TO	PRD	MPE	SOL	PLN	PDC	PRC	PNP	PL	MOLI RENA	ARN	MORENA	CD
1-1	8803	633	324	604	2957	329	169	1183	3646	6802	617	1101
1-2	5373	475	361	457	427	299	100	620	815	5544	474	214
2-1	10443	245	252	1183	2323	666	209	2230	4173	9942	1340	353
2-2	6089	215	199	1553	1161	283	161	1148	2036	7259	172	562
2-3	5568	587	492	2838	1424	304	164	597	2384	7750	1935	675
2-4	3990	208	1145	925	1426	681	127	343	1729	6308	1894	374
3-1	16192	1400	961	1053	6672	3675	748	1243	8619	22275	1408	1719
3-2	4262	240	2583	308	687	512	76	180	1524	5337	298	599
4-1	21070	604	408	1010	8001	2995	419	802	5878	16410	874	1465
4-2	8648	316	220	317	2489	645	208	263	1668	9919	1408	883
4-3	8389	238	718	314	4693	791	253	671	2474	11200	437	489
4-4	9148	185	504	1028	2885	229	117	305	1656	1735	470	998
4-5	5936	209	321	550	2162	1064	227	229	3003	6002	1066	722
4-6	7726	225	246	291	3985	730	210	841	1162	4987	275	1096
4-7	4339	144	142	492	997	486	54	826	3631	2714	171	196
5-1	2783	203	1313	302	364	151	116	341	946	2857	1234	450
5-2	2619	79	725	320	347	67	56	147	705	1540	287	458
6-1	6143	272	2267	444	1278	768	105	841	1636	8307	379	284
6-2	5218	230	350	620	2960	340	161	506	4509	3636	492	321
6-3	6293	206	244	580	1564	335	89	239	1693	6335	377	596
7-1	7214	253	563	596	725	346	76	361	2416	4724	550	1296
7-2	7110	228	494	753	984	383	62	311	1749	7049	702	906

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

CIRCUITO	PRD	MPE	SOL	PLN	PDC	PRC	PNP	PL	MOLI RENA	ARN	MORENA	CD
7-3	4663	159	303	391	692	147	48	352	3356	4712	546	271
8-1	15856	818	548	750	5257	2000	469	506	6039	16725	1237	1038
8-2	4775	162	594	553	1434	508	185	188	2566	4224	155	260
8-3	5625	242	259	990	1355	497	109	1049	2047	6353	299	494
8-4	6924	241	254	431	1078	197	88	293	2341	6234	762	363
8-5	18214	702	682	789	5347	2079	499	677	7000	18440	1330	1160
8-6	41674	2826	1074	2661	16184	5349	1138	1406	12514	44400	1728	3194
8-7	18411	1091	619	930	5549	2024	373	440	2995	11145	462	1308
8-8	17071	1120	823	2381	8507	3951	552	1397	3876	15182	759	702
8-9	34294	2633	1448	3085	13510	5491	886	1332	7668	25100	1239	1731
8-10	28646	1906	776	1674	12128	3492	932	1594	13545	35197	921	2112
9-1	12104	233	190	491	7401	1308	247	533	2635	7628	208	1252
9-2	6767	123	111	352	1515	282	327	437	5809	2095	132	1778
9-3	7113	100	246	463	2035	209	92	180	2081	3504	455	2978
9-4	5441	119	349	212	1494	166	64	282	4403	2089	115	251
9-5	5948	134	263	486	3294	1076	228	498	1645	4232	720	1176
10-1	2737	60	59	111	3162	119	18	19	408	432	465	115
10-2	2799	92	47	2649	371	8	6	75	874	384	94	69
TOTAL40	2418	20156	23477	35937	140824	44982	10168	25485	139854	366708	28487	36009
Mesas Escrutadas												
JNE	1231	61	47	174	459	210	28	94	386	1157	57	59
TOTAL40	3649	20217	23524	36111	141283	45192	10196	25579	140240	367865	28544	36068

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

d) Normas constitucionales relativas al Tribunal Electoral

Capítulo 3º : el Tribunal Electoral

Artículo 136. Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, se establece un Tribunal autónomo. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral, dirigirá, vigilará y fiscalizará la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral.

El Tribunal tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres magistrados que reúnan los mismos requisitos que exigen para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los cuales serán designados para un período de diez años, así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Para cada principal se nombrarán en la misma forma dos suplentes, quienes no podrán ser funcionarios del Tribunal Electoral.

Los magistrados del Tribunal Electoral son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y les son aplicables los artículos 202, 205, 207, 208, 209 y 213 con las sanciones que determine la Ley.

Artículo 137. El Tribunal Electoral tendrá además de las que le confiere la Ley, las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los numerales 5 y 7:

1. Efectuar las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas y hacer las anotaciones precedentes en las respectivas inscripciones.
2. Expedir la cédula de identidad personal.
3. Reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla y conocer de las controversias que originen su aplicación.
4. Sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio de conformidad con la Ley.
5. Levantar el censo electoral.
6. Organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

7. Tramitar los expedientes de las solicitudes de migración y naturalización.
8. Nombrar los miembros de las corporaciones electorales, en los cuales se deberá garantizar la representación de los partidos políticos legalmente constituidos. La Ley reglamentará esta materia.

Las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias.

Se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad.

Artículo 138. La Fiscalía Electoral es una agencia de instrucción independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral.

El Fiscal Electoral será nombrado por el Órgano Ejecutivo sujeto a la aprobación del Órgano Legislativo, por un período de diez años; deberá llenar los mismos requisitos que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y tendrá iguales restricciones. Sus funciones son:

1. Salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos.
2. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos en lo que respecta a los derechos y deberes políticos electorales.
3. Perseguir los delitos y contravenciones electorales.
4. Ejercer las demás funciones que señale la Ley.

Artículo 139. Las autoridades públicas están obligadas a acatar y cumplir las órdenes y decisiones emanadas de los funcionarios de la jurisdicción electoral, prestando a estos la obediencia, cooperación y ayuda que requieren para el desempeño de sus atribuciones. La omisión o negligencia en el cumplimiento de tal obligación será sancionada de acuerdo con lo que disponga la Ley.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

VI. Bibliografía

Blanco Valdés, Roberto L. *Los Partidos Políticos,* Tecnos, Madrid, 1990.

Castillo García, Leopoldo y Eugenio Leonel Morice Carrillo. *El fraude. Elección de Legisladores de 2 de mayo de 1999*. Derecho Electoral Panameño. 1era edición, octubre de 2000.

Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena. *El social cristianismo. Partido Demócrata Cristiano (PDC).* En Coyuntura 94, No. 1, octubre de 1993, p. 7.

De Vega, Pedro (editor). *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

Franco R., Bolívar E. Panamá: *Los Partidos Políticos en los 90 entre elecciones y transformaciones*, Colección Agenda del Centenario, Universidad de Panamá-Tribunal Electoral, Panamá, 2003.

González Encinar, José Juan (coordinador). *Derecho de Partidos*, Espasa Universidad, Madrid, 1992.

González Marcos, Miguel. *La Democracia de Partidos en 1983: Modernización y desengaño.* En Fábrega P., Jorge. (compilador). Opus cit., pp. 193-257.

González H., Simeón. *La Crisis del Torrijismo y las Elecciones de 1984,* Ediciones Horizonte, Panamá, 1985.

Leis, Raúl. *Radiografía de los Partidos Políticos,* Centro de Capacitación Social, Panamá, 1984.

López Nieto, Lourdes y otros (compiladores). *Política Faccional y Democratización*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

Perelli, Carina y otros (compiladores). *Partidos y Clase Política en América Latina en los 90*, IIDH-CAPEL, San José, 1995.

Sartori, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos I,* Alianza Universidad, Madrid, 1987.

Sossa, José Antonio. *Imperialismos, Fuerzas Armadas y Partidos Políticos en Panamá,* Documento 7, Ediciones Documentos, Instituto de Estudios Comunitarios, Panamá, 1977, p. 68.
Instrumentos Jurídicos

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Constitución Política de la República de Panamá, de 1972.

Código Electoral de la República de Panamá.

Estatutos de Partidos Políticos

Estatuto del Partido Revolucionario Democrático.

Estatuto del Partido Arnulfista.

Estatuto del Partido Demócrata Cristiano.

Estatuto del Movimiento Liberal Republicano Nacionalistas.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Partidos políticos en América Central: transformaciones y líneas para su fortalecimiento[1]

Fernando F. Sánchez C.

I. Introducción

Los años ochenta en América Latina se conocen, despectivamente, como la "década perdida". Esto a causa de una recesión económica en todo el continente, cuyas proporciones no se habían visto desde los años treinta. No obstante, desde una perspectiva política, la década de los ochenta fue todo menos "perdida". Fue en el transcurso de esa década cuando en la mayoría de los países latinoamericanos el predominio de los regímenes autoritarios propio de los años sesenta y setenta cedió su lugar a los procesos de democratización. Uno tras otro, varios países celebraron el surgimiento de gobiernos constitucionales, la organización de partidos políticos competitivos y la supremacía civil sobre las fuerzas militares. Las transformaciones democráticas en Centro y Sudamérica fueron reforzadas con el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones del 2000 en México, acabando así con el dominio de siete décadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI). De esta forma, con la excepción de Cuba, las últimas dos décadas han presenciado la acogida de la democracia representativa en América Latina.

Los años ochenta—y principios de los noventa—fueron especialmente importantes en América Central. La revolución y contra-revolución en Nicaragua fue muy quebrantadora, pero las elecciones de 1990 introdujeron (de una manera imprevista por los sandinistas) un perfil más pluralista en el proceso de transición democrática en ese país. De la misma forma, las insurrecciones en El Salvador y Guatemala tuvieron un gran costo político y económico. Sin embargo, en estas luchas no todo fue pérdida, pues las mismas incluyeron una estrategia política conocida como "la oferta de la democracia". Iniciativas regionales como Contadora,

1 Documento preparado para IIDH/CAPEL en el marco de la investigación Democratización de procesos políticos auspiciado por PRODECA.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

el Plan de Paz Arias, los Acuerdos de Esquipulas y el apoyo –o la no obstaculización– de Estados Unidos, fueron clave para propiciar una transición democrática estable en estos países. Los conflictos armados llegaron a su fin cuando en 1992 en El Salvador y en 1996 en Guatemala, el Gobierno y los guerrilleros "firmaron la paz".

Los Estados Unidos jugaron un papel directo para acabar con un régimen autoritario en Panamá, luego de que por medio de una invasión y con el importante concurso de un movimiento cívico interno, se puso fin al régimen de Manuel Antonio Noriega. Los conflictos bélicos en todos sus vecinos causaron muchos trastornos en Honduras. A pesar de ello, este país también se comprometió con un proceso democrático. Aunque amenazada por los problemas políticos en el istmo, la estabilidad democrática en Costa Rica no se debilitó durante esta década. No obstante, su economía fue golpeada por la caída del comercio regional y la incertidumbre que esto ocasionó en el sector privado. En todo caso, para mediados de los años noventa todos los países de América Central ya habían desarrollado las instituciones centrales de la democracia, y contaban con un acuerdo en sus respectivas sociedades para resolver sus diferencias siguiendo sus reglas. Así, partidos políticos electos por medio de elecciones libres, competitivas y regularmente organizadas asumieron el liderazgo en el proceso de transición democrática en América Central[2].

Si bien adoptar la democracia como forma de gobierno es el primer paso, es claro que esto no es suficiente. Una de las tareas centrales que han tenido que enfrentar las incipientes democracias de la región casi de inmediato, es lograr el buen funcionamiento y la consolidación de sus nuevos sistemas políticos. Esto no es sencillo. El establecimiento y la consolidación de la democracia son tareas complejas que no dependen únicamente de una constitución o de una serie de elecciones competitivas, programadas y realizadas con regularidad. Más bien, el buen accionar de este sistema depende de un conjunto de interrelaciones complejas entre una multitud de instituciones públicas y privadas, así como de una cultura democrática que guíe el funcionamiento del Estado, dirija la conducta de cada uno de los actores políticos y permee al resto de la sociedad[3]. De esto depende en mucho el que se logren consolidar los procesos de transición a la democracia en América Central.

Dentro de este grupo de instituciones y dadas sus funciones como vínculo natural entre los ciudadanos y el Estado, los partidos políticos juegan un papel esencial en la adopción, desarrollo y consolidación de una democracia. Es sobre la funcionalidad de los partidos que

2 Colburn y Sánchez 2001.
3 Sánchez 2003b.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

se construye un sistema político democrático. Parafraseando a Schattschneider, desarrollar una democracia sin partidos es impensable[4]. El evidente descontento popular con la forma en que está funcionando la democracia en América Latina[5], hace aún más relevante y urgente contar con partidos políticos fuertes y funcionales, que permitan salvaguardar el avance de la democracia en la región.

Desde el análisis de aspectos como la generación de grandes expectativas en la población que luego se hace difícil cumplir –con la consecuente pérdida de credibilidad y legitimidad–, hasta otros de naturaleza estructural como la relevancia que tienen los recursos (humanos y económicos) para la existencia y funcionamiento normal de los partidos, pasando por el estudio de ciertas particularidades como la metamorfosis de algunos de ellos considerados históricamente "de cuadros" a un esquema más abierto "de masas", todos estos temas deben ser objeto de un estudio detenido que permita extraer lecciones valiosas para la realidad política centroamericana de este inicio del siglo XXI.

El presente trabajo busca precisamente estudiar los problemas que presentan los partidos políticos centroamericanos y, a la vez, plantear algunas líneas de reflexión que permitan su fortalecimiento a futuro. Lejos de buscar conclusiones, este documento más bien pretende plantear preguntas básicas que deberían de discutirse y resolverse para lograr este objetivo. El estudio se divide en cinco partes. Luego de una breve introducción que justifica la importancia de este ejercicio, la segunda parte estudia la erosión en el apoyo a los partidos, así como algunas de sus causas. La tercera parte, y quizás la medular del estudio, plantea varias interrogantes centrales en relación con los procesos que deben emprenderse para fortalecer a los partidos políticos en la región. Esto se hace tomando como punto de partida tres objetivos –o "vértices de estudio"– que se han considerado claves en el proceso de fortalecimiento interno de los partidos: su institucionalización, la profundización de sus niveles de democratización y su transparencia. En la cuarta sección se estudian los principales puntos de refuerzo o de tensión entre estos objetivos. Finalmente, el trabajo concluye recapitulando el principal cometido del estudio y sugiriendo algunas pautas acerca de cómo desarrollar la discusión a partir de las observaciones y líneas de reflexión planteadas.

4 Schattschneider 1942.

5 De acuerdo al Latinobarómetro, en el 2003 el 66% de los latinoamericanos indicó estar insatisfecho con el funcionamiento de la democracia en sus países. Latinobarómetro, 2003. La evaluación de la democracia en términos económicos y sociales, pareciera ser lo que está ocasionando la insatisfacción de los latinoamericanos con su forma de gobierno. Para más detalles sobre este punto ver, Sánchez 2003b.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

II. Partidos políticos: transformaciones y causas de la pérdida de apoyo popular

Antes de plantear las líneas o interrogantes que deberían de discutirse para propiciar el fortalecimiento de los partidos políticos en América Central, es necesario analizar (aunque sea brevemente) su pérdida de apoyo popular y las causas aparentes de este fenómeno. Las transformaciones en los partidos políticos son parte de una tendencia general en las democracias liberales. Por ello, y a pesar de que el presente análisis se concentra en los países centroamericanos, es necesario abordar la situación actual de los partidos –sus principales cambios– dentro de un contexto global.

Aunque no siempre los analistas coinciden sobre cómo caracterizar los cambios que actualmente experimentan los partidos políticos ("en crisis", "en declive", "en adaptación")[6], casi todos aceptan la existencia del cambio[7]. Igualmente es claro que en general los ciudadanos no están satisfechos con dichos cambios. Por lo menos eso sugieren las críticas contra los partidos a lo largo del llamado "mundo democrático"[8]. Los datos presentados en el Gráfico 1 y en la Tabla 1 evidencian que los países latinoamericanos no son la excepción. De acuerdo a estudios del Latinobarómetro, el Gráfico 1 demuestra que los partidos políticos son por mucho las instituciones que generan menos confianza en la región.

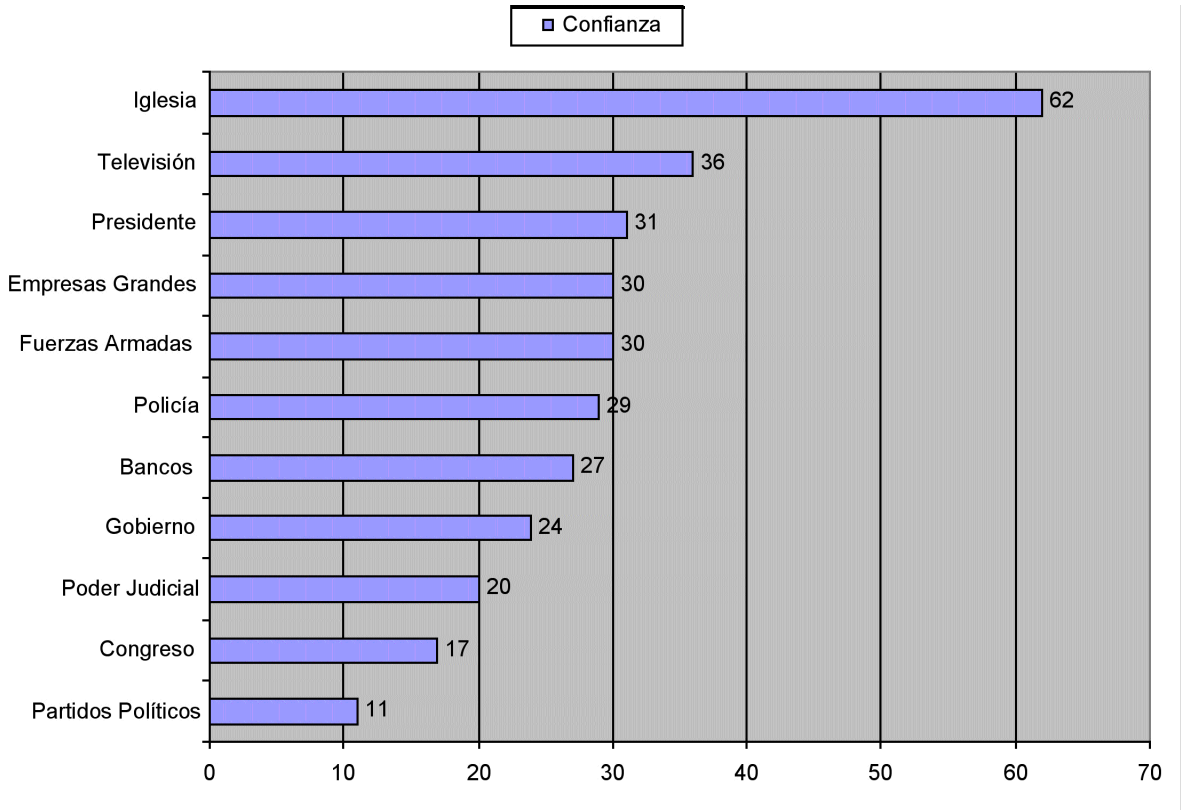
La poca confianza que tienen los latinoamericanos hacia sus partidos queda aún más clara al medirla a nivel de cada país. La Tabla 1 presenta los cambios en los niveles de confianza a los partidos políticos en 17 países de América Latina entre 1997 y el 2003. Como puede observarse, este rubro ha bajado en todos los países estudiados en los últimos seis años. Especialmente preocupante para el caso centroamericano es que dos de sus países, El Salvador y Honduras, encabezan la tabla como las naciones donde más ha descendido la confianza hacia los partidos políticos. Igualmente, no es nada alentador que el cambio negativo en tres de los seis países del Istmo, El Salvador (-34), Honduras (-28) y Nicaragua (-22) esté bastante por debajo del promedio regional (-17). Como se indicó antes, los partidos políticos son el vínculo natural entre los ciudadanos y el Estado. Los bajos niveles de confianza que estos tiene en la ciudadanía son un verdadero obstáculo para el buen funcionamiento de un sistema político; máxime si el país se encuentra en un proceso de transición democrática, como es el caso de la mayoría de las naciones de América Central.

6 Véanse las diferentes interpretaciones de: Gunther et al. 2002; Webb et al. 2002; Gomáriz Moraga 2001; Mair 1997; Perelli et al. 1995; Lawson y Merkl 1988.
7 Dalton y Wattenberg 2000b, p. 4.
8 Daalder 2002; Linz 2002.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Gráfico 1.
Confianza hacia distintas instituciones en América Latina, 2003



Fuente: Latinobarómetro, 2003.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Tabla 1.
Cambio en la confianza hacia los partidos políticos en América Latina, 1997-2003

Países	% Ciudadanos que confía en partidos, 1997	% Ciudadanos que confían en partidos, 2003	Cambio
El Salvador *	45	11	-34
Honduras *	40	12	-28
Uruguay	45	18	-27
Nicaragua *	30	8	-22
Chile	35	13	-22
México	31	10	-21
Argentina	29	8	-21
Costa Rica *	26	10	-16
Guatemala *	24	8	-16
Paraguay	27	12	-15
Bolivia	20	6	-14
Panamá *	28	15	-13
Perú	20	8	-12
Colombia	21	9	-12
Ecuador	16	5	-11
Venezuela	21	14	- 7
Brasil	18	16	- 2
América Latina (promedio)	28	11	-17

* Países de la región centroamericana
Fuente: Latinobarómetro, 1997-2003.

Contrario a la falta de consenso en cuanto a cómo calificar las transformaciones que actualmente experimentan los partidos, analistas y académicos sí parecieran estar de acuerdo en cuanto a las causas de la erosión de su estima o confianza en la ciudadanía. En términos generales, buena parte del descontento con los partidos pareciera provenir de su fracaso en

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

el desempeño de sus principales roles en el proceso democrático[9], sobre todo esos que deben desempeñar como instituciones u organizaciones[10]. Ciertamente los partidos políticos parecen sufrir una debilidad funcional o, en los términos más categóricos de Gomáriz Moraga, una crisis funcional[11].

Hace ya más de tres décadas King señaló la existencia de este fenómeno en las democracias occidentales[12]. Más recientemente, análisis exhaustivos desarrollados por Lawson y Merkl y por Dalton y Wattenberg han prevenido sobre los problemas que enfrenta la democracia cuando los partidos políticos no cumplen con sus funciones[13]. En el caso de América Latina, esta posición –bastante popular– es resumida por Cuéllar y Cordero. Estos alertan sobre el desarrollo de una tendencia en las democracias regionales hacia el deterioro de los partidos políticos como vehículos de representación, mediación e integración de intereses[14].

No obstante, los partidos políticos no han abandonado todos sus roles. En su función electoral estos se muestran más activos que en cualquier otro período en la historia, y esto parece constituir otro problema. Los analistas que señalan la existencia de un declive funcional en los partidos indican que, como resultado de renunciar a buena parte de sus roles, muchos partidos políticos terminan actuando como entidades auto-referidas, cuyo objetivo consiste solo en ganar elecciones[15]. Siguiendo a Panebianco, estos estarían funcionando como partidos electorales-profesionales[16]. El predominio de la función electoral ha llevado a los partidos hacia lo que Farrel y Webb denominan "la campaña permanente"[17], y a que estos sean descritos como simplemente "máquinas electorales"[18].

9 Ver por ejemplo, Lawson y Merkl 1988.
10 Las principales funciones de los partidos políticos se desarrollan en tres frentes: 1) como organizaciones (reclutan nuevos líderes, entrenan a sus miembros, y representan, articulan y agregan intereses y demandas de la sociedad); 2) en el electorado (simplifican opciones para los votantes, informan y educan a los votantes, generan símbolos de identificación y lealtad, y movilizan a los ciudadanos para que participen en política); y 3) en el gobierno (integran y organizan al gobierno, implementan políticas públicas, organizan la oposición, aseguran la existencia de control político, y aseguran estabilidad en el gobierno). Para más detalles véase, Dalton y Wattenberg 2000b, pp. 5-10.
11 Gomáriz Moraga 2001, p. 17.
12 King 1969.
13 Lawson y Merkl 1988; Dalton y Wattenberg 2000a.
14 Cuéllar y Cordero 1999, p. 7.
15 Ver por ejemplo, Cerdas Cruz 1993.
16 Panebianco 1988, pp. 264-267.
17 Farrell y Webb 2000, p. 106.
18 Gomáriz Moraga 2001, p. 11.; Scarrow et al. 2000, p. 129.; Rojas Bolaños 1998, pp. 117-121.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

En su lucha por "conquistar" a un mayor número de votantes (por lo general ubicados en el centro del espectro ideológico) muchos partidos han preferido presentarle al electorado una serie de propuestas estándar, muy generales y difícilmente debatibles. Esta estrategia normalmente responde al consejo de expertos en imagen y mercadeo, más que a los postulados ideológicos del partido (los que, a lo sumo, se busca no contradecir). Como resultado los votantes tienen cada vez mayores dificultades para diferenciar entre partidos a partir de políticas o programas. Esto ha ocasionado, entre otras cosas, que se generalice la idea de que más allá de su orientación ideológica, "todos los partidos son iguales"[19], y que se intensifiquen las campañas en torno a candidatos[20].

Al priorizar su función electoral, los partidos políticos parecen haber descuidado no solo su representatividad social y su claridad ideológica, sino también otros roles decisivos como el reclutamiento y capacitación de sus miembros, sin mencionar encuentros institucionales dedicados al análisis, al debate y a la rendición de cuentas[21]. Estos problemas se incrementan con la tendencia hacia la democratización de los procesos de selección interna, y en particular con el uso de primarias en la elección de los líderes[22]. Sin perder de vista sus beneficios[23], este tipo de procesos no solo aumentan el tiempo dedicado por los partidos a actividades electorales, sino que también exacerban el conflicto intra-partidario, el fraccionalismo, la pérdida de cohesión y el abandono de varias de sus funciones en la sociedad[24]. De esta forma los partidos políticos encaran el reto de buscar mayores niveles de democratización en su funcionamiento interno sin que ello implique debilitar su solidez institucional.

En todo caso, y dado el descuido o abandono de muchos de sus roles, los ciudadanos terminan percibiendo a los partidos como entidades compuestas por individuos conflictivos cuyo objetivo central y, en ocasiones, único es la lucha "egoísta" por el poder[25]. Obviamente, estas instituciones y sus miembros difícilmente reciben el favor o la confianza del público. La combinación de todos estos factores parece haber provocado la pérdida de estima de los ciudadanos hacia los partidos políticos en la mayor parte del mundo

19 Linz 2002, p. 299.; Gomáriz Moraga 2001, p. 23.; Dalton y Wattenberg 2000c, p. 271.; Núñez enero-junio 1998, p. 160.
20 Sánchez 2003a, Cap. 6.
21 Carballo 1992.
22 Alcántara y Freidenberg 2001; LeDuc 2001; Hazan y Rahat 2000.
23 Ver por ejemplo, Sartorius 1996, pp. 96-98.; Thesing abril-junio 1996, p. 36.
24 Hazan 2002, pp. 119-121.; Linz 2002, p. 298.; Patterson 1994.
25 Linz 2002, p. 297.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

democrático. Esto ha resultado, casi inevitablemente, en la erosión de las lealtades y del apoyo electoral de sus seguidores[26]. De igual forma, ha elevado las posibilidades electorales de "outsiders" que aspiran al poder político a partir de plataformas populistas y de movimientos protesta, en muchos casos "anti-partido". El fuerte componente personalista, la manipulación o el irrespeto del orden legal y la deslegitimación de los procesos democráticos que generalmente resultan de estas experiencias son un peligro real, no solo para la constitución de partidos fuertes y funcionales, sino también para los procesos de transición y consolidación democrática.

III. Fortalecimiento de los partidos políticos en América Central: principales vértices de estudio

Sabedores del papel central que desempeñan los partidos políticos en los procesos de transición y consolidación democrática, y preocupados por el declive de su apoyo en la ciudadanía, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) ha venido desarrollando desde principios del 2003 estudios con el fin de identificar sus deficiencias y procurar su fortalecimiento. En general se ha priorizado el tema de la democratización en los partidos[27], entendido como los procesos partidarios que se dan en torno a cinco fenómenos particulares:

a. La naturaleza de la relación entre líderes y miembros de la base del partido.
b. Los niveles de actividad y poderes de los órganos partidarios (locales, regionales y sectoriales).
c. La representatividad de los órganos del partido.
d. La protección de los derechos de los miembros de base y de la legalidad partidaria.
e. La existencia de espacios para la diversidad de movimientos dentro del partido.

A su vez, el estudio de estos fenómenos se ha desarrollado en torno a once "ejes temáticos":

26 Sánchez 2003a, Cap. 7.; IADB 2000, p. 181.; Schmitt y Holmberg 1995; Zelle 1995; Lawson y Merkl 1988. Una explicación socio-estructural ha sido planteada por Russell Dalton. Dalton explica la erosión de las lealtades partidarias como el resultado de un proceso de "movilización cognitiva", o el incremento cualitativo de la sofisticación política del electorado debido a mayores niveles educativos y a la creciente disponibilidad de información política en los medios de comunicación. Dalton 2000. Esta explicación no contradice necesariamente el análisis presentado, pues se espera que ciudadanos más educados y provistos de un más amplio conocimiento político, sean más exigentes y reaccionen con mayor rigor frente a las deficiencias de los partidos políticos.

27 Ver por ejemplo los documentos producidos dentro del proyecto del IIDH, "Representación equitativa y reforma de partidos políticos".

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

1. Estatutos, principios y reglas formales de organización.
2. Membresía.
3. Estructura orgánica y funcionamiento de los órganos partidarios.
4. Elección de autoridades partidarias.
5. Elección de candidatos.
6. Definición de políticas.
7. Control financiero.
8. Reglas de representación de grupos y sectores.
9. Disciplina partidaria.
10. Legalidad interna y protección de los derechos de los miembros.
11. Movimientos, corrientes y tendencias internas.

El presente trabajo se inscribe dentro de los esfuerzos del IIDH por estudiar y fortalecer a los partidos en América Latina. Si el apoyo y la confianza a los partidos políticos se están erosionando básicamente por deficiencias de índole funcional en sus roles como organizaciones, es precisamente en este campo en el que deben plantearse cambios o reformas para fortalecerlos. Las propuestas que se hagan deben procurar el desarrollo de instituciones más sólidas y flexibles, o sea, con mayor capacidad de reacción y adaptación a su entorno. Esto es necesario si se quiere contar con partidos que respondan a su función de representación social y ejecuten sus procesos internos de elección, renovación y adiestramiento de cuadros con claridad y apertura, sin perder su cohesión institucional.

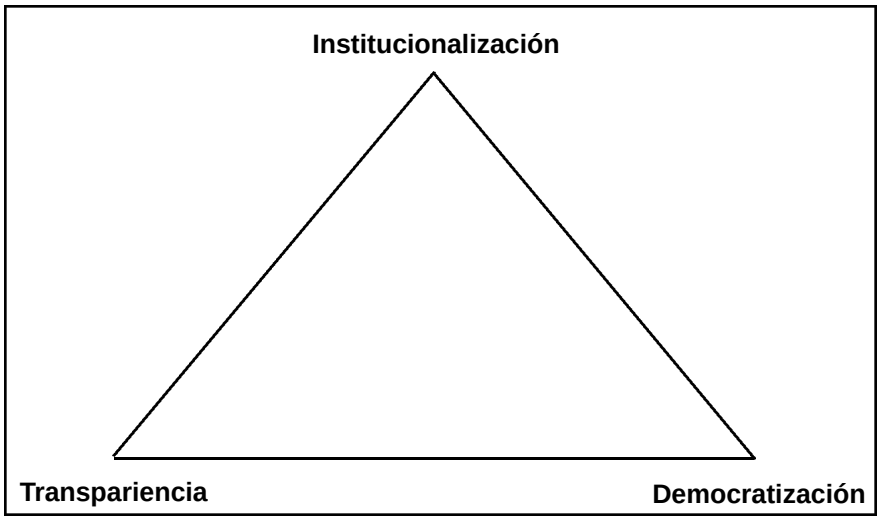
Para lograr este objetivo se propone reflexionar acerca de las reformas que deben impulsarse –o que se han impulsado– en los partidos no solo en términos de democratización, sino que también para mejorar sus niveles de institucionalización y transparencia. Así se agregan dos nuevos "vértices de estudio", formando una suerte de triángulo dentro del que se inscribe el análisis de los problemas y retos de los partidos en la región. Cada uno de estos temas o vértices de estudio tienen puntos de encuentro, como se demuestra gráficamente en la Figura 1. Más aún, algunos de los temas a desarrollar están relacionados (en cuenta los once ejes temáticos que hasta ahora se plantearon como propios del tema de democratización), por lo que estos podrían ubicarse en varios de los vértices. Este es el caso, particularmente, de aspectos relativos a: estatutos y reglas formales de organización; membresía; estructura orgánica y funcionamiento de órganos del partido; elección de candidatos y autoridades partidarias y disciplina partidaria. Dado que estos ejes temáticos cruzan los vértices de forma horizontal, se han ubicado en varios de ellos, de acuerdo a su relevancia en distintas facetas de los procesos de institucionalización, democratización y transparencia. Los puntos de encuentro entre diversos temas y entre los

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

mismos vértices quedan claros al abordar las preguntas –sobre todo las generales– en torno a cada vértice de estudio, o al analizar sus puntos de tensión y refuerzo en la siguiente sección.

Figura 1.
Vértices de estudio para propiciar el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina



Fuente: elaboración propia con fines ilustrativos.

Vale recordar que, como se aclaró en la introducción, este trabajo no busca plantear respuestas elaboradas de partida, sino más bien proponer algunas preguntas que deben tomarse en cuenta al impulsar mejoras en los niveles de institucionalización, democratización y transparencia en los partidos políticos de los países centroamericanos. Entremos entonces de lleno en estos temas.

a) Institucionalización

Partiendo de la definición ofrecida por Constantino Urcuyo[28], y de acuerdo a nuestra propia experiencia, en términos de partidos entendemos por institucionalización, los procesos propios de renovación, regeneración y creación de estructuras que le dan vida

28 Urcuyo Fournier 1997a, p. 4.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

propia a una organización, gracias al desarrollo de procesos internos ejecutados de forma permanente y predecible. Un partido debe considerarse institucionalizado cuando establece lealtades y alianzas con quienes se asocian con él (seguidores y, sobre todo, miembros) a través de relaciones comunes –generalmente aceptadas– de identidad, valores e intereses, que van más allá de líderes o circunstancias políticas específicas. Estos procesos, relaciones y estructuras resultan en el desarrollo y fortalecimiento institucional interno del partido.

En términos de los niveles de institucionalización en los partidos políticos de América Central, se propone la siguiente pregunta general:

> *¿Hasta dónde hemos avanzado y cuáles son las principales reformas que hacen falta para lograr la consolidación institucional de los partidos políticos en la región?*

Para contestar esta pregunta proponemos reflexionar en torno a las siguientes líneas:

Estructura interna

- ¿Cómo está definida la estructura interna del partido? ¿Responde esta a un mandato estatutario? Si es así, ¿qué tanto se respeta este mandato?
- ¿La estructura del partido se acerca más a un formato vertical u horizontal? ¿Por qué ha asumido la estructura del partido ese formato?
- En todo caso, ¿qué tan funcional es la estructura interna del partido? ¿Es eficiente para conducir sus procesos internos, o más tiende a ser lenta o "muy burocrática"?
- ¿Cuántas veces se ha alterado esta estructura en los últimos años? Si se ha alterado, ¿han sido los cambios profundos o no? En todo caso, ¿cuáles han sido los cambios y qué razones se han aducido para propiciarlos?

Organización geográfica

- ¿Puede considerarse el partido como una institución de alcance nacional, o local? En cualquiera de los casos, ¿cómo se ha organizado el partido para llegar a las distintas comunidades que pretende representar?
- ¿La organización interna del partido se acerca más a una estructura centralizada o descentralizada? En todo caso, ¿está esta organización reglamentada estatutariamente? Si es así, ¿se respeta esta reglamentación?
- ¿Qué tan funcional resulta la organización geográfica del partido en términos de: 1) organización de actividades internas no electorales, 2) organización de actividades electorales?

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

- ¿Existen diferencias en el funcionamiento y la efectividad entre las entidades que cubren la capital o el centro de la comunidad y esas en el interior del país o lejos del centro de las localidades? Si fuera, así, ¿por qué?

Permanencia/intermitencia institucional

- ¿Definiría al partido como una institución permanente, o más bien sus estructuras internas funcionan solo en ciertas ocasiones (de forma intermitente)? Si fuera así, ¿afecta la intermitencia a todas sus estructuras o solo a algunas (de ser así, cuáles)?
- ¿Qué factores tienen mayor peso o influyen de forma más determinante en el funcionamiento de las principales estructuras del partido? ¿Qué tanto depende el buen funcionamiento del partido de sus recursos humanos? ¿Está sujeto el funcionamiento "normal" del partido a sus recursos financieros? Si fuera así, ¿qué se ha hecho para garantizar la sostenibilidad financiera del partido?
- ¿En qué circunstancias es que las estructuras del partido funcionan mejor y por qué? ¿Cuánto cambia el funcionamiento del partido y la actividad de sus estructuras internas cuando este compite en procesos electorales? ¿Qué tanto varían los gastos y la cantidad de personal cuando el partido se involucra en estos procesos?
- En caso de que el partido funcione de forma intermitente, ¿qué tanto afecta esto la vida interna del partido, y la lealtad y apoyo de sus miembros y/o seguidores?

Relevancia o peso real de órganos del partido

- ¿Cuáles son los órganos más importantes del partido? ¿Qué función cumplen estos órganos? ¿Están sus funciones y su poder regido estatutariamente?
- ¿Cumplen estos órganos las funciones que deben desarrollar? ¿Cuáles son los principales obstáculos para que cumplan con sus funciones?
- ¿Son los dirigentes al frente de estos órganos funcionarios de tiempo completo o no? ¿En cuánto depende el poder de los órganos de los funcionarios que los integran? o, en otras palabras, ¿cambia el poder de estas estructuras internas de acuerdo a quiénes sean sus integrantes?
- ¿Qué tanta influencia tienen los candidatos (presidenciales, legislativos o municipales) en los órganos internos del partido? De ser importante esta influencia, ¿cómo se manifiesta y qué repercusiones tiene para el partido como institución?

Transformaciones o reformas para impulsar el fortalecimiento institucional

- ¿Se han impulsado cambios en los últimos años para fortalecer la institucionalidad del partido? Si es así, ¿cuándo se impulsaron, y quiénes tuvieron la iniciativa para impulsar esas reformas?

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

- De haber habido transformaciones, ¿en qué consistieron? ¿Se enmarcan estas más dentro del ámbito normativo o en el campo de la acción política?
- En todo caso, ¿fueron exitosos estos esfuerzos de cambio? Si fuera así, ¿cómo se ha fortalecido la institucionalidad del partido luego de los cambios? Si no fuera así, ¿por qué fracasaron las transformaciones?
- Finalmente, ¿cuál es el principal cambio que deben emprender actualmente los partidos para fortalecerse como institución y por qué?

b) Democratización

Construyendo sobre la definición ofrecida por Rubén Hernández, y de acuerdo a nuestro criterio, en una expresión básica, democratización en los partidos políticos se entiende como todo aquel conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendentes a garantizar que la escogencia de dirigentes internos, la designación de candidatos a puestos de elección popular y el diseño y determinación de la plataforma programática y/o ideológica del partido sea producto de la voluntad libremente expresada de la mayoría de sus miembros. Más aún, para considerar a un partido como democrático este debe de contar con mecanismos formales y/o informales que garanticen el contacto y acceso fluido y oportuno entre miembros de distintos niveles a lo interno de la institución, y con la flexibilidad para escuchar e incorporar a grupos organizados relevantes en el país en sus estructuras.

En cuanto al estudio de los niveles de democratización en los partidos del istmo, se plantea la siguiente pregunta general:

> *¿Cómo se pueden profundizar los niveles de democratización en los partidos y así elevar su representatividad y legitimidad política, sin sacrificar su fortaleza y cohesión institucional?*

29 Hernández Valle 1991, pp. 67-68.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Para dilucidar esta pregunta proponemos reflexionar, al menos, en torno a las siguientes líneas:

Nociones y relevancia de la democratización en el partido

- ¿Qué se entiende en el partido por "democratización"? ¿Está este concepto definido en sus estatutos o en sus fundamentos doctrinarios? En todo caso, ¿qué tan uniforme es la noción de "democratización" que prevalece entre los miembros del partido?
- ¿Qué tan relevante es el tema de democratización entre los miembros del partido? ¿Es la democratización tema en los programas de capacitación? ¿Se observan diferencias en cuanto a la importancia que se le da al tema de acuerdo al nivel de los miembros (dirigencia, mandos medios, bases), o entre distintos grupos que cuentan con espacios a lo interno del partido (jóvenes, mujeres, grupos étnicos, ciudadanos con alguna discapacidad, grupos ambientalistas, sindicatos, agricultores, empresarios, etc.)?
- ¿Es la democratización del partido tema de debate entre dirigentes o candidatos a puestos de dirigencia o de elección popular? De ser así, ¿cuáles son los principales puntos de debate?

Reglas y procedimientos para elección de candidatos a puestos públicos o de dirigencia

- ¿Qué mecanismos rigen la designación o escogencia de candidatos a puestos públicos o de dirigencia en el partido? ¿Son respetadas estas disposiciones? ¿Por cuánto tiempo se han aplicado?
- ¿Quiénes (miembros, simpatizantes, ciudadanía en general) tienen derecho a participar en la escogencia de candidatos a puestos de elección pública y/o de dirigencia en el partido? ¿Quiénes (miembros, simpatizantes, ciudadanía en general) tienen derecho a postularse como candidatos a puestos de elección pública y/o de dirigencia en el partido?
- ¿Existen diferencias en cuanto a las normas para escoger y/o para competir de acuerdo al nivel del puesto en cuestión (por ejemplo: entre candidatos presidenciales, legislativos y municipales, o entre distintos órganos de dirección dentro del partido)?
- ¿Qué tan proclives son los procesos de elección interna de candidatos y/o de dirigencia a ser influenciados por la cúpula o los líderes en ejercicio del partido? De existir influencia, ¿cómo se manifiesta?

Acceso de bases o mandos medios a dirigencia y líderes electos del partido

- ¿Qué tan fluido y efectivo es el acceso que tienen dirigentes de mandos medios o de las bases del partido a los líderes o cúpula de la agrupación?
- ¿Están contemplados en el estatuto mecanismos para garantizar la constante comunicación entre las bases y mandos medios del partido con la cúpula de la institución? ¿De ser así, se respetan estos mecanismos?
- ¿Qué peso tienen los procesos informales de comunicación a lo interno del partido entre grupos de distintos niveles? Si fueran importantes, ¿en qué consisten?

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

- De no ser muy fluida o eficiente la comunicación interna en el partido, ¿cuáles son las principales quejas de las bases y mandos medios al respecto?
- ¿Varía en algo la fluidez y la efectividad de la comunicación entre bases, mandos medios y cúpula del partido cuando este se encuentra en campaña electoral? Si es así, ¿cómo varía?

Grado de apertura y participación en los procesos de toma de decisiones en cuanto a cambios en líneas ideológicas y/o programáticas fundamentales del partido

- ¿Cuál es el proceso que se sigue a lo interno del partido para definir las principales posturas programáticas o cambios importantes de las líneas ideológicas? ¿Quiénes participan en estos procesos? ¿Cómo se organiza su participación?
- ¿Son las decisiones tomadas en estos procesos respetadas por los líderes del partido y/o por sus miembros electos en puestos públicos?
- ¿Qué tanto han cambiado las posturas centrales del partido en términos programáticos y/o ideológicos en los últimos años? De haber cambiado, ¿quiénes propiciaron estos cambios? ¿Generaron las reformas niveles significativos de conflicto interno? De ser así, ¿por qué?

Participación o representación dentro del partido de movimientos o grupos de interés relevantes en el país

- ¿Existen en el partido representación explícita de distintos grupos o sectores importantes en el país (jóvenes, mujeres, grupos étnicos, ciudadanos con alguna discapacidad, grupos ambientalistas, sindicatos, agricultores, empresarios, etc.)? ¿Está la existencia y representación de estos movimientos o grupos regida estatutariamente?
- En todo caso, ¿cómo se designan los miembros y los representantes de estos grupos a lo interno del partido?
- ¿Qué funciones cumplen estos grupos dentro del partido? ¿Tienen algún derecho más allá de los que disfrutan los demás miembros? ¿Existe algún mecanismo legal que les garantice espacios en puestos de dirección o en candidaturas con fines electorales (cuotas, acción afirmativa, espacios reservados para sus representantes, etc.)?
- ¿Se han dado cambios en cuanto a la cantidad o la relevancia de este tipo de representaciones en el partido en los últimos años? De ser así, ¿en qué han consistido estos cambios y cómo han afectado la fortaleza institucional del partido?
- Finalmente, ¿qué tan abierto o flexible se muestra el partido para incorporar a nuevos grupos o movimientos en sus estructuras? Particularmente, ¿cómo ha reaccionado el partido y dado cabida a las necesidades de representación de grupos tradicionalmente excluidos del ejercicio de la política en la región como: las mujeres, los grupos étnicos o los ciudadanos con discapacidad?

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Transformaciones y reformas para impulsar el fortalecimiento de los niveles de democratización

- ¿Se han impulsado cambios en los últimos años para fortalecer los niveles de democratización en el partido? Si es así, ¿cuándo se impulsaron, y quiénes tuvieron la iniciativa para impulsar esas reformas?
- De haberse dado cambios, ¿en qué consistieron? ¿Cuánta oposición interna se generó a partir de las reformas y por qué?
- ¿Fueron exitosos estos esfuerzos de cambio? Si fuera así, ¿cómo se han fortalecido o mejorado los niveles de democratización en el partido luego de los cambios? Si no fuera así, ¿por qué fracasaron las transformaciones?
- Finalmente, ¿cuál es el principal cambio que deben emprender actualmente los partidos para mejorar sus niveles de democratización y por qué?

c) Transparencia

En términos generales, transparencia en los partidos políticos se ha asociado con la existencia de claridad y probidad en la proveniencia, distribución, manejo y uso de los fondos con que estos cuentan para financiar sus actividades, tanto electorales como no electorales[30]. No obstante, a nuestro entender no es posible definir a un partido como transparente si la claridad y probidad no están presentes también en sus procesos electorales internos; y si no cuenta con reglamentos, órganos y actividades efectivas cuyo fin sea precisamente garantizar el control y el respeto de las normas éticas y legales por parte de sus miembros, tanto dentro del partido como en la función pública.

Así pues, con la idea de reflexionar en torno a los niveles de transparencia en los partidos políticos del área, se plantea la siguiente pregunta general:

> *¿Qué cambios son necesarios para elevar los niveles de transparencia en los partidos políticos de la región, y qué impacto tendrán estos cambios en su fortaleza institucional y su legitimidad?*

30 Ver por ejemplo, Casas Zamora 2003; García Laguardia 2003; Zovatto G. 2003; PEN 2001, Cap. 9., especialmente pp. 285-296.; Urcuyo Fournier 1997b.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Para responder esta pregunta nos parece adecuado discutir en torno a las siguientes líneas:

Proveniencia y manejo del financiamiento del partido

- ¿Existe un reglamento que regule el financiamiento del partido? Si es así, ¿se respeta ese reglamento?
- ¿Cuáles son las principales fuentes de financiamiento del partido?
- ¿Qué órgano interno está encargado de manejar las finanzas del partido? ¿Cómo se eligen sus miembros? y ¿qué nivel de independencia tienen con respecto a: 1) la dirigencia del partido, 2) los candidatos del partido?
- ¿Cómo se distribuyen los fondos entre las distintas actividades del partido? ¿Cómo se decide de qué manera se distribuyen? ¿Cómo se controlan los gastos del partido?
- ¿Están todas las actividades financieras del partido debidamente documentadas? Si es así, ¿están estas a disposición del público?
- ¿Mantiene el partido la misma estructura para el manejo y control financiero cuando enfrenta procesos electorales? Si no, ¿cómo varía?
- ¿Cómo se controlan los dineros que recibe el partido en tiempos electorales (tanto en elecciones nacionales como internas)? ¿Tienen los candidatos en algún momento estructuras paralelas para manejar las finanzas de sus tendencias? Si es así, ¿cómo son controladas por el partido? En cualquier caso, ¿qué nivel de influencia ejercen los candidatos (presidenciales, parlamentarios, de gobiernos locales) en cuanto al manejo y uso de los recursos del partido?

Probidad y aceptación general de procesos electorales internos (elección de candidatos a puestos de elección popular o de dirigencia)

- ¿Cómo se manejan y controlan los procesos de elección interna en el partido (tanto para elegir dirigencia como candidatos a puestos de elección popular)? ¿Están estos procesos regidos estatutariamente?
- ¿Existe algún órgano encargado de los procesos electorales internos? De ser así, ¿es este órgano permanente o temporal?, ¿cómo se eligen sus miembros? y ¿qué mecanismos existen para garantizar su neutralidad?
- ¿Han existido reclamos formales por los manejos o resultados de una elección? De ser este el caso, ¿en qué han consistido?, ¿cómo se han resuelto? y ¿cómo han reaccionado quiénes interpusieron los reclamos ante la resolución?
- ¿Mantiene el partido archivos con los resultados pormenorizados de sus procesos electorales internos? Si fuera así, ¿están a disposición del público?

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Existencia y funcionalidad de mecanismos y órganos de control y sanción

- ¿Existen en el partido órganos que controlan y sancionan a sus miembros cuando incumplen normas legales o éticas (tribunales de disciplina, ética, etc.), ya sea a lo interno del partido o al ejercer alguna función pública? De ser así, ¿son estos órganos permanentes o temporales?
- De existir estos órganos, ¿cómo se elige a sus miembros?, ¿qué atribuciones tienen? y ¿cuál es su nivel de independencia real en el partido?
- Igualmente, ¿cómo se decide cuándo van a conocer un caso?, ¿qué repercusiones tienen sus decisiones? y ¿qué tan efectivos son de acuerdo a: 1) los miembros del partido, 2) los ciudadanos en general?
- Específicamente, ¿cuántos problemas en los que ha sido vinculado algún miembro del partido han sido conocidos por estos órganos en los últimos años? Si alguno(s), ¿en qué consistió el caso?, ¿cómo se manejó? y ¿qué consecuencias sufrieron los miembros involucrados?
- En general, ¿qué tan abiertas son este tipo de investigaciones en el partido? ¿Tienen el público o la prensa acceso a las resoluciones dictadas por los órganos de control?

Organización de actividades de rendición de cuentas

- ¿Organiza el partido de forma periódica actividades en las que sus miembros en puestos de dirección informen, rindan cuentas y se sometan al escrutinio de los demás miembros del partido? De ser así, ¿están estas actividades reglamentadas estatutariamente?
- Además, ¿cada cuánto se organizan? y ¿bajo qué criterios se evalúa la ejecutoria de los miembros del partido (políticos, económicos, ideológicos, etc.)?
- Igualmente, ¿cómo se regula la participación en estas actividades? ¿Involucran tanto a miembros en puestos de dirección en el partido como a miembros que ejercen puestos públicos? ¿Se organizan solo a nivel nacional, o también existen actividades similares a nivel local?
- Finalmente, ¿quienes rinden cuentas deben entregar informes escritos? ¿Tiene el público en general o la prensa acceso a estas actividades y/o a los informes?

Transformaciones o reformas para impulsar el mejoramiento de la transparencia

- ¿Se han impulsado cambios en los últimos años para mejorar los niveles de transparencia en el partido? Si es así, ¿cuándo se impulsaron, y quiénes tuvieron la iniciativa para impulsar esas reformas?
- De haberse dado reformas, ¿en qué consistieron? ¿Nacieron estas iniciativas dentro del partido o más bien fueron propiciadas por presiones externas?

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

- ¿Fueron exitosos estos esfuerzos de cambio? Si fuera así, ¿cómo ha mejorado la transparencia en el partido luego de los cambios? Si no fuera así, ¿por qué fracasaron las transformaciones?
- Finalmente, ¿cuál es el principal cambio que deben emprender actualmente los partidos para mejorar sus niveles de transparencia y por qué?

IV. Principales puntos de refuerzo o de tensión entre los procesos de institucionalización, democratización y transparencia

Las distintas preguntas sobre cada uno de los vértices de estudio propuestos confirman que los procesos para fortalecer o mejorar la institucionalización, los niveles de democratización y la transparencia en los partidos están mutuamente relacionados. Esto ya sea porque se refuerzan unos a otros, o bien porque entran en tensión. Sin pretender ser exhaustivos, a continuación se presentan algunas actividades o procesos básicos que, ya sea porque generan sinergias o contradicciones, tienen efectos directos en la institucionalización, la democratización y la transparencia en los partidos.

a) Puntos de refuerzo

Programas de reclutamiento

Los programas de reclutamiento de nuevos miembros tienen la capacidad de generar estabilidad y mecanismos de renovación partidista. En otras palabras, fortalecen la institucionalidad en los partidos políticos. No obstante, para ser exitosos, o sea, para atraer a nuevos líderes que realmente vengan a renovar y a fortalecer al partido, deben de complementarse con estructuras internas abiertas y procesos de elección o designación de dirigencia claros, justos y regidos con reglas estables. De no ser así difícilmente serán atractivos para la ciudadanía o para los nuevos liderazgos políticos del país. Lejos de generar fortaleza y renovación institucional, programas de reclutamiento en instituciones cerradas y poco transparentes se convierten en acicates para el "amiguismo" y el tráfico de influencias. Esto, desde luego, debilita institucionalmente a un partido.

Programas de capacitación y de análisis, debate y rendición de cuentas

Los programas de capacitación y los espacios para el análisis, el debate y la rendición de cuentas, tienen un efecto similar. Estos permiten mantener a los miembros de un partido político como personas conscientes e informadas de la situación del partido y del país donde

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

este funciona. Igualmente, sirven para reforzar las identidades del grupo en torno a ideas u objetivos que unen e integran a los miembros de la institución, y a la vez los diferencian de los demás partidos. Así, este tipo de programas fortalece la institucionalidad partidaria.

Sin embargo, la capacitación de miembros y los programas de análisis, debate y rendición de cuentas en un partido pueden perder toda relevancia (pueden convertirse en ejercicios insulsos e inútiles), si sus miembros perciben que estos funcionan dentro de estructuras cerradas y/o donde los procesos son poco claros y sus posiciones no son relevantes para la dirigencia. En otras palabras, los beneficios institucionales de los programas de capacitación y los espacios para el análisis, el debate y la rendición de cuentas dependen, en gran medida, de la existencia de procesos democráticos y transparentes en los partidos políticos. Si este no es el caso, es muy complicado contar con niveles importantes de participación y apoyo entre los miembros del partido para con este tipo de programas.

Existencia de órganos de control político

Los órganos de control dentro de los partidos (tribunales de disciplina, ética, etc.), generan los controles necesarios para salvaguardar la probidad de sus miembros al desempeñar funciones políticas y así mantener la integridad institucional del partido. Esto es central no sólo para fortalecer la institución a lo interno, sino también ante los ojos de sus simpatizantes y de la ciudadanía en general. Un partido con capacidad de autocontrol y rectificación se convierte en una institución más fuerte y mejor valorada por los ciudadanos.

No obstante, puede generarse exactamente el efecto inverso si estos órganos de control no son independientes, no son respetados, cumplen funciones meramente simbólicas o se califican como arbitrarios. Esto es, si funcionan dentro de estructuras cerradas o poco transparentes. Los órganos de control fortalecen la institucionalidad partidaria cuando se inscriben en partidos democráticos y transparentes, de otra manera son percibidos como "cortinas de humo" que a la larga tienden a debilitar su institucionalidad y su apoyo en el electorado.

Así pues, los programas de reclutamiento; los programas de capacitación, análisis y rendición de cuentas y la existencia de órganos de control político fortalecen la institucionalidad de un partido en el tanto este cuente con procesos internos que funcionen de forma democrática y transparente. Las preguntas que pueden hacerse en este caso son:

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

1) ¿Se están aprovechando las sinergias que se dan en términos de institucionalización, democratización y transparencia, cuando se ejecutan este tipo de programas o existen estos órganos en los partidos de la región? y, en todo caso,

2) ¿Cuál es la mejor forma de fomentar estos programas y órganos dentro de un partido de forma tal que se aprovechen al máximo los múltiples beneficios que podrían generar?

b) Puntos de tensión

Disciplina partidaria

La disciplina partidaria, o sea, la capacidad de generar comportamientos comunes a partir de decisiones centralizadas es, en muchas ocasiones, clave para el buen funcionamiento de un partido político. Esto es especialmente cierto en las funciones que este desempeña, ya sea como oposición o como partido oficial en el gobierno. La estructura y las ideas integradoras que mantienen a un partido unido deben ser lo suficientemente fuertes como para que este se presente como un bloque cuando sea necesario. La disciplina en un partido lo fortalece como institución en el tanto hace posible el trabajo en equipo y, en general, el alcanzar pequeñas y grandes victorias al competir con otros partidos (particularmente en el ámbito parlamentario).

Sin embargo, es muy complicado llegar a decisiones de consenso de manera eficiente y, en virtud de ellas, poder generar líneas férreas de partido cuando las instituciones cuentan con estructuras que funcionan siguiendo procedimientos extremadamente abiertos y participativos. Estos procedimientos son lentos y las decisiones, cuando al fin se toman, pueden ser tardías. Esto, a veces contraviene las necesidades de los dirigentes o líderes de un partido, y su objetivo de ser eficientes en sus funciones gubernamentales, reaccionar sin dilación a las demandas de sus seguidores y mantener al partido cohesionado en torno a ideas comunes.

Se impone pues, un equilibrio armónico entre apertura y espacios de participación, con la existencia de una disciplina partidaria que surja como resultado de procesos democráticos de definición de políticas comunes para el conjunto de la organización.

Democratización de las normas para participar (votando o compitiendo) en procesos internos

De la misma forma, las reglas para definir quién tiene derecho a elegir o a ser electo dentro de un partido tienden a enfrentar el fortalecimiento institucional con la transparencia

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

y la democratización. Está claro que entre más abiertas y generalizadas sean estas normas, más democrático será el partido y, por ello, más transparentes y sensibles al escrutinio público serán sus procesos internos. No obstante, a veces mayores niveles de apertura en los procesos de elección interna de un partido tienden a reducir su cohesión (exacerban los incentivos para la creación de facciones), complican el control de sus miembros, generan incentivos para privilegiar lo electoral sobre sus demás funciones y, en general, reducen los beneficios de quienes se integran y participan permanentemente en las actividades internas –no electorales– de la institución (propician una "indiferenciación" entre miembros y simpatizantes). Desde luego que esto reduce la fortaleza institucional de un partido político.

Democratización de los procesos de generación de políticas

En nombre de la democracia y como reacción a la crítica de ser "estructuras cerradas", algunos partidos han puesto en práctica mecanismos de consulta popular y/o a grupos de interés importantes de la sociedad, cuando deben tomar decisiones relevantes. Esto se da, especialmente, cuando se elaboran programas de gobierno y antes de tomar posición en temas controversiales. Obviamente este tipo de ejercicios profundiza los niveles de democratización y transparencia en los partidos.

Sin embargo, estos procesos también conllevan algunos problemas, particularmente en términos de cohesión y eficiencia institucional. Generar políticas o posiciones a partir de consultas populares es lento y costoso. Además convierte los debates intra-partido en palestras públicas, en las que es más probable que se asuman posiciones a partir de la racionalidad electoral y no necesariamente de acuerdo a principios ideológicos integradores. De igual forma, este tipo de procesos tiende a "invisibilizar" las diferencias entre miembros y simpatizantes, pues les resta a los primeros influencia en las decisiones internas de la institución. Esto debilita uno de los incentivos más importantes que existen para participar y contribuir como miembro en las actividades de un partido. En otras palabras, independientemente de sus beneficios en términos de transparencia y democratización, abrir en demasía los procesos internos de generación de políticas puede debilitar institucionalmente a un partido político.

Por tanto, aunque son prácticas que pueden beneficiar a un partido en algunos ámbitos, la disciplina partidaria, la democratización de los procedimientos para elegir o ser electo en un partido y la democratización de los procesos para generar políticas o posiciones tienen un alto "costo de transacción". Así pues, vale preguntarse:

1) ¿Si en el caso de un partido en particular, sus miembros están conscientes de estos "costos"? y

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

2) ¿Cuál es en cada caso el balance a que debe aspirar un partido de acuerdo a su contexto y a su desarrollo como organización?

V. Observaciones finales

La democracia representativa es una realidad hoy en América Central. Sus vaivenes y la posibilidad de retrocesos, patentes en la indisposición de los ciudadanos con los resultados de sus sistemas políticos, no dejan de causar preocupación, y nos recuerda sobre la urgencia de fortalecer los procesos de consolidación democrática en la región. Probablemente el primer paso, y uno de los más importantes para lograr este objetivo, consiste en lograr la consolidación de instituciones fuertes, permanentes y confiables. Dado su rol de enlace entre la sociedad y el Estado y su papel en la conducción de las actividades centrales de los procesos democráticos, fortalecer y mejorar la funcionalidad de los partidos políticos debe de ser una prioridad. Lo anterior toma carácter de urgencia ante las transformaciones y la pérdida de apoyo y confianza de que estos son objeto en la mayoría de las naciones democráticas, y ciertamente en América Latina.

Como se observó, la pérdida de apoyo y confianza a los partidos pareciera ser ocasionada por falencias al cumplir con sus principales roles en la sociedad, sobre todo eso que los distingue como organización. Por tanto, es en este ámbito en el que deben plantearse cambios o reformas para fortalecerlos. El presente trabajo propuso reflexionar en torno a las reformas que deben impulsarse, o que se han impulsado, en tres frentes o vértices de estudio: la institucionalización, la profundización de los niveles de democratización y la transparencia en los partidos. Más que elaborar un análisis en torno a cada uno de estos vértices, se consideró más útil en esta primera etapa exploratoria sugerir una definición operativa en cada caso y luego plantear algunas líneas que sirvan como directrices para la discusión. Las líneas de reflexión fueron introducidas por una pregunta general integradora, complementada por una serie de preguntas puntuales. El estudio y discusión de estas preguntas deberían de aclarar posiciones y permitir la evaluación de los partidos políticos en términos de los objetivos trazados.

Así pues, el presente documento pretende funcionar como una herramienta para generar discusión, aclarar posiciones y, eventualmente, generar algunas pautas de acción a futuro. Partiendo de las observaciones y líneas de reflexión propuestas, se podría discutir por lo menos en torno a 6 puntos:

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

1) Vale la pena reflexionar y ahondar en las causas de la erosión de la estima y la confianza a los partidos en la región. No hay duda que el estudio más detallado de casos en distintos países va a enriquecer este debate.

2) Es importante discutir, agregar, cambiar y hasta replantear las líneas de reflexión y las respectivas preguntas sugeridas en torno a los temas de institucionalización, democratización y transparencia en los partidos políticos.

3) Sería muy beneficioso el que, a partir de la discusión anterior, se reevaluaran y, de ser necesario, complementaran o modificaran las definiciones operativas que se ofrecieron para cada uno de los vértices estudiados.

4) Es esencial discutir las respuestas que emerjan a partir de las preguntas generales que encabezan cada uno de los vértices de estudio, así como de las preguntas específicas que complementan las líneas de reflexión en cada uno de los temas. Las experiencias a partir de casos en distintos países serán clave en este ejercicio.

5) Valdría la pena analizar con detenimiento la forma en que distintas actividades en los partidos tienden a reforzar o a enfrentar los procesos de institucionalización, democratización y transparencia. Esta discusión se vería muy enriquecida si se complementa recurriendo a ejemplos concretos.

6) Finalmente, y en virtud de todo el análisis anterior, el resultado esperado de este ejercicio es el planteamiento de pautas de acción que permitan fortalecer a los partidos políticos de la región en términos de su institucionalización, democratización y transparencia. De nuevo, comparar experiencias de partidos en distintos países del área es muy importante para el desarrollo de esta discusión.

Los tres primeros puntos son centrales para alimentar el debate académico presente y futuro. Su discusión, aunque importante y enriquecedora, no debe desviar la atención de los puntos 4, 5 y 6. **Estos tres puntos finales, de corte más pragmático, son las avenidas por donde pareciera ser más adecuado iniciar y orientar el debate en torno a este documento.**

Contar con partidos más fuertes y funcionales beneficia directamente el proceso de consolidación democrática. Esto no solo porque permite crear condiciones para elevar la

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

calidad y eficiencia de este sistema de gobierno[31], sino también porque ayuda a crear la estabilidad institucional necesaria para que se acelere la adopción de valores democráticos en la ciudadanía. El concretar pautas para fortalecer a los partidos políticos en América Latina es, probablemente, la mejor manera de garantizar el éxito y la sostenibilidad de los procesos de transición democrática en la región. Si la democracia es impensable sin partidos, más vale que empecemos cuanto antes a reflexionar sobre cómo fortalecerlos.

VI. Bibliografía

Alcántara, Manuel, y Flavia Freidenberg, eds. 2001. *Partidos Políticos de América Latina.* Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca.

Carballo, Manuel. 1992. *"El Partido Liberación Nacional: necesidad de nuevos contenidos y formas de acción",* en El nuevo rostro de Costa Rica, editado por Juan Manuel Villasuso. Costa Rica: CEDAL.

Casas Zamora, Kevin. 2003. *Estudio sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá.* Costa Rica: Cuadernos de CAPEL, No. 48.

Cerdas Cruz, Rodolfo. 1993. *El desencanto democrático: crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá*. Costa Rica: Red Editorial Iberoamericana Centroamérica.

Colburn, Forrest D., y Fernando F. Sánchez. 2001. *Individuos versus instituciones en las democracias centroamericanas.* Costa Rica: EDUCA.

Cuéllar, Roberto, y Luis Cordero. 1999. *"Presentación",* en *Rediseño de partidos políticos en América Latina*, Carlos Eduardo Mena Keymer. Costa Rica: Cuadernos de CAPEL, No. 45.

Daalder, Hans. 2002. "Parties: Denied, Dismissed, or Redundant? *A Critique",* en *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, editado por Richard Gunther, José R. Montero y Juan J. Linz. Oxford: Oxford University Press.

Dalton, Russell J. 2000. "The Decline of Party Identifications", en *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, editado por Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg. Oxford: Oxford University Press.

Dalton, Russell J., y Martin P. Wattenberg, eds. 2000a. *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

—. 2000b. "Unthinkable Democracy: Political Change in Advanced Industrial Democracies", en *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, editado por Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg. Oxford: Oxford University Press.

—. 2000c. "Partisan Change and the Democratic Process", en *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, editado por Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg. Oxford: Oxford University Press.

31 Para un muy buen estudio sobre cómo evaluar la "calidad de la democracia" ver, PEN 2001.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Farrell, David M., y Paul Webb. 2000. "Political Parties as Campaign Organizations", en *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies,* editado por Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg. Oxford: Oxford University Press.

García Laguardia, Jorge Mario. 2003. *Dinero y política. La cuadratura del círculo de la democracia en América Latina*. Costa Rica: Cuadernos de CAPEL, No. 48.

Gomáriz Moraga, Enrique. 2001. *La encrucijada de los partidos políticos en el inicio del siglo XXI.* Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert.

Gunther, Richard, José R. Montero, y Juan J. Linz, eds. 2002. *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.

Hazan, Reuven Y. 2002. "Candidate Selection", en *Comparing Democracies 2*, editado por Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi y Pippa Norris. Londres: SAGE.

Hazan, Reuven Y., y Gideon Rahat. 2000. *"Representation, Electoral Reform and Democracy: Theoretical and Empirical Lessons from the 1996 Elections in Israel",* Comparative Political Studies: 1310-1336.

Hernández Valle, Rubén. 1991. "La democratización interna de los partidos políticos", en *Democracia, elecciones y derechos humanos*; Memorias IV Curso Anual Interamericano de Elecciones, editado por Germán Bidart Campos et al. Costa Rica: IIDH-CAPEL.

IADB, (Inter-American Development Bank). 2000. *Development Beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America*. Washington D.C.: The John Hopkins University Press.

King, Anthony. 1969. *"Political Parties in Western Democracies: Some Sceptical Reflections"*, Polity 2/2: 111-141.

Latinobarómetro. varios años. *"Informes de prensa"*, http://www.latinobarometro.org/.

Lawson, Kay, y Peter H. Merkl, eds. 1988. *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*. Princeton: Princeton University Press.

LeDuc, Lawrence. 2001. *"Democratising Party Leadership Selection",* Party Politics 7: 323-341.

Linz, Juan J. 2002. "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes", en *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, editado por Richard Gunther, José R. Montero y Juan J. Linz. Oxford: Oxford University Press.

Mair, Peter. 1997. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.

Núñez, Eduardo. enero-junio 1998. *"Representatividad e intermediación política."* Boletín Electoral Latinoamericano XIX: 149-180.

Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Patterson, Thomas E. 1994. *Out of order.* New York: Vintage Books.

PEN, (Proyecto Estado de la Nación). 2001. *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.*

Perelli, Carina, Sonia Picado S., y Daniel Zovatto G., eds. 1995. *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. Costa Rica: IIDH-CAPEL.

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/J2mW8P

Rojas Bolaños, Manuel. 1998. *"El síndrome de nuestro tiempo: la desafección política",* Sinergia 8: 117-126.

Sánchez, Fernando F. 2003a. *"Dealignment in Costa Rica: A Case Study of Electoral Change",* D. Phil. Thesis, en Department of Politics and International Relations. Oxford: University of Oxford.

—. 2003b. *"Democracia en América Latina: el peligro de la impaciencia"*, Revista INCAE XIII(1): 56-58.

—. en prensa. "The Twilight of a Predominant Party: The Partido Liberación Nacional in Costa Rica", en *Political Parties and Democratization in Latin America*, editado por Roberto Espíndola y Manuel Alcántara Sáez. Londres: Routledge.

Sartorius, Nicolás. 1996. *Carta abierta a los escépticos sobre los partidos políticos.* Barcelona: Península.

Scarrow, Susan E., Paul Webb, y David M. Farrel. 2000. "From Social Integration to Electoral Contestation: The Changing Distribution of Power within Political Parties", en *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, editado por Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg. Oxford: Oxford University Press.

Schattschneider, E. E. 1942. *Party Government*. New York: Farrar and Rinehart.

Schmitt, Hermann, y Sören Holmberg. 1995. "Political Parties in Decline?", en *Citizens and the State*, editado por Hans-Dieter Klingemann y Dieter Fuchs. Oxford: Oxford University Press.

Thesing, Josef. abril-junio 1996. *"Transición, democracia y partidos políticos: tareas e importancia de los partidos"*, Panorama Centroamericano: 31-44.

Urcuyo Fournier, Constantino. 1997a. "Partidos políticos y cooperación internacional para la renovación de la política en Centroamérica y Panamá", en *Partidos políticos y gobernabilidad: la dimensión política del desarrollo humano*, editado por Constantino Urcuyo Fournier. Costa Rica: PNUD.

—, ed. 1997b. *Partidos políticos y gobernabilidad: la dimensión política del desarrollo humano*. Costa Rica: PNUD.

Webb, Paul, David M. Farrell, y Ian Holliday, eds. 2002. *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Zelle, Carsten. 1995. *"Social Dealignment vs. Political Frustration: Contrasting Explanations of the Floating Vote in Germany", European Journal of Political Research 27:319-345.*

Zovatto G., Daniel. 2003. *Dinero y política en América Latina: Una Visión comparada. Costa Rica: Cuadernos de CAPEL, Nº. 48.*

DR © 2004.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos-http://www.iidh.ed.cr/