

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración I



**LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CENTROAMÉRICA.  
UN ESTUDIO INSTITUCIONAL COMPARADO SOBRE  
LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN COSTA RICA,  
GUATEMALA Y PANAMÁ**

**MEMORIA PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE  
DOCTOR POR**

Harry Brown Araúz

Bajo la dirección del Doctor:

Victor Abreu Fernández

**Madrid, 2004**

**ISBN: 84-669-2819-7**



Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración I  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Universidad Complutense de Madrid

**LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CENTROAMÉRICA.  
UN ESTUDIO INSTITUCIONAL COMPARADO  
SOBRE LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN  
COSTA RICA, GUATEMALA Y PANAMÁ.**

---

**Tesis Doctoral**

**Por Harry Brown Araúz**

**Director de tesis: Víctor Abreu Fernández**

**2004**



Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración I  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Universidad Complutense de Madrid

**LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CENTROAMÉRICA.  
UN ESTUDIO INSTITUCIONAL COMPARADO  
SOBRE LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN  
COSTA RICA, GUATEMALA Y PANAMÁ.**

---

**Tesis Doctoral**

**Por Harry Brown Araúz**

**Director de tesis: Víctor Abreu Fernández**

**2004**

A Carmen, por todo.

## **Agradecimientos**

Durante la realización de esta tesis doctoral he sido beneficiado con apoyos de distinta naturaleza de parte de varias personas. Aprovecho estas líneas para plasmar mi perenne agradecimiento a todos y a todas.

En primerísimo lugar a mis venerados padres Elsa y Harry, quienes siempre me han servido de inspiración y me han hecho saber que cuento con ellos incondicionalmente. Junto a ellos, a mis hermanos Félix y Ricardo, a mis tíos Gustavo, Celia y Ricardo, a mi primo Mikail y a mi abuela Bárbara por confiar tanto en mí y por sus constantes palabras de ánimo.

A mi incomparable tío Harley Mitchell Dale, por la confianza demostrada en mí, por su ayuda bibliográfica, por compartir conmigo sus vastos conocimientos durante largas horas de conversación, por la fundamental documentación de la Asamblea Legislativa de Panamá y, sobre todo, por servir como ejemplo de que puede haber un productivo balance entre el quehacer académico y el honrado ejercicio de la política.

Al profesor Víctor Abreu Fernández, el tutor de esta tesis, quien siempre me mostró simpatía, solventó todas mis dudas, me dio las mejores orientaciones, compartió sus conocimientos conmigo y ha tenido la sabiduría para permitirme trabajar distendidamente sin abandonar los cánones de exigencia propios de una investigación de esta naturaleza.

Al profesor Manuel Alcántara por sus orientaciones iniciales al elegir el tema de la tesis y por permitirme al acceso a las bases de datos del Proyecto de Partidos Políticos y Gobernabilidad en América Latina (PPAL) y el Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA) del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca.

Al profesor del Dartmouth College John Carey por permitirme el acceso a la base de datos de votaciones legislativas nominales de Guatemala y Costa Rica; al profesor de Michigan State University Mark Jones por su

ayuda bibliográfica; al investigador del CIDE Fabrice Lehoucq y a David Wall de Saint Cloud State University por los documentos de trabajo y las estadísticas sobre Guatemala; al profesor de la Universidad de Oviedo Emilio Torres Manzanera por su valiosa ayuda en el manejo estadístico de las encuestas; a Carlos Guevara Mann por facilitarme su interesante y útil tesis doctoral sobre la Asamblea Legislativa panameña; al profesor de la Universidad de Panamá Marco Gandásegui por suministrarme con inéditos y rigurosos documentos de trabajo de su autoría sobre la política panameña; a Leonel Núñez Arias, director de documentación de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, por atender amablemente mis solicitudes de información vía correo electrónico; a Roger Contreras, miembro de la organización guatemalteca Acción Ciudadana, por la documentación sobre el Congreso de su país y a Eugenio Morice por proporcionarme entusiastamente sus múltiples escritos con reflexiones sobre el sistema electoral panameño.

A Elena Galán Hevia y a Pablo Antonio Fernández, bibliotecarios de la Escuela Universitaria de Empresariales de Gijón, por gestionar amable y pacientemente todas las solicitudes bibliográficas que les hice.

A mi amigo Edgar Escobar Botello por su eficiente apoyo en el levantamiento de datos y por su permanente disposición para solventarme cualquier imprevisto que surgiera.

Por último, y no por eso menos importante, a la Fundación Alvar-gonzález de Gijón por la ayuda económica brindada desinteresadamente para la realización de esta tesis doctoral.

A todas estas personas mi más sincero agradecimiento.

# ÍNDICE GENERAL

---

	pp.
<b>INTRODUCCIÓN.</b> .....	1
<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.</b> .....	8
<b>1. Objetivos.</b> .....	8
1. Objetivo General .....	8
2. Objetivos Específicos .....	8
<b>2. Justificación.</b> .....	9
<b>I. MARCO TEÓRICO</b> .....	18
<b>1. El origen de los partidos políticos y su evolución organizativa.</b> .....	18
1.1. El origen de los partidos políticos y las premisas de su evolución organizativa. ....	18
1.2. El partido de elite. ....	20
1.3. El partido de masas. ....	22
1.4. El partido atrapa todo. ....	24
1.5. El partido cártel.....	26
<b>2. Los partidos políticos latinoamericanos. Una propuesta teórica para su estudio.</b> .....	29

2.1. Propuesta de clasificación de los partidos políticos latinoamericanos. ....	29
2.2. Marco para el análisis interno de los partidos políticos latinoamericanos. ....	44
<b>3. La disciplina partidista. ....</b>	<b>47</b>
3.1. Definición: la diferencia entre disciplina partidista y cohesión. ....	47
3.2. El sistema de gobierno presidencial y sus efectos sobre la disciplina partidista. ....	52
3.3. El sistema de partidos y sus efectos en la disciplina partidista. ....	59
3.4. El sistema electoral y sus efectos en la disciplina partidista. ....	66
<b>4. Hipótesis y metodología. ....</b>	<b>73</b>
4.1. Hipótesis.....	73
4.2. Técnicas de medición y de recolección de datos. ....	74
4.3. Ámbito de estudio. ....	77
<b>II. INSTITUCIONALIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE COSTA RICA, GUATEMALA Y PANAMÁ. ....</b>	<b>80</b>
<b>1. Partido Liberación Nacional. ....</b>	<b>81</b>
1.1. Modelo originario del Partido Liberación Nacional.....	81
1.2. Control de las zonas de incertidumbre (acceso a las candidaturas y la financiación) en el Partido Liberación Nacional.....	95
1.3. Clasificación del Partido Liberación Nacional.....	102
<b>2. Partido Unidad Social Cristiana.....</b>	<b>106</b>
2.1. Modelo originario del Partido Unidad Social Cristiana.....	106
2.2. Control de las zonas de incertidumbre (acceso a las candidaturas y a la financiación) en el Partido Unidad Social Cristiana.....	114
2.3. Clasificación del Partido Unidad Social Cristiana.....	118
<b>3. Frente Republicano Guatemalteco. ....</b>	<b>120</b>
3.1. Modelo originario del Frente Republicano Guatemalteco.....	120



3.2. Control de las zonas de incertidumbre (acceso a las candidaturas y a la financiación) en el Frente Republicano Guatemalteco.....	127
3.3. Clasificación del Frente Republicano Guatemalteco. ....	133
<b>4. Partido de Avanzada Nacional. ....</b>	<b>135</b>
4.1. Modelo originario del Partido de Avanzada Nacional.....	135
4.2. Control de las zonas de incertidumbre (acceso a las candidaturas y a la financiación) en el Partido de Avanzada Nacional.....	140
4.3. Clasificación del Partido de Avanzada Nacional.....	144
<b>5. Partido Arnulfista. ....</b>	<b>147</b>
5.1. Modelo originario del Partido Arnulfista.....	147
5.2. Control de las zonas de incertidumbre (acceso a las candidaturas y a la financiación) en el Partido Arnulfista. ....	155
5.3. Clasificación del Partido Arnulfista. ....	160
<b>6. Partido Revolucionario Democrático.....</b>	<b>164</b>
6.1. Modelo originario del Partido Revolucionario Democrático.....	164
6.2. Control de las zonas de incertidumbre (acceso a las candidaturas y a la financiación) en el Partido Revolucionario Democrático. ....	172
6.3. Clasificación del Partido Revolucionario Democrático.....	182
<b>7. Los partidos políticos de Costa Rica, Guatemala y Panamá en perspectiva comparada. ....</b>	<b>187</b>
<b>III. CARACTERIZACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES. ....</b>	<b>194</b>
<b>1. Caracterización del sistema electoral costarricense. ....</b>	<b>195</b>
1.1. Fórmula electoral para la elección de diputados. ....	195
1.2. Diseño de las circunscripciones electorales. ....	196
1.3. Estructura del voto. ....	197
<b>2. Caracterización del sistema electoral guatemalteco. ....</b>	<b>197</b>
2.1. Fórmula electoral para la elección de diputados.....	197

2.2. Diseño de las circunscripciones electorales. ....	198
2.3. Estructura del voto. ....	200
<b>3. Caracterización del sistema electoral panameño. ....</b>	<b>200</b>
3.1. Fórmula electoral para la elección de legisladores. ....	200
3.2. Diseño de las circunscripciones electorales. ....	202
3.3. Estructura del voto. ....	204
<b>4. Los sistemas electorales de Costa Rica, Guatemala y Panamá en perspectiva comparada. ....</b>	<b>205</b>
<b>IV. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS</b> .....	<b>208</b>
<b>1. El sistema de partidos costarricense en la década de los noventa. ....</b>	<b>209</b>
1.1. Las elecciones de 1990. ....	210
1.2. Las elecciones de 1994. ....	212
1.3. Las elecciones de 1998. ....	214
1.4. Institucionalización del sistema de partidos costarricense. ....	216
<b>2. El sistema de partidos guatemalteco en la década de los noventa. ....</b>	<b>226</b>
2.1. Las elecciones de 1990. ....	227
2.2. Las elecciones de 1995. ....	229
2.3. Las elecciones de 1999. ....	232
2.4. Institucionalización del sistema de partidos guatemalteco. ....	235
<b>3. El sistema de partidos panameño en la década de los noventa. ....</b>	<b>246</b>
3.1. Las elecciones de 1994. ....	246
3.2. Las elecciones de 1999. ....	249
3.3. Institucionalización del sistema de partidos panameño. ....	251
<b>4. Los sistemas de partidos de Costa Rica, Guatemala y Panamá en perspectiva comparada. ....</b>	<b>262</b>

<b>V. CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO.</b>	264
<b>1. El sistema de gobierno costarricense.</b>	265
1.1. Aspectos fundamentales del sistema de gobierno costarricense.	265
1.2. Poderes reactivos y proactivos del presidente.	266
1.3. Clasificación del sistema de gobierno presidencial costarricense.	270
<b>2. El sistema de gobierno guatemalteco.</b>	271
2.1. Aspectos fundamentales del sistema de gobierno guatemalteco.	271
2.2. Poderes reactivos y proactivos del presidente.	272
2.3. Clasificación del sistema de gobierno presidencial guatemalteco.	274
<b>3. El sistema de gobierno panameño.</b>	275
3.1. Aspectos fundamentales del sistema de gobierno panameño.	275
3.2. Poderes reactivos y proactivos del presidente.	276
3.3. Clasificación del sistema de gobierno presidencial panameño.	281
<b>4. Los sistemas de gobierno de Costa Rica, Guatemala y Panamá en perspectiva comparada.</b>	282
<b>VI. LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN COSTA RICA, GUATEMALA Y PANAMÁ.</b>	285
<b>1. Percepciones de los diputados centroamericanos sobre la disciplina partidista.</b>	285
1.1. Percepciones de los diputados costarricenses sobre la disciplina partidista.	286
1.2. Percepciones de los diputados guatemaltecos sobre la disciplina partidista.	303
1.3. Percepciones de los legisladores panameños sobre la disciplina partidista.	317

<b>2. La disciplina partidista según el escrutinio de las votaciones de los legisladores.</b> .....	332
2.1. Escrutinio de las votaciones en el Congreso de la República de Guatemala, 1994-1999.....	333
2.2. Escrutinio de las votaciones en la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, 1990-1999.....	342
<b>3. Análisis de casos de indisciplina partidista destacados.</b> .....	252
3.1. Casos de indisciplina partidista en Costa Rica. ....	353
3.2. Casos de indisciplina partidista en Panamá.....	362
<b>VII. CONCLUSIONES.</b> .....	375
<b>APÉNDICE.</b> .....	396
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b> .....	408

# ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS

---

<b>Cuadros</b>	pp.
1.1. Variables de la investigación y el hipotético resultado de sus cruces.....	77
2.1. Modelo originario del Partido Liberación Nacional. ....	95
2.2. Control de las zonas de incertidumbre en el Partido Liberación Nacional 1990-1998 (financiamiento y acceso a las candidaturas).....	99
2.3. Control de las zonas de incertidumbre en el Partido Liberación Nacional 1998- (financiamiento y acceso a las candidaturas).....	100
2.4. Clasificación del Partido Liberación Nacional.....	106
2.5. Modelo originario del Partido Unidad Social Cristiana. ....	113
2.6. Control de las zonas de incertidumbre en el Partido Unión Social Cristiana (financiamiento y acceso a las candidaturas). ....	117
2.7. Clasificación del Partido Unión Social Cristiana. ....	120
2.8. Modelo originario del Frente Republicano Guatemalteco. ....	127
2.9. Control de las zonas de incertidumbre en el Frente Republicano Guatemalteco (financiamiento y acceso a las candidaturas). ....	132
2.10. Clasificación del Frente Republicano Guatemalteco. ....	134
2.11. Modelo originario del Partido de Avanzada Nacional. ....	139
2.12. Control de las zonas de incertidumbre en el Partido de Avanzada Nacional (financiamiento y acceso a las candidaturas)...	144

2.13. Clasificación del Partido de Avanzada Nacional. ....	147
2.14. Modelo originario del Partido Arnulfista. ....	155
2.15. Control de las zonas de incertidumbre en el Partido Arnulfista (financiamiento y acceso a las candidaturas). ....	158
2.16. Clasificación del Partido Arnulfista. ....	164
2.17. Modelo originario del Partido Revolucionario Democrático. ....	172
2.18. Control de las zonas de incertidumbre en el Partido Revolucionario Democrático 1990-1998 (financiamiento y acceso a las candidaturas). ....	176
2.19. Control de las zonas de incertidumbre en el Partido Revolucionario Democrático 1998- (financiamiento y acceso a las candidaturas). ....	181
2.20. Clasificación del Partido Revolucionario Democrático. ....	187
2.21. Comparación de la institucionalización de los partidos políticos en Costa Rica, Guatemala y Panamá. ....	189
2.22. Comparación del control de las zonas de incertidumbre en los partidos políticos de Costa Rica, Guatemala y Panamá. ....	190
2.23. Comparación de la clasificación de los partidos políticos de Costa Rica, Guatemala y Panamá. ....	191
3.1. Magnitud y tamaño de las provincias electorales en Costa Rica en la década de los noventa. ....	196
3.2. Magnitud y tamaño de los distritos electorales en Guatemala en la década de los noventa. ....	199
3.3. Magnitud y tamaño de los circuitos electorales en Panamá en la década de los noventa. ....	204
3.4. Comparación de los sistemas electorales de Costa Rica, Guatemala y Panamá. ....	206
4.1. Partidos, candidatos y votos obtenidos en la elección a presidente costarricense de 1990. ....	210
4.2. Votos obtenidos y distribución de las escaños por partido político en la elección a diputados costarricenses de 1990. ....	211
4.3. Partidos, candidatos y votos obtenidos en la elección a presidente costarricense de 1994. ....	212

4.4. Votos obtenidos y distribución de los escaños por partido político en la elección a diputados costarricenses de 1994. ....	213
4.5. Partidos, candidatos y votos obtenidos en la elección a presidente costarricense de 1998.....	214
4.6. Votos obtenidos y distribución de los escaños por partido político en la elección a diputados costarricenses de 1998. ....	216
4.7. Número efectivo de partidos electorales y legislativos en Costa Rica.....	218
4.8. Índice de volatilidad, media de diferencia de votos y longevidad media del sistema de partidos costarricense.....	220
4.9. Confianza de la ciudadanía costarricense en las instituciones.....	221
4.10. Confianza de los diputados costarricenses en las instituciones .....	221
4.11. Instituciones indispensables para la marcha del país según la ciudadanía costarricense. ....	222
4.12. Indispensabilidad de los partidos políticos según los diputados costarricenses. ....	223
4.13. Apoyo de la ciudadanía costarricense a la democracia. ....	224
4.14. Apoyo de los diputados costarricenses a la democracia.....	224
4.15. Confianza de la ciudadanía costarricense en las elecciones.....	225
4.16. Confianza de los diputados costarricenses en las elecciones. ....	225
4.17. Partidos, candidatos y votos obtenidos en la elección a presidente guatemalteco de 1990. ....	228
4.18. Votos obtenidos y distribución de los escaños por partido político en la elección a diputados guatemaltecos de 1990. ....	229
4.19. Partidos, candidatos y votos obtenidos en la elección a presidente guatemalteco de 1995.....	230
4.20. Votos obtenidos y distribución de las escaños por partido político en la elección a diputados guatemaltecos de 1995.....	232
4.21. Partidos, candidatos y votos obtenidos en la elección a presidente guatemalteco de 1999. ....	233
4.22. Votos obtenidos y distribución de las escaños por partido político en la elección a diputados guatemaltecos de 1999. ....	234

4.23. Número efectivo de partidos electorales y legislativos en Guatemala.....	235
4.24. Índice de volatilidad, media de diferencia de votos y longevidad media del sistema de partidos guatemalteco.....	239
4.25. Confianza de la ciudadanía guatemalteca en las instituciones. ....	240
4.26. Confianza de los diputados guatemaltecos en las instituciones. ....	241
4.27. Instituciones indispensables para la marcha del país según la ciudadanía guatemalteca.....	241
4.28. Indispensabilidad de los partidos políticos según los diputados guatemaltecos.....	242
4.29. Apoyo de la ciudadanía guatemalteca a la democracia. ....	243
4.30. Apoyo de los diputados guatemaltecos a la democracia.....	243
4.31. Confianza de la ciudadanía guatemalteca en las elecciones. ....	244
4.32. Confianza de los diputados guatemaltecos en las elecciones. ....	244
4.33. Alianzas, partidos, candidatos y votos obtenidos en la elección a presidente panameño de 1994.....	247
4.34. Votos obtenidos y distribución de las escaños por partido político en la elección para legisladores panameños de 1994.....	248
4.35. Alianzas, partidos, candidatos y votos obtenidos en la elección a presidente panameño de 1999.....	250
4.36. Votos obtenidos y distribución de los escaños por partido político en la elección para legisladores panameños de 1999.....	251
4.37. Número efectivo de partidos electorales y legislativos en Panamá. ....	252
4.38. Índice de volatilidad electoral, media de diferencia de votos y longevidad media del sistema de partidos panameño. ....	254
4.39. Confianza de la ciudadanía panameña en las instituciones ....	255
4.40. Confianza de los legisladores panameños en las instituciones ....	255
4.41. Instituciones indispensables para la marcha del país según la ciudadanía panameña. ....	256
4.42. Indispensabilidad de los partidos políticos según los legisladores panameños.....	257



4.43. Apoyo de la ciudadanía panameña a la democracia. ....	258
4.44. Apoyo de los legisladores panameños a la democracia.....	258
4.45. Confianza de la ciudadanía panameña en las elecciones. ....	259
4.46. Confianza de los legisladores panameños en las elecciones.....	260
4.47. Comparación de la institucionalización de los sistemas de partidos .....	263
5.1. Poderes proactivos y reactivos y clasificación del presidente costarricense. ....	270
5.2. Poderes proactivos y reactivos y clasificación del presidente guatemalteco.....	274
5.3. Poderes proactivos y reactivos y clasificación del presidente panameño. ....	282
5.4. Comparación de la clasificación de los sistemas de gobierno de Costa Rica, Guatemala y Panamá. ....	283
6.1. Opinión de los diputados costarricenses sobre la exigencia de disciplina según partido político.....	286
6.2. Opinión de los diputados costarricenses sobre temas que no deberían estar sujetos a la disciplina partidista según partido político costarricense. ....	288
6.3. Opinión de los diputados costarricenses sobre la expulsión de los indisciplinados según partido político.....	291
6.4. Opinión de los diputados costarricenses sobre la conducta que hay que seguir después de abandonar el partido al que pertenece según partido político. ....	292
6.5. Poder que deben tener los dirigentes de los partidos sobre los diputados costarricenses según partido político. ....	294
6.6. Importancia que le dan los diputados costarricenses a conseguir recursos para su provincia según partido político. ....	296
6.7. Entidad con la que votan los diputados costarricenses según partido político.....	297
6.8. Entidad a la que representan los diputados costarricenses según partido político.....	298
6.9. Confianza de los diputados costarricenses en el presidente de la República según partido político. ....	300

6.10. Opinión de los diputados costarricenses sobre la exigencia de disciplina según la entidad a la que representan.....	302
6.11. Índices de dependencia estadística de Costa Rica.....	303
6.12. Opinión de los diputados guatemaltecos sobre la exigencia de disciplina según partido político. ....	304
6.13. Opinión de los diputados guatemaltecos sobre los temas que no deberían estar sujetos a la disciplina partidista según partido político. ....	305
6.14. Opinión de los diputados guatemaltecos sobre la expulsión de los indisciplinados según partido político. ....	307
6.15. Opinión de los diputados guatemaltecos sobre la conducta que hay que seguir después de abandonar el partido al que pertenece según partido político.....	308
6.16. Poder que deben tener los dirigentes de los partidos sobre los diputados guatemaltecos según partido político.....	309
6.17. Importancia que le dan los diputados guatemaltecos a conseguir recursos para su departamento según partido político. ....	311
6.18. Entidad con la que votan los diputados guatemaltecos según partido político. ....	312
6.19. Entidad a la que representan los diputados guatemaltecos según partido político. ....	313
6.20. Confianza de los diputados guatemaltecos en el presidente de la República según partido político. ....	314
6.21. Opiniones de los diputados guatemaltecos sobre la exigencia de disciplina según la indispensabilidad de los partidos políticos.....	316
6.22. Índices de dependencia estadística de Guatemala. ....	317
6.23. Opinión de los legisladores panameños sobre la exigencia de disciplina según partido político.....	318
6.24. Opinión de los legisladores panameños sobre temas que no deberían estar sujetos a la disciplina partidista según partido político panameño. ....	319
6.25. Opinión de los legisladores panameños sobre la expulsión de los indisciplinados según partido político.....	321

6.26. Opinión de los legisladores panameños sobre la conducta que hay que seguir después de abandonar el partido al que pertenece según partido político. ....	322
6.27. Poder que deben tener los dirigentes de los partidos sobre los legisladores panameños según partido político. ....	323
6.28. Importancia que le dan los legisladores panameños a conseguir recursos para su circuito según partido político. ....	324
6.29. Entidad con la que votan los legisladores panameños según partido político. ....	325
6.30. Entidad a la que representan los legisladores panameños según partido político. ....	326
6.31. Confianza de los legisladores panameños en el presidente de la República según partido político. ....	328
6.32. Opinión de los legisladores panameños sobre la exigencia de disciplina según la orientación de su voto. ....	330
6.33. Opinión de los legisladores panameños sobre la exigencia de disciplina según la confianza que les merece el presidente de la República. ....	331
6.34. Índices de dependencia estadística de Panamá. ....	332
6.35. Índices de disciplina partidista en el Congreso de Guatemala.. ....	337
6.36. Índices de ortodoxia partidista de los diputados indisciplinados del Congreso de Guatemala. ....	339
6.37. Índices de disciplina partidista en la Asamblea Legislativa de Panamá... ..	345
6.38. Índices de ortodoxia partidista de los legisladores indisciplinados de la Asamblea Legislativa de Panamá.....	350
7.1. Partidos, candidatos y votos obtenidos en la elección a presidente costarricense de 2002.....	397
7.2. Votos obtenidos y distribución de los escaños por partido político en la elección a diputados costarricenses de 2002 .....	398
7.3. Partidos, candidatos y votos obtenidos en la elección a presidente guatemalteco de 2003 .....	402
7.4. Votos obtenidos y distribución de los escaños por partido político en la elección a diputados costarricenses de 2002 .....	403

7.5. Alianzas, partidos, candidatos y votos obtenidos en la elección a presidente panameño de 2004 .....	405
7.6. Votos obtenidos y distribución de los escaños por partido político en la elección para legisladores panameños de 2004.....	406

## **Figuras**

pp.

1. Mapa del poder organizativo en el Partido Liberación Nacional (1990-1998). .....	100
2. Mapa del poder organizativo en el Partido Liberación Nacional (1990- ). .....	101
3. Mapa del poder organizativo en el Partido Unión Social Cristiana. ....	118
4. Mapa del poder organizativo en el Frente Republicano Guatemalteco (1990-1999). ....	133
5. Mapa del poder organizativo en el Partido de Avanzada Nacional. ....	144
6. Mapa del poder organizativo en el Partido Arnulfista (1990-1999). ....	160
7. Mapa del poder organizativo en el Partido Revolucionario Democrático (1990-1998). ....	179
8. Mapa del poder organizativo en el Partido Revolucionario Democrático (1998- ). ....	182
9. Familiarización de los partidos políticos. ....	192

# INTRODUCCIÓN

---

Cuando a finales de la década de los noventa empecé a diseñar mi tesis de licenciatura en la Universidad de Panamá, necesaria para obtener el título de licenciado en sociología, hice algunas consultas al destacado politólogo Simeón González. La investigación versaba sobre los partidos políticos panameños y, entre muchas otras cosas, le comenté al profesor que había encontrado pocas tesis en la escuela de sociología sobre los partidos políticos y que percibía que el tema no interesaba mucho a mis compañeros estudiantes. Visiblemente asombrado, el profesor González me preguntó: “¿entonces, qué les interesa?”.

A algunos de los que nos apasiona el tema de los partidos políticos – ya sea de manera llana o académica- a veces pecamos de ensimismamiento y no advertimos que la cacareada desafección de la ciudadanía hacia los partidos también ha irrumpido en algunos sectores del ámbito académico. Gunther y Montero (2002) hablan de tres afirmaciones con las que se suele argumentar que seguir estudiando a los partidos políticos es un esfuerzo infructuoso. Éstas son: una, que la bibliografía existente, tras más de medio siglo de investigación académica, es suficiente y que poco más puede aprenderse de un estudio adicional; dos, que los partidos políticos están convirtiéndose en actores crecientemente irrelevantes y que están inmersos en un proceso inexorable de declive; y tres, que la investigación académica sobre los partidos no ha conseguido avanzar en la tarea de desarrollar una teoría rigurosa y convincente, por lo que cualquier esfuerzo que si-

ga las vías clásicas está condenado al fracaso. Obviamente, los autores citados, quienes junto a Juan Linz recientemente publicaron un libro sobre los partidos políticos<sup>1</sup>, no están de acuerdo con esas afirmaciones y aportan contundentes argumentos que las invalidan.

La reafirmación de la indispensabilidad y centralidad de los partidos políticos en las democracias desarrolladas se está dando en medio de una amplia variedad de nuevos retos que les ha tocado enfrentar a estas organizaciones. Esos nuevos retos están enmarcados en el asenso de valores de índole postmoderna, propios de sociedades en las que los altos niveles educativos y la ausencia de necesidades económicas han llevado a la ciudadanía a dar primacía a reivindicaciones individuales y en gran medida narcisistas (Maiz y Lois, 1998). Katz y Mair (1994), Gunther, Montero y Linz (2002), entre otros, sostienen y demuestran que los partidos políticos están bastante lejos de haber fracasado ante tales desafíos.

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

Ligado a la vitalidad de los partidos políticos como justificación de esta investigación, puedo decir también que intento en estas páginas superar el sesgo eurocéntrico que ha caracterizado algunos esquemas teóricos concebidos en las ciencias sociales y en el estudio específico de los partidos. Me atrevo a decir que esos sesgos socavan la credibilidad y utilidad de muchas tipologías y modelos de partidos.

---

<sup>1</sup> Me refiero a Gunther, Richard; José Ramón Montero y Juan Linz, eds. (2002). ***Political parties: old concepts and new challenges***: Oxford University Press, Oxford

Los objetivos de esta investigación son mucho menos ambiciosos que la reexaminación de conceptos y modelos que permitan valorar acertadamente la situación de los partidos políticos. Sin embargo, sí pretenden enriquecer el conocimiento de los partidos políticos centroamericanos, descansando en las premisas de que los partidos siguen siendo importantes y que estudiarlos desde enfoques teóricos propios de la región es absolutamente necesario.

Al abordar el tema de los partidos políticos se encuentran un buen número de subtemas y enfoques con los cuales podemos profundizar nuestras pesquisas. Quizás uno de los enfoques más utilizados es el de comprender a los partidos como organizaciones, al margen de la serie de funciones que durante los años sesenta se les atribuyeron<sup>2</sup>. Aún así, son muchos los aspectos organizativos que se podrían tener en cuenta, siendo en este caso la disciplina partidista la escogida<sup>3</sup>. Dicho en pocas palabras y permitiendo cierta ligereza, sería válido comparar la disciplina partidista con los músculos: lo mantienen cohesionado y lo mueven coherente y armónicamente. La capacidad de los partidos de emprender esfuerzos y de enfrentar exitosamente nuevos retos depende en gran medida de la fortaleza de esos músculos que son la disciplina partidista.

En primer lugar, antes de entrar en los capítulos propiamente dichos, se expone el planteamiento del problema de investigación. Los objetivos generales -determinar y comparar los grados de disciplina de partidos en distintos países centroamericanos- sitúan la disciplina partidista como variable dependiente que tiene que ser explicada, ya que también podría utilizarse como variable independiente que explicara, por ejemplo, la debilidad organizativa de los partidos. Seguidamente, en la justificación,

---

<sup>2</sup> Panebianco (1990) denunció esta práctica llamándola *prejuicio teleológico*. Sostenía que no se podía partir del supuesto de que los partidos tienen funciones o fines porque es eso lo que precisamente había que demostrar. Aún peor le parece el hecho de que se asumiera la ideología como el indicador de los fines de los partidos, ya que hacerlo es negar implícitamente toda relevancia y utilidad al análisis social. Por su parte, Gunther y Montero (2002) señalan al estructuralismo funcional como la construcción de moda durante los años sesenta y diagnostican su agotamiento, atribuyéndolo a su carácter estático, su etnocentrismo y la propensión de muchos de sus seguidores a subrayar el equilibrio, la estabilidad y la funcionalidad de las instituciones por encima del conflicto y del cambio.

<sup>3</sup> En la justificación están los argumentos que sustentan esta selección.

se encuentran los argumentos que enuncian la relevancia de este tema, su asiento en el espacio centroamericano y su ubicación cronológica en la década de los noventa.

El primer capítulo contiene exclusivamente las premisas teóricas mediante las cuales sistematizaré e interpretaré los datos encontrados<sup>4</sup>. Después de un rápido recorrido por la evolución organizativa de los partidos, a la luz de los aportes más clásicos al tema, propongo un esquema teórico que permita abordar el estudio de los partidos políticos latinoamericanos sin condenarlos al eterno estigma de ser experiencias disfuncionales. En ese sentido, me han sido muy útiles los aportes del politólogo venezolano Alfredo Ramos Jiménez. La utilización de la clasificación de Ramos Jiménez (1995) es uno de los aspectos más novedosos de esta investigación, sobre todo a la hora de relacionarla con la disciplina de los partidos. También en este capítulo defino la disciplina partidista y esbozo la forma en que cada factor institucional –el tipo de partido, el sistema electoral, el sistema de gobierno y el sistema de partidos- le influye. Por último, partiendo de todo el andamiaje teórico expuesto, formulo las hipótesis que definirán los alcances de la investigación y la metodología utilizada para comprobarlas, de lo cual forman parte los criterios para haber escogido los seis partidos (el Partido Liberación Nacional, el Partido Unidad Social Cristiana, el Frente Republicano Guatemalteco, el Partido de Avanzada Nacional, el Partido Revolucionario Democrático y el Partido Arnulfista) de los tres países estudiados (Costa Rica, Guatemala y Panamá).

En el segundo capítulo emprendo la labor de describir la primera variable independiente: el tipo de partido. Analizo separadamente a los seis partidos. Para hacerlo me valgo del concepto de *modelo originario* aportado por Panebianco (1990), reviso sus estatutos para verificar su control de las *zonas de incertidumbre* que influyen directamente en la disciplina partidista y los clasifico según la tipología de Ramos Jiménez (1995).

---

<sup>4</sup> Prefiero condensar los criterios teóricos en un capítulo en vez de entremezclarlos con los datos históricos, estructurales y estadísticos con tal de no resultar reiterativo. En algunos casos las líneas teóricas más generales son mencionadas al inicio de cada capítulo, pero realmente el marco teórico sólo volverá a formar parte integral del texto cuando emprenda la tarea de plasmar las conclusiones.



La labor consumada en este capítulo resultó ser muy fructífera y es sin lugar a dudas uno de los pasajes más interesantes de esta investigación.

El tercer capítulo se lo dedico a la caracterización de los sistemas electorales de Costa Rica, Guatemala y Panamá. Es un capítulo corto, ya que los elementos de esta variable que influyen en la disciplina partidista – la fórmula electoral, el diseño de las circunscripciones y la estructura del voto- no necesitan cálculos o exhaustivos análisis. Como veremos, el único país que combina circunscripciones uninominales y plurinominales es Panamá. Los otros dos países poseen solamente circunscripciones plurinominales y las fórmulas y listas electorales adecuadas. Obviamente, la forma en que estos regímenes electorales pueden influir en la disciplina de partidos es distinta.

Para el análisis de los sistemas de partidos opté por utilizar el modelo de Mainwaring y Scully (1995), el de la institucionalización, que es el más apropiado para el estudio de los partidos que interactúan en sistemas de gobierno presidenciales. Después de hacer un recorrido estadístico por las elecciones de cada país, valoro tres aspectos que permiten dilucidar el grado de institucionalización de los sistemas de partidos<sup>5</sup>: el número efectivo de partidos, su desarrollo de raíces estables en la sociedad y la legitimidad de los procesos electorales y los partidos. Parte esencial de ese análisis son las encuestas realizadas a la ciudadanía de los tres países por el Latinobarómetro y las encuestas realizadas a las elites parlamentarias por el Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Todo esto es el contenido del cuarto capítulo.

El quinto capítulo lo dedico a la caracterización de los sistemas de gobierno de Costa Rica, Guatemala y Panamá. Me pareció prudente comprobar antes que efectivamente los tres países tuvieran sistemas presidenciales. Seguidamente, basado en el modelo de Mainwaring y Shugart (2002), clasifiqué el sistema presidencial de los tres países basándome en los

---

<sup>5</sup> Mainwaring y Scully (1995) incluyen un cuarto criterio, el de la solidez organizativa de los partidos. Este aspecto no lo incluimos en el análisis porque esta investigación se refiere precisamente en gran parte a eso.

poderes reactivos y proactivos presidenciales de los que constitucionalmente disfrutaban. Para mi gusto, el modelo no funcionó todo lo bien que esperaba, por lo que tuve que hacerle algunos ajustes de manera que realmente reflejara las diferencias entre los tres países y me permitiera trazar de mejor forma cómo cada sistema presidencial influye en la disciplina partidista.

El sexto capítulo contiene el examen de la variable dependiente: la disciplina partidista. Para hacerlo utilicé tres técnicas de recolección de datos: la encuesta, el escrutinio de las votaciones en los órganos legislativos y el análisis de contenido de los diarios. Para el primero usé la base de datos del proyecto de elites latinoamericanas de la Universidad de Salamanca. Con estos datos describo lo que he decidido llamar la propensión a la disciplina, ya que se trata solamente de opiniones. Las votaciones en los órganos legislativos me proveen de datos duros con los cuales medir la disciplina partidista. Lamentablemente, además de que en los tres países sólo se registran unas cuantas votaciones, en la década de los noventa estos datos sólo son comparables entre Guatemala y Panamá, ya que para Costa Rica no existen. Asimismo, el análisis de noticias –que resultó sumamente revelador- sólo fue posible hacerlo para Costa Rica y Panamá, ya que en los archivos electrónicos de los diarios guatemaltecos, de los que había disponibles muy pocos años, no aparecían noticias relacionadas con la disciplina partidista. Independientemente de la irregularidad de los datos obtenidos y tomando en cuenta la escasez o ausencia total de estudios al respecto, creo que el análisis de la disciplina partidista de los tres países ha sido bueno y fructífero.

Convencionalmente, el sexto y último capítulo de esta investigación contiene las conclusiones. Allí compruebo rigurosamente la validez o no de mis hipótesis, en base siempre a las premisas expuestas en el marco teórico. Hago alusión a los más importantes hallazgos respecto a las variables independientes para cada país, pero siempre en estricta perspectiva comparada. Entonces, en cada conclusión se trata de explicar, también comparativamente y relacionando las variables independientes con la dependen-

te, qué factores influyen en la disciplina partidista en cada país y en Centroamérica.

Quizás, debido a la novedad de la aplicación de este tipo de estudios para Centroamérica, estas conclusiones están muy lejos de ser irrefutables. Sería absurdo haber aspirado a eso, con aproximarme al tema he tenido las manos llenas. Estoy satisfecho con el producto final porque creo haber logrado abrir ciertas líneas de investigación relacionadas, en general, con la vida interna de los partidos centroamericanos y, en particular, con su disciplina partidista. Son partidos que, como dije al principio, digan lo que digan han protagonizado y siguen siendo los actores centrales de la democratización de la región. Por eso es importante estudiarlos.

# PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

---

## 1. Objetivos

### 1. Objetivo general.

- Examinar el grado de disciplina de los partidos políticos y sus determinantes en Centroamérica.
- Comparar el grado de disciplina de los partidos políticos y sus determinantes en Centroamérica.

### 2. Objetivos específicos

- Analizar la disciplina partidista de los diputados en Costa Rica Guatemala y Panamá.
- Estimar el grado de institucionalización de los partidos políticos de Costa Rica, Guatemala y Panamá.
- Identificar el control sobre las zonas de incertidumbre de las coaliciones dominantes de los partidos políticos de Costa Rica, Guatemala y Panamá.
- Clasificar los partidos políticos de Costa Rica, Guatemala y Panamá.

- Estimar la influencia del grado de institucionalización, el control sobre las zonas de incertidumbre y el tipo de partido político sobre la disciplina partidista en Costa Rica, Guatemala y Panamá.
- Estimar la influencia de los sistemas electorales sobre la disciplina partidista.
- Estimar la influencia de los sistemas de partidos sobre la disciplina partidista.
- Estimar la influencia de los sistemas de gobierno sobre la disciplina partidista.

## **2. Justificación.**

La *tercera ola* de democratizaciones, iniciada en la década de los ochenta, ha llevado a América Latina a la aceptación de la democracia como el único tipo de régimen considerado viable y merecedor del apoyo de las elites y la ciudadanía en general<sup>6</sup>.

Una de las más importantes características de las democracias liberales, sobre todo en las democracias de la *tercera ola* en general y particularmente en las nuevas democracias latinoamericanas, es la centralidad de las elecciones, erigiéndose los partidos políticos como los indispensables protagonistas<sup>7</sup>. De tal manera que, a simple vista de la ciudadanía, los partidos políticos son en gran medida los responsables de que se cumpla o no

---

<sup>6</sup> Los únicos países latinoamericanos que actualmente no poseen un régimen democrático liberal son Cuba y Venezuela. Según el Latinobarómetro, en 1996 el 61% de los latinoamericanos apoyaban la democracia. Este índice se mantuvo hasta el 2001, año en que bajó hasta el 48%. En el 2002 el índice de apoyo de la ciudadanía hacia la democracia ha subido hasta situarse en un 56%. Véase [www.latinobarometro.com](http://www.latinobarometro.com).

<sup>7</sup> Con eso no quiero decir que la indispensabilidad de los partidos políticos en la democracia liberal se limite a su rol electoral.

con el ideal democrático en países cuyas democracias han tenido grandes dificultades para consolidarse, en buena parte debido a la coincidencia de este proceso con el de apertura económica. Así es que la confianza de la ciudadanía latinoamericana en los partidos políticos es alarmantemente baja, siendo entre las instituciones la que peor índice marca<sup>8</sup>.

Por más que los partidos políticos busquen cierta legitimidad alimentando la noción de que son indispensables para el funcionamiento de la democracia<sup>9</sup>, no son pocas las voces que barruntan sobre regímenes de tipo plebiscitario pretendidamente democráticos. Tal es el caso de Venezuela, en donde la inoperancia de un corrupto bipartidismo fue la excusa perfecta para que, en su momento, nadie echara de menos las normas de la democracia liberal.

Sin embargo, creo que los partidos políticos son importantes para la consolidación de la democracia en América Latina y por eso es necesario estudiarlos, aunque este enunciado requiere algunas precisiones. Muchas de las premisas teóricas sobre los partidos políticos tienen validez universal, aunque también hay que tener en cuenta que estos estudios suelen tener un fuerte sesgo eurocéntrico o, cuando más abarcadores resultan, incluyen las experiencias estadounidenses, centrándose entonces en lo que llaman el *primer mundo*.

Los trabajos clásicos sobre partidos políticos y sistemas de partidos aplicados a rajatabla son de difícil adaptación a la realidad latinoamericana (Mainwaring y Scully, 1995) y reducen enormemente el margen de maniobra analítica de los académicos interesados en la región, prácticamente obligándoles a demostrar excepciones a la regla o a ubicar a los partidos latinoamericanos en el tipo partido único o entre los inestables sistemas

---

<sup>8</sup> Tomando como ejemplo a los tres países de este estudio, según el Latinobarómetro de 1997, en Costa Rica sólo el 26% de la ciudadanía dijo tener confianza en los partidos; en Guatemala la cifra es del 24% y en Panamá es del 28%. El promedio en Latinoamérica fue del 32% de confianza en los partidos políticos.

<sup>9</sup> Según del Águila (1995), las redes de valores están formadas por vínculos normativos que aspiran a legitimar una institución asociándola con ciertos valores fundamentales. Por eso cuando afirmo que los partidos políticos juegan un rol fundamental en la democracia, realmente estoy intentando legitimar a los partidos haciendo referencia a otra institución que asumo es legítima por sí sola.

multipartidistas (Ranis, 1968). Siendo así, no es raro el perenne estereotipo de disfuncionalidad que pesa sobre los partidos políticos y sistemas de partidos de América Latina<sup>10</sup>, aunque recientemente se han hecho importantes esfuerzos por valorar, dentro de sus contextos y al margen de los prejuicios, a estas instituciones políticas en su justa medida.

En ese sentido, resulta justo decir que aunque los partidos políticos latinoamericanos no gozan de buena prensa, tienen buena salud (Ramos Jiménez, 1995), cumpliendo razonablemente con sus funciones operativas en el sistema político. Continúan estructurando la competencia, siguen creando el universo conceptual que orienta a la ciudadanía y a las elites, ayudan a concertar acuerdos en torno a políticas gubernamentales, establecen acciones para la producción legislativa y proveen de cuadros a las instituciones (Freidenberg y Alcántara Sáez, 2001). Los sistemas de partidos a los que pertenecen son estables, estructurados, multipartidistas y reciben un apoyo social intermedio (Alcántara Sáez, 2002).

Particularmente en el caso de los países centroamericanos, sus pequeños tamaños los condenan casi siempre a ser considerados irrelevantes, aunque al igual que casi todos los países de la región sean parte de la *tercera ola* y estén inmersos en complejos procesos de democratización.

En general, los países centroamericanos son tan perdedores de la guerra fría como el que más. Tras la derrota e incorporación de los movimientos revolucionarios a los regímenes democráticos, consumada mediante la firma de los acuerdos de paz, da la impresión de que los problemas del istmo centroamericano han desaparecido. Ciertamente, sí han desaparecido de los medios de comunicación internacionales y han bajado muchos peldaños en la escala de prioridades geopolíticas de las potencias mundiales. Pero las penurias no han acabado, al contrario, los problemas socioeconómicos que convulsionaron la región durante la década de los

---

<sup>10</sup> Al respecto, Dix (1989) llega a decir que algunos partidos latinoamericanos a penas se hacen merecedores de llamarse así. Paradójicamente, los partidos estadounidenses tampoco salen bien librados de la aplicación de los estándares europeos a su política partidista. Janda (1993) se queja de que fuera de las fronteras de su país, los partidos norteamericanos son vistos como poseedores de una estructura organizativa arcaica, huérfanos de liderazgo, poco cohesionados, ideológicamente heterogéneos y sin una clara noción de la membresía.

ochenta persisten, sólo han cambiado de contexto político. En Centroamérica, al igual que en todo el subcontinente latinoamericano, la democracia no ha logrado ni siquiera paliar la pobreza en la que se encuentran sumidos la mayoría de sus habitantes.

Para que la ciencia política pueda abordar efectivamente los problemas de estos pequeños países es necesario volver a ellos y teorizar a partir de sus circunstancias. No obstante, las naciones centroamericanas, independientemente del escaso tamaño del istmo, no deben ni pueden ser vistos como un todo. Por eso nos parece adecuado e interesante circunscribir el estudio a tres países con diferentes desarrollos económicos y políticos. De esta manera el estudio resultaría más representativo, superaría sesgos y se acercaría más a plasmar la diversidad de la región. Creemos que Costa Rica, Guatemala y Panamá personifican bien esa diversidad que pretendemos captar en la investigación, ya que tienen disímiles grados de desarrollo humano, lo cual incluye aspectos políticos.

Antes de la *tercera ola*, Costa Rica fue la excepción democrática de la región. En la década de los ochenta, cuando los países centroamericanos empezaban a transitar hacia la democracia, Costa Rica ya gozaba de una poliarquía estable que había instaurado un pequeño Estado de bienestar que les llevó a alcanzar aceptables índices de desarrollo humano.

Panamá no escapó del fenómeno autoritario, aunque sí lo hizo de los movimientos guerrilleros que caracterizaron durante la segunda mitad del siglo veinte al istmo centroamericano. Esto permitió que la economía creciera de manera estable durante la década de los setenta, escapando de los altos índices de pobreza que exhibían países como, por ejemplo, Guatemala. Sin embargo, estabilidad autoritaria acabó al estancarse la economía en los inicios de la década de los ochenta. Tras la invasión estadounidense al país, fue instaurado un régimen poliárquico que ha disfrutado de buenos índices de crecimiento económico en medio de ajustes tendientes a implantar una economía de mercado, que tiene como tarea pendiente la distribución de la riqueza producida. En ese contexto, se han realizado elecciones libres y se ha ido consolidando la democracia panameña.



Guatemala sufrió la lucha entre un ejército oficial contrainsurgente y los movimientos revolucionarios, con el deterioro económico que tal situación conlleva. Instauraron formalmente la democracia a mediados de los ochenta, pero la sistemática marginación política de la mayoría de la población no ha permitido que el régimen se vaya consolidando con normalidad. La democracia persiste en medio de una marcada fluidez electoral, altos índices de abstención y una economía deteriorada.

Empero, hay que tomar en cuenta las limitaciones que ofrecen en general los casos latinoamericanos, y los centroamericanos en particular, a la hora de estudiarlos individualmente o desde una perspectiva comparada. Primero, contextualmente las dificultades nacen de la naturaleza intermitente de la democracia en la región, lo cual obviamente limita el acceso a información electoral y no hace raro que muchos partidos hayan sido sistemáticamente coaccionados, siendo casi imposible estudiarlos (Alcántara Sáez, 2001; Dix, 1989). No obstante es importante destacar que a pesar del predominio de regímenes autoritarios en la región antes de la llegada de la tercera ola democratizadora, los partidos políticos se mantuvieron visibles, funcionaban y ofrecían alternativas a la política gubernamental (Ranis, 1968). Segundo, académicamente las dificultades surgen de pretender estudiar a América Latina como si se tratara de un todo<sup>11</sup>, descuidando las diferencias existentes entre los países; del exceso de análisis descriptivo y del desconocimiento de cómo comparar los partidos y sistemas de partidos latinoamericanos (Alcántara Sáez, 2001; Mainwaring y Scully, 1995).

El criterio de la ubicación izquierda-derecha, fundamental en las clasificaciones que tradicionalmente se han hecho de los partidos europeos, es a todas luces insuficiente en un contexto como el latinoamericano, en donde un partido puede mantener una buena relación con la iglesia y al mismo tiempo ser vigoroso promotor de la reforma agraria; o ser amigable

---

<sup>11</sup> Al respecto Alfredo Ramos Jiménez (1995) apunta que si bien es cierto que las prácticas políticas latinoamericanas revisten regularmente rasgos comunes específicos, la geografía política del continente ha mostrado, hoy y en el pasado, características sociales singulares en los diversos países, que van desde la composición étnica hasta el nivel de desarrollo económico alcanzado, con las implicaciones políticas que esto tiene.

con las inversiones estadounidenses y promover la nacionalización de empresas privadas (Coppedge, 1997; Ranis, 1968).

La inutilidad del criterio derecha-izquierda puede ser explicada *grosso modo* si partimos de que en Europa la llegada de la industrialización y el sufragio universal tuvieron un impacto diferente al que tuvo en América Latina (Dix, 1989). Para la población europea tales cambios trajeron consigo la aparición de los partidos de masas, generalmente de orientación ideológica marxista. En cambio, el mismo proceso, décadas más tarde, propició en América Latina la aparición de una versión *sui generis* del partido *catch all*, el cual en Europa es hijo del postindustrialismo.

Resumidamente, por las razones arriba expuestas el marco conceptual para el estudio de los partidos políticos latinoamericanos suele ser precario (Coppedge, 1997; Dix, 1989; Mainwaring y Scully, 1995; Ramos Jiménez, 1995; Ranis, 1968), aunque a partir de la década de los setenta la investigación al respecto mejoró notablemente (Mainwaring y Scully, 1995).

Creo que con todo lo dicho se justifica un estudio de la vida interna de los partidos políticos basándose en un marco teórico propio del contexto histórico latinoamericano que a la vez lo enriquezca.

Aparcando las justificaciones teóricas y volviendo a los hechos, debo decir que afortunadamente, fuera de la excepción aludida de Venezuela, hasta el día de hoy el descrédito de los partidos no se ha traducido en la desafección generalizada hacia los regímenes democráticos en América Latina. Empero, no es descabellada la idea de que en ciertas circunstancias el desprestigio de los partidos políticos puede llegar a degenerar en desazón de la población hacia los procedimientos y valores de la democracia.

Son los asuntos internos los que han estado menoscabando la imagen y capacidades de los partidos políticos latinoamericanos en general (Alcántara, 2002). Particularmente, las relaciones entre el liderazgo del partido y los liderazgos del órgano ejecutivo y del órgano legislativo, ade-

más de los procesos de toma de decisiones por los que se seleccionan las personas que competirán por los cargos sometidos a elección popular, son algunos de los aspectos que frecuentemente se señalan.

La generalizada fórmula asumida por los partidos políticos latinoamericanos para atender la demanda ciudadana de transparencia y participación ha sido la realización de elecciones internas para la selección de sus candidaturas a puestos de elección popular, comúnmente conocidas como *primarias*. Pero eso no ha sido suficiente, ya que la eterna sospecha de que algo turbio debe estarse cocinando cada vez que hay un conflicto interno, lleva a que la ciudadanía no sólo castigue severamente a las organizaciones partidistas en las que detectan divisiones internas –no pocas veces alentadas por la realización de primarias- sino que otorgan una aureola de moralidad a quienes enfrentan a las dirigencias partidistas. Es un reflejo del permanente y difícil compromiso de mantener un balance entre la *pluralidad democrática* y la noción del *bien común*, del cual parece que los partidos siempre saldrán maltrechos.

Por eso esta investigación intenta llevar la mirada hacia los más recónditos vericuetos de la vida partidista interna, más allá de la demanda de transparencia en la financiación y la participación en la selección de candidatos y candidatas. Recientemente algunos acontecimientos en Panamá y anteriormente en Costa Rica dan pistas de otros aspectos que merman la confianza en los partidos políticos.

En Costa Rica, en junio de 1996, el diputado del gobernante Partido Liberación Nacional Walter Coto Molina, que había sido secretario general del partido y en ese momento fungía como presidente del órgano legislativo, votó en contra de la línea política de su partido y votó con la oposición durante la elección del contralor de la República. El trascendental hecho ocupó las primeras planas de los medios de comunicación costarricenses, los cuales revelaron que un abrumador 73% de la ciudadanía consideraba que éste había actuado correctamente. El diputado díscolo utilizó este apoyo para enfrentar a la dirigencia de su partido, que era visto por la opinión pública como un maligno y egoísta coartador del *bien común* de toda la

ciudadanía costarricense.

Más recientemente, en Panamá en enero de 2002, tres legisladores del opositor Partido Revolucionario Democrático contravinieron la línea política de su partido, emanada de su Consejo Directivo Nacional, y votaron a favor de los candidatos oficialistas a magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Aunque la opinión pública condenó el nombramiento de los nuevos magistrados, al admitir uno de los legisladores rebeldes que fue sobornado, éstos aprovecharon la impopularidad de los partidos para defenderse presentándose como víctimas de su cúpula dirigente al pretender revocarles el mandato. Astutamente desviaron parte del debate hacia la necesidad de *liberar* a los legisladores de las mezquinas *ataduras* partidistas, suprimiendo la norma constitucional que sustenta la revocatoria de mandato. Las opiniones al respecto se dividieron entre quienes, a pesar del ostensible acto de corrupción, apoyaban la permanencia de los legisladores en sus escaños –toda vez que eran víctimas de las mezquindades partidistas- y quienes pensaban que debían abandonarlas y ser enjuiciados como ciudadanos comunes<sup>12</sup>.

Evidentemente, la situación ha llegado al punto de que el libre albedrío del legislador ha sido convertido, por algunos de ellos, en la excusa perfecta para cubrir y justificar actos de corrupción y venta de votos al margen de las directrices de las organizaciones partidistas a las que representan. Han logrado desviar la atención de la opinión pública, cubriéndose de un halo de moralidad que sin la animadversión que siente la ciudadanía hacia el papel de intermediación que juegan los partidos no sería posible. El resultado de las grescas entre los partidos y sus legisladores indisciplinados no ha sido otro que obtener más desprestigio para los partidos y la Asamblea Legislativa. Y, como si fuera poco, las aristas de la situación someramente descrita han llegado hasta el órgano ejecutivo y el órgano judicial, provocando, al menos en Panamá, una crisis institucional que amenaza peligrosamente la estabilidad del régimen político vigente.

---

<sup>12</sup> Véase diario *El Panamá América*, 13 de enero de 2002.

Una democracia estable requiere partidos, en términos de Panebianco (1990), institucionalizados. Para que un partido cumpla con los roles que tradicionalmente se le reconocen en democracia debe ser una organización fuerte. La fortaleza de un partido implica, entre otras cosas, la disciplina de sus miembros y, por lo tanto, la capacidad de sus dirigentes de disciplinarlos. El conflicto con la opinión pública estriba en que no pocas veces los partidos son vistos como enemigos del ideal democrático, lo que lleva a que para la ciudadanía la consolidación de la democracia pase por el debilitamiento de los partidos. Triste y complicada paradoja.

En ese sentido, la disciplina partidista se ha convertido en un asunto que refleja las debilidades de los partidos políticos en particular y de los regímenes democráticos latinoamericanos en general. La repentina centralidad del debate acerca de la disciplina partidista lleva indefectiblemente a la necesidad de saber si la hay, en qué grado existe, cómo funciona y que factores inciden en ella. Este sería el primer paso para hacerse con una visión más concienzuda del tema y de su incidencia en la vida interna de los partidos, sus relaciones con la ciudadanía y, por defecto, sus implicaciones para las democracias latinoamericanas.

# MARCO TEÓRICO

## I.

---

### **1. El origen de los partidos políticos y su evolución organizativa.**

#### 1.1. El origen de los partidos políticos y las premisas de su evolución organizativa.

Parece haber pocos desacuerdos en torno a la discusión sobre el origen de los partidos políticos, sobretodo si se delimita el estudio de éstos a sus manifestaciones más modernas<sup>13</sup>, las cuales aparecen, según se ha convenido, a mediados del siglo XIX (von Beyme, 1986; Duverger, 1957; Hernández Bravo, 1997; Sartori, 2000).

Más que tratarse de un impulso premeditado por parte de los detentadores del poder de aquellos días, los partidos surgieron gracias a la conjunción de una serie de circunstancias que propiciaron su no siempre deseada e invariablemente polémica aparición. Respecto a los factores que propiciaron el origen de los partidos sí hay ciertas discrepancias, aunque parece imponerse la versión de que los partidos tienen esencialmente un origen electoral, aunque tal afirmación merece matices que haremos más adelante.

---

<sup>13</sup> En las primeras líneas de su clásica obra, Duverger advierte al lector que el término partido ya había sido utilizado en la edad antigua, en la Italia del renacimiento y en las antiguas monarquías constitucionales. El autor no niega el parentesco entre esas organizaciones y los partidos de las democracias modernas, pero sí afirma rotundamente que no son lo mismo.

Una nueva concepción del mundo, la propia del liberalismo, abrió paso a la democracia, al sufragio popular, al parlamentarismo y a las asambleas representativas. Este proceso político de diferentes caras estaba engarzado con otro de índole económica y de inconmensurables consecuencias políticas, sociales y culturales: la revolución industrial. Pero la historia no es lineal sino que, muy por el contrario, está llena de contradicciones. De tal suerte que la relación entre los partidos políticos y el más temprano liberalismo fue, por decir lo menos, problemática. La animadversión que los propios liberales sentían hacia los partidos tenía su génesis en el doble prejuicio de que los partidos eran la antítesis del *bien común* y del más puro individualismo<sup>14</sup>. Al tiempo que se fue consolidando el liberalismo, se fue haciendo comprensible que la diversidad y el disenso no perturban el orden político, y que la democracia descansa fundamentalmente en el disenso y su encomio (Sartori, 2000).

Cada uno de los modelos de partidos que se han ido sucediendo en los últimos 150 años han tenido particularidades organizativas que son parte importantísima de la esencia misma del partido, al punto que se podría decir licenciosamente que la evolución de los partidos es sinónimo de cambio en sus contenidos y formas organizativas. De igual manera y desatendiendo el *prejuicio teleológico*<sup>15</sup> denunciado por Panebianco (1990), los partidos han cumplido a través de su historia con una serie de funciones que han ido transformándose o, en algunos casos, desapareciendo. En todo caso, el repaso que aquí se hace de la aparición y evolución de los partidos se realiza desde el punto de vista de sus cualidades organizativas y marginalmente de las implicaciones que tales cambios han tenido en su relación funcional con la sociedad.

---

<sup>14</sup> Muchos de los más vigorosos alegatos en contra de los partidos provinieron de algunos de los más importantes pensadores del liberalismo y de la democracia moderna. Tales son los casos, por ejemplo, de David Hume, quien utilizó como sinónimos los conceptos de partido y el peyorativo *facción*, llegando a compararles con la *mala hierba*; de Edmund Burke, que a regañadientes aceptaba la lucha electoral entre partidos, siempre y cuando ésta no se trasladara al parlamento; y Jean-Jacques Rousseau, quien no dudó en tachar a los partidos políticos de *cuerpos extraños* en el Estado. Véase Lenk y Neumann (1980).

<sup>15</sup> Como dije antes en la Introducción, tal prejuicio consiste en la atribución a priori de *fines* a los partidos mediante definiciones que se hacen en base a metas ideológicas, o mediante definiciones mínimas elaboradas en torno a objetivos que se suponen universales.

El cambio organizativo que deriva de un modelo de partido hacia otro es el resultado de la conjunción entre estímulos externos y condiciones internas (Panebianco, 1990) que van socavando la estructura de poder. Algunos partidos sobreviven a esos desafíos, otros no. La forma en que cada partido reacciona a esos estímulos depende de su modelo originario y de su grado de institucionalización (1990).

El cambio organizativo es producto de decisiones deliberadas hasta cierto punto, ya que esas decisiones están sometidas a los imprevistos. Al cambiar la configuración de la coalición dominante se producen variaciones en el grado de cohesión; en el grado de estabilidad o capacidad para llegar a compromisos y en el mapa de poder, es decir, en las relaciones con otras organizaciones.

No está de más apuntar que ninguno de estos modelos existió o existe en estado puro. Más bien todos los partidos son combinaciones de unos y otros, aunque también es cierto que la combinación de características no es totalmente proporcionada y que en algunos casos particulares los partidos pueden acercarse mucho más a uno de los modelos. Estos tipos ideales son útiles a la hora de presentar ordenadamente la evolución de los partidos y cuando se pretende clasificar empíricamente a las organizaciones partidistas existentes.

## 1.2. El partido de elite.

Es bien conocida la propuesta de Duverger (1957) sobre el origen de los partidos. Según dijo, éste podía ser interior (desde el parlamento) y también podía ser exterior (como expresión de sindicatos, sociedades de pensamiento, grupos industriales, iglesias, etc.). Hoy sabemos que esa distinción es insuficiente para discernir el origen de todos los partidos políticos, aunque no deja de ser un buen punto de partida.

La comunidad de doctrinas, la identidad local y el interés particular de los miembros del parlamento fueron los factores que impulsaron la creación de los grupos parlamentarios. Pero fue el último de estos factores



el que empujó a los miembros del parlamento a patrocinar la creación de comités electorales. El recién estrenado sufragio popular, el escrutinio de lista y la representación popular exigían un esfuerzo colectivo a cualquier legislador que pretendiera reelegirse. Se hizo casi absolutamente necesaria la organización de los nuevos electores con tal de verse favorecido con el voto. Solamente hizo falta que la coordinación entre grupos parlamentarios y comités electorales se hiciera estable para que surgieran espontáneamente los primeros partidos.

Hay que tener en cuenta que en aquella época el sufragio no era universal. Katz y Mair (1995) la distinguen como la del *régime censitaire* liberal de finales del siglo XIX e inicios del siglo XX. Prácticamente no había distinción entre la sociedad civil y el Estado. Las personas que ocupaban cargos gubernamentales, incluyendo los miembros del parlamento, estaban estrechamente relacionadas con los elementos de la sociedad civil mediante lazos familiares o intereses comerciales. Siendo así, los partidos venían a ser organizaciones casi vacías, ya que las personas que estaban en capacidad de hacer demandas al estado no necesitaban de ningún intermediario. Como ya se ha dicho en párrafos anteriores, en aquellos días la política era concebida sobre todas las cosas como una actividad que debía estar al servicio de un homogéneo interés nacional, el cual debían traducir e implementar los gobernantes. No está de más decir que estos primeros *partidos de élite* o *caucus burgueses*, tal como los llamaron Katz y Mair, coinciden en sus características con los *partidos de cuadros* o *notables* de la tipología aportada por Duverger (1957).

La estructura del partido de elites no contemplaba la incorporación de grandes masas de miembros, sino que se limitaba a agrupar a personalidades ilustres. Siendo así, la organización descansaba en comités poco extensos, ya que no había necesidad de regularizar canales de comunicación entre la elite partidista y los miembros porque los segundos eran inexistentes. Realmente no poseían una organización permanente, sino semiestacional (Duverger, 1957) que se activaba según demandaran las necesidades electorales o parlamentarias.

Normativamente se ha dicho que en la sociedad los partidos desempeñan funciones de socialización, movilización, representación y participación. En tanto que, por otro lado, en el régimen político cumplen con las funciones de legitimación y operatividad. Se podría decir que los partidos de elites enfatizaban la representación y la operatividad del régimen político (Alcántara Sáez, 1997), lo cual lograron exitosamente hasta la llegada de la sociedad de masas.

### 1.3. El partido de masas.

La aparición de los partidos de elite fue consecuencia de hechos irrepetibles en la historia (Hernández Bravo, 1997), por lo que la aparición de otros que no entran en el marco cronológico antes citado necesita de otra explicación. Duverger (1957) propuso en su tipología la existencia de partidos de origen exterior, es decir, de origen extraparlamentario. Katz y Mair (1995), al igual que von Beyme (1986), coinciden con Duverger en llamar a este tipo de organización aparecida en el último tercio del siglo XIX *partidos de masas*<sup>16</sup>. Igualmente fueron llamados *partidos de integración social*<sup>17</sup> por Kirchheimer (1965).

Cada tipo de partido estimula las reacciones que llevarán a la evolución y aparición de otro tipo de partido (Katz y Mair, 1995). El partido de elites sentó las bases para que cada vez más gente estuviera capacitada para participar en el restrictivo régimen imperante. A la ampliación del sufragio se le unió la evidente incompatibilidad de las restricciones a la organización de los trabajadores con la racionalidad liberal. Así como los trabajadores empezaron a obtener protagonismo en el ámbito laboral, también

---

<sup>16</sup> Según Botella (1989), los partidos de notables ya no son parte importante de los sistemas de partidos de las democracias occidentales. Subraya que pareciera que la principal línea divisoria es la que opone el modelo de partido de masas al partido atrapa todo. Aunque, como se viene sugiriendo reiteradamente, el partido de masas podría pertenecer al pasado más que al presente.

<sup>17</sup> Según Kirchheimer (1965), los partidos socialistas -prototipos del partido de masas- colaboraron decisivamente en la integración social de sus miembros, sometiendo a individuos que habían vivido aislados a una disciplina libremente aceptada. Este rol integrador de los partidos de masas facilitó el tránsito desde la sociedad agraria a la industrial. Los partidos tradicionales de representación individual eran inadecuados para organizar a esa gran masa de nuevos electores antes excluidos de la competición política, por lo cual los partidos de masas o de integración fueron la respuesta político organizativa al desarrollo de la entonces nueva sociedad de masas desatada por la revolución industrial. Para una sucinta descripción del partido de integración social, véase también Bartolini (1988).

lo comenzaron a hacer en la arena política.

Ante la ausencia de recursos políticos basados en contactos personales, los nuevos partidos encontraron su principal fortaleza en la obtención de una gran membresía y la capacidad de controlar sectores del electorado ideológicamente predeterminados (Katz y Mair, 1995; Mair, 1994). Esta gran masa de miembros debía estar dispuesta a sostener económicamente al partido, lo cual implicaba a su vez un alto nivel de burocratización con estructuras internas diseñadas en términos de representación y responsabilidad de los dirigentes frente a la masa de miembros (Mair, 1994). Esta tarea se hizo más fácil gracias a que se vivía una época caracterizada por la primacía de las grandes interpretaciones ideológicas del mundo, lo cual neutralizó la exigua proclividad de las masas a organizarse (von Beyme, 1986).

Contrario al partido de elites, organizado en pequeños comités, el partido de masas se organizaba en extensas y abiertas secciones donde la educación política de los miembros ocupaba el mismo lugar de importancia que la actividad electoral. El partido de masas era una organización robustamente centralizada con fuertes tendencias oligárquicas (Michels, 1969) en la que la homogeneidad doctrinaria o ideología tenía una extraordinaria importancia. La organización era de naturaleza permanente, yendo más allá del plano político hacia el económico y social, e inmiscuyéndose incluso en la vida familiar de sus miembros.

El de masas fue un partido nacido desde la sociedad civil que basaba su accionar en una concepción de la democracia en la que primaba el principio de representación. Funcionalmente ponían el acento en la socialización, la movilización, la participación y la legitimación (Alcántara Sáez, 1997). Con el partido de masas las elecciones eran entendidas como selección de delegados y la función de intermediarios entre el Estado y la sociedad civil llegó a su máxima expresión.

#### 1.4. El partido atrapa todo.

Las reacciones generadas por el partido de masas estimularían el desarrollo de un nuevo tipo de partido que existe hasta nuestros días (Katz y Mair, 1995). Los partidos de elite no estuvieron dispuestos a aceptar la repartición de electorados sobre la base de la extracción de clase, ya que a ellos les tocaba representar a la burguesía, la cual obviamente era numéricamente más pequeña. De tal manera que empezaron a copiar las formas organizativas de los partidos de masas socialistas, aunque el contenido fuera radicalmente distinto. El contenido ideológico fue decididamente atenuado y se recurrió a reivindicaciones y propuestas programáticas que traspasaran las líneas discursivas impuestas por la lucha de clases (Katz y Mair, 1995; Kirchheimer, 1965). Se apeló nuevamente al interés nacional como manera idónea de conseguir el bienestar de todos los ciudadanos, independientemente de su procedencia social. Este tipo de partido, primordialmente desideologizado y orientado hacia un éxito electoral más rápido, es conocido como *catch-all* (Katz y Mair, 1995; Kirchheimer, 1965; Mair, 1994) o, en castellano, como “atrapa todo”<sup>18</sup>. Panebianco (1990) también se refirió a este modelo de organización partidista y lo llamó *partido electoral-profesional*.

Las grandes batallas ganadas por los partidos de masas en nombre de los derechos sociales de sus representados fueron socavando su propia existencia. La necesidad de solidaridad fue haciéndose menos necesaria y las líneas que definían claramente los electorados fueron haciéndose cada vez más tenues una vez que fue instaurado el Estado de bienestar (Kirchheimer, 1965). Al mismo tiempo, haber probado las mieles del poder provocó que los representantes en el gobierno de los partidos de masas quisieran seguir ganando elecciones. Por consiguiente, cambiaron el modelo de partido basado en las apelaciones ideológicas a un electorado restringido hacia uno que les permitiera ampliar su atractivo electoral más allá de la

---

<sup>18</sup> En los textos traducidos al castellano las traducciones más usuales de *catch-all party* son las de *partido atrapa todo* o *atrápalo todo*. Sin embargo, en la traducción del texto de Kirchheimer utilizado para la realización de este trabajo, la cual se hizo desde el alemán, se le llama *partido de todo el mundo*.

representación de una clase. De tal guisa que los partidos socialistas de masas adoptaron también el modelo de *partido atrapa todo*.

Este modelo de partido ya no considera esenciales a los miembros, sino que limita la relación entre éstos y sus líderes a la presencia de los segundos en los medios de comunicación (Botella, 1989). Aún así, han mantenido casi como fachada miembros regulares, congresos nacionales, prensa propia, etc., básicamente porque les legitima frente a la sociedad y les ayuda a hacerse con el favor del electorado. Tiene una estructura menos centralizada. El partido acepta miembros independientemente de su procedencia de clase y acepta la intromisión de grupos de presión de distinto pelaje. Este partido recibe aportaciones económicas de sus miembros y de empresas privadas. Es un partido heterogéneo organizado de arriba hacia abajo y no de abajo hacia arriba como su predecesor, el partido de masas. En ese sentido, la agregación de demandas provenientes de la sociedad civil es uno de los fuertes del partido atrapa todo, especializándose en las funciones de representación (por medio de las elecciones) y en hacer operativo al régimen político.

Al igual que con el partido de elites y el de masas, la aparición del partido atrapa todo ha sido propia de una concepción de la democracia y de la relación entre éstos, la sociedad civil y el Estado. El concepto de democracia desarrollado de la mano del partido atrapa todo descansa en la negociación y acomodamiento de los intereses independientes y organizados. Los partidos construyen coaliciones cambiantes alrededor de esos intereses. Las elecciones son más bien la selección entre equipos de dirigentes (Kirchheimer, 1965) que competencias entre agrupaciones socialmente cerradas o ideologías preparadas. El partido atrapa todo no aparece como partido de la sociedad civil pero sí está ubicado entre ésta y el Estado. Según Katz y Mair (1995), se pasó de un oficio de representación al de actuar como agentes (*brokers*) de la sociedad civil en el Estado.

El modelo de partido como agente tiene importantes implicaciones respecto a la evolución de la naturaleza de las actividades de los partidos. Se asume que los partidos tienen intereses distintos a los de su clientela y

aparece la tendencia a obtener prebendas por las preferencias en las políticas públicas. La principal habilidad de los líderes está en su destreza para interpretar las preferencias políticas de los votantes (Botella, 1989) y en su capacidad de manipular al Estado (Katz y Mair, 1995). Dicha manipulación debe favorecer a sus clientes en la sociedad civil y a sus propios intereses.

### 1.5. El partido cártel.

La nueva dinámica democrática y la ya profunda pérdida de lealtades ideológicas llevó a que los niveles de membresía partidista mermaran sostenidamente, al tiempo que el electorado crecía y los gastos electorales aumentaban. Los pocos ciudadanos con inquietudes políticas fueron prefiriendo agrupaciones con preocupaciones más limitadas y en donde tuvieran mayor participación (Katz y Mair, 1995).

La salida que encontraron los partidos a la escasez de recursos políticos de toda índole les llevó a echar mano de su papel de gobernantes y de hacedores de leyes para obtener sus recursos del mismísimo Estado. Por medio de la erogación de los recursos estatales los partidos no sólo asegurarían su existencia, sino que también fortalecerían su capacidad de resistir los retos que les planteaban las nuevas organizaciones surgidas desde la sociedad civil que no luchaban directamente por el poder político, amén de imponer barreras a nuevos partidos que pretendían entrar en la liza política.

Katz y Mair (1995) bautizaron a este nuevo modelo de organización política –que es parte del mismo proceso dialéctico del que surgieron sus predecesores y resultado precisamente de las reacciones producidas por el partido atrapa todo- como el *partido cártel*.

El nuevo modelo de partido ya no sería representante, delegado o empresario respecto a la relación entre sociedad civil y Estado como lo fue cada uno de sus predecesores. Ahora se erigiría como agencia semiestatal, en la cual la concepción heurística del partido intermediario debe ser reemplazada por una en la que el Estado viene a ser el intermediario entre los partidos y la ciudadanía (Mair, 1994). Una de las consecuencias directas

de este nuevo modelo es lo que hoy día se conoce popularmente como *partidocracia*, que no es otra cosa que la política hecha para los partidos, y no por y desde éstos (Alcántara Sáez, 1997; von Beyme, 1986; Hernández Bravo, 1997).

Como los demás, el modelo de partido cártel está asociado a un modelo de democracia basada en la habilidad de los votantes para escoger de un apretado menú de partidos políticos entre los cuales la competencia electoral es marcadamente centrípeta y que tienen como uno de sus principios la connivencia. Es decir, aunque compitan electoralmente cooperan entre ellos para que todos sobrevivan. Los partidos se limitan a ser un grupo de líderes que compiten por la oportunidad de ocupar puestos gubernamentales. Se podría decir que se trata de una exageración del partido atrapa todo y el modelo de democracia liberal elitista. En ese sentido, la democracia se basa en hacerse con el favor público de las elites. Los votantes no deben preocuparse más por las políticas, sino por los resultados, ya que éstas pasan a ser patrimonio de los tecnócratas del partido.

La organización del partido cártel profesionaliza la política aún más que el partido atrapa todo. El partido no necesita las cotizaciones de sus miembros ni, en cierto modo, la de grupos privados porque obtiene gran parte de sus recursos del Estado. Es así como la organización de los partidos llega a estar regulada por estipulaciones estatales que los partidos adoptan sin rechistar con tal de garantizar las subvenciones oficiales (Mair, 1994).

La relación entre la elite del partido y sus miembros es, por decir lo menos, paradójica. Los miembros tienen más derechos que los del partido atrapa todo pero su posición es menos privilegiada (Katz y Mair, 1995). Es así porque la distinción entre los miembros y quienes no lo son es casi inexistente, ya que el partido invita potencialmente a toda la ciudadanía a participar en las actividades y las decisiones del partido. La inscripción, si se desea, se puede efectuar en las oficinas centrales del partido sin intermediarios, obviando a las organizaciones locales.

El menoscabado miembro del partido, cuando ejerce sus derechos, es consultado a título personal y no como delegado de un congreso, por ejemplo. Según Mair (1994), las consultas llegan a hacerse por medio de boletas que son repartidas por medio del servicio de correo; cada individuo vota sin confrontar su opinión en ningún debate previo. Esta es una buena estrategia para aducir que se practica la democracia en el partido dándole importancia a los *creyentes* (Panebianco, 1990), que suelen ser los miembros menos informados y menos interesados en acceder a los incentivos selectivos que monopoliza la organización. Esta estrategia va en detrimento de los molestos mandos medios o *arribistas* (1990), interesados en ingresar en la elite del partido.

Realmente, la membresía de los partidos cártel en vez de ser ignorada es considerada valiosa, a pesar de que ya no son tan necesarias sus cuotas. Realmente los miembros son asumidos como reservas que potencialmente podrían ocupar cargos gubernamentales y como parte de la imagen que se debe dar para probar que el partido es idóneo para funcionar como canal de representación. Aunque la revolución de los medios masivos de comunicación ha cambiado el ambiente comunicacional, los partidos no renuncian a inscribir nuevos miembros y a mantener a los antiguos, ya que siguen siendo relevantes en épocas electorales y no electorales (Bottella, 1989).

Quizás el rasgo evolutivo más importante del partido cártel es el paso de la tradicional jerarquización de las organizaciones partidistas hacia la estratificación (Mair, 1994). Las dirigencias del partido se van profesionalizando cada vez más, al punto que los consultores han llegado a reemplazar casi totalmente a los tradicionales burócratas y activistas del partido. La responsabilidad frente a los miembros de estos profesionales es menos importante que su experticia, dedicada casi exclusivamente a fortalecer al partido en el ámbito electoral. Siendo así, la dirigencia del partido tiene como una de sus principales características una mayor autonomía que, por ejemplo, la dirigencia de los partidos de masas. Si a esa autonomía le sumamos la mencionada relativa profundización de la democracia



interna y la libertad de la que gozan los representantes del partido en el gobierno, queda clara la estratificación de las diferentes *caras* del partido.

## **2. Los partidos políticos latinoamericanos.**

### **Una propuesta teórica para su estudio.**

#### 2.1. Propuesta de clasificación de los partidos latinoamericanos.

Los modelos teóricos europeos para el estudio de los partidos políticos latinoamericanos son insuficientes, debido a que los procesos históricos que llevaron a la aparición de los partidos en ambas regiones son disímiles y sus ámbitos de interacción son distintos.

En Europa, principal beneficiaria de la división internacional del trabajo, la industrialización fue encabezada por una burguesía que expandió los derechos civiles –principalmente el sufragio universal masculino-, ya que el modelo capitalista, cada vez más vigoroso, así lo exigía. Este fue el germen de cultivo para que los trabajadores demandaran mayor participación en los beneficios que brindaba el sistema, por lo cual se organizaron en gigantescos partidos de masas de ideología marxista. En cambio, el dominio oligárquico latinoamericano fue el encargado de industrializar la región, más tarde que los europeos, concibiendo los partidos políticos como instrumentos para la perpetuación del orden oligárquico, que en el mejor de los casos incorporarían ciertos sectores populares, siempre dentro de una doctrina difusa –*catch all*- que abarcara todas las reivindicaciones posibles (Dix, 1989). En Europa este tipo de partido aparece durante el post-industrialismo.

Al margen de los *caucus burgueses* europeos (Katz y Mair, 1995), embriones de los partidos políticos modernos, se puede decir que en Europa los partidos políticos nacieron como expresión de la sociedad civil, es decir, nacieron desde abajo. En América Latina los nuevos Estados incor-

poraron desde sus inicios a los partidos como una de sus instituciones, es decir, nacieron desde arriba.

Asimismo, los sistemas de gobierno parlamentarios, propios de los sistemas políticos europeos, marcan la trayectoria y las interacciones de los partidos de manera distinta a como lo hacen los sistemas presidenciales, propios de los países latinoamericanos. En principio, los sistemas parlamentarios suelen facilitar la cohesión de los partidos, mientras que los sistemas presidenciales no necesariamente requieren esta característica de los partidos. Además, los sistemas presidenciales tienen inherentemente efectos reductores sobre el número de partidos (Lijphart, 2000).

Teniendo en cuenta que los estudios clásicos sobre los partidos políticos tienen como marco histórico las democracias liberales de masas y que, como ya se ha dicho, la experiencia democrática latinoamericana ha sido marcadamente discontinua, el primer paso es hacerse con una definición mínima del concepto “partido político” para definirlos, de manera tal que permita aproximarnos a los partidos latinoamericanos.

La definición mínima que brinda Sartori (2000, 90 p.) es útil. Éste define a los partidos como “... cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos”. Para ampliarla de manera que abarque a los partidos políticos latinoamericanos -independientemente de que se esté en un marco democrático o no democrático- es conveniente recurrir a la corrección que Mainwaring y Scully (1995) hacen a tal definición, al añadir que un grupo político que presentaría candidatos a cargos públicos pero es incapaz de hacerlo porque está proscrito o porque las elecciones no se realizan, es también un partido.

Tener una definición mínima adecuada es importante, mas no suficiente. El siguiente paso sería el de contar con una clasificación basada en las grandes líneas de los procesos de conflicto e integración que enmarcan el devenir político de Latinoamérica desde sus orígenes. Este esfuerzo se circunscribe a la importancia que Panebianco (1990) le da a las peculiari-

dades del período de formación de cada caso particular, ya que, según dice, tales circunstancias generan rasgos que se reflejan e influyen sobre las características del partido incluso a decenios de distancia.

Hay tres factores que permiten detallar el modelo original de cada partido (Panebianco, 1990). El partido puede constituirse por *penetración territorial* o por *difusión territorial*, o por una combinación de ambas modalidades. Estos criterios se refieren básicamente a si el partido es organizado desde un centro que controla todo el proceso –lo que sería penetración territorial- o si, en cambio, se produce por generación espontánea.

El segundo factor es la ausencia o presencia de una organización externa que patrocine el nacimiento del partido. Si esa organización existe la fuente de legitimación de los líderes se encontrará allí y no dentro del partido. Partiendo de esto se puede decir que los partidos pueden ser de *legitimación interna* o de *legitimación externa*. Es de suma importancia acotar que en los partidos de legitimación externa las lealtades suelen ser indirectas, excepto en los casos en que la organización patrocinadora está fuera de las fronteras nacionales.

El tercer factor es el del *carácter carismático* o no de la formación del partido. Como se puede ver, este factor se trata de determinar si el partido es o no el vehículo político de un líder carismático. Si hay un líder que aparece como creador e intérprete indiscutible de las metas ideológicas del partido, llegando a ser inseparables de su persona, estamos frente a un partido carismático<sup>19</sup>.

La penetración territorial, la legitimación interna y la legitimación externa no nacional producen partidos fuertes. Los partidos gestados mediante difusión territorial y legitimación externa nacional suelen ser débiles. Un caso especial es el de los partidos cuyo liderazgo es carismático, ya

---

<sup>19</sup> Panebianco advierte que en la fase de gestación de los partidos siempre hay componentes carismáticos en la relación entre los líderes y sus seguidores. Asimismo, indica que hay un carisma de situación en el que un líder ofrece un liderazgo que se percibe como medio para superar circunstancias de malestar. Ninguno de estos dos casos se refieren al carisma puro en sentido weberiano, que es al que el autor se refiere, en donde el atractivo del líder está definido por los componentes mesiánicos de la personalidad del individuo.

que su institucionalización es inexistente pero se consolidan como partidos fuertes. La debilidad o fortaleza integral de los partidos dependerá de la combinación de estos tres factores en cada caso particular.

La gestación de los partidos se realiza en medio de un sinnúmero de circunstancias que condicionan, e incluso limitan, las opciones de los grupos cuyos intereses les empujan a fundar un partido político. Por eso es saludable asirse de un modelo que ayude a concretar el marco histórico de la formación de los partidos latinoamericanos. Para comenzar este recorrido que lleva de los grandes hechos históricos a sus expresiones político partidistas, se puede decir que en América Latina es posible distinguir tres grandes inflexiones históricas o *revoluciones* que han determinado la estructuración del poder político (Ramos Jiménez, 1995). Éstas son:

*La revolución oligárquica.* Arranca en la postindependencia y se extiende hasta las primeras décadas del siglo XX. Comprende los esfuerzos de las elites y grupos dominantes por lograr la difícil integración nacional. Se caracteriza por haber instaurado las llamadas “democracias oligárquicas”, condenadas a la inestabilidad. Usualmente esta época es testigo del ascenso de caudillos, del *personalismo*, del faccionalismo y de la fragmentación como expresión política de intereses individuales y familiares (Dix, 1989). Estos regímenes solamente lograron estabilizarse con el triunfo de los liberales durante la segunda mitad del siglo XIX, aunque los partidos políticos en general (liberales y conservadores) se resistieron obstinadamente a respetar las reglas del juego democrático, al no haber interiorizado suficientemente una cultura política que tolerara al adversario o a la oposición organizada.

*La revolución nacional popular:* Sentó definitivamente las bases de los nuevos Estados nacionales. Trajo consigo la aparición de nuevos actores políticos: las capas medias (urbanas y rurales) y la clase obrera. Estos emergentes segmentos de las sociedades latinoamericanas se opondrían a la dominación oligárquica, conformando amplios movimientos de masas. Aparecen los jefes carismáticos nacionalistas que

apelan a un abstracto *pueblo* como fundamento del nuevo poder y la nación. Los partidos nacidos de la inflexión nacional popular tienen vocación hegemónica.

La oligarquía gobernante se valió de los golpes de estado militares para enfrentar esta inédita oposición, constituyéndose este hecho en el mayor obstáculo para la exitosa instauración de los estados nacionales populares. Cuando lograron gobernar la democracia no pudo ir más allá de las fórmulas plebiscitarias, ya que ninguno de los dos bandos en pugna estaba dispuesto a aceptar la competición política. El socialismo y el comunismo solían ser el ropaje ideológico de los partidos nacidos de esta inflexión, sobre todo en el cono sur.

*La revolución democrática.* Surge de las entrañas de la revolución nacional-popular en oposición a sus prácticas de corte *cesarista*. Esta oposición proponía la imitación de las fórmulas democráticas previamente exitosas en Europa Occidental. México, Venezuela, Colombia y Costa Rica fueron los primeros países de la región en abrazar los regímenes democráticos. Les siguieron Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay y Chile entre 1979 y 1990. Los partidos políticos se ubican en la base misma de la consolidación democrática, convirtiéndose estos regímenes en *democracias de partidos*.

Podría decirse que en esta etapa, por fin, se logran canalizar pacíficamente los conflictos en el marco del sistema de partidos, teniendo ya éstos cierto grado de organización que le permite articular con cierto éxito los intereses de los diversos grupos sociales.

Dentro del marco de las tres revoluciones ya descritas, Ramos Jiménez (1995) distingue cuatro *contradicciones* de las cuales nacen los conflictos. Dos de éstas tienen su raíz en la estructura socioeconómica y determinan el proceso e integración de las economías nacionales en el desarrollo del capitalismo internacional. Por su parte, las otras dos contradicciones están enraizadas en la estructura sociocultural o cultura política, representando la interiorización local de las concepciones ideológico-

culturales prevalecientes en la cultura occidental.

Las contradicciones nacidas de la estructura económica son:

A) *renta-capital*

B) *capital-trabajo*.

Las contradicciones nacidas de la formación de la cultura política son:

C) *tradición-modernidad*

D) *dependencia-autonomía*.

Las diversas contradicciones, ya convertidas en conflictos, pueden combinarse, brotando de allí los distintos *contextos conflictivos*, cuyo desenlace es la génesis de los partidos políticos latinoamericanos y los sistemas de partidos en los que interactúan.

De la combinación entre A y B nacen los sistemas políticos del siglo XIX, dominados por las luchas y guerras civiles anticlericales. A y C conforman el *contexto conflictivo* de finales del siglo XIX en el cono sur y comienzos del siglo XX en los países andinos, determinados por las luchas obreras y anarcosindicales. La suma de A y D determina la primera mitad del siglo XIX con sus guerras de independencia. B y C trazan la primera mitad del siglo XX en países como México y la segunda mitad del mismo siglo en Bolivia y Perú. B y D brindan el contexto de la democratización de los ochenta y las reformas de los Estados. Finalmente, de la combinación C y D emergen otros sistemas políticos del siglo XX, ejemplificados en la revolución cubana, la revolución sandinista y los movimientos de liberación nacional en Colombia y América Central.

A la vez que hay *contextos conflictivos*, cada revolución tiene dos *ejes conflictivos*, uno estructural, vinculado a la organización socioeconómica y a la integración nacional; y otro funcional, relacionado con la construcción del Estado.

La revolución oligárquica comprende en su eje estructural los *clea-*

*vages grandes propietarios-burguesía y gran burguesía-pequeña burguesía* y, en el eje funcional, el *cleavage iglesia-estado*. La revolución nacional-popular comprende en su eje estructural los *cleavages burguesía-clase obrera y oligarquía-masa* y, en el eje funcional el *cleavage imperialismo-nación*. La revolución democrática comprende en su eje estructural el *cleavage estado-mercado* y, en el eje funcional el *cleavage autoritarismo-democracia*.

El impacto de los *cleavages* en cada país dependerá de dos factores (Ramos Jiménez, 1995): el grado de desarrollo económico y el avance o arraigo de una cultura política nacional.

Partiendo de esta clasificación heurística de los *contextos conflictivos*, es posible obtener una taxonomía de los partidos políticos latinoamericanos. Obviamente, la localización de cada partido en una determinada familia se debe efectuar en función de los *cleavages* que lo generaron o en el que se expresa actualmente. Siendo así, podemos identificar cuatro familias de partidos:

*La familia oligárquica.* Incluye a los partidos conservadores y liberales. Los partidos radicales de Chile y Argentina se desprenden de los liberales en la segunda mitad del siglo XIX como producto del *cleavage gran burguesía-pequeña burguesía*.

*Las familias socialista y popular.* Son la expresión histórica correspondiente al gran proyecto histórico de la revolución popular-nacional. Los partidos emergen de la combinación de los *cleavages burguesía-clase obrera, oligarquía-masa popular e imperialismo-nación*.

La familia socialista abarca todos los partidos considerados como parte de la izquierda latinoamericana. Los partidos revolucionarios o de liberación nacional responden principalmente al *cleavage imperialismo-nación* solamente en su segunda etapa. Combinaron el anti-imperialismo con las luchas obreras más radicales, contra el poder

oligárquico en algunos países o contra el estado burgués en otros. Tienen cierto parentesco con los primeros partidos nacionalistas diferenciándose de ellos por su vocación anticapitalista.

La familia de los partidos populares recoge reivindicaciones antioligárquicas de aquellos grupos organizados que lograron movilizar masivos segmentos de la sociedad. En los países en los que se privilegió la noción de unidad nacional surgieron partidos de corte nacionalista. En cambio, en donde se privilegió la fuerza popular surgieron partidos populistas. Hubo casos en los que se apeló a la masa rural, como con el aprismo peruano y el getulismo brasileño, y en otros casos se invocó a la masa urbana vinculada al sindicalismo, como fue el caso del peronismo. Los partidos populistas tuvieron exiguo éxito en los países donde los partidos socialistas estaban muy arraigados. Los partidos populares se impusieron donde el *cleavage oligarquía-pueblo* resultó más decisivo a la hora de salvaguardar los intereses de la nación frente al imperialismo estadounidense. De ahí que en ciertos casos la relación entre revolucionarios y nacionalistas se haya revelado muy cercana. La vocación de los partidos populares fue visiblemente hegemónica.

*La familia democrática.* Esta familia no presenta un patrón uniforme para todos los países. Va apareciendo según fueron desfalleciendo las respuestas autoritarias de las oligarquías de cada país. La familia democrática se alimentó principalmente del antimilitarismo, ya fuera de cariz nacionalista o populista. Aunque la mayoría de los partidos democráticos nacieron durante los años sesenta, su reafirmación en los sistemas de partidos coincide con las transiciones postautoritarias de la década de los ochenta, que es cuando también los proyectos socialistas revolucionarios declinan, por lo que las fuerzas democratizadoras se desplazaron hacia el centro del espectro ideológico.

Dentro de la familia democrática surge el *cleavage estado-mercado*, el cual sigue vigente. Los llamados neoliberales se enfrentan a los socialdemócratas y democristianos, aunque hay que anotar que estos



últimos hayan ido acercándose cada vez más a las posturas neoliberales.

La contradicción *estado-mercado* se ha ido desplazando hacia la de *tradición-modernidad*, lo cual ha traído como consecuencia la aparición de partidos neoconservadores, dispuestos a aprovechar el descontento de las clases medias y los sectores marginados con tal de reeditar el orden oligárquico. Junto a ellos, y ya entrados en la década del noventa, surgen los partidos neorradicales, los cuales levantan, por ejemplo, la bandera de la anticorrupción. Allí pueden ser ubicadas las nuevas generaciones del PT brasileño y el PRD mexicano.

Las tesis sugeridas por Alcántara Sáez (2001) coinciden con las características de las familias de partidos propuestas por Ramos Jiménez (1995). Según Alcántara Sáez, los partidos de origen regional son de reciente creación y ninguno ha tenido carácter revolucionario. Obviamente es así porque sus fechas de creación los ubicarían en la familia democrática, perteneciendo los partidos revolucionarios a la familia nacional-popular, cuyos orígenes son un poco más antiguos. Otra tesis dice que de los partidos surgidos entre 1925 y 1950 una gran mayoría tuvo carácter revolucionario, entrando estos años entre los que abarca la revolución nacional-popular.

Otra tesis dice que los partidos con liderazgo civil-personal no se asocian con organizaciones de apoyo ni con el carácter revolucionario. Es así porque este tipo de liderazgos es propio de la familia oligárquica, reservando la mayoría de los liderazgos militares a la familia nacional-popular, lo cual implica también la presencia de organizaciones de apoyo como los ejércitos. Una excepción serían los partidos socialcristianos y los democristianos, que sí tienen liderazgo civil personal y organizaciones de apoyo.

La tesis que enuncia que los partidos reactivos son más proclives a tener liderazgos personalistas encuentra su explicación en que este tipo de liderazgos es propio de la familia oligárquica. Otro tanto sucede con la tesis que expone que los partidos que surgen por escisión no son revolucionarios ni cuentan con apoyos externos. Es así porque el personalismo es la

principal causa de las escisiones, característica ésta propia también de la familia oligárquica.

La tesis que plantea la coincidencia entre la motivación exógena, la implantación nacional y el carácter reactivo de los partidos encuentra su personificación en las organizaciones democristianas y socialcristianas pertenecientes a la familia democrática.

Con el fin de establecer la diferenciación de los partidos políticos latinoamericanos, se puede echar mano de dos variables: proyecto y organización. El proyecto se refiere a los objetivos de la organización, en tanto que la organización se relaciona con los medios que permiten alcanzar esos objetivos (Ramos Jiménez, 1995). Estas variables van más allá de las usualmente engañosas ideologías, permitiendo percibir las múltiples dimensiones políticas del fenómeno partidista: su vocación mayoritaria o minoritaria, dirección personalizada o colectiva, convergencias amplias e identificación de intereses, etc. Así, la tradicional dimensión izquierda-derecha, tan importante en los estudios clásicos y determinante en la ciencia política europea, obtiene ciertos matices<sup>20</sup>.

Usualmente los partidos reivindican el poder político en nombre de un proyecto que responde a la posición asumida frente a los diversos conflictos. Los miembros de los partidos intentan conciliar los objetivos del proyecto con la variable tiempo, al punto que tales objetivos prácticamente quedan subordinados a ésta. Los partidos se van adaptando a las posibilidades de realizar su proyecto particular dentro de plazo previsto. Siendo así, los diversos tipos de partido, según el proyecto, son:

---

<sup>20</sup> Ramos Jiménez agrega que al utilizar la dimensión izquierda-derecha es primordial determinar antes el *contexto conflictivo* y que, en todo caso, una gran mayoría de autores admiten que el criterio más generalizado para fundar esa dicotomía gira en torno a la idea de rechazo o aceptación del cambio, lo cual imprime un carácter dinámico a la clasificación ideológica de los partidos. Michael Coppedge (1997) también resiente la inutilidad del uso tradicional del criterio izquierda-derecha e intenta limitar su alcance con tal de hacerlo más funcional. Se puede decir que Mainwaring y Scully (1995) también aceptan indirectamente las dificultades de utilizar la dimensión izquierda-derecha en Latinoamérica, al decir que los parámetros establecidos para comparar sistemas de partidos no son totalmente adecuados para esta región del mundo. Peter Ranis (1968) es aún más tajante cuando dice que las clasificaciones izquierda-derecha no son particularmente útiles, al referirse a la aparente ambigüedad que muestran algunos partidos políticos latinoamericanos si se les intenta clasificar mediante este criterio.

*Primacía a la doctrina o ideológicos (Partido ideológico):* Se manifiesta en la adhesión por principios a los postulados o líneas de acción general que van conformando todo un cuerpo doctrinario que se presenta libre de las presiones del tiempo.

*Primacía al largo plazo (Partido estratégico):* La hay cuando en la elaboración del proyecto las cuestiones inmediatas aparecen supeditadas a los objetivos más importantes, ubicados *sine día* en el largo plazo.

*Primacía al mediano plazo (Partido táctico):* En el proyecto del partido se han ido delineando expectativas que incluyen la determinación de periodos (elecciones generales, cambios en la participación en el gobierno o la oposición, etc.), dentro de los cuales se instalan los objetivos.

*Primacía al corto plazo (Partido pragmático):* Los intereses del partido solamente encuentran su razón de ser en la coyuntura particular inmediata (ganar una elección, participar en una coalición gubernamental, etc.).

*Primacía al mantenimiento del statu quo (Partido oficial):* El proyecto se va adaptando a las diversas situaciones del sistema político bajo control, con el fin de defender y salvaguardar las posiciones de poder adquiridas. En éstas, la acción gubernamental se confunde con el proyecto partidista, sin que medien consideraciones doctrinales o ideológicas.

Es muy importante tener en cuenta que la naturaleza del proyecto está siempre vinculada con las diversas etapas históricas. En ese sentido, es de esperar que un partido pueda exponer distintos proyectos a través de su historia, lo que no impide que en cada inflexión de la que se ha hablado se encuentren formas de proyectos predominantes.

Durante la revolución oligárquica se dio prioridad a la búsqueda del orden, imponiéndose como proyecto entre el largo y mediano plazo. Los

caudillos asumían posiciones tácticas de control territorial y clientelas con tal de perfilar las estrategias generales, de eliminar al adversario y superar el caos y la anarquía. En términos generales, los partidos oligárquicos se identifican con los de tipo estratégico y táctico.

Los proyectos doctrinales e ideológicos son más propios de la inflexión nacional popular, sobre todo en los partidos socialistas. Entre los partidos nacionalistas priman los proyectos de corto plazo para la integración nacional y movilización popular, junto a los de un cariz más pragmático cuando estaban en la oposición. Estamos hablando de partidos ideológicos.

Los partidos democráticos pueden ser ubicados en los tipos estratégico, táctico o pragmático, según las relaciones de fuerza en cada sistema de partidos. Por ejemplo, en etapas transicionales los elementos tácticos suelen ser más importantes que otras consideraciones que se podrían tomar en cuenta en los proyectos del partido.

Para abordar la variable organización, es preciso tener en cuenta que, fundamentalmente, es la relación existente entre el Estado y la sociedad la que determina en cada fase histórica el tipo de organización que los partidos adoptan. En los casos latinoamericanos, la organización de los partidos responde primordialmente a la estrategia adoptada por el partido para afrontar a sus adversarios y competidores, en la lucha por obtener los cargos públicos. Regularmente la tendencia de los partidos latinoamericanos ha sido la de organizarse desde las elites, brindándole sus identidades colectivas, en cada caso particular, a la coalición dominante que controla al partido.

En la organización de los partidos políticos latinoamericanos encontramos cinco posibilidades que encapsulan la estructura y funcionamiento de cada partido específico (Ramos Jiménez, 1995):

*Primacía de la elite dirigente (Partido de notables)*: Se manifiesta en la selección de sus candidatos a cargos de elección popular u otro tipo

de decisiones importantes sin consultar a los miembros.

*Primacía de la base (Partido de militantes):* Estamos frente a este tipo de partido cuando los cuadros dirigentes intervienen conjuntamente con los jefes principales en la designación de sus candidatos o en las decisiones que afectan sustancialmente a toda la organización.

*Primacía de la movilización (Partido de masas):* Las líneas de acción son establecidas tomando muy en cuenta a los simpatizantes, yendo más allá de los militantes.

*Primacía al “marketing” electoral (Partido de electores):* La fuerza organizativa de estos partidos debe traducirse en éxitos electorales, subordinando y adecuando toda la organización a la consecución de este objetivo.

*Primacía al aparato (Partido de cuadros):* Se trata de organizaciones que buscan imponer su proyecto político, pero ni la movilización ni las elecciones son decisivas para conseguir tal fin.

Estas cinco alternativas no necesariamente se excluyen. Es decir, ningún partido latinoamericano puede ser clasificado en estado puro dentro de alguno de estos tipos. Empero, hipotéticamente se puede decir que el partido de notables caracteriza a las organizaciones de la época oligárquica; el partido de militantes es propio de la etapa nacional-popular, desplazándose posteriormente hacia el tipo de masas; y los partidos de electores y de cuadros corresponden a la revolución democrática, cuando los procesos electorales están en pleno apogeo, produciendo una permanente tensión entre la organización y el proyecto.

Como se puede ver, la dicotomía de Duverger (1957) de *partidos de creación interior* y *partidos de creación exterior* no puede ser -y de hecho no es- aplicada a los partidos latinoamericanos.

Haciendo un amplio esfuerzo de generalización, la mayoría de las organizaciones de los partidos políticos latinoamericanos podrían ubicarse

a medio camino entre los partidos de cuadros y de electores (Dix, 1989; Ramos Jiménez, 1995), coincidiendo con el partido *catch all* de Kirchheimer (1965). Se comportan como partidos de cuadros cuando están en el gobierno, se parecen más a los partidos de electores cuando están en la oposición. Otro aspecto a tomar en cuenta es que en este tipo de partidos conviven varias tendencias, lo cual afecta a la disciplina interna.

Sin embargo, Dix (1989) advierte que hay diferencias fundamentales entre los partidos atrapa todo europeos y los latinoamericanos. Los primeros nacieron de los partidos socialistas o de los religiosos, son propios del post industrialismo, reflejan el alivio de las tensiones entre clases, la consolidación del Estado de bienestar y cierta *aburguesamiento* de la clase trabajadora europea. En América Latina los partidos atrapa todo son hijos de la industrialización (en Europa este fenómeno trajo consigo la aparición de los partidos socialistas) y eran inclusivistas (contrario a los partidos de clase europeos), además de que no han logrado el alivio de las tensiones entre clases.

Combinando las tipologías emanadas de las variables proyecto y organización se obtiene una matriz estructural que contiene 25 combinaciones posibles, de las cuales 13 son teóricamente posibles, aunque empíricamente no lo son. Las otras 12 son las siguientes:

*Partido de notables pragmático:* El prototipo de estos partidos podría encontrarse en los conservadores y liberales de épocas recientes en Colombia, Ecuador y Honduras.

*Partido de notables oficial:* A este tipo pertenecen los partidos militares de Brasil y aquellos que sostuvieron regímenes autoritarios, como el Partido Colorado de Stroessner en Paraguay y el Renovación Nacional de Pinochet en Chile.

*Partido de militantes ideológico:* Incluye a todos los partidos de extrema izquierda de la región.

*Partido de militantes estratégico:* Incluye a los partidos comunistas,

los partidos de la guerrilla que se incorporaron a la democracia, como el M-19 en Colombia, el FMLN en El Salvador y el Frente Sandinista para la Liberación Nacional en Nicaragua.

*Partido de masas ideológico:* Los partidos del populismo más temprano, como el APRA peruano de Víctor Raúl Haya de la Torre.

*Partido de masas estratégico:* Abarca a los partidos populistas y nacionalistas, como el APRA de Alan García, el Partido Justicialista de Juan Domingo Perón o el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Paz Estensoro en Bolivia.

*Partido de masas oficial:* El estereotipo lo cumple el PRI mexicano desde la década de los cuarenta. También se puede incluir al Partido Comunista Cubano y a la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) durante el gobierno de Cristiani en El Salvador.

*Partido de electores táctico:* Incluye a todos los partidos que han integrado amplias e importantes coaliciones en oposición a los gobiernos autoritarios.

*Partido de electores pragmático:* Abarca a aquellos partidos que se erigen como fenómenos electorales que frecuentemente tienden a desaparecer, como el Cambio 90 de Fujimori o el Partido Nacional Revolucionario de Color de Mello en Brasil.

*Partido de cuadros ideológico:* Son los partidos socialdemócratas de la primera época, de total doctrina socialcristiana y perfil anticomunista.

*Partido de cuadros estratégico:* Incluye a los partidos socialdemócratas con mayor experiencia gubernamental, como Acción Democrática venezolana, el PLN costarricense, además de los democristianos postautoritarios con experiencia gubernamental de Chile, Venezuela, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Panamá.

*Partido de cuadros táctico:* Abarca los partidos neoliberales de la dé-

cada de los ochenta, como el Renovación Nacional chileno o el Partido Unidad Republicana de Durán Ballén en Ecuador. También puede ser ubicado aquí el nuevo Partido Justicialista de Carlos Menem.

Con esta matriz se pretende abarcar a todos los partidos históricos y modernos latinoamericanos que derivaron de los distintos *contextos conflictivos*. La ubicación de los partidos en la matriz es indiferente a las orientaciones de izquierda o derecha, por consiguiente, son aplicables a todas las formaciones políticas. Ya se ha dicho en párrafos anteriores, pero no deja de ser necesario acotar ahora que los partidos pueden adaptarse a cada *contexto conflictivo*, variando su ubicación de un tiempo a otro.

## 2.2. Marco para el análisis interno de los partidos políticos latinoamericanos.

Contando ya con una clasificación completa y detallada de los partidos políticos latinoamericanos -basada en el marco histórico de la región y que da cuenta de cómo un partido puede variar sus características conforme pasa el tiempo- es pertinente hacerse de un modelo teórico que permita estudiar la dinámica interna de cada partido.

Los partidos políticos pueden ser entendidos como un sistema político en miniatura en el que existe una estructura de autoridad, un proceso representativo, un sistema electoral, subprocesos para reclutar dirigentes, medios para la resolución de conflictos, procedimientos para definir objetivos, etc (Sartori, 2000).

El concepto pivote que permite determinar las características internas de un partido es el de *coalición dominante* (Panebianco, 1990). Aunque los líderes del partido parezcan tener poder absoluto, deben su condición a la negociación con otros actores organizativos, los cuales no necesariamente tienen que ser internos, además de que los líderes locales pueden ser relevantes. La fisonomía de la coalición dominante es la que, finalmente, distingue la estructura organizativa de cada partido.

Según Sartori (2000), las fracciones que conforman una coalición



dominante podrían ser tendencias puras o facciones puras<sup>21</sup>, ubicándose los casos reales en un continuo que va de una hacia la otra. La cohesión y estabilidad del partido se vería favorecida en la medida que las fracciones existentes se acerquen más a ser tendencias y no facciones.

Para examinar la fisonomía de una coalición hay que tomar en cuenta su grado de cohesión interna, su grado de estabilidad y el mapa de poder a que da lugar en la organización, siendo el factor de más peso la cohesión. Habrá más cohesión en la medida que el control sobre las zonas de incertidumbre<sup>22</sup> se halle disperso o concentrado. Es decir, si el partido está dividido en facciones o en tendencias. El control de esas zonas permitirá a la coalición dominante distribuir incentivos colectivos y selectivos.

Una coalición dominante cohesionada es estable, aunque el no estar cohesionada no la condena a ser inestable. El mapa de poder se refiere a las relaciones entre distintas áreas organizativas del partido, así como a las relaciones con otras organizaciones.

La legitimidad de los líderes dependerá directamente de su capacidad de distribución de los mencionados incentivos. En el caso de los incentivos selectivos (para los arribistas u *office seekers*) la relación entre legitimidad y éstos es bastante clara. Pero en el caso de los incentivos colectivos (para los *creyentes*, masa de militantes y simpatizantes) la relación es un poco más compleja. En medio de la relación se encuentra lo que se conoce como la línea política, cuya concreción es indispensable para dar suficiente credibilidad a la *causa* y para nutrir su función de centro simbólico de identificación. Si el partido no quiere sufrir una crisis de legitimidad y hasta de identidad está prácticamente obligado a respetar su línea política, casi convirtiéndose en su prisionero. La mejor forma de resistir a los cambios de línea es teniendo una buena reserva de incentivos selectivos, privi-

---

<sup>21</sup> Las tendencias no se refieren a un grupo estable de políticos, sino a un conjunto estable de actitudes. Las facciones son órganos conscientemente organizados, con una cierta cohesión y la disciplina consiguiente.

<sup>22</sup> Las zonas de incertidumbre son aquellos factores cuyo control permite a la coalición dominante desequilibrar en su favor los juegos de poder. Esos factores o ámbitos, impredecibles para la organización, son: la competencia, las relaciones con el entorno, la comunicación, la interpretación de las reglas formales, la financiación y el reclutamiento.

legio éste del que gozan, casi exclusivamente, los partidos de gobierno.

Aunque pueda parecer prosaico, el dinero juega un papel de gran relevancia en toda la dinámica interna del partido. El control del dinero da la posibilidad de otorgar los incentivos. Si por ley electoral o por costumbre el dinero que obtiene el partido va a las facciones y no al aparato dirigente, entonces la cohesión se verá mermada (Sartori, 2000).

La aplicación de estos preceptos, emanados del análisis del comportamiento de los partidos políticos que interactúan dentro de sistemas parlamentarios, demanda ciertas matizaciones si pretenden ser usados para el análisis interno de los partidos latinoamericanos. En el parlamentarismo el liderazgo suele ser más compartido, incluso los partidos que no hacen gobierno obtienen cuotas de poder que evitan la necesidad de organizarse en facciones. En cambio, el liderazgo presidencialista propende al personalismo, tan común en la política latinoamericana. Si tenemos en cuenta que, según el mismo Sartori (2000), personalismo es sinónimo faccionalismo, entonces en un sistema presidencialista, en donde sólo hay un ganador que detenta grandes poderes, es muy posible que la única forma que tenga una tendencia de competir contra ese tipo liderazgo sea convirtiéndose en una facción.

Si hay variaciones en alguno de los tres factores que caracterizan a la coalición dominante, podemos ser testigos de un cambio de coalición dominante y, por consiguiente, de la organización del partido.

La primera fase del cambio puede provocarla una fuerte presión ambiental, como sería una derrota electoral o el empeoramiento de los términos de intercambio en el escenario electoral.

La segunda fase está constituida por la suplantación del grupo dirigente. Se trata solamente del cambio de personas, ya que la coalición tiene otros elementos que terminarán de cambiar en una siguiente fase.

La tercera fase implica reformular las reglas que rigen la competición interna, incluso se le puede dar mayor importancia a otras instancias

organizativas, con el fin de debilitar aquellas en donde los antiguos dirigentes estén atrincherados (por eso un buen indicador es el crecimiento de algunas instancias del partido), apuntalando el control recién adquirido sobre el partido. Seguidamente se procederá a la redefinición de objetivos oficiales, con lo cual se pretenderá legitimar al nuevo grupo de poder, sobre todo frente a la masa de *creyentes*. Cuando se hayan superado estas tres fases habrá acabado la crisis y se habrá logrado el orden.

### **3. La disciplina partidista.**

#### 3.1. Definición: la diferencia entre disciplina partidista y cohesión.

Para entrar en materia es necesario inmediatamente proveer a este marco teórico con una definición del concepto *disciplina partidista*. No es raro que el término cohesión partidista sea utilizado como sinónimo del que aquí nos interesa, aunque como veremos no significan lo mismo (Bowler, Farrell y Katz, 1999; Ozbudun, 1970).

Cuando los miembros de un grupo trabajan unidos para lograr objetivos colectivos, coincidiendo en los medios para lograrlos, estamos hablando de cohesión (Ozbudun, 1970). En el caso de que se tratase de un partido político, entonces estamos frente a un caso de cohesión partidista. Este tipo de situación implica cierta homogeneidad interna o, para ser más claro, un alto grado de coincidencia ideológica o, si se prefiere, programática. Un partido íntegramente cohesionado no necesita disciplina y, contrario a lo que se piensa, un partido con pesadísimas normas disciplinarias lo único que logra es la fuga de sus miembros (Heller y Mershon, 2002)<sup>23</sup>. En cambio, la disciplina partidista es:

---

<sup>23</sup> En su interesante monografía las autoras argumentan que aunque comúnmente se cree que los legisladores disciplinados no están dispuestos a cambiar de partido, realmente el salto de un partido a otro es al menos en parte una reacción a la disciplina y no una extensión de ésta.

“...una manera de cohesión en la que los seguidores regularmente aceptan y actúan bajo el mandato del líder o líderes... (lo cual implica) la disponibilidad de maneras y medios que tiene el líder para llevar a los miembros recalcitrantes a aceptar y actuar bajo su mandato” (Ozbudun 1970, 305p.)<sup>24</sup>.

Esta definición deja claro que al hablar de disciplina partidista nos referimos a un tipo especial de cohesión lograda reforzando la obediencia, ya sea mediante un sistema de sanciones o de recompensas (Heller y Mershon, 2002). Mientras que el término cohesión sugiere una condición objetiva de unidad de acción entre los miembros del partido, sin que sea necesaria la aplicación de medidas disciplinarias. Se podría decir entonces que, presumiblemente, la disciplina es necesaria cuando la cohesión es baja y no es necesaria en sus formas más coercitivas cuando la cohesión es alta (Bowler et al., 1999; Heller y Mershon, 2002).

Superada la etapa en la que predominaban los partidos de masas, en donde la homogeneidad de clase e ideológica primaba y propiciaba altos grados de disciplina, los partidos actuales se ajustan más a los tipos *catch all* (Kirchheimer, 1965) y *cártel* (Katz y Mair, 1995), los cuales tienen convicciones ideológicas mucho más débiles o incluso inexistentes. Más allá de la naturaleza disciplinada de cada tipo de partido, la pregunta sobre la funcionalidad o disfuncionalidad para el sistema democrático de los diferentes grados de disciplina que profesan los partidos aún no tiene una respuesta inequívoca. Aparentemente la existencia de partidos disciplinados lleva consigo una mayor cantidad de ventajas que de perjuicios, aunque también se pueden presumir muchas circunstancias –sobre todo en sociedades industrializadas- en las que un partido menos disciplinado es funcional (Ozbudun, 1970). Un buen contexto para conjeturar sobre la funcionalidad de los partidos con poca disciplina es el brindado por los sistemas de gobierno presidenciales, tema éste que se tocará en otro parágrafo.

---

<sup>24</sup> Traducción libre.

Independientemente del carácter relativo de los beneficios de que la competencia partidista y el ejercicio de gobernar sean protagonizados por partidos disciplinados, no está de más relatar tres de las más notables ventajas que para la democracia tiene la disciplina partidista.

La actuación de los partidos en el gobierno varía considerablemente y depende en gran medida de su cohesión. Los partidos más disciplinados cumplen de la mejor manera con su rol de agentes hacedores de políticas, ya que sus preceptos programáticos llegan más fácilmente a cristalizarse como estrategias de desarrollo para el país si no se encuentran en medio con el obstáculo de no poder ni siquiera lograr un mínimo consenso dentro de sus filas (Katz, 1980; Ozbudun, 1970; Turner y Scheneier, 1970). El gobierno se ve beneficiado por la coherencia que habrá entre cada uno de los objetivos perseguidos por el o los partidos en el poder.

Otra ventaja estriba en que con partidos cohesionados los votantes pueden recompensar o castigar al partido mayoritario en las urnas, según lo que se haya hecho cuando se ejercía el poder. Si los legisladores del o los partidos gobernantes votan constantemente contra propuestas propias, es más difícil para los electores identificar claramente cuál fue la posición de su partido en determinadas coyunturas (Katz, 1980; Ozbudun, 1970). Esto es válido para los partidos de gobierno y también para los que forman parte de la oposición.

Por otro lado, la disciplina contribuye a construir una reputación colectiva de la cual se beneficiarán los miembros que se conviertan en candidatos por el partido, sobre todo en el caso de los partidos cártel y atrapa todo (Mc Carthy, Poole y Rosenthal, 2000). Sin un liderazgo fuerte es más probable que los miembros se dejen llevar por incentivos particulares que disminuyan la reputación colectiva.

Evidentemente las tres ventajas arriba señaladas son más claras en sistemas de gobierno parlamentarios –sobre todo las dos primeras-, ya que en los sistemas presidenciales la legitimidad democrática es dual desde el momento en que descansa sobre dos instituciones popularmente electas.

Siendo así, ni siquiera la coincidencia de partidos en los órganos legislativo y ejecutivo facilitan el deslindar responsabilidades políticas, ya que, como señala O' Donnell (1992), los presidentes suelen ser vistos como la personificación de los intereses de la nación, lo cual los coloca imaginariamente por encima de los partidos políticos (incluyendo el suyo propio) y aumenta la confusión del electorado. Si la presidencia es ostentada por el miembro de un partido diferente al mayoritario en el órgano legislativo, independientemente de su disciplina éste difícilmente puede ser considerado como claro responsable del fracaso de un gobierno. Al respecto Mainwaring y Shugart (2002) dicen que en el modelo de separación de poderes los partidos disciplinados hacen más fáciles y predecibles las relaciones entre los órganos ejecutivo y legislativo. Aunque cuando son extremadamente disciplinados y el presidente no goza de mayoría en la cámara legislativa pueden obstruir las relaciones entre ambos<sup>25</sup> (Linz, 1997; Mainwaring y Shugart, 2002), y también pueden anular las ventajas del presidencialismo –los famosos *checks and balances*- cuando sí las tiene.

Para buscar las raíces de la disciplina partidista hay que adentrarse, en primera instancia, en las entrañas de la vida interna de los partidos. Se debe partir de la premisa de que ésta es un proceso dinámico y no una propiedad estática del partido (Bowler et al., 1999), por lo cual puede variar dependiendo de las características de la coalición dominante que controle la organización. Dependiendo de esa coalición dominante la línea política del partido tendrá mayor o menor credibilidad como centro simbólico de identificación (Panebianco, 1990). Las tensiones entre esa línea política y los intereses de la búsqueda de incentivos selectivos frecuentemente son la génesis de los problemas de disciplina. En sentido contrario, si hay total coherencia entre la línea política y las aspiraciones de los *office seekers* la cohesión es mucho más posible.

Si bien es cierto que *el partido* como un todo incluye a su representación en los órganos de gobierno, frecuentemente se hace la diferencia entre la organización extraparlamentaria y el partido como organización dentro del

---

<sup>25</sup> Esto sucede principalmente en sistemas multipartidistas.

parlamento. La participación dentro de los órganos de gobierno le da a las elites cierto grado de autonomía frente a su organización (von Beyme, 1986). La disciplina partidista puede ser estudiada en ambos ámbitos. En el primer caso, por ejemplo, se puede acudir a encuestas que reflejen el grado de consenso entre los miembros del partido en todos sus estratos respecto a distintos temas y su coincidencia con las ejecutorias de los dirigentes. El estudio de la disciplina del partido como organización legislativa se realiza mucho mejor porque se cuenta con *datos duros* que provienen de las votaciones por lista, permitiendo la aplicación de herramientas estadísticas.

Además de las circunstancias internas que configuran la disciplina partidista, hay una serie de factores psicológicos y ambientales que influyen en ésta por medio de su incidencia en la coalición dominante: la tradición política, la profundidad de los *cleavages*, la persistencia y fortaleza de la política partidista, el grado de diferenciación étnica, regional o subcultural, la educación moral del legislador, el sistema constitucional y el grado de institucionalización del cuerpo legislativo, entre otros (Bowler et al., 1999; Lowenberg y Patterson, 1979; Ozbudun, 1970; Turner y Scheneier, 1970). En este trabajo nos ocuparemos de las variables institucionales como: el sistema de gobierno, el sistema electoral, el tipo de partidos y el sistema de partidos en el que interactúan. Con esto dejamos de lado factores de tipo psicológico, cultural e histórico que también pueden tener una importante influencia en la disciplina como variables independientes, aunque, como se verá, pueden ser operativamente absorbidas por nuestras variables independientes institucionales.

La ligazón entre las características y el desenvolvimiento de la coalición dominante de un partido y las variables institucionales mencionadas nos la brinda el concepto de *zonas de incertidumbre* desarrollado por Panebianco (1990). Según dice, los actores internos que tienen cierto control sobre esas zonas logran desequilibrar en su favor los juegos de poder. Estos ámbitos son impredecibles para la organización partidista, por lo que la lucha por controlarlos es constante. Panebianco expone de forma muy ge-

neral seis zonas de incertidumbre principales que operativamente coinciden con nuestras variables institucionales: la competencia, las relaciones con el entorno, la comunicación, la interpretación de las reglas formales, la financiación y el reclutamiento.

### 3.2. El sistema de gobierno presidencial y sus efectos en la disciplina partidista.

#### *Fundamentos conceptuales del sistema de gobierno presidencial.*

Básicamente hay dos tipos de sistema de gobierno –el presidencial y el parlamentario– que tienen un fondo común que los diferencia, independientemente de que cada uno cubra una amplia gama de formas institucionales políticas (Linz, 1997). También existen híbridos que difícilmente pueden ser ubicados de manera unívoca en alguno de los dos tipos básicos<sup>26</sup>. El presidencial *puro* es el sistema de gobierno vigente en casi toda América Latina, por lo cual en este párrafo nos dedicaremos exclusivamente a éste, aludiendo al sistema parlamentario de forma marginal solamente cuando sea útil para ilustrar lo dicho sobre el presidencialismo<sup>27</sup>.

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

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

---

<sup>26</sup> Tal es el caso de Suiza, Líbano, Bolivia, Francia, Portugal, Israel, Islandia, Austria y Finlandia, entre otros casos actuales e históricos. Éstos entrarían en los tipos llamados *premier-presidencialismo* o semipresidenciales.

<sup>27</sup> No es menester de este trabajo recoger exhaustivamente los detalles del estimulante y a veces ácido debate sobre las bondades y deficiencias de ambos sistemas y la presunta conveniencia de instaurar sistemas parlamentarios en América Latina. Sin embargo, algunas de las críticas al presidencialismo están implícitas en el texto, sobre todo en los párrafos dedicados a la relación entre éste y la disciplina partidista.



La segunda característica es el resultado de que el presidente, al igual que la asamblea legislativa, son elegidos por un periodo fijo que bajo circunstancias normales no puede modificarse<sup>28</sup>. La supervivencia de cada uno no depende del otro. En los sistemas parlamentarios, si el jefe de gobierno no cuenta con el apoyo de la mayoría que le eligió puede ser reemplazado inmediatamente por otro o, en el peor de los casos, pueden ser convocadas nuevas elecciones.

Hay otras características que usualmente se relacionan con los sistemas presidenciales pero que no lo definen (Lijphart, 1997; Linz, 1997; Nohlen y Fernández, 1991). Algunas de éstas son la ausencia de reelección, la sucesión automática por un vicepresidente, la libertad para nombrar y destituir a los ministros<sup>29</sup>, que los presidentes no puedan ser miembros de la legislatura, la naturaleza unipersonal de la presidencia<sup>30</sup> y el doble ejercicio de las posiciones de jefe de estado y jefe de gobierno.

Las características arriba citadas son válidas para los sistemas presidenciales de los países latinoamericanos y el de los Estados Unidos. Sin embargo, existen claras y ampliamente reconocidas diferencias entre la práctica presidencial estadounidense y latinoamericana. Serrafiero (1998) señala tres características propias de los presidencialismos de la región que resisten la prueba de la generalización, no sin antes reconocer que la formulación puede resultar un tanto ambigua. Éstas son: la legitimidad autónoma del cargo presidencial; las amplias facultades del cargo; y la ausencia de control institucional. Si bien es cierto que teóricamente la primera característica se ajusta a un orden de separación de poderes entre los ór-

---

<sup>28</sup> La mayor parte de las democracias presidenciales contemplan la posibilidad de *impeachment* del presidente, en el caso de que éste haya incurrido en conductas delictivas o inconstitucionales. La extraordinario de esta medida queda ejemplificada con el hecho de que en la historia latinoamericana solamente dos presidentes han sufrido un proceso de tal naturaleza: el brasileño Fernando Collor de Melo en 1992 y el venezolano Carlos Andrés Pérez en 1993.

<sup>29</sup> Sartori (1997) incluye esta característica como la tercera que define a los sistemas presidencialistas. Según dice, estas tres características serían de naturaleza cumulativa, permitiendo ubicar un régimen como presidencialista puro sólo si cumple con las tres.

<sup>30</sup> Para Lijphart (1997) ésta sería una tercera característica que permitiría definir el presidencialismo, ya que explicaría en gran parte la propensión mayoritaria de la democracia presidencial. A pesar de lo sugerentes que resultan las terceras características propuestas por Sartori y Lijphart, me he inclinado a tomar en cuenta únicamente las dos características en las que coincide toda la literatura revisada.

ganos del Estado, la segunda introduce factores de desequilibrio que no son corregidos por la tercera (más bien son agravados), viéndose neutralizados los *cheks and balances* que inspiraron la separación de poderes en Estados Unidos y que se supone son la esencia del sistema de gobierno presidencial. Este panorama de mandato exageradamente personalizado, con instituciones políticas débiles no adecuadas para desplegar una *accountability* horizontal, coincide con el esbozado por O' Donnell (1992) en su muy conocido trabajo sobre lo que denomina *democracia delegativa*, aunque él no aluda explícitamente al presidencialismo latinoamericano.

Sobre la base de que los presidentes usualmente son calificados como *débiles* o *fuertes* según la capacidad que tienen para poner su propio sello en las políticas públicas, Mainwaring y Shugart (2002), al igual que Cox y Morgenstern (2000), identifican dos factores que determinan los principales medios que les permiten tener o no esa influencia. Esos dos mecanismos son los *poderes constitucionales* y *partidarios* con los que cuenta el presidente. Es importante tener en cuenta ambos factores ya que, como en el caso de México, presidentes que constitucionalmente pueden ser caracterizados como débiles tienen una incontestable influencia sobre las políticas públicas de su país gracias a que las leyes electorales les proveen mayorías en el Congreso y les garantizan un férreo control de sus partidos, al punto que su ascendiente sobre la política en general puede alcanzar fuertes rasgos autoritarios.

En este párrafo es necesario solamente plasmar los que Mainwaring y Shugart (2002) entienden son los rasgos básicos que otorgan o no poderes constitucionales a los presidentes, lo cual nos permitirá clasificar los presidencialismos latinoamericanos, y dejaremos para el próximo párrafo todo lo concerniente a los sistemas de partidos para no solapar la influencia de cada una de estas variables sobre la disciplina partidista.

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

va son *poderes reactivos*.

El poder reactivo por excelencia es el de veto, el cual consiste en la capacidad del presidente para rechazar una ley a él enviada por el órgano legislativo para ser promulgada. Aún así, la legislatura tiene medios para sobreponerse a un veto presidencial, lo más usual es que sean necesarios dos tercios del pleno para superarlo. Si ese es el requisito para superar un veto, éste es considerado *fuerte*, si es suficiente con una mayoría no calificada, entonces el veto es *débil*. Existe también el veto parcial, mediante el cual se pueden vetar disposiciones específicas de la ley. Es decir, el presidente puede promulgar algunos artículos con los que está de acuerdo y enviar nuevamente al órgano legislativo aquellos que considera merecen ser reformulados o eliminados<sup>31</sup>.

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

Los poderes de decreto son proactivos. Cuando un presidente está habilitado para firmar un decreto que se convierte en ley está modificando el statu quo. La mayoría de las constituciones latinoamericanas autorizan al presidente o a sus ministros a emitir decretos que regulen la implementación de las leyes existentes, pero son pocas las que les permiten establecer nueva legislación sin que les haya sido explícitamente delegada la autoridad para hacerlo en áreas específicas de políticas. Un presidente que goce

---

<sup>31</sup> Según Mainwaring y Shugart, esta modalidad de veto no es muy común en las constituciones latinoamericanas, aunque su práctica está muy extendida. Muchas constituciones hablan de la capacidad del presidente de objetar *en todo o en parte* las leyes que recibe, para luego sugerir que la ley debe ser reenviada en su totalidad para ser reconsiderada. Solamente pueden ser reconsiderados los aspectos que ha objetado el presidente y la ley sólo puede ser promulgada si obtiene una mayoría calificada.

de un poder de veto fuerte y de poder de decreto es omnipotente y puede moldear el proceso legislativo a su conveniencia. No hay que confundir estos casos con aquellos en los que el órgano legislativo delega sus funciones en el presidente por un periodo de tiempo específico y en materias explícitamente señaladas. Tampoco debe ser confundido con la autoridad administrativa para emitir decretos ni con el poder de emergencia. Estas tres facultades son distintas a lo reseñado antes -que podrían resumirse como el poder constitucional para legislar-, independientemente de que se puedan prestar a abusos que permitan influir contundentemente en la agenda política

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

*Los efectos del sistema de gobierno presidencial sobre la disciplina partidista.*

Según Duverger (1957) la influencia de los partidos logra que las estructuras gubernamentales sean relativas, al punto que un aspecto fundamental del presidencialismo, como es la separación de poderes, depende mucho más del sistema de partidos y sus condiciones internas que de las disposiciones constitucionales. Sin embargo, el enfoque duvergeriano se ocupaba más de la influencia de los partidos y su disciplina sobre el gobierno que de la relación contraria (que es la que aquí interesa): la de cómo el sistema de gobierno condiciona la disciplina partidista. Aún así las pistas estaban allí, al punto que hoy trabajos de absoluta contemporaneidad,

como el de Mainwaring y Shugart (2002), por citar uno, confirman la relación existente previamente esbozada por el clásico estudioso francés.

Al igual que los efectos que como variables independientes tienen el sistema de partidos y el sistema electoral sobre la disciplina, las consecuencias del sistema de gobierno sobre ésta no son concluyentes y se limitan a una serie de tendencias que, dependiendo de los contextos socioeconómicos, históricos y culturales, pueden hacer que alguna de las variables estudiadas tenga mayor o menor incidencia. En principio, los sistemas parlamentarios favorecen la constitución de partidos más disciplinados que los presidenciales (Epstein, 1980; Linz, 1997; Ozbudun, 1970; Sartori, 1997), aunque –en el caso hipotético de que podamos aislar esas variables– las diferencias existentes entre los sistemas parlamentarios y los presidenciales no son suficientes para explicar la disciplina partidista, puesto que históricamente hay una importante cantidad de partidos que se desenvuelven en sistemas parlamentarios que han sido y son marcadamente indisciplinados y partidos de regímenes presidenciales altamente disciplinados (Epstein, 1980; Ozbudun, 1970; Turner y Scheiner, 1970).

La relación entre el ejecutivo y el legislativo es el eje sobre el cual descansan los altos grados de cohesión que habitualmente tienen los partidos en los sistemas parlamentarios de gobierno. El parlamento es el responsable directo de la continuidad del gabinete, de la misma manera que el gabinete es responsable ante el parlamento. Siendo así, cada votación realizada en la cámara es prácticamente un ritual en el que se confirma la confianza depositada en el órgano ejecutivo (Bowler et al., 1999; Linz, 1997; Lowenberg y Patterson, 1979; Ozbudun, 1970). La legitimidad del gabinete depende del beneplácito del parlamento, que es la institución que los ciudadanos legitimaron mediante sus votos. La posibilidad de romper la mayoría que sostiene al gabinete pende como una espada de Damocles sobre la cabeza de los miembros de los partidos de gobierno. Si ellos mismos rompen esa mayoría todos salen del poder.

En el sistema presidencial el legislador no tiene el dilema de apoyar el programa legislativo del ejecutivo o reemplazar al ejecutivo en contu-

bernio con la oposición, ya que el periodo de la presidencia, al igual que el de la cámara legislativa, es fijo. Por lo tanto, los miembros del órgano legislativo pueden votar de manera diferente al partido sin herirlo mucho e inmediatamente.

El carácter unipersonal de las presidencias, lo cual implica que es el presidente quien nombra y destituye unilateralmente a sus ministros, también debilita la disciplina partidista. En contraposición a este hecho, los gobiernos parlamentarios facilitan la formulación de una política común del partido, ya que el gabinete es reclutado del mismo parlamento, así que es más probable que las diversas tendencias del partido estén representadas en el gabinete, siendo más representativo.

Pero quizás la gran fuente de cohesión y disciplina que no poseen los sistemas de gobiernos presidenciales es la capacidad del ejecutivo para disolver la legislatura, cosa que sí se concibe en los sistemas parlamentarios (Ozbudun, 1970). Sin embargo, los hechos demuestran que esta arma es utilizada primordialmente contra la oposición (Epstein, 1980) y que hay países con partidos cohesionados en donde el gabinete no disfruta de la capacidad de disolver al parlamento (1970). Nuevamente, y no está de más repetirlo, caemos en la relatividad de todas las relaciones que presumiblemente existen entre nuestras variables independientes y dependiente.

Para Epstein (1980), al igual que para Turner y Schneier (1970), es incorrecto argumentar que la amenaza de disolución, la responsabilidad del gabinete, o la existencia del sistema en sí mismo llevan al legislador a votar de acuerdo a la línea del partido, por lo que la separación de poderes no es suficiente para explicar la indisciplina de los partidos. Según dicen, no se trata de que el presidencialismo promueva la constitución de partidos indisciplinados, sino que sencillamente no necesita que los partidos sean disciplinados. La separación de poderes no requiere que los partidos se desenvuelvan colectivamente al gobernar, tal como se ven impelidos a hacerlo los partidos en los sistemas parlamentarios (Epstein, 1980). Mainwaring y Shugart (2002) se apartan del enfoque de Epstein ya que para ellos, más allá de que el presidencialismo necesite o no partidos discipli-

nados, éste se beneficia de que haya disciplina partidista, pues las negociaciones se podrían hacer entre bloques sin necesidad de acudir al clientelismo y a la corrupción para conseguir mayorías.

Visto desde el presidencialismo, su efecto sobre la disciplina es negativo cuando se combina con el multipartidismo, especialmente cuando el órgano legislativo es controlado por la oposición. Cuando así sucede, el presidente se ve forzado a proporcionar incentivos personalizados a cada legislador que sea necesario para romper la disciplina partidista de sus adversarios y obtener mayorías, aunque sean efímeras. En ese sentido, para Linz (1997) y Sartori (1997) el presidencialismo fomenta la formación de partidos débiles porque los necesita.

En los sistemas parlamentarios la responsabilidad del gabinete es una fuerza importante de unidad porque usualmente los líderes del partido también lideran el gobierno. En las democracias modernas, donde los partidos son el principal canal para acceder a posiciones en el legislativo y el ejecutivo, y donde los patrones de riesgo electoral enfrentados por el legislativo y el ejecutivo coinciden, la cohesión partidista tiende a ser alta<sup>32</sup>. Siendo así, lo realmente importante es el patrón de recompensas que el sistema promueve (Epstein, 1980), en cualquiera de los dos sistemas de gobierno. Rebelarse no es una alternativa deseable allí donde la cohesión es la norma y donde las facciones tienen poco que ganar si votan con la oposición.

### 3.3. El sistema de partidos y sus efectos en la disciplina partidista.

#### *Caracterización de los sistemas de partidos.*

A pesar de la obvia y estrechísima relación que hay entre los partidos y los sistemas de partidos, son dos campos de estudio distintos y claramente diferenciados. No es lo mismo hablar de los partidos en sí mismos que del patrón de interacciones que adopta la competición entre ellos. Esas

---

<sup>32</sup> Así sucede, por ejemplo, en el caso de Argentina. En ese país *hiperpresidencialista* los partidos políticos exhiben un alto grado de disciplina, lograda principalmente mediante el control absoluto de las zonas de incertidumbre por el partido. Véase Jones (1998).

relaciones constituyen el sistema de partidos (Mainwaring y Scully, 1995; Sartori, 2000), lo cual implica cierta continuidad en sus partes (Huntington, 1976; Mainwaring y Scully, 1995; Sartori, 2000). Éstas son trazadas por la tradición, la historia, la estructura económica y social, las creencias religiosas, la composición étnica, las rivalidades nacionales, etc. (Duverger, 1957). Es decir, un país podría tener partidos muy parecidos al de otro, pero sus sistemas de partidos podrían funcionar de maneras totalmente distintas, de allí que sea saludable tratarlos como campos de estudio separados. En el subcapítulo 2 de este marco teórico ya nos ocupamos extensamente de las bases conceptuales necesarias para el estudio de los partidos latinoamericanos. Por eso en este párrafo nos limitaremos a hacer lo mismo solamente con los sistemas de partidos, aunque en el momento de especificar los efectos de ambos (partidos y sistemas de partidos) en la disciplina partidista los trataremos como un todo.

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

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



rencia o desunión. Dix (1992) aplicó a rajatabla estos criterios para medir la institucionalización de los partidos latinoamericanos en el marco de las transiciones a la democracia iniciadas más o menos en la década de los ochenta, comparando los índices obtenidos con los de la década de los sesenta, cuando comenzaron a derrumbarse las democracias latinoamericanas<sup>33</sup>.

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

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

Nuestro segundo criterio, el desarrollo de ciertas raíces estables en la sociedad, tiene que ver con la profundidad del compromiso que la ciudadanía tiene con los partidos. En un sistema de partidos poco institucionalizado los ciudadanos tienen dificultades para identificar lo que ideológicamente las principales organizaciones partidistas representan. Un partido no se mueve de la izquierda a la derecha repentinamente sólo para ganar votos inmediatos, ya que para ellos es importante mantener a sus seguidores más leales o, en palabras de Panebianco (1990), mantener un mí-

---

<sup>33</sup> Basándose en estudios sobre los partidos latinoamericanos y utilizando la mayoría de las veces simple aritmética al medir la institucionalización de los partidos, Robert Dix llegó a la alentadora conclusión de que las organizaciones partidistas latinoamericanas habían mejorado en términos generales y eran más aptas de lo que lo habrían sido treinta años antes para encabezar los procesos de consolidación democrática, aunque aún les faltaba un largo trecho que recorrer para alcanzar los niveles de las democracias consolidadas.

nimo de su identidad para poder brindar incentivos colectivos a sus *creyentes*. Los cambios bruscos de posición ideológica denotan debilidad de los lazos que unen a los partidos y la sociedad. Este criterio se puede medir mediante el cálculo de la diferencia entre los votos obtenidos por los partidos en las elecciones presidenciales y las legislativas. Si la diferencia entre los votos obtenidos en cada elección es poca, entonces estamos frente a un sistema de partidos que define las preferencias políticas de los ciudadanos.

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

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

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

Independientemente del andamiaje metodológico propuesto por Mainwaring y Scully (1995), ellos no rechazan la aplicación de medidas más convencionales para la comparación de los sistemas de partidos. Siendo así, la tipología de Sartori (2000), que tiene como factores funda-

mentales el número de partidos y la distancia ideológica, es útil para completar el análisis de los sistemas de partidos latinoamericanos. Con el propósito de neutralizar las subjetividades que encierran estas reglas para contar, es recomendable utilizar el índice de Laakso y Taagepera para calcular el número efectivo de partidos de acuerdo a su tamaño. El índice se obtiene mediante este cálculo:  $N=1/\sum p_i^2$ , en donde  $p$  es la proporción de escaños del partido  $i$ . Contando ya con el índice, entonces se podrá clasificar los partidos de acuerdo a los tipos enunciados por Sartori, a saber: *sistema de partido predominante*, allí donde el mismo partido gana consistentemente la mayoría absoluta de los escaños y la polarización ideológica es moderada; *sistema bipartidista*, cuando un partido regularmente logra gobernar solo pero los partidos gobernantes se alternan, además de que la polarización ideológica es moderada; *sistema de pluralismo moderado*, en los casos en que hay entre tres y cinco partidos relevantes ideológicamente moderados; y *sistema de pluralismo polarizado* donde no hay menos de cinco partidos que están ideológicamente distanciados.

#### *Los efectos del sistema de partidos sobre la disciplina partidista.*

Algunos de los aspectos relatados ahora son más propios de los partidos políticos que del sistema de partidos, otros los comparten. Iniciaremos por la relación entre los partidos y la disciplina, para luego ver lo que concierne al sistema de partidos y nuestra variable dependiente. Al igual que con la variable anterior, la del sistema de gobierno, lo que aquí describimos no va mucho más allá de ser meras tendencias que, aunque están rotundamente definidas, no pueden asumirse como relaciones determinantes.

Es casi obligatorio iniciar con lo dicho por Duverger (1957) sobre el tema, aunque hallazgos posteriores desmientan sus tempranas afirmaciones (von Beyme, 1983; Ozbudun, 1970). Según decía, la disciplina partidista estaba determinada por la existencia de fuertes organizaciones extraparlamentarias. Entonces, los partidos de cuadros, cuyo origen Duverger ubica dentro del parlamento, serían genéticamente indisciplinados, mientras que los partidos de origen extraparlamentario, lo que equivale a decir los

partidos de masas socialistas y fascistas, vendrían a ser los más disciplinados del espectro partidista. De ahí se desprende que la ideología sería quizás el factor disciplinario más importante. Ciertamente las aseveraciones del clásico francés no estaban tan extraviadas, aunque sí merecen ciertas matizaciones que conforme se profundiza en ellas se van alejando claramente de su origen.

Los *partidos de integración social*, otra forma de llamar a los partidos socialistas, tienden a ser más disciplinados que los que se erigen como meras organizaciones electorales. El compartir continuamente actividades con los compañeros del partido les alejan de las presiones externas, además de que la provisión de bienes materiales y anímicos del partido para sus miembros hace que la expulsión les resulte muy dolorosa, con lo que la simple amenaza latente es suficiente para no sufrir problemas de indisciplina. Empero, no debe entenderse que todos los partidos cohesionados y disciplinados son de integración (Ozbudun, 1970). En ese sentido, se podría deducir que los partidos modernos, más afines al tipo *catch all* y al cártel, tendrían mayores dificultades para mantener la disciplina interna. Ya hemos visto que Ramos Jiménez (1995) ubica *grosso modo* a los partidos latinoamericanos dentro del tipo atrapa todo, lo que quiere decir que su carácter es eminentemente electoralista. De todas maneras, esta investigación tiene entre sus objetivos encontrar los grados de disciplina partidista que correspondería a cada tipo de partido latinoamericano aquí estudiado.

Los partidos donde los miembros cotizan suelen ser más disciplinados. Cuando Duverger realizó su estudio los únicos partidos que recibían cuotas de parte de sus miembros eran los de ideología socialista o fascista, de allí la confusión. Un político cuya carrera depende de los fondos que recibe del partido está obligado a ceñirse a la línea política de la organización a la que pertenece. Como se dijo en párrafos anteriores, la conducta final del legislador dependerá del balance que logre entre sus intereses particulares y esas directrices políticas emanadas de la identidad colectiva del partido sostenida por los *creyentes*.

Queda claro, pues, que realmente el dinero es el punto álgido en donde se define la relación entre el tipo de partido y la disciplina partidista (von Beyme, 1983; Sartori, 2000). Si el partido es financieramente independiente, los candidatos no se verán en la necesidad de apoyarse en grupos de interés a los que presumiblemente responderán si son electos. Un matiz que es preciso señalar es que aunque no sean los miembros del partido los que le sostienen financieramente, si el dinero lo recibe y administra la oficina central y no las facciones o los individuos, el partido tenderá a ser disciplinado (2000). Según Ozbudun (1970), esta afirmación tiene un gran soporte empírico.

Otro factor de capital importancia es el control que tiene el partido sobre las postulaciones o lo que Sartori (2002) llama el *sistema electoral interno*, lo cual está estrechamente relacionado con el sistema electoral que regula la competencia interpartidista, que es el tema del siguiente párrafo. Por lo pronto, aquí adelantamos que si los altos dirigentes tienen control total del proceso de selección de los miembros del partido que podrán acceder a las candidaturas, es probable que la disciplina sea mayor que si, por ejemplo, los candidatos del partido se eligen mediante el método de primarias (von Beyme, 1986; Bowler et al., 1999; Jones, 1998; Katz, 1980; Mainwaring y Shugart, 2002; Michels, 1969; Ozbudun, 1970), resintiéndose aún más la disciplina si éstas son abiertas. Esto sucede si, independientemente de la financiación de la campaña, las posibilidades de reelección del legislador tienen como primer escollo que la estructura dirigente le permita acceder a las listas del partido en una buena posición. De ser así, el candidato estará prácticamente obligado a atender sus directrices.

El control financiero y de las candidaturas es lo que Mainwaring y Shugart (2002) denominan *poderes partidarios* que puede tener el presidente de un país, y que tienen una gran influencia a la hora de caracterizar al jefe del órgano ejecutivo como fuerte o débil. Un presidente con escaso poder proactivo puede ser muy fuerte si tiene total control sobre su partido, como fue el caso de los gobiernos mexicanos del PRI. Panebianco (1990) también incluyó estos dos aspectos entre las *zonas de incertidum-*

*bre* que debe controlar una coalición dominante para mantener cohesionado al partido.

En cuanto al sistema de partidos y los efectos que tiene sobre la disciplina partidista, la tendencia identificada es que mientras más polarización haya mayor será la cohesión (Ozbudun, 1970). En Europa la aparición de la cohesión partidista coincide históricamente con la aparición de la polarización de clase en los sistemas de partidos. Asimismo, un sistema de partidos altamente competitivo inhibe la indisciplina (Sartori, 2000), ya que los miembros de los partidos asumen que sus posibilidades de victoria pasan por la unión y la claridad ideológica que el partido exhiba. Todo lo contrario sucedería, por ejemplo, en los sistemas de partido hegemónico, ya que al estar prácticamente asegurada la victoria en cada elección, la competencia se traslada al ámbito interno, propiciando el faccionalismo. Si recordamos la tipología de los sistemas de partidos, queda claro que el tipo de sistema de pluralismo polarizado beneficia a la disciplina partidista, ya que reúne ambas condiciones: muchos partidos y distancia ideológica. Eso no quiere decir que en sistemas de pluralismo moderado no pueda haber partidos disciplinados, al contrario, la competencia electoral cerrada prima en estos sistemas, lo cual es un incentivo para la disciplina, aunque el terreno no es tan fértil como en el tipo polarizado.

#### 3.4. El sistema electoral y sus efectos en la disciplina partidista.

##### *Caracterización de los sistemas electorales.*

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

Particularmente en América Latina, la convivencia de dos especies de elecciones lleva a que el saber teórico de los sistemas electorales -

referido fundamentalmente a regímenes parlamentarios- tenga que necesariamente que flexibilizarse para dar cabida a posibles nuevas tendencias. Lamentablemente, aún se sabe poco sobre los efectos políticos del presidencialismo sobre los sistemas electorales.

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

- baja simultaneidad, que se da cuando las elecciones se realizan el mismo día;
- simultaneidad mediana, que se produce cuando se sufraga con la misma boleta;
- alta simultaneidad que sucede cuando el elector tiene un solo voto.

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

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

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

los partidos es el de ganar y mantener cargos gubernamentales<sup>34</sup>. Normalmente, al haber más aspirantes a esos puestos de los que están disponibles, el éxito depende de cómo se aprovechen las oportunidades ofrecidas por las reglas que rigen la competencia electoral (Katz, 1980). En ese sentido, todos los elementos normativos y sociopolíticos que configuran el proceso de designación de titulares de poder, cuando tal proceso tiene como base las preferencias expresadas libremente por los ciudadanos, son lo que define un sistema electoral (Bosch y Vallés, 1997).

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

La mayoría de los académicos dedicados al estudio de los sistemas electorales del mundo coinciden en que son tres sus aspectos centrales<sup>35</sup>. Por medio de éstos se les caracteriza y clasifica, además de que son los esenciales para un partido político a la hora de potenciar sus posibilidades de éxito electoral. Éstos son: la fórmula electoral; la estructura del voto y el diseño de las circunscripciones electorales (Bosch y Vallés, 1997; Katz, 1980; Lijphart 1994; Nohlen, 1994; Rae, 1971; Santamaría, 1994).

---

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

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



La *fórmula electoral* consiste en la forma en que los votos son contados y transformados en escaños para los partidos. Aunque hay prácticamente un sinnúmero de métodos que pululan por todos los países democráticos, básicamente hay dos familias de fórmulas: las mayoritarias y las proporcionales (Bosch y Vallés, 1997; Katz, 1980; Lijphart, 1994; Nohlen, 1994). En el primer caso se elige un individuo, ya sea por mayoría simple o por mayoría absoluta; todos los demás que se presenten a la elección pierden. Las fórmulas proporcionales pueden seguir un procedimiento de divisor o de cociente electoral. El principio que rige las fórmulas distributivas es el de que cada candidatura contendiente obtenga un número de escaños relacionado afín al número de votos obtenido. La selección de la familia de fórmulas que utilizará está estrechamente relacionada con el diseño de las circunscripciones electorales.

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

La *estructura del voto* se refiere básicamente a las formas que pueden tener las listas mediante las cuales los ciudadanos emiten sus preferencias, exclusivamente cuando se utilicen fórmulas proporcionales, ya que con el principio de mayoría la única posibilidad es dar un solo voto. Las listas pueden ser cerradas o abiertas, también pueden ser bloqueadas o

no bloqueadas. Cuando las listas son cerradas y bloqueadas los electores están obligados a votar por toda la lista del partido sin modificar el orden en que se les presentan. Si las listas son cerradas y no bloqueadas el elector está obligado a votar por un solo partido pero teniendo la posibilidad de dar votos preferenciales o de modificar el orden de la lista. Si la lista es abierta el elector puede hacer su propia lista escogiendo candidatos de varios partidos y reubicándolos a su gusto (*panachage*).

### *Los efectos del sistema electoral sobre la disciplina partidista.*

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

Como hemos podido ver en los párrafos anteriores, la utilización de una u otra fórmula electoral está estrechamente ligada al diseño de las circunscripciones. Del mismo modo, la estructuración del voto depende en principio de cómo sea la circunscripción y de la fórmula electoral que se utilice. Por eso resulta difícil, si no imposible, fraccionar esquemáticamente los efectos del sistema electoral sobre la disciplina basados en sus tres elementos principales. Eso se verá más claramente al ver los detalles de esa relación.

En las circunscripciones uninominales, donde sólo puede ser aplicada alguna de las dos modalidades de fórmula mayoritaria, la disciplina partidista suele ser más relajada. Se entiende que en estos casos la personalidad del candidato pesa más que el partido por el cual es postulado, fo-

mentando las relaciones clientelistas entre el político y los electores (Katz, 1980; Mainwaring y Shugart, 2002; Santamaría, 1994). Eso no quiere decir que en una circunscripción plurinominal, en donde los partidos presentan listas, la personalidad del candidato no pueda ser dominante, pero es más normal que suceda en el caso de candidaturas unipersonales.

En el caso de circunscripciones plurinominales, el partido tiene más posibilidades de disciplinar a sus representantes en la cámara legislativa (Katz, 1980), aunque habrá variaciones dependiendo de cómo se estructure el voto. Los candidatos en este tipo de circunscripciones tienden a ser más ideológicos y sus campañas buscan demostrar las virtudes de la plataforma política de sus partidos –ya sabemos la relación que hay entre ideología y disciplina- porque la suerte de todos depende del éxito electoral de la organización. La lista cerrada y bloqueada hace más dependientes a los legisladores de sus partidos (Mainwaring y Shugart, 2002; Nohlen, 1994; Santamaría, 1994). Las listas abiertas y desbloqueadas le dan motivos a los candidatos para reforzar sus relación con el electorado sin que necesariamente medie el partido, ya que su elección no dependería solamente de la organización partidista, sino que también de que los electores le favorezcan incluso en detrimento de sus propios copartidarios. Necesariamente la efectividad de una lista cerrada y bloqueada se combina directamente con el control que tendría la dirección del partido de la candidatura. Es decir, aunque la lista obligue al elector a dar votos *en plancha*<sup>36</sup>, si la confección de la lista se hace por medio de elecciones primarias el efecto positivo sobre la disciplina es limitado.

Además de la magnitud de la circunscripción, también sus dimensiones geográficas tienen alguna influencia sobre la disciplina partidista. En ese sentido, los efectos son parecidos a los que ejercen sobre la disciplina partidista las circunscripciones uninominales. En circunscripciones pequeñas es más probable que los candidatos apelen al localismo y a los lazos personales, estableciendo relaciones con los electores que rebasen al parti-

---

<sup>36</sup> Así se le denomina en Panamá y otros países de América Latina al acto de votar por toda la lista del partido sin modificar el orden preestablecido.

do al que pertenecen, independientemente de que la candidatura se haga mediante lista o sea unipersonal (Katz, 1980). En una circunscripción grande el candidato se ve en la necesidad de ir más allá de los temas particulares, acudiendo entonces al aparato del partido y su plataforma ideológica para que sus propuestas sean más universales y abarquen la mayor cantidad de intereses posibles.

Recapitulando, se puede inferir fácilmente que el efecto de cada aspecto del sistema electoral sobre la disciplina partidista dependerá de la combinación que de éstos se haga. Si ampliamos más el panorama hasta abarcar a todas las variables independientes que toma en cuenta este estudio, es evidente que hay una gran cantidad de combinaciones posibles que incidirían de manera distinta en la cohesión y disciplina de los partidos.

¿Qué influiría más en la disciplina si el alto aparato dirigente del partido no controla las candidaturas y al mismo tiempo los partidos están polarizados ideológicamente?; ¿pesaría más el modelo originario carismático –lo cual lo hace propenso a altos niveles de disciplina- que representar la oposición a un gobierno presidencial potencialmente dominante?; ¿el legislador de un partido ideológico, elegido en una circunscripción grande, será disciplinado aunque éste sea uninominal?; ¿qué influye más a la disciplina: las primarias, la dependencia económica del partido y los candidatos de los grupos privados o las listas cerradas y bloqueadas? Estas son un pequeño número de las combinaciones posibles. Por si fuera poco, ya hemos dicho que hay otras variables no institucionales que influyen en el resultado final y que no serán tratadas en este trabajo de investigación. Es aquí donde lo obvio, lo cual buenamente solemos dejar pasar desapercibido, se hace de una importancia capital: el impacto de cada variable dependerá de las circunstancias históricas, sociales y económicas que las rodean. Cómo esas variables se comportaron en los contextos de tres países centroamericanos –Costa Rica, Guatemala y Panamá- durante la década de los noventa es lo que intentaremos dilucidar en los siguientes capítulos.

## 4. Hipótesis y metodología.

### 4.1 Hipótesis.

Las hipótesis surgen directamente de todo el marco teórico. La relación entre nuestra variable dependiente y nuestras variables independientes en algunos casos está mejor desarrollada que en otros. Por ejemplo, cualquier conclusión a la que aquí se llegue sobre la disciplina en los partidos latinoamericanos, según la tipología utilizada, será totalmente nueva, ya que las tendencias esbozadas en la teoría política están basadas en tipologías propias de otras latitudes. En cambio, las relaciones que se encuentren entre los componentes de los sistemas electorales y la disciplina partidista se ceñirán más a los planteamientos y tendencias generales, ya que la tipología utilizada no está diferenciada por región, independientemente de que el contexto, en el cual se incluyen las particularidades de los partidos latinoamericanos, sin duda alguna aportará matices al conocimiento actual de la variable *disciplina partidista*. Algo parecido sucede con el sistema presidencial. Se aduce que el presidencialismo propicia partidos indisciplinados, contrario a lo que sucede en los sistemas parlamentarios, pero las diferencias que podría haber según el tipo de presidencialismo sería un hallazgo nuevo.

Teniendo ya claro que las conclusiones a las que se llegue tendrán distintos grados de innovación, aunque en su planteamiento estén redactadas de manera parecida, producto del marco teórico con el que aquí contamos, podemos pasar a ver las hipótesis que determinarán el alcance de nuestra investigación.

1. Los partidos políticos de institucionalización fuerte tienden a ser disciplinados.
2. Los partidos cuyo bloque dominante controla el acceso a las candidaturas tienden a ser disciplinados.

3. Los partidos cuyo bloque dominante controla la financiación general y electoral tienden a ser disciplinados.
4. Los sistemas de partidos institucionalizados propician partidos disciplinados.
5. Los gobiernos presidenciales propician partidos oficialistas disciplinados.
6. Los gobiernos presidenciales que no poseen mayoría legislativa propician partidos de oposición indisciplinados.
7. Las circunscripciones electorales plurinominales con listas cerradas y bloqueadas propician partidos disciplinados.
8. La mayoría de casos de indisciplina provienen de circunscripciones uninominales.
9. La mayoría de casos de indisciplina provienen de circunscripciones de pequeño tamaño.

#### 4.2. Técnicas de medición y de recolección de datos.

Tal y como ya se ha dicho en el marco teórico, la disciplina partidista se puede medir tanto en la organización extraparlamentaria como en su representación dentro del órgano legislativo. En el primer caso se puede recurrir a encuestas mediante las cuales los miembros medios y de base del partido expresen su acuerdo o desacuerdo con las ejecutorias de sus dirigentes y, en el segundo caso, se suele utilizar las votaciones de los diputados en las legislaturas. En esta investigación estudiaremos la disciplina partidista de quienes representan a los partidos en el órgano legislativo.

La primera técnica de recolección de datos que utilizaremos será la encuesta. Nos valdremos de las encuestas realizadas por el Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. La encuesta aborda diversos temas relacionados con los partidos políticos. Nosotros nos centraremos en las preguntas concernientes a

la disciplina partidista.

En Costa Rica fueron realizadas 49 entrevistas, lo cual equivale al 85.9% de la Asamblea Legislativa. La muestra fue estratificada de la siguiente manera: 47.37% son diputados del Partido Unidad Social Cristiana; 40.35% son diputados del Partido Liberación Nacional y 12.28% son diputados de otros partidos. El margen de error de la muestra es de  $\pm 5.6\%$ . La encuesta fue realizada mediante entrevistas personales en la Asamblea Legislativa entre el 5 de agosto y el 20 de septiembre de 1998.

En Guatemala fueron realizadas 63 entrevistas, lo cual equivale al 78.75% del Congreso de la República. La muestra fue estratificada de la siguiente manera: 55.56% son diputados del Partido de Avanzada Nacional; 22.22% son diputados del Frente Republicano Guatemalteco y 22.22% son diputados de otros partidos. El margen de error de la muestra es de  $\pm 5.9\%$ . La encuesta fue realizada mediante entrevistas personales en el Congreso de la República, entre el 5 de agosto y el 15 de septiembre de 1998.

En Panamá fueron realizadas 64 entrevistas, lo cual equivale al 90% de la Asamblea Legislativa. La muestra fue estratificada de la siguiente manera: 46.88% son legisladores del Partido Revolucionario Democrático; 31.25 son legisladores del Partido Arnulfista y 21.88 son legisladores de otros partidos. El margen de error de la muestra es de  $\pm 4.02\%$ . La encuesta fue realizada mediante entrevistas personales en la Asamblea Legislativa del 5 al 27 de septiembre de 2002.

La segunda técnica de recolección de datos que utilizaremos será el escrutinio de las votaciones en las Asambleas Legislativas durante la década de los noventa. Una de las ventajas de estudiar la disciplina de los partidos políticos en el ámbito legislativo es que, en principio, se cuenta con *datos duros* obtenidos de las votaciones que constantemente allí se efectúan. Los órganos legislativos de los países centroamericanos en general y de Costa Rica, Guatemala y Panamá en particular, no registran detalladamen-

te todas las votaciones que allí se realizan<sup>37</sup>. La costumbre es registrar solamente sólo las llamadas *votaciones nominales*, que son muy escasas, al punto de que fácilmente puede haber años enteros en que no se registre una sola votación. Teniendo en cuenta esta advertencia previa, podemos continuar detallando el tratamiento que le daremos a esas votaciones.

Consideraremos una *votación partidista* a cualquiera en la que el 50% + 1 o más de los miembros de un partido votan “sí” y 50% + 1 o más del opositor votan “no”. Puede haber casos en que ambos partidos emitan votos partidarios, pero las mayorías de los dos coincidan en la opción seleccionada. Cuando así sucede, estas votaciones también serán tomadas en cuenta al calcular la disciplina partidista en el órgano legislativo. Por lo tanto, todos los votos partidarios serán considerados *verdaderos*, independientemente de que sus preferencias no sean opuestas.

Basados en las votaciones partidistas se pueden calcular la *disciplina relativa* y la *disciplina absoluta* de los partidos. La *disciplina relativa* se obtiene dividiendo los miembros del partido que fueron mayoría entre los miembros del partido que fueron mayoría más los miembros del partido que fueron minoría. La *disciplina absoluta* se obtiene dividiendo los miembros del partido que fueron mayoría entre los miembros del partido que fueron mayoría, más los que fueron minoría, más los que se abstuvieron, más los que estaban presentes pero no votaron (Jones, 1998; Turner y Schneier, 1970)<sup>38</sup>.

Como se ha visto, las medidas anteriores se prestan para el análisis agregado de las votaciones, pero también es importante advertir la forma en que cada legislador se comporta a través de toda la legislatura. El *índice de ortodoxia partidista* de cada legislador tiene la ventaja de dejar al descubierto los casos en que votan sistemáticamente en contra de la línea política de su partido. Si ese individuo no sufre ninguna sanción, queda

---

<sup>37</sup> Según Carey (2002), el único país centroamericano que registra todas sus votaciones electrónicamente es Nicaragua. Iniciaron con esta práctica en el año 2002, aunque las votaciones siguen sin ser publicadas.

<sup>38</sup> En el caso de que la mayoría de los legisladores del partido decidan ausentarse de la cámara, esa cantidad deberá ser considerada como el numerador al calcular la disciplina absoluta del partido.



claro que los mecanismos disciplinarios de la organización no funcionan debidamente. Éste se calculará igualando el porcentaje de votos que él emite con la mayoría de su propio partido, independientemente de que la mayoría de su partido se oponga o no a la mayoría del otro partido. El índice de lealtad va de 0 a 100, con 0 indicando el grado más bajo de lealtad al partido, y 100 una regularidad partidista perfecta (Ozbudun, 1970).

Como complemento a las opiniones de los diputados y el examen de las votaciones en las Asambleas Legislativas de los tres países estudiados, realizaremos un análisis de los casos más relevantes de indisciplina partidista durante la década de los noventa, mediante el análisis del contenido de los periódicos que cubrieron estos hechos. De esta manera, una vez más, obtendremos elementos de juicio que nos ayudarán a comprobar unas hipótesis y cumplir los objetivos de esta investigación.

Véanse las variables de la investigación y el hipotético resultado de sus cruces en el cuadro 1.1.

CUADRO 1.1  
VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN Y EL HIPOTÉTICO RESULTADO DE SUS CRUCES

V. IND.	PARTIDO		SISTEMA DE PARTIDOS		SISTEMA ELECTORAL						PRESIDENCIALISMO	
					Fórmula electoral		Estructura del voto		Tamaño de la circunscripción			
V. DEP.	Institucionalización fuerte	Institucionalización débil	Institucionalizado	No institucionalizado	PL	PR	Lista abierta	Lista cerrada	Grande	Pequeña	Débil	Fuerte*
DISCIPLINA												
INDISCIPLINA												

Fuente: Elaboración propia.

\* El sistema de gobierno presidencial fuerte produce indisciplina en los partidos de oposición.

#### 4.3. Ámbito de estudio.

Los tres países estudiados en este trabajo –Panamá, Costa Rica y Guatemala- poseen regímenes democráticos liberales con sistemas de par-

tido multipartidistas y sistemas de gobiernos presidenciales. No está de más decir que comparten la misma zona geográfica, Centroamérica, y que, aunque tienen índices de desarrollo humanos bastante distintos<sup>39</sup>, son ubicados claramente como países subdesarrollados. Sin embargo, tales similitudes no son óbice para que sus desarrollos democráticos sean diferentes.

Costa Rica tiene una arraigada tradición democrática que dio sus primeros pasos a mediados del siglo XX. Desde entonces se han celebrado elecciones continuamente, bajo las mismas reglas electorales y con frecuentes victorias electorales de la oposición al gobierno (Alcántara Sáez, 1999). La longevidad y solidez que ha demostrado la democracia costarricense le diferencia notablemente de todos los países latinoamericanos. Por su parte, pasadas la invasión estadounidense en 1989 y el derrocamiento del régimen autoritario militar, Panamá está en pleno proceso de consolidación democrática, el cual hasta el día de hoy ha gozado de contiendas electorales libres, competitivas y correctas y alternancia de poder, enmarcadas en una modernización y desarrollo económico moderadamente exitosos, siendo el país centroamericano que mejor rendimiento económico tuvo en la pasada década (1999). Guatemala instauró su régimen democrático en 1984, aunque su proceso de consolidación ha sido inusualmente lento y apenas ha logrado movilizar a los sectores nacionales del país para que participen en los comicios convocados desde entonces. La inestabilidad política guatemalteca va acompañada de una economía estancada y evidentemente deteriorada.

Como Costa Rica posee un sistema bipartidista en toda regla y la dinámica de los sistemas guatemalteco y panameño da en cada país clara preponderancia a dos grandes organizaciones políticas partidistas, la investigación se limitará al estudio de la disciplina de los partidos Partido Liberación Nacional y Partido de Unidad Social Cristiana, costarricenses; Partido Revolucionario Democrático y Partido Arnulfista, panameños;

---

<sup>39</sup> En 1999, de un total de 173 países, Costa Rica fue el país 45 de la clasificación, gracias a un índice de desarrollo humano *alto* de 0,801; a Panamá se le clasificó en el número 49, como un país de desarrollo humano *medio*, con un índice de 0,791; y Guatemala fue el país 117, con un índice de desarrollo humano *medio* de 0,624.

Frente Republicano Guatemalteco y Partido de Avanzada Nacional, guatemaltecos. Con la notable excepción de los partidos guatemaltecos –país cuya extremada fluidez en la competencia partidista ha brindado protagonismo a diferentes partidos en distintos periodos- todos estos partidos encabezaron claramente los procesos de consolidación y convivencia democrática de sus países.

Cronológicamente el estudio se ubica en toda la década de los noventa, aunque de ser necesario se hará referencia a años anteriores o posteriores a la década en la que se ubica el estudio.

# INSTITUCIONALIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE COSTA RICA, GUATEMALA Y PANAMÁ.

## II.

---

Para clasificar los partidos políticos estudiados planteé en el marco teórico utilizar el modelo de Panebianco (1990), apoyado en la clasificación brindada por Ramos Jiménez para los partidos latinoamericanos<sup>40</sup>.

Presto a abordar esta tarea, no está de más recordar que el llamado *modelo original* consta de tres factores: primero, si el partido se organizó por penetración territorial o por difusión territorial; segundo, si en dicho proceso está presente una organización externa nacional o internacional que legitima al partido; y tercero, si existe un líder carismático. La combinación de estos tres factores dan como resultado diferentes grados de institucionalización de la organización política.

El modelo original determina a través de la historia del partido político las características de su *coalición dominante*, que es la que define las características organizativas del partido y puede ir cambiando con el paso de los años. Esta coalición dominante será más o menos estable dependiendo del control que tenga de las zonas de incertidumbre y la coherencia que para sus miembros arribistas y *creyentes* tenga la llamada *línea política*. Finalmente y dicho de manera muy general, es en las tensiones entre las zonas de incertidumbre y la línea política donde nacen los problemas de disciplina de los partidos, que es el tema que nos interesa en esta investigación.

---

<sup>40</sup> Cfr. I. 2.2

## 1. Partido Liberación Nacional.

### 1.1. Modelo originario del Partido Liberación Nacional.

El Partido Liberación Nacional es la agrupación partidista más importante de la democracia costarricense inaugurada en 1948 (Alfaro Salas, 2001; Booth, 1989; Yashar, 1995). El Partido Liberación Nacional supo mantener su predominio<sup>41</sup> hasta la década de los ochenta (Alfaro Salas, 2001; Solís, 1990), años en los que la aplicación de políticas liberales ortodoxas por parte de sus dos administraciones gubernamentales y la unificación de las *fuerzas conservadoras* socavaron –no se sabe si definitivamente– su dominio casi absoluto del panorama político de su país.

Los más tempranos antecedentes del Partido Liberación Nacional los encontramos en dos organizaciones: el *Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales* y una facción desgajada del Partido Demócrata llamada *Acción Demócrata*.

El Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales había sido fundado en 1940 y, aunque era una organización autónoma y vital, no tenía posibilidades de incidir significativamente en la política costarricense (Solís, 1990). Básicamente, sus miembros eran profesores y estudiantes de leyes que difundían su pensamiento mediante la publicación de la revista *Surco*. Evidentemente se trataba de un grupo extraído de las capas medias e intelectuales de la sociedad costarricense (Salazar Mora y Salazar Mora, 1991). Prontamente sintieron la necesidad de organizarse como partido, razón por la que buscaron tener mayor presencia en los medios de comuni-

---

<sup>41</sup> Yashar (1995) utiliza el término *hegemonía* para referirse a la preponderancia del PLN en la política partidista costarricense, lo cual implica que las elecciones no son competitivas, así que, por lo tanto, estaríamos hablando de un sistema de partidos no competitivo. Yo prefiero utilizar el término “predominio”, toda vez que éste es más fiel a la situación de Costa Rica hasta la década de los ochenta: se permite la existencia de partidos distintos del principal, que existen como legales y legítimos competidores del partido dominante, aunque la alternancia en el poder no ocurra en la práctica. La clave está en que las victorias sean auténticas. Aún así, el sistema de partidos costarricense desde 1953 hasta 1989 no puede ser clasificado inequívocamente como *predominante*. Véase Sartori (2000).

cación echando mano de un discurso acentuadamente antigubernamental<sup>42</sup>.

Por su parte, la facción Acción Demócrata (AD) había estado pugnando internamente por candidaturas de cara a las elecciones de 1944. Parte de su estrategia era distanciarse de su partido con la intención de negociar posteriormente en mejores condiciones (Solís, 1990), pero en medio de esa maniobra tantearon la posibilidad de crear un nuevo partido, de manera que iniciaron las conversaciones con los miembros del Centro.

Las negociaciones fueron fructíferas –no sin antes superar algunas etapas en las que se estuvo cerca de romper el diálogo- y en marzo de 1945 nació el Partido Social Demócrata (PSD). Los miembros de AD se quedaron con la presidencia del nuevo partido. A cambio, se adoptó el programa político del Centro. El PSD se constituyó así en un interesante híbrido, al que AD contribuyó insuflándole una buena dosis de audacia y el Centro otorgándole un elaborado marco conceptual (Solís, 1990; Yashar, 1995). Eso no quiere decir que el PSD se constituyera en un partido fuerte, grande o cohesionado. No lo era. De hecho, la suma de los dos grupos daba un total de 282 afiliados en San José, la provincia en la que era más fuerte el partido (Solís, 1990).

Los malentendidos surgidos entre miembros de la oligarquía agroexportadora durante la segunda guerra mundial (Yashar, 1995) dieron pie a que se conformaran extrañas alianzas de cara a las elecciones de 1948. Con el beneplácito del presidente de la República Teodoro Picado Michalski, el expresidente Rafael Calderón Guardia fue postulado por el Partido Republicano Nacional, aliado con el Partido Comunista. La oposición se organizó en torno al Partido Unión Nacional (PUN), el cual estaba conformado por elementos conservadores desgajados de la elite agroex-

---

<sup>42</sup> Según Yashar (1995), el *Centro* proclamaba tener tres objetivos básicos: 1) Modernizar el sistema político, enfatizando la necesidad de superar la naturaleza personalista y desideologizada del sistema de partidos costarricense y de acabar con los fraudes electorales. 2) Apegados a la teoría económica de Keynes, las ejecutorias de Roosevelt y el APRA peruano, propugnaban la instauración de un Estado que interviniera y regulara las actividades económicas, pero sin la movilización de los trabajadores. De esta manera se modernizaría la economía y se mitigarían los males producidos por la economía de libre mercado entre los ciudadanos pobres y de capas medias. 3) Tras diagnosticar el agotamiento del modelo oligárquico de crecimiento económico y de poder político, propugnaban la diversificación agrícola, la industrialización, el mayor acceso al crédito y la organización de cooperativas como premisas para promover el desarrollo económico.

portadora que había apoyado a Calderón en las elecciones de 1940, y el social demócrata Partido Social Demócrata (PSD). El candidato presidencial del PUN y del PSD fue Otilio Ulate Blanco, miembro del primero<sup>43</sup>. Las insalvables diferencias entre estos incómodos compañeros electorales saldrían a relucir pocos años después.

Las elecciones de 1948 fueron fraudulentas (Booth, 1989; Salazar Mora y Salazar Mora, 1991; Solís, 1990; Yashar, 1995), lo cual dio al *Ejército de Liberación Nacional*, comandado por José Figueres Ferrer, la excusa perfecta para deponer al ilegítimo presidente Calderón Guardia.

José Figueres Ferrer o *don Pepe*, como popularmente se le conoció, es indiscutiblemente la figura más importante del Partido Liberación Nacional y, quizás, de la historia política costarricense. Era hijo de inmigrantes catalanes y no realizó estudios superiores, aunque, según se dice, fue un autodidacta que aprovechó durante sus años mozos su estadía en la ciudad estadounidense de Boston para estudiar autónomamente en la biblioteca pública de dicha localidad (Alfaro Salas, 2001) y visitar irregularmente el Instituto Tecnológico de Massachussets (Solís, 1990). En 1928, con 22 años de edad, regresó a Costa Rica y montó, mediante el crédito público (1990), un complejo agroindustrial en la periferia del Valle Central dedicado a la producción del henequén y del café.

En 1942, tras un fustigante discurso en la radio, Figueres Ferrer fue expulsado del país con la excusa de que era simpatizante de los alemanes y representaba un peligro para la seguridad nacional. Este hecho impulsó su carrera política, que hasta entonces se había limitado a apoyar a León Cortés Castro, quien fue candidato presidencial del Partido Republicano Nacional en la campaña política de 1936 y Presidente de Costa Rica durante el periodo 1936-1940. Estando exiliado en México fue contactado por el Centro. Posteriormente, en 1944, logró ser designado candidato a diputado por el Partido Demócrata –liderado por Cortés Castro– en San José, no llegan-

---

<sup>43</sup> Ulate Blanco era propietario del *Diario de Costa Rica*. Fue miembro del Partido Demócrata, que había gobernado el país durante el periodo 1936-1940. También fue miembro de la facción Acción Demócrata y participó activamente en la fundación del Partido Social Demócrata.

do al Congreso debido al fraude perpetrado en las elecciones de ese año. En 1946 participó en el Partido Cortesista Auténtico<sup>44</sup>.

En 1947, ya radicalizado, Figueres logró algunos fondos del Partido Unión Nacional para comprar armas. Durante los meses finales del mismo año echó mano de sus contactos en México y entró a formar parte del *Pacto del Caribe*<sup>45</sup>, mediante el cual consiguió las armas que le darían ventaja militarmente frente al gobierno. Después de las elecciones de febrero de 1948, los sesenta miembros del Ejército de Liberación Nacional se multiplicaron hasta ser alrededor de ochocientos. El 12 de marzo del mismo año iniciaron la insurrección armada, hasta que el 16 de abril obligaron a dimitir al presidente Picado Michalsky.

Al encontrarse de frente con el poder, los extraños aliados opositores de las elecciones de 1948 estaban en un punto muerto en donde salieron a relucir sus diferencias en cuanto a políticas económicas y sociales (Yashar, 1995). Ulate Blanco –que no hay que olvidar que representaba a parte de la oligarquía conservadora costarricense organizada en el Partido Unión Nacional- se presentaba como el legítimo ganador de las malogradas elecciones que habían desencadenado la guerra civil. Por su parte, el Ejército de Liberación Nacional, conformado mayoritariamente por miembros del Partido Social Demócrata, tenía la fuerza de las armas y la heroica legitimidad que les otorgaba el haber ganado la guerra. Si el PSD hubiera sido un partido fuerte se habría planteado ejecutar su proyecto político, pero su debilidad le hacía necesitar el apoyo de la oligarquía conservadora para movilizar al país.

La salomónica solución fue firmar, el 1 de mayo de 1948, el Pacto Ulate-Figueres. Allí se acordó que Figueres Ferrer presidiría una *Junta*

---

<sup>44</sup> El Partido Demócrata había ganado las elecciones de 1946, por lo cual Cortés Castro había sido fortalecido como futuro candidato presidencial. Sin embargo, la muerte le sorprendió tres semanas después de los comicios, sufriendo su partido una escisión de la que surgió el Partido Cortesista Auténtico.

<sup>45</sup> El Pacto fue firmado en Guatemala el 16 de noviembre de 1947. Se trataba de una alianza militar creada con el apoyo del presidente Arévalo de Guatemala que tenía como objetivo liberar de dictaduras a El Caribe y América Central con el fin de crear una república federal. Sus miembros dominicanos, nicaragüenses y costarricenses se declaraban liberales y aliados de los Estados Unidos.



*Revolucionaria* con facultades legislativas que reconocería a Otilio Ulate Blanco como presidente electo y que dirigiría los destinos de Costa Rica durante dieciocho meses prorrogables a seis. Una vez cumplido ese periodo Ulate Blanco asumiría la presidencia. La Junta convocaría a una Asamblea Constituyente electa mediante voto popular y, además, llamaría a una nueva elección de diputados y vicepresidentes.

El Partido Social Demócrata seguía siendo un partido débil, lo que se confirmaría en las elecciones que conformarían la Asamblea Constituyente, cuando obtuvo sólo 3 escaños de los 45 posibles. Pero Figueres Ferrer era consciente de la oportunidad que tenía y la aprovechó para debilitar a sus adversarios y fortalecer a sus aliados. En mayo fueron emitidos por la Junta los decretos que expulsaban a los funcionarios de los gobiernos anteriores; también se iniciaron los trámites que culminaron con la disolución de la Central de Trabajadores de Costa Rica; se proscribió al partido comunista Vanguardia Popular y se exilió a muchos de sus miembros<sup>46</sup>; se autorizó el despido por parte de las empresas privadas de trabajadores que consideraran *políticamente peligrosos* y nacionalizó los bancos y cargó un impuesto del 10 % a todo capital superior a 50,000 colones.

La Junta justificó las radicales medidas adoptadas diciendo que tenían como objetivo promover los intereses de los más necesitados y modernizar el sistema económico. Según decían, mediante estas políticas facilitarían el crecimiento de un nuevo empresariado urbano y de una economía agroexportadora. Ciertamente las capas medias se verían beneficiadas y la autonomía del Estado crecería, pero a la vez la nacionalización de los bancos socavaba el control financiero de la oligarquía conservadora. Las tesis del Centro estaban siendo aplicadas, aunque efectivamente no tuvieron muy importante presencia en la Junta (Solís, 1990).

En 1951 el Partido Social Demócrata cambió su nombre a Partido

---

<sup>46</sup> La proscripción de Vanguardia Popular y la disolución de la Central de Trabajadores de Costa Rica iban de la mano. La relación entre ambas organizaciones era estrecha, por lo cual se les aplicó el artículo 280 del Código de Trabajo que establecía la separación entre partidos y sindicatos. Independientemente de que la aplicación del Código fuera legal, la proscripción del Vanguardia Popular rompía las condiciones en que capituló Picado Michalsky y lo convenido con sus aliados comunistas.

Liberación Nacional, el cual fue oficialmente fundado el 12 de octubre de ese mismo año. Por medio de atribuirse la labor de la Junta y ejecutando un abarcador plan de presencia electoral en todos los cantones del país (Yashar, 1995), demostraron su sistemático fortalecimiento en las elecciones de 1953<sup>47</sup>. El Partido Liberación Nacional ganó claramente las elecciones presidenciales y legislativas<sup>48</sup> principalmente con los votos provenientes de las zonas rurales centrales (Solís, 1990). Las políticas de la Junta beneficiaron a los peones y asalariados rurales, quienes fueron favorecidos con la nueva política de salarios crecientes, al igual que el pequeño productor anticomunista. Igualmente recibieron muchos votos de la minoría negra costarricense, a quienes se les había otorgado todos los derechos civiles y sociales (1990)<sup>49</sup>.

No está de más decir que en la elección influyó el caudillismo, siempre presente en la política costarricense. Figueres Ferrer, *don Pepe*, fomentó y personificó el mito en el que el Partido Liberación Nacional era el único representante de todos los costarricenses gracias al martirio y los sacrificios hechos en la guerra civil contra la oligarquía cafetalera conservadora (Salazar Mora y Salazar Mora, 1991). Por todas estas razones, *don Pepe* fue en 1953 el nuevo presidente electo de la República de Costa Rica.

Gobernada por el Partido Liberación Nacional, la sociedad costarricense entró en una fase de crecimiento y modernización que tuvo como protagonista a un estado intervencionista que se constituyó en un *estado de bienestar* que centralizaba la administración y descentralizaba los servicios (Alfaro Salas, 2001; Solís, 1990). El Partido Liberación Nacional propició la movilidad social otrora bloqueada por la oligarquía cafetalera (Salazar Mora y Salazar Mora, 1991). Las nuevas oportunidades de ascenso

---

<sup>47</sup> Entre las razones que explican el éxito electoral del Partido Liberación Nacional en 1953, Solís (1990) incluye una serie de calculados *actos simbólicos* que desplazaron las lealtades electorales de Cortés Castro hacia Figueres. Éstos serían: la declaración por parte de la Junta de León de Cortés Castro como ganador de las elecciones de 1944, la declaración de Cortés Castro como Benemérito de la Patria y la presencia de su viuda cuando se inscribió el Partido Liberación Nacional.

<sup>48</sup> En la elección presidencial obtuvieron un 64.7 % de los votos. En la legislativa lograron el 64.8 %, lo que les valió para obtener 30 escaños de los 40 en liza.

<sup>49</sup> El Partido Liberación Nacional postuló ese año a diputado a un individuo de raza negra. Este era un hecho sin precedentes en la historia costarricense.

fueron aprovechadas por la población rural y por nuevos empresarios agroindustriales. En el ámbito internacional hubo un alineamiento con los Estados Unidos y un posicionamiento contra las *ideologías distribucionistas* (1990).

La lucha política del Partido Liberación Nacional estaba dirigida principalmente contra la *tradicionalidad*, personificada en la oligarquía cafetalera de tintes conservadores. La reforma económica liderada por el Partido Liberación Nacional tenía su límite en la cuestión de la tierra, ya que sobrepasarlo les identificaría con las izquierdas. Figueres era partidario de la gran producción empresarial como receptáculo idóneo de la tecnificación que llevaría al país a dar el salto a la modernidad económica y social. Obviamente, esto le trajo problemas políticos con los pequeños productores, a los cuales ofreció paliativos crediticios por causas sociales, mas no económicas.

Una corriente de índole izquierdizante, encabezada por un ministro de Figueres, se separó del partido aludiendo motivos doctrinarios que incluían el rechazo a una política personalista. Ese trauma interno llevó a que el Partido Liberación Nacional perdiera las elecciones presidenciales de 1958 (Salazar Mora y Salazar Mora, 1991; Solís, 1990) y a que obtuvieran solamente 20 de los 45 escaños posibles en la Asamblea Legislativa<sup>50</sup>. El candidato perdedor por el Partido Liberación Nacional fue Francisco Orlich Bolmarcich.<sup>51</sup>

Evidentemente Orlich era el delfín de Ferrer, ya que en 1962 fue nuevamente el candidato presidencial del Partido Liberación Nacional. En aquella ocasión sí ganó y el partido recobró la mayoría legislativa con 29 escaños de 57 posibles.

El gobierno del Partido Liberación Nacional, encabezado por Orlich Bolmarcich, continuó con un discurso que apelaba a las capas medias y a

---

<sup>50</sup> Los opositores PUN y PRNI obtuvieron 10 y 11 escaños respectivamente.

<sup>51</sup> Francisco Orlich Bolmarcich era socio empresarial de Figueres Ferrer y su familia producía café desde principios del siglo XX. En 1942 fue diputado por el Partido Republicano y posteriormente fue miembro del Partido Social Demócrata.

los costarricenses como una gran familia ubicada en el centro del espectro ideológico. Yashar (1995) cita los estudios de Víctor Hugo Céspedes para comprobar que la apología a las capas medias era llevada efectivamente a la práctica. Según lo citado, entre 1961 y 1971 el 20 % de la población que poseía el 60 % de los ingresos del país vio reducida esta cifra a un 51 %, compartiendo ese porcentaje principalmente con el 60% medio y, de menor manera, con el 20% más pobre de la población. Parte importante de este crecimiento de las capas medias provenía del incremento del número de funcionarios.

Asimismo, en la esfera internacional el gobierno del Partido Liberación Nacional, encabezado por Orlich, fortaleció sus relaciones con los Estados Unidos, lo que le valió para ser parte de *La Alianza para el Progreso* y le llevó a apoyar la intervención militar estadounidense en República Dominicana contra el gobernante Partido Revolucionario Dominicano del presidente Juan Boch<sup>52</sup>.

La corriente izquierdizante del partido volvió a arremeter contra el aparato dirigente liberacionista. Ese enfrentamiento de tintes ideológicos –la fracción reivindicaba el carácter socialdemócrata del partido, pedía profundizar la reforma agraria, proponía la expropiación de la United Fruit Co. y denunciaba la progresiva *oligarquización* del partido- realmente era el intento por parte de grupos que no se encontraban adecuadamente representados en el partido para acceder a la cúpula. Esos grupos eran las capas medias y los industriales manufactureros (Solís, 1990). Sus figuras más prestantes eran Daniel Oduber Quirós y Luis Alberto Monge Álvarez; ambos habían apoyado a Orlich en el 1962 con la mira puesta en mejores oportunidades en 1966.

Los socialdemócratas radicales lograron el control del partido y postularon a la presidencia a Daniel Oduber Quirós. Nuevamente el ala izquierda del Partido Liberación Nacional le llevó a perder las elecciones

---

<sup>52</sup> El PRD dominicano era uno de los miembros más beligerantes de la socialdemocracia latinoamericana y Juan Bosch había ayudado a Figueres a conseguir las armas para el Ejército de Liberación Nacional.

presidenciales, ya que en las legislativas obtuvieron 28 de los 57 escaños posibles.

Revestida con un ropaje ideológico, la pugna por espacios en la coalición dominante del partido recrudesció al ir acercándose las elecciones de 1970. La juventud y los intelectuales presentaron en el *Primer Congreso Ideológico* del Partido Liberación Nacional la *Carta de la Juventud* y el *Manifiesto Democrático para una Revolución Social*. En esos documentos se posicionaban en contra de las oligarquías, a favor de la reforma agraria y del fortalecimiento del movimiento popular. A su vez, acusaron a la dirigencia del partido de haberse desviado del ideario socialdemócrata y de haber asumido como propia la ideología e intereses de las clases dominantes (Solís, 1990).

Lo más que logró el ala izquierda del partido fue la aprobación de la segunda *Carta Fundamental*, en donde los grupos en pugna llegaron a un acuerdo. Pero en la práctica el vencedor fue Figueres Ferrer y la cúpula empresarial del partido (Solís, 1990). Ellos eran conscientes de que una de las bases del partido era su anticomunismo, por lo cual no podían darle cabida efectiva a los postulados de la juventud y los intelectuales. Hacerlo les podría llevar nuevamente a perder las elecciones, tal cual había sucedido en dos ocasiones. Oduber no insistió en sus intenciones presidenciales, firmó con Figueres Ferrer el pacto *Patio de Agua* y esperó pacientemente a las elecciones de 1974, al tiempo que el ala izquierda del partido se debilitó hasta casi desaparecer. La aventura izquierdizante había terminado sin grandes éxitos, era el momento de trasladar el apoyo dado a los intelectuales y jóvenes hacia los grupos empresariales internos<sup>53</sup>.

El Partido Liberación Nacional, fortalecido, cohesionado y encabezado por su máxima figura ganó las elecciones de 1970 tras obtener el 50.7 % de los votos en las elecciones presidenciales y 32 de los 57 escaños posi-

---

<sup>53</sup> Solís (1990) cita el estudio de Burt English, el cual comprueba que conforme se desciende a las bases del Partido Liberal Nacional los rasgos conservadores y autoritarios de sus miembros se hacen mayores. Según ese estudio, el peso de las capas medias y del campesinado, con sus alianzas verticales, hacía que los jóvenes y los intelectuales no representaran al miembro y al elector promedio de la organización.

bles en las elecciones legislativas. *Don Pepe* hizo valer su peso salvando al partido de la debacle interna y ganando las elecciones después de una derrota.

El segundo mandato presidencial de Figueres Ferrer continuó la política que el Partido Liberación Nacional estaba aplicando desde 1953. Siguió con la noción económica del estado empresario y el fortalecimiento de su capacidad directa para aplicar efectivamente políticas sociales. Durante esos años subieron el precio del café costarricense en el mercado internacional, subsidiaron a los productores que exportaban hacia Estados Unidos y ampliaron el mercado cafetalero a los países socialistas. Asimismo, diversificaron la economía promoviendo el cultivo del banano y la explotación de la bauxita, por ejemplo. En materia social, se afinó aún más la regulación de las relaciones sociales de producción, se universalizaron los seguros sociales y se crearon varias instituciones gubernamentales que incidirían en una mejor distribución de la riqueza nacional.

La gestión presidencial de Figueres Ferrer le dio al Partido Liberación Nacional su primera victoria electoral como partido gobernante. Las elecciones de 1974 las ganó Daniel Oduber Quirós presentando un programa en el que daba continuidad a la gestión de *don Pepe*. De igual manera, gracias a que la oposición estaba muy dividida, los liberacionistas ganaron las elecciones legislativas sin tener mayoría absoluta, tras obtener 27 de los 57 escaños posibles.

La inauguración del periodo presidencial 1974-1978 coincidió con el inicio de una coyuntura de crisis económica que no sólo afectó a Costa Rica, sino también a toda Latinoamérica (Salazar Mora y Salazar Mora, 1991). De allí que el Partido Liberación Nacional abandonara las tesis de distribución de la riqueza y las cambiara por las de la producción y la eficiencia (Solís, 1990). Sin embargo, las perspectivas de ascenso fueron absorbidas por el sector público y la deuda externa creció abruptamente. Esta política contradictoria provocó que algunos miembros del ala empresarial del partido empezaran a abandonarlo (Solís, 1990).

En 1976 hubo un suceso importante para el Partido Liberación Nacional: oficialmente fue aceptado en la Internacional Socialista.

El Partido Liberación Nacional fue derrotado en las elecciones presidenciales y legislativas de 1978. En gran parte esa derrota fue provocada por los disidentes empresariales del partido que no dudaron en apoyar electoralmente a la oposición conservadora, ahora unida. De hecho, algunos de esos disidentes participaron en la conducción gubernamental encabezada por Rodrigo Carazo Odio. El candidato presidencial perdedor por el Partido Liberación Nacional fue Luis Alberto Monge Álvarez.

En 1982 el Partido Liberación Nacional hizo un gran esfuerzo de reunificación. Aprovecharon el voto de castigo al gobierno de Carazo Odio (Alfaro Salas, 2001) y lograron el apoyo de las capas medias empresariales, los obreros agrícolas y las capas medias agrícolas tradicionales, aunque no recuperaron el apoyo del gran capital tradicional (Salazar Mora y Salazar Mora, 1991). Eso les bastó para ganar las elecciones presidenciales con un casi 59 % de los votos y para obtener 33 de los 57 escaños posibles en la Asamblea Legislativa. El gobierno de Monge Álvarez afrontó el recrudecimiento de la crisis económica en Costa Rica. El Partido Liberación Nacional optó por dar prioridad al aspecto económico, marginando la atención institucional de los problemas sociales (1991). Se comenzó la aplicación de los ajustes estructurales recomendados por el FMI (Montiel Masís, 1999; Trejos, 1999), los cuales tuvieron éxito en el ámbito económico pero efectos negativos en los aspectos sociales (1991).

Ciertamente la crisis económica había echo mella en la base doctrinal del Partido Liberación Nacional. Su ejecutoria gubernamental difícilmente era coherente con los preceptos socialdemócratas y el discurso antioligárquico que había caracterizado a Figueres Ferrer desde 1948 y al partido desde 1953. Prácticamente se imponía un cambio de coalición dominante en el partido con tal de enfrentar con nuevos bríos y menos prejuicios los retos del nuevo contexto.

Las elecciones primarias del Partido Liberación Nacional para las

elecciones de 1986 enfrentaron a Óscar Arias Sánchez, representante de la nueva guardia de jóvenes neoliberales (Alfaro Salas, 2001; Yashar, 1995), y a Carlos Manuel Castillo, candidato de los viejos líderes del partido. Ganó las primarias Arias Sánchez, quien posteriormente venció en las elecciones presidenciales, convirtiéndose en el primer presidente de Costa Rica postulado por el Partido Liberación Nacional que no había sido miembro de la Junta Revolucionaria de 1948.

Arias continuó decididamente la tarea iniciada por Monge: el desmantelamiento del *Estado de bienestar* levantado por su propio partido a lo largo de tres décadas (Yashar, 1995; Montiel Masís, 1999; Trejos, 1999). Las presiones internas (grupos empresariales) y las externas (instituciones financieras internacionales) obligaron a reorientar y transformar el aparato productivo –descuidando la producción para consumo interno y orientándola hacia las exportaciones- y a dar un carácter meramente asistencial a las políticas sociales. Se ajustaron los aranceles de manera que no se protegió al productor nacional. En fin, la nueva política implementada por el gobierno de Arias Sánchez estaba destinada a liberalizar la economía con tal de que fuera ahora el mercado y no el Estado el encargado de la asignación de recursos.

En 1990 el Partido Liberación Nacional cumplía dieciséis años en el poder, solamente interrumpidos por la victoria opositora en 1978. Fue su época de máxima hegemonía, aunque como se verá en el apartado dedicado al Partido Unidad Social Cristiana, ese esplendor coincidió con el fortalecimiento de la oposición. Aparentemente, las políticas neoliberales ortodoxas pasaron factura al Partido Liberación Nacional (Yashar, 1995), ya que fue derrotado en las elecciones de 1990. La década de los noventa no sólo ha equiparado las fuerzas del Partido Unidad Social Cristiana con el Partido Liberación Nacional, sino que también han pasado a compartir el espectro político con otros partidos minoritarios. El modelo de Panebianco (1990) nos puede dar luces respecto a la situación actual del Partido Liberación Nacional: los partidos son, hasta cierto punto, esclavos de su línea política, ya que un cambio repentino de ésta puede confundir y hasta



mermar la base electoral de la organización.

Esta última alusión a Panebianco es propicia para comenzar a analizar el grado de institucionalización del Partido Liberación Nacional, basados en el repaso a su prolífica historia. No está de más recordar ahora que, según el modelo planteado en el marco teórico, son tres los factores que inciden en la institucionalización de las organizaciones políticas: el sentido del proceso organizativo, es decir, si se realizó por difusión o penetración territorial; la existencia de organizaciones externas de las que emane la legitimidad de la dirigencia del partido, haciendo diferencia entre las organizaciones externas nacionales e internacionales; y la existencia o no de un liderazgo carismático.

Como hemos visto, el Partido Liberación Nacional fue organizado desde la ciudad de San José, capital de la República de Costa Rica. Remontándonos al Partido Social Demócrata, su más temprano antecedente partidista, vimos que, según Solís (1990), la mayor fuerza del partido estaba en San José, en donde tenían unos 280 miembros. Posteriormente Figueres Ferrer se valió de su paso por el gobierno costarricense –me refiero a la Junta Revolucionaria afincada en San José– para organizar el Partido Liberación Nacional. Alfaro Salas (2001) confirma este rasgo del partido haciendo referencia a que el 69.2 % de los legisladores del partido afirman que el proceso organizativo se realizó desde el centro hacia la periferia.

En cuanto a la existencia de una organización externa nacional que legitimara a la dirigencia del partido, queda muy claro que ni el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales ni el Ejército de Liberación Nacional legitimaban la existencia del partido, a pesar de la gran importancia que ambos tuvieron en su génesis. Los enemigos del Ejército de Liberación Nacional habían sido echados del país, además el ejército costarricense había sido desmantelado constitucionalmente, por lo que no era necesario apoyarse en un cuerpo armado que resguardara los intereses del nuevo partido.

Más importancia parece tener la afiliación del Partido Liberación

Nacional a la Internacional Socialista, aunque su aceptación oficial fuere un poco tardía. Las políticas económicas y sociales de los gobiernos *liberacionistas* dejan entrever la impronta de la doctrina socialista en el partido. No obstante, queda claro que los hechos que condujeron a la formación del Partido Liberación Nacional fueron patrocinados muy principalmente por actores internos.

Quizás el factor que más dudas podría crear es el de la existencia o no de un liderazgo carismático. Innegablemente, José Figueres Ferrer, *don Pepe*, es una figura emblemática de abrumador peso en el Partido Liberación Nacional y de trascendental importancia para la democracia costarricense inaugurada en la segunda mitad del siglo veinte. Hemos visto que su comportamiento durante finales de la década del cuarenta podría revestirle, frente a sus simpatizantes, de una personalidad mesiánica. Empero, no nos ajustaríamos a la realidad si aseveramos que el Partido Liberación Nacional ha sido el vehículo de las aspiraciones y la carrera política de Figueres Ferrer. Su gran peso dentro del partido no impidió que surgieran otros importantísimos líderes ni que hubiera más de una revuelta por acceder a espacios de poder en el partido. Figueres nunca fue capaz de neutralizar a sus adversarios internos mediante la amenaza de crear otro partido que tuviera como único capital político los votos que le pertenecían a *él*. Por eso y concientes de que el tema es, por decir lo menos, polémico, nos atrevemos a caracterizar al Partido Liberación Nacional como una organización sin liderazgo carismático en toda regla.

Con todo dicho, podemos exponer que el Partido Liberación Nacional es una organización política con una *institucionalización fuerte*, según su modelo originario. La inexistencia de un liderazgo carismático le asegura tener algún grado de institucionalización, en tanto que la ausencia de patrocinio externo nacional, la presencia de una organización externa internacional y el proceso organizativo por penetración territorial favorecen una buena institucionalización. Evidentemente, todos los factores del modelo originario del Partido Liberación Nacional actuaron a su favor. El cuadro 2.1 resume las características originarias del partido.

CUADRO 2.1  
 MODELO ORIGINARIO DEL PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL

FACTORES DEL MODELO	CARACTERÍSTICAS DEL PARTIDO
Sentido del proceso organizativo	Por penetración territorial
Presencia de organización externa nacional	No
Presencia de organización externa internacional	Sí
Presencia de liderazgo carismático	No
INSTITUCIONALIZACIÓN	Fuerte

Fuente: Elaboración propia.

### 1.2. Control de las zonas de incertidumbre (acceso a las candidaturas y a la financiación) en el Partido Liberación Nacional.

El histórico proyecto pluriclasista del Partido Liberación Nacional, su predominio en el sistema de partidos y su continua presencia en el gobierno ha causado que en gran medida los conflictos de la sociedad costarricense se trasladen al partido y que la estructura organizativa contenga suficientes espacios para que todos los sectores se agiten dentro de un marco institucional interno. De allí que el Partido Liberación Nacional ostente una compleja estructura organizativa.

Cuando Figueres Ferrer vivía era más sencillo dirimir las pugnas y mantener unida a la coalición dominante del partido. Después de fallecer el referente, en junio de 1990, las disputas han crecido. Además, la unificación de la oposición al Partido Liberación Nacional y la fragmentación del sistema de partidos le ha dado a los potenciales grupos disidentes otras posibilidades y polos de referencia. Algunos incluso no dudan en calificar a la coalición dominante del partido después de *don Pepe* como dividida y estable (Alfaro Salas, 2001).

Cumpliendo con las disposiciones del Código Electoral costarricense, los estatutos del Partido Liberación Nacional instituyen cuatro órganos

legales y de dirección: las Asambleas Distritales, Cantonales, Provinciales<sup>54</sup> y la Asamblea Nacional; cada una con sus respectivos Comités Ejecutivos. La Asamblea Nacional es el órgano de máxima jerarquía en el partido, se reúne dos veces al año y está conformada por diez delegados de cada provincia, los miembros del Directorio Político Nacional, siete delegados por cada Movimiento del Partido y el presidente de cada uno y cinco diputados electos por la fracción parlamentaria. La Asamblea Nacional tiene entre sus funciones: elegir los miembros del Comité Ejecutivo Superior Nacional, ratificar el nombramiento del candidato a presidente de la República y sus vicepresidentes, ratificar las designaciones de los candidatos a diputados y reformar los estatutos del partido.

Los otros tres órganos nacionales se limitan prácticamente a elegir el número de representantes en la instancia inmediatamente superior al que les obliga el Código Electoral. De ser posible hay una representación en esa instancia de cada Movimiento, con su respectivo presidente. Tienen las tres instancias la responsabilidad de ratificar a los candidatos a puestos electorales que compitan en sus niveles. Los cantones deben funcionar como organismo de primera instancia en materia de ética y disciplina si se cuestiona la conducta de un miembro de su cantón. Aunque no están incluidas entre los órganos legales y de dirección, las organizaciones de base son en orden descendente la última pieza de esta estructura jerárquica, las cuales pueden estar formadas por sólo tres miembros del partido, reunidos por barrio, centro de trabajo o actividad afín.

El Partido Liberación Nacional cuenta con tres Secretarías Sectoriales que apoyan y promocionan a sus respectivos gremios y tienen pleno derecho de participar en todas estructuras y órganos del partido. Estas Secretarías son: la magisterial, la empresarial y la profesional. Lo mismo sucede con los llamados Movimientos, que son: el de la juventud, el de las mujeres, el de los trabajadores y el cooperativo.

El partido tiene, además de la Asamblea Nacional, nueve órganos

---

<sup>54</sup> Los estatutos estipulan que el Órgano Provincial solamente podrá intervenir en políticas y orientaciones generales y no en cuestiones de carácter operativo.

nacionales: el Congreso Nacional, la Asamblea Nacional, el Comité Ejecutivo Superior Nacional, el Órgano Consultivo Nacional, el Directorio Político Nacional, el Secretariado Ejecutivo, el Tribunal de Ética y Disciplina, el Tribunal de Elecciones Internas, el Tribunal de Alzada y los Foros.

El Congreso nacional se reúne cada dos años y es el órgano superior del partido en materia ideológica y programática. Le corresponde revisar y reformar la Carta Fundamental del Partido, además de interpretarla y hacer las definiciones ideológicas. En orden descendente, le sigue verticalmente la Asamblea Nacional.

El Directorio Político Nacional es el órgano superior del partido en materia de acción política. Desde allí se ejerce la dirección operativa del partido, se definen las tácticas de acción política y se expresan públicamente las posiciones del partido respecto a los acontecimientos nacionales o internacionales; todo según las directrices del Congreso Nacional y de la Asamblea Plenaria. Nombran los secretarios de las distintas Secretarías y remiten al Tribunal de Ética y Disciplina los casos que creen deben ser considerados por éstos. Se reúne una vez al mes y sus miembros son: el Comité Ejecutivo Superior Nacional; los ex candidatos a la Presidencia de la República; un miembro de cada Movimiento; el jefe de la Fracción Parlamentaria y un diputado seleccionado cada año y once dirigentes nombrados por la Asamblea Plenaria, de los cuales cuatro serán nacionales y uno por cada provincia. Los miembros del Directorio Político Nacional serán electos por un periodo de cuatro años.

El Comité Ejecutivo Superior Nacional tiene tres miembros elegidos por la Asamblea Nacional, que son: el presidente del partido, el secretario general del partido y el tesorero del partido. El secretario general ejecuta las decisiones del Directorio Político Nacional y, además, tiene a su cargo al Secretariado, compuesto por las siguientes doce Secretarías: Asuntos Sindicales, Asuntos Internacionales, Asuntos de Organización Sectorial, Asuntos de Organización Nacional, Secretaría de Planes y Programas, Asuntos de Educación Política, Asuntos Municipales y Comunales, Secretaría de Propaganda e Información, Asuntos Electorales, el director de fi-

nanzas, el presidente del Movimiento de la Juventud y la presidenta del Movimiento de Mujeres. Todos los secretarios son propuestos por el secretario general y aprobados por el Directorio Político Nacional, al igual que los miembros de cada Secretaría.

Los estatutos del Partido Liberación Nacional reconocen a la fracción parlamentaria como su órgano de expresión legislativa, por lo que su acción política debe ajustarse a la estrategia y tácticas del partido. Para cumplir con tal disposición se estipula que trabajen en estrecha colaboración con el Directorio Político Nacional. De hecho, tal cual ya se ha visto en los párrafos anteriores, la fracción parlamentaria está representada por dos diputados en dicha instancia.

El Tribunal de Ética y Disciplina está integrado por siete miembros electos uno a uno mediante voto secreto por la Asamblea Plenaria. Pueden investigar por iniciativa propia o por denuncia las faltas que se atribuyen a los miembros del partido, teniendo la potestad de aplicar cuatro tipos de sanciones, según la gravedad del caso. Cuando un miembro en funciones de gobierno o de representación popular traiciona la confianza de la organización votando o actuando contrariamente a la línea política del partido, se le suspenderá de la condición que tenga por un mes, como mínimo, y ocho años, como máximo.

Como se ha podido ver en los párrafos dedicados a la Fracción Parlamentaria y al Tribunal de Ética y Disciplina, los estatutos no son claros en cuanto a declarar al partido como dueño de los escaños en la Asamblea Legislativa y, por lo tanto, instituir la revocatoria de mandato como atributo de las instancias pertinentes.

Tradicionalmente el Partido Liberación Nacional ha realizado elecciones primarias<sup>55</sup> para elegir a sus candidatos a presidente y vicepresidentes de la República. No ha sido así para la selección de candidatos a la Asamblea Legislativa, aunque desde 1998 se han empezado a realizar primarias también para elegir a sus aspirantes a diputado. El procedimiento

---

<sup>55</sup> Lo que comúnmente es conocido como *primarias* en Costa Rica se le llama *Convención Nacional*.

que se utilizó durante casi toda la década de los noventa consistió en que la Asamblea Plenaria del partido diseñara las listas con gran influencia del candidato presidencial y su entorno (Alfaro Salas, 2001).

Los estatutos conciben la organización de *tendencias* que promuevan la nominación de candidatos a puestos de elección popular. Las tendencias organizadas para apoyar a un precandidato presidencial deben inscribirse ante el Tribunal de Elecciones Internas del Partido. Para cumplir con la inscripción la tendencia debe demostrar que les apoyan un porcentaje significativo de miembros en todos los cantones del país<sup>56</sup>; debe presentar un programa de acción política basado en el programa del partido; debe aportar la lista de miembros de mesa de su tendencia y está obligado ineludiblemente a contribuir con los gastos que conlleva el proceso de primarias. El cuadro 2.2 muestra el control de las zonas de incertidumbre en el Partido Liberación Nacional hasta 1998.

CUADRO 2.2  
CONTROL DE LAS ZONAS DE INCERTIDUMBRE EN EL  
PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL 1990-1998  
(financiamiento y acceso a las candidaturas)

ZONAS DE INCERTIDUMBRE	CARACTERÍSTICAS DEL PARTIDO
Financiamiento	No
Acceso a las candidaturas	Sí

Fuente: Elaboración propia.

El financiamiento de las campañas electorales a presidente descansa en gran medida en el financiamiento público, aunque nada impide que haya financiamiento privado. Alfaro Salas (2001) habla de un efecto de arrastre entre la campaña presidencial y las municipales pero, según dice, ese efecto no llega a las elecciones a diputados. Los candidatos a diputado

<sup>56</sup> Debe ser el cinco por mil del número de votos válidos emitidos en cada cantón a favor del partido en la última elección presidencial

por el Partido Liberación Nacional deben hacer una campaña paralela costeada con fondos levantados y gestionados por ellos mismos (2001). El cuadro 2.3 muestra el control de las zonas de incertidumbre del Partido Liberación Nacional a partir de 1998.

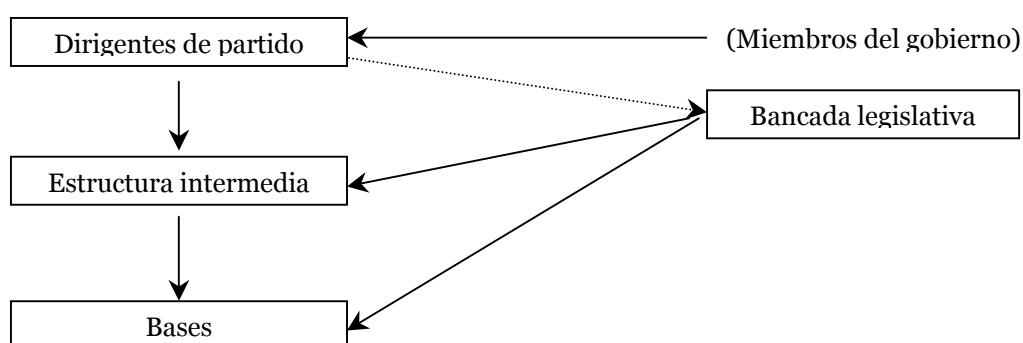
CUADRO 2.3  
CONTROL DE LAS ZONAS DE INCERTIDUMBRE EN  
EL PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL 1998-  
(financiamiento y acceso a las candidaturas)

ZONAS DE INCERTIDUMBRE	CARACTERÍSTICAS DEL PARTIDO
Financiamiento	No
Acceso a las candidaturas	No

Fuente: Elaboración propia.

La figura 1, muestra el poder del aparato dirigente del Partido Liberación Nacional sobre todas las instancias del partido hasta 1998. Los estatutos le aseguran que el control sea total, excepto en el caso de los diputados, en donde el control medio está representado por una línea discontinua. Como hemos visto, ese control incompleto se debe a que la financiación de las campañas corre por cuenta de los candidatos, es decir, no está centralizado.

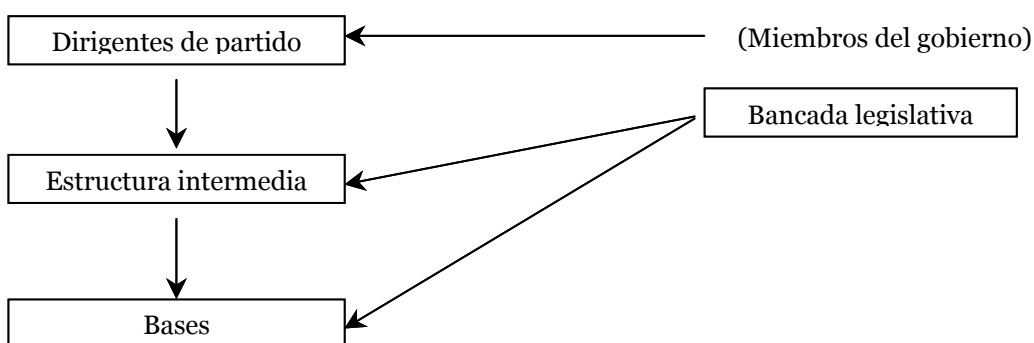
FIGURA 1  
MAPA DEL PODER ORGANIZATIVO EN EL  
PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL (1990-1998)





La ausencia de control de las zonas de incertidumbre, por parte de la coalición dominante del Partido Liberación Nacional a partir de 1998, puede ser vista claramente en la figura 2.

FIGURA 2  
MAPA EL PODER ORGANIZATIVO EN EL  
PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL (1998- )



Asimismo, Alfaro Salas (2001) identifica algunas fracciones que se agitan dentro del partido, que más bien son tendencias<sup>57</sup>. Los expresidentes de la República mantienen un saludable sistema de lealtades internas que les hace tener un gran peso interno independientemente de pertenecer por derecho propio al Directorio Político. Por su parte, dada su naturaleza, los precandidatos presidenciales también forjan un sistema de lealtades que el partido intenta institucionalizar en sus estatutos.

Al iniciar la década de los noventa la coalición dominante del Partido Liberación Nacional dejó de contar con el referente de cohesión que fue José Figueres Ferrer, sobre todo en relación con los *creyentes* del partido. Sin embargo, el partido cuenta con una buena batería de disposiciones estatutarias que le permiten, por medio del Directorio Político Nacional, mantenerse estable y suficientemente cohesionada.

<sup>57</sup> No está de más recordar que, según Sartori (2000), mientras las fracciones se acercan más a ser tendencias y no facciones no son perniciosas y no tienen por qué afectar a la cohesión del partido.

Los *creyentes* del Partido Liberación Nacional no representan un elemento de preocupación para la coalición dominante, de hecho ni siquiera existe en el partido una política tendente a formalizar su adhesión al partido y mucho menos hay intenciones de incrementar su número (Alfaro Salas, 2001). La alusión al recuerdo de *don Pepe* y la importante presencia de su hijo en la vida política del país durante la segunda mitad de la década de los noventa, como candidato presidencial del partido y posteriormente como presidente de la República, ha valido como fuente de incentivos colectivos. Aunque, ciertamente, el abandono de las políticas de corte socialdemócrata hace que la repartición de estos incentivos sea cada vez más difícil, por lo que la fuerza electoral del partido ha sido socavada notablemente.

El control que durante casi toda la década de los noventa ha tenido la coalición dominante sobre las dos zonas de incertidumbre aquí estudiadas es medio con tendencia a ser más débil a partir de 1998. Es así toda vez que el financiamiento de las candidaturas a diputado no está centralizado, es decir, no está controlado por la coalición dominante. Al menos el acceso a las candidaturas sí era controlado por la coalición dominante, aunque dejará de ser así, lo cual ampliará más la autonomía de los diputados electos con relación al partido. La figura 2 ilustra cómo es el mapa del poder en el Partido Liberación Nacional desde 1998. Ahí se ve claramente que al empezar a realizarse primarias para la elección de candidatos a diputado la dirigencia del partido perdió totalmente el escaso control que, mediante permitir o no el acceso a las candidaturas, antes tenían sobre los legisladores.

### 1. 3. Clasificación del Partido Liberación Nacional.

Un marco teórico debe ser apto para ser aplicado a distintos contextos sin pretender que todos los casos se ajusten a éste exactamente. No obstante, el carácter excepcional de la democracia costarricense en la política latinoamericana hace que la clasificación del Partido Liberación Nacional sea un poco difícil o, al menos, obligue a matizar aseveraciones que

en otros casos serían contundentes. Cuando los países latinoamericanos estaban transitando a la democracia, al ir desapareciendo los regímenes autoritarios, ya Costa Rica hacía casi treinta años que había instaurado su poliarquía. De ahí que la combinación de *cleavages* estructurales y *cleavages* funcionales de los cuales, según Ramos Jiménez (1995), surgen los partidos políticos latinoamericanos es en su aplicación al Partido Liberación Nacional menos precisa de lo que podría ser en otros casos.

El Partido Liberación Nacional costarricense surgió cronológicamente en medio de la inflexión nacional popular y, por lo tanto, exhibió en su etapa más temprana varias de las características de los partidos nacidos del *cleavage* estructural *oligarquía-masa*, siendo la masa las emergentes capas medias urbanas y rurales de la sociedad costarricense, además del campesinado. Empero, la contradicción *tradición-modernidad* no se expresó estructuralmente en el *cleavage imperialismo-nación*. Más que todo, el Partido Liberación Nacional fue un partido de corte nacionalista, ya que por su patente anticomunismo privilegió la noción de *unidad nacional* sobre la de *pueblo*. Pero como hemos visto, ese nacionalismo no se tradujo en antiimperialismo, sino que se dirigió contra la oligarquía cafetalera. Sin duda alguna, el Partido Liberación Nacional tiene dos de las características importantes de la época en que surgió: su vocación hegemónica y la presencia de un líder carismático (al menos reconocido como tal durante los inicios del partido).

La particular coyuntura de la que surgió la actual democracia costarricense logró que, independientemente de la vocación hegemónica del Partido Liberación Nacional, éste asumiera las reglas democráticas y la situación no degradara en golpes de estado y un régimen autoritario como respuesta de la desplazada oligarquía<sup>58</sup>. Por eso el Partido Liberación Nacional pasó inmediatamente a expresar el eje estructural *autoritarismo-democracia* a destiempo, poniéndose sin ambages del lado de la democra-

---

<sup>58</sup> Según Yashar (1995), la situación de *empate* en la que se encontraba Figueres Ferrer y Ulate Blanco después de la guerra civil impidió que alguno de los dos asumiera el control político absoluto. Por lo tanto, ante la ausencia de mejores opciones para uno de ellos en particular, el régimen democrático surgido de la guerra civil costarricense fue una consecuencia no intencional.

cia, siendo víctimas solamente de un fraude electoral y sin haberse enfrentado a un régimen autoritario.

De tal manera que el Partido Liberación Nacional surgió del *cleavage* estructural *oligarquía-masa*, propio de la época en que nació, y del *cleavage* funcional *autoritarismo-democracia*, propio de su particularidad histórica.

Aunque su eje estructural les impelía comportarse como un partido estratégico, en el que los objetivos más importantes estaban ubicados *sine día* en el largo plazo, funcionalmente estaban obligados a darle prioridad a la táctica, conforme a los periodos impuestos por la necesidad de ganar elecciones. De tal manera que el proyecto del Partido Liberación Nacional podría ser descrito como *táctico* pero con tintes *estratégicos*, según el marco conceptual brindado por Ramos Jiménez (1995). Al mismo tiempo, sus largas y constantes presencias en el gobierno le convertirían en un partido *oficial*, en donde la acción gubernamental se confunde con el proyecto partidista.

El Partido Liberación Nacional fue parte fundamental en el tipo de relación que hubo entre la sociedad costarricense y el Estado hasta la década de los ochenta. La organización del partido debía corresponder al rol de intermediación que éste efectuaba. De ahí que una organización que diera prioridad al *marketing* electoral debiese alternar con la movilización de los simpatizantes, sobre todo por los largos periodos que el Partido Liberación Nacional pasaba en el poder. De tal manera que el partido puede ser clasificado organizativamente como un *partido de masas*, sin descuidar una organización de *electores*.

Juntando ambos criterios, el del proyecto y el de la organización, podríamos clasificar al Partido Liberación Nacional anterior a la década de los ochenta como un *partido de masas estratégico* que se acercaba mucho a ser un partido de *electores táctico*. Asimismo, si tomamos en cuenta su constante presencia en el gobierno, principalmente durante las décadas de los setenta y los ochenta, podría ser clasificado como un *partido de masas*

*oficial*. En la clasificación como partido de masas estratégico el Partido Liberación Nacional está acompañado por el APRA de Alan García y por el Partido Justicialista de Juan Domingo Perón. Como partido de masas oficial se le puede comparar con el PRI mexicano y con la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) en El Salvador.

A partir de la década de los ochenta, tímidamente durante el liderazgo del Presidente Monge Álvarez y decididamente con Arias Sánchez, el Partido Liberación Nacional hizo un cambio importante desde el punto de vista de la estructura económica costarricense. El *cleavage* estructural *estado-mercado* irrumpió en la política costarricense y el Partido Liberación Nacional se puso del lado del mercado (Solís, 1990; Montiel Masís, 1999; Trejos, 1999), mientras que en el *cleavage* funcional siguieron expresando la democracia.

Metidos ya en la década de los ochenta y durante toda la década de los noventa, una vez fueron abandonados los preceptos doctrinales que hacían del Partido Liberación Nacional un partido estratégico, el proyecto del partido se circunscribió a los aspectos tácticos de la política poliárquica. Lo mismo ha sucedido paulatinamente con su organización, en la que prima la noción de elector sobre la de militante. Ya hemos visto que durante su primera etapa el germen táctico estaba presente, impuesto por la estable dinámica electoral costarricense. Asimismo, el paso de ser una organización de masas hace que sea menos traumático transitar hacia una organización de electores en medio de la nueva relación entre el estado y la sociedad costarricense. Por eso el Partido Liberación Nacional de los noventa puede ser clasificado como un *partido de electores táctico*<sup>59</sup>. Véase el cuadro 2.4

---

<sup>59</sup> No coincido con Ramos Jiménez (1995) en la clasificación que hace del PLN como *partido de cuadros estratégico*. En un contexto democrático, si el partido no es antisistema, éste no puede pretender imponer su proyecto político sin que las elecciones sean decisivas en el cumplimiento de ese fin. Según la clasificación del mismo Ramos, esta es la característica de una organización de *cuadros*. Por otro lado, la necesaria primacía de las elecciones y el patente abandono de la base doctrinal que caracterizaba al partido, mal pueden mantenerlo como un partido estratégico.

CUADRO 2.4  
CLASIFICACIÓN DEL PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL

PERIODO	INFLEXIÓN HISTÓRICA	<i>CLEAVAGE</i>		CLASIFICACIÓN
		Estructural	Funcional	
1953-1982	Revolución nacional popular	Oligarquía-masa	Autoritarismo-democracia	Masas estratégico, casi de electores táctico
1982-1999	Revolución democrática	Estado-mercado	Autoritarismo-democracia	Electores táctico

Fuente: Elaboración propia.

## **2. Partido Unidad Social Cristiana.**

### 2.1. Modelo originario del Partido Unidad Social Cristiana.

Si bien es cierto que el Partido Unidad Social Cristiana fue fundado en 1983 y que su antecedente más directo e inmediato es la Coalición Unidad que participó en las elecciones de 1978 y 1982, es absolutamente necesario remontarse a la década del cuarenta para entender cómo surgen las identidades políticas y las lealtades que disfruta el Partido Unidad Social Cristiana y su posición en el sistema de partidos costarricense.

Las fuerzas antiliberationistas han recorrido un largo y sinuoso camino antes de poder enfrentar al todopoderoso Partido Liberación Nacional cohesionadas y en igualdad de condiciones. El Partido Unidad Social Cristiana parece ser la culminación de esa senda. Por eso analizaremos la relación que hay entre la década del cuarenta y el Partido Unidad Social Cristiana; revisaremos muy sucintamente la historia de las fuerzas conservadoras durante el periodo 1953-1978 y veremos más detenidamente los rasgos del partido desde sus antecedentes directos e inmediatos. Con todo esto podremos caracterizar su modelo originario y tendremos parte de los insumos necesarios para clasificarlo.

Las elecciones de 1940 fueron ganadas por el Partido Republicano Nacional, quien había postulado a la presidencia de la República a su principal figura y líder del partido: el doctor Rafael Ángel Calderón Guardia. Calderón Guardia era miembro de una prominente familia cafetalera y representaba el continuado control y unidad política de la elite agroexportadora (Yashar, 1995). Según los hermanos Salazar Mora (1991), las elecciones de 1940 fueron ganadas por el Partido Republicano Nacional con el apoyo de los grupos oligárquicos y los sectores populares, gracias al estilo *populista* de Calderón Guardia.

En medio de la política internacional de alineaciones provocada por la segunda guerra mundial, Calderón Guardia declaró la guerra a Alemania y, por presiones estadounidenses, expropió las propiedades de ciudadanos alemanes e italianos en Costa Rica. La oligarquía costarricense interpretó estas acciones como un atentado contra sus intereses, sin pensar en que la alineación con Estados Unidos les beneficiaría, por lo que retiraron su apoyo político al presidente Calderón Guardia.

Con el propósito de hacerse de una plataforma política que le permitiera continuar gobernando, Calderón Guardia se alió con el vigoroso Partido Comunista y la Iglesia Católica. A partir de allí, ambos aliados marcaron la gestión presidencial de Calderón Guardia, quien ejecutó políticas reformistas que iban desde la creación de la Caja Costarricense de Seguro Social, la promulgación de un moderno Código de Trabajo y la creación de la Universidad de Costa Rica hasta la inclusión de un capítulo constitucional sobre garantías sociales. Sin embargo, hay que aclarar que la política reformista se limitó a los aspectos sociales, ya que en materia económica se continuó aplicando el modelo liberal (Salazar Mora y Salazar Mora, 1991). Calderón Guardia ganó adeptos entre los sectores populares de San José y las plantaciones bananeras, los dos lugares en donde el Partido Comunista era especialmente fuerte (Yashar, 1995). Asimismo, el sustento brindado por la Iglesia Católica, personificado en el apoyo personal del arzobispo, le granjeó la lealtad política de gran parte de su feligresía.

Las elecciones de 1944 enfrentaron al Partido Republicano Nacional

de Calderón Guardia en formal alianza con el Partido Comunista, con su candidato Teodoro Picado Michalski, y a la facción conservadora anticalderonista atrincherada en el Partido Acción Demócrata, que candidatizó al expresidente León Cortés Castro. Ya sabemos que esas elecciones fueron fraudulentas y el Partido Republicano Nacional se mantuvo en el poder. Picado Michalski continuó la política social y reformista de Calderón Guardia.

Calderón Guardia volvió a ser candidato por el Partido Republicano Nacional en las elecciones de 1948 apoyado por la misma estrambótica alianza con la que gobernó él y Picado Michalski. Como ya vimos en la parte dedicada al Partido Liberación Nacional, esta vez se enfrentaron a una coalición igualmente extravagante, conformada por el PSD (socialdemócrata) y el recién formado y conservador Partido Unión Nacional, quienes postularon a Otilio Ulate Blanco. Estas elecciones también fueron fraudulentas pero Calderón Guardia no pudo mantenerse en el poder, debido a la insurrección armada liderada por José Figueres Ferrer.

Rafael Calderón Guardia fue obligado a dimitir y fue exiliado, aunque siguió siendo la figura principal del Partido Republicano Nacional hasta su muerte. Intentó dos veces retomar violentamente el poder, una poco después de su dimisión y la segunda fue en 1955, siete años después, desde Nicaragua y apoyado por Somoza. No tuvo éxito.

Las diferencias entre el Partido Unión Nacional (PUN) y el Partido Republicano Nacional (PRN) no estribaban en distintas concepciones económicas, sino en la relación que una facción de la elite mantenía con los comunistas, la cual consideraban peligrosa para sus intereses. Una vez el PUN y el PRN se distanciaron del Partido Social Demócrata y de los comunistas respectivamente, se realinearon contra el nuevo contrincante: el Partido Liberación Nacional. Aún así fueron incapaces de cuajar una organización partidista que expresara permanentemente los intereses políticos de la elite conservadora agroexportadora y enfrentara efectivamente al socialdemócrata Partido Liberación Nacional.



Desde 1953 hasta 1982 las fuerzas conservadoras lograron ganar tres elecciones presidenciales (1958, 1966 y 1978) y dos legislativas (en 1958, sumando los 21 escaños obtenidos por el Partido Unión Nacional y el Partido Republicano Nacional, y en 1978). Durante todo este periodo la oposición al Partido Liberación Nacional permaneció dividida. En las elecciones de 1962 el Partido Republicano Nacional presentó como candidato presidencial al expresidente Calderón Guardia, que había regresado de su exilio en México. Por su parte, el Partido Unión Nacional candidatizó al expresidente Ulate Blanco. Entre ambos sumaron el 48.8 % de los votos, lo cual no superaba el 50.3 % obtenido por el Partido Liberación Nacional, pero sí da margen a especular que si ambos partidos no hubieran dedicado tiempo a descalificarse mutuamente lo habrían podido derrotar.

El primer intento de unificación llegó para las elecciones de 1966. El Partido Unión Nacional y el Partido Republicano Nacional se aliaron formalmente para conformar el Partido Unificación Nacional. La nueva propuesta electoral tenía intenciones de permanecer como alternativa al Partido Liberación Nacional, por lo que decidieron prescindir de las figuras de los expresidentes Ulate y Calderón. Postularon al bisoño político José Trejos Fernández, quien se enfrentó electoralmente a Daniel Oduber y centró su campaña en el presunto comunismo del candidato liberacionista. El nuevo partido ganó las elecciones presidenciales, mas no pudo repetir ese éxito en las legislativas.

La gestión gubernamental del Partido Unión Nacional, encabezado por Trejos Fernández, intentó contrarrestar el intervencionismo estatal aupado por el Partido Liberación Nacional (Salazar Mora y Salazar Mora, 1991). Esta tarea no resultó fácil ya que los liberacionistas tenían mayoría en la Asamblea Legislativa.

El Partido Unión Nacional siguió encabezando la oposición al Partido Liberación Nacional durante las elecciones de 1970 y 1974. Las perdió ambas debido a las escisiones que sufrió y al auge del modelo de estado fomentado por el Partido Liberación Nacional. Una de esas escisiones fue

la promovida por el hijo de Rafael Calderón Guardia, quien había muerto en junio de 1970. Miguel Ángel Calderón Fournier fundó el Partido Calderonista con la indudable intención de heredar su caudal político.

A finales de la década de los setenta las fuerzas conservadoras nuevamente lograron unirse. Los partidos Renovación Democrática, liderado por el otrora prominente miembro del Partido Liberación Nacional Rodrigo Carazo Odio, y el Partido Calderonista lograron una alianza en la que también participaron extraoficialmente el Partido Unión Popular y el Partido Demócrata Cristiano. La alianza se llamó Coalición Unidad

Después de ocho años de dominio gubernamental del Partido Liberación Nacional, la oposición ganó las elecciones postulando a Carazo Odio. La economía entró en crisis y el gobierno de Carazo no cumplió con las expectativas que de él se tenían, por lo que en 1982, con Miguel Ángel Calderón Fournier como candidato presidencial, la Coalición Unidad perdió las elecciones. Pero la derrota no fue por muchos votos, lo que les animó a perfeccionar el proyecto de unidad entre todas las fuerzas anti PLN.

En 1983 el Partido Republicano Calderonista, el Partido Renovación Democrática, el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Unión Popular se unieron y conformaron el Partido Unidad Social Cristiana<sup>60</sup>. La nueva coyuntura económica –de crisis económica y desmantelamiento del estado de bienestar- abría mejores posibilidades a los tradicionalmente liberales conservadores. La dinámica socialdemócrata les asfixiaba, ahora sí podrían ser capaces de aplicar medidas económicas más acordes a los tiempos que corrían. La creación del Partido Unidad Social Cristiana fue aupada por los partidos demócrata cristianos de la región, principalmente de los democristianos venezolanos, así que asumieron la doctrina social de la Iglesia como base programática.

En 1986 el Partido Unidad Social Cristiana participó en sus prime-

---

<sup>60</sup> La legislación electoral costarricense estipula que para fusionarse los partidos involucrados deben asumir el nombre de uno de ellos. Por eso el Partido Unión Popular cambió su nombre previamente para adoptar el que de ese momento en adelante todos usarían: Partido Unidad Social Cristiana.

ras elecciones. Esta vez volvieron a postular a presidente de la República a Miguel Ángel Calderón Fournier, quien había sido el principal artífice del Partido Unidad Social Cristiana y se había constituido en su líder indiscutible. Perdieron las elecciones presidenciales tras obtener un 44.6 % de los votos, frente al 51 % obtenido por el Partido Liberación Nacional. Tampoco fueron capaces de ganar las elecciones legislativas, ya que obtuvieron 25 de los 57 escaños posibles.

La insistencia del Partido Unidad Social Cristiana en fomentar un estado subsidiario, en lugar del modelo de estado empresario promovido por el Partido Liberación Nacional, logró sus mayores réditos electorales entre los sectores populares urbanos y las provincias periféricas, principalmente las dedicadas a actividades bananeras (Alfaro Salas, 2001; Booth, 1989; Salazar Mora y Salazar Mora, 1991; Urcuyo, 1998; Yashar, 1995). Este apoyo es una reproducción de las lealtades electorales forjadas por Rafael Calderón Guardia en la década del cuarenta.

Calderón Fournier, un hombre joven que a sus 39 años ya había sido director de la Caja de Seguro Social de Costa Rica, ministro de Relaciones Exteriores y había sufrido dos derrotas electorales, había decidido no presentarse a las primarias de su partido previas a las elecciones de 1990. En ese momento se había limitado a apoyar al candidato de su preferencia, Miguel Ángel Rodríguez Echeverría. Los desacuerdos entre Rodríguez Echeverría y Calderón Fournier en la confección de las listas para la elección de diputados provocaron que el segundo presentara su candidatura a las primarias del partido, arrasando a su oponente y antiguo delfín (Alfaro Salas, 2001).

El Partido Unidad Social Cristiana ganó en 1990 sus primeras elecciones generales. Lo hicieron obteniendo el 46.9 % de los votos en la elección presidencial y 29 de los 57 escaños de la Asamblea Legislativa. Este éxito electoral, conseguido mediante una campaña electoral excelentemente organizada y un discurso claro y contundente, consolidó al PUSC como partido y, tras 16 años de dominio del Partido Liberación Nacional casi in-

interrumpido, como opción electoral (Salazar Mora y Salazar Mora, 1991).

Por sus pocos años de existencia es difícil evaluar con propiedad la institucionalización del Partido Unidad Social Cristiana. Sin embargo, lo haremos de acuerdo con el modelo de Panebianco (1990), haciendo la salvedad de que la conclusión de tal evaluación es meramente conjetural.

Quizás el más incierto de los aspectos es la presencia de un líder carismático. Alfaro Salas (2001) no duda en distinguir a Miguel Ángel Calderón Fournier como tal en su caracterización del modelo originario del Partido Unidad Social Cristiana. Es razonable tener ciertas dudas al respecto. No es menester de esta evaluación saber si el carisma se hereda, pero sí es evidente que Calderón Fournier conscientemente ha hecho lo posible por heredar el caudal político de su padre, quien también es considerado por algunos un líder carismático. Asimismo, Panebianco nos advierte que en los inicios de un partido es normal que haya perfiles carismáticos que encaucen el difícil proceso de organización, por lo que hay que ser cuidadoso al considerar *a priori* tales liderazgos como carismáticos en toda regla. Por ahora, sólo podemos asegurar que el liderazgo de Calderón Fournier es carismático en el contexto de la conformación y consolidación del partido. Los sistemas de gobierno presidenciales son el ambiente propicio para adjudicar fácilmente a los candidatos presidenciales y los presidentes el epíteto de líderes carismáticos. Costa Rica no escapa de ese fenómeno. Es posible que Calderón Fournier haya concebido al Partido Unidad Social Cristiana como el vehículo permanente de sus aspiraciones políticas y que no pocos quisieran que así fuera, pero el diseño institucional costarricense se lo impide<sup>61</sup> y debilita sus posibilidades de ser eventualmente un líder carismático en toda regla.

La Internacional Demócrata Cristiana puede ser considerada como la organización externa en la que se apoyó el Partido Unidad Social Cristiana. Alfaro Salas (2001) califica las gestiones democristianas de *factor clave* en la formación del partido y menciona directamente a venezolano

---

<sup>61</sup> Desde el año 1969, el artículo 132 de la Constitución Política de la República de Costa Rica prohíbe la reelección de cualquier Presidente que haya ejercido la presidencia durante cualquier lapso.

Arístides Calvani como guía intelectual del proceso de negociación y de búsqueda de coherencia ideológica.

El Partido Unidad Social Cristiana se organizó mediante un proceso de penetración territorial. Hay que recordar que este criterio se refiere a la orientación geográfica del proceso y no si se trataba de la unión de dos o más fuerzas. Como los cuatro partidos eran de implantación central, es decir, su dirigencia estaba ubicada en San José, el partido fue organizado desde el centro hacia la periferia.

Sobre el cuarto factor se puede decir que no hay ni el más mínimo atisbo en la corta historia del Partido Unidad Social Cristiana de que haya presencia de alguna organización nacional externa al partido de la cual emane la legitimidad de los dirigentes.

Como se puede ver, las dudas sobre la institucionalización del Partido Unidad Social Cristiana surgen solamente de la incertidumbre sobre cómo evolucionará el liderazgo de Calderón Fournier. Este factor modificaría todo el modelo originario del partido y, por lo tanto, el grado y naturaleza de su institucionalización. Por ahora el partido puede ser caracterizado como dueño de una *institucionalización fuerte*, pero si Calderón Guardia emerge como un verdadero líder carismático la institucionalización del Partido Unidad Social Cristiana sería inexistente y fuerte. El cuadro 2.5 presenta el resumen de esta evaluación.

CUADRO 2.5  
MODELO ORIGINARIO DEL PARTIDO UNIDAD SOCIAL CRISTIANA

FACTORES DEL MODELO	CARACTERÍSTICAS DEL PARTIDO
Sentido del proceso organizativo	Por penetración territorial
Presencia de organización externa nacional	No
Presencia de organización externa internacional	Sí
Presencia de liderazgo carismático	Diagnóstico incierto
<b>INSTITUCIONALIZACIÓN</b>	<b>Fuerte</b>

Fuente: Elaboración propia.

## 2.2. Control de las zonas de incertidumbre (acceso a las candidaturas y control de la financiación) en el Partido Unidad Social Cristiana.

La estructura organizativa del Partido Unidad Social Cristiana refleja la necesidad de brindar cuotas de poder a los miembros de una coalición dominante cuyos integrantes tienen distintas procedencias políticas. Como peculiar ejemplo podemos mencionar la participación estatutaria de las consortes de los expresidentes en el Directorio Político Nacional en su condición de exprimeras damas. Más que una estructura grande o compleja, se trata de órganos de gran magnitud cuya interrelación no siempre es muy clara y que en algún caso son de manifiesta inutilidad. Como veremos más adelante, en la estructura organizativa del Partido Unidad Social Cristiana hay un lugar para todos.

Según los estatutos, el Partido Unidad Social Cristiana posee tres tipos de organismos: los de representación legal; los de dirección política superior y los de acción política. Los organismos de representación legal son los que obligatoriamente debe tener el partido con el fin de asegurar la representatividad de los dirigentes ante las bases y la utilización de métodos democráticos para tomar decisiones internas. Podríamos decir que conforman la columna vertebral del partido. Los organismos de dirección política superior se encargan de dar lineamientos generales de carácter ideológico, político y programático. Tal como su nombre lo indica, los organismos de acción política son los encargados del acontecer político cotidiano del partido y de su accionar táctico en materia electoral.

El Congreso Nacional es un órgano de dirección política superior y es el responsable de establecer los principios doctrinarios. Prácticamente todos los estamentos del partido y miembros con alguna prominencia participan por derecho propio allí: los miembros de la Asamblea Nacional; los miembros del Directorio Político Nacional; la Fracción Parlamentaria.; los miembros de las Fracciones Municipales; los Comités Ejecutivos de las Asambleas Provinciales; los Comités Ejecutivos de las Asambleas Cantonales; los Comités Ejecutivos de las Asambleas Distritales; cinco delegados por cada cantón designados por la correspondiente Asamblea Cantonal; los Comités Ejecuti-

vos y cuatro representantes adicionales de cada uno de los Organismos Funcionales; los titulares y cuatro representantes adicionales de cada una de las Secretarías Nacionales; los presidentes ejecutivos, gerentes o directores de Instituciones Autónomas que sean militantes del partido y que no tengan prohibición para participar en esta actividad; los expresidentes y ex vicepresidentes de la República que sean militantes del partido; los militantes del partido que sean exministros o exviceministros de Gobierno, expresidentes ejecutivos, ex gerentes o ex directores de Instituciones Autónomas; los ex diputados que sean militantes del partido; los expresidentes, los ex secretarios generales y los ex tesoreros del partido.

El Directorio Político Nacional es un organismo superior encargado de dictar los lineamientos generales de acción política del partido. Sus sesiones son trimestrales y está compuesto por: el Comité Ejecutivo Nacional; el fiscal general; los expresidentes y los ex vicepresidentes; las ex primeras damas; el jefe y subjefe de la fracción legislativa; los ex candidatos a la presidencia; los expresidentes del partido; un representante por cada Frente Nacional; los secretarios nacionales; los ex candidatos a presidente de la República en las primarias; los presidentes de los Comités Ejecutivos Provinciales y 20 miembros del partido. Según Alfaro Salas (2001), este órgano ha llegado a contar hasta con setenta y ocho miembros, más que la Asamblea Nacional, lo cual le hace prácticamente inútil.

La Asamblea Nacional es un órgano de representación legal y es la máxima instancia deliberativa del partido. Es escogida mediante el sistema de asambleas, en el cual se van eligiendo representantes desde el nivel distrital, pasando por el cantonal, hasta llegar al provincial que es quien envía a los delegados a la Asamblea. La Asamblea Nacional tiene como principales funciones el nombramiento del Comité Ejecutivo Nacional, la designación o ratificación de candidatos a la presidencia y vicepresidencias y la designación de candidatos a diputados. Se reúnen ordinariamente cada seis meses.

El Comité Ejecutivo Nacional es otro órgano de representación legal. Está conformado por un presidente, siete vicepresidentes, un tesorero,

un secretario general, dos vocales, un fiscal general, el jefe y el subjefe de la fracción legislativa y el candidato presidencial cuando lo haya. El Comité está encargado de ejecutar de manera general los lineamientos dados por la Asamblea Nacional.

El Consejo Político Nacional es un órgano de acción política y es, en este aspecto, el de máxima autoridad. Allí, el Comité Ejecutivo Nacional, el jefe de la Fracción Legislativa, los candidatos presidenciales, los expresidentes de la República, cuatro militantes designados por el Comité Ejecutivo y tres militantes designados por la Asamblea Nacional están encargados de organizar, orientar, dirigir y ejecutar la acción política del partido según los lineamientos de sus organismos superiores.

El Secretariado Nacional y los Organismos Funcionales son responsabilidad del secretario general. Las Secretarías se nombran según las necesidades coyunturales, siendo la única permanente la de la Mujer. Los Organismos Funcionales son nueve: Mujeres, Jóvenes Socialcristianos, Trabajadores, Empresarios, Educadores, Profesionales, Cooperativistas, Indígenas y Agricultores. Cada uno está encargado de la acción política en los sectores que le corresponden.

La Fracción Parlamentaria no está reconocida en los estatutos como estamento de alguno de los tres tipos de órganos del partido, pero sí se le reconoce como representante del partido en la Asamblea Legislativa. Asimismo, se dice que como miembro del partido está sujeta a las decisiones de la Asamblea Nacional. Los diputados, como miembros del partido, pueden ser amonestados si contravienen la línea política del partido. Explícitamente se dice que a cualquier militante se le puede expulsar del partido o revocarle el cargo que ostente *dentro* del partido. Sin embargo, ninguna de estas sanciones incluye la revocatoria de mandato.

Los candidatos a diputados por el Partido Unidad Social Cristiana suelen ser elegidos por la Asamblea General y son ratificados por la Asamblea Nacional. En 1998 se fracasó en la convocatoria a primarias ya que de los 57 candidatos sólo 29 eran elegibles y de esa última cantidad sólo 6 fue-



ron efectivamente votados popularmente<sup>62</sup>. Según Alfaro Salas (2001), los candidatos presidenciales han influido mucho en el diseño de las listas electorales.

Ya sabemos que las campañas presidenciales en Costa Rica son costeadas principalmente mediante fondos estatales administrados por la tesorería del partido y que tienen un importante efecto de arrastre sobre las campañas cantonales y municipales. Los candidatos a diputados deben financiar sus propias campañas electorales y, si es el caso, deben hacer lo mismo para las consultas populares internas. El cuadro 2.6 presenta el control de las zonas de incertidumbre en el Partido Unidad Social Cristiana.

CUADRO 2.6  
CONTROL DE LAS ZONAS DE INCERTIDUMBRE  
EN EL PARTIDO UNIDAD SOCIAL CRISTIANA  
(financiamiento y acceso a las candidaturas)

ZONAS DE INCERTIDUMBRE	CARACTERÍSTICAS DEL PARTIDO
Financiamiento	No
Acceso a las candidaturas	Sí

Fuente: Elaboración propia.

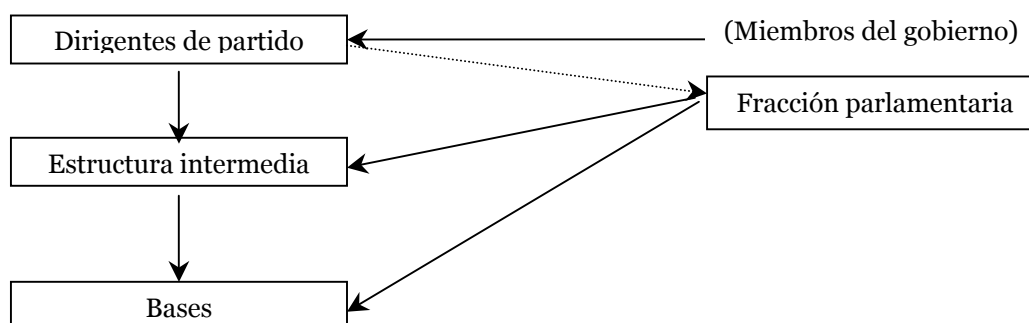
En cuanto a la relación con su Fracción Legislativa, la coalición dominante del Partido Unidad Social Cristiana tiene un control medio de las zonas de incertidumbre aquí estudiadas. Como hemos podido ver, el método de primarias prácticamente no ha sido aplicado a las candidaturas a diputados y el financiamiento de las candidaturas no está centralizado, siendo cada candidato recaudador y gestor de sus propios fondos de campaña.

<sup>62</sup> El reglamento utilizado en aquella elección establecía que para ser efectivamente elegido había que obtener al menos el 40 % de los votos totales de la consulta.

Durante la década de los noventa la coalición dominante del partido no ha sufrido grandes embates de grupos externos a ella para acceder al poder interno. Según Alfaro Salas (2001), no parece haber fracciones importantes que vayan más allá del sistema de lealtades generado por Miguel Calderón Fournier principalmente, el presidente de la República Miguel Ángel Rodríguez y los eventuales precandidatos presidenciales.

Las bases del partido están supeditadas a los mecanismos institucionales que garantizan la continuidad de esa coalición dominante, ayudada en gran medida por el presunto liderazgo carismático de Calderón Fournier. Desde ese punto de vista, los incentivos colectivos necesarios para mantener a los *creyentes* como parte dócil de la coalición dominante están servidos. La figura 3 ilustra la influencia que tiene cada nivel estamental en el Partido Unidad Social Cristiana.

FIGURA 3  
MAPA DEL PODER ORGANIZATIVO EN EL  
PARTIDO UNIDAD SOCIAL CRISTIANA (1990-1999)



### 2.3. Clasificación del Partido Unión Social Cristiana.

El Partido Unidad Social Cristiana es evidentemente parte del régimen democrático que impera en Costa Rica desde mediados del siglo veinte. Nació cuando el estado costarricense estaba siendo remodelado para pasar de intervenir en la economía a ser un mero regulador. En otras palabras, se estaba imponiendo la economía de mercado y el Partido Unidad

Social Cristiana, dentro del cleavage *estado-mercado*, tal cual lo establecen en la Carta Social Cristiana, optó por el mercado. El gobierno de Calderón Fournier continuó aplicando los programas de ajuste estructural cuyo fin era liberalizar la economía. Parte de este esfuerzo se centró en romper los monopolios estatales de las telecomunicaciones y la electricidad, por ejemplo (Alfaro Salas, 2001; Montiel Masís, 1999; Trejos, 1999).

La advertencia que hace Ramos Jiménez (1995) sobre el desplazamiento que durante la década de los noventa va desde la contradicción *estado-mercado* hacia la de *tradicón-modernidad* podría ser aplicada al caso del Partido Unidad Social Cristiana. Ajustándonos al marco teórico y tras el recorrido para caracterizar el modelo originario del partido, es patente que el Partido Unidad Social Cristiana ha aprovechado el descontento de las capas medias costarricenses y los sectores marginados con el fin de, presumiblemente, reeditar el orden oligárquico tradicional. En ese sentido y siguiendo el texto de Ramos Jiménez, el PRD mexicano sería su pariente, lo cual nos hace pensar que la aseveración aquí esbozada no está muy mal encaminada.

La naturaleza del proyecto y la organización del Partido Unidad Social Cristiana ha estado determinada durante toda su corta historia por la dinámica electoral. Ciertamente, ese ha sido el talón de Aquiles de las fuerzas conservadoras que representan, por lo que es lógico que el partido le dé gran prioridad a ganar elecciones. Siendo así, el proyecto del Partido Unidad Social Cristiana es táctico, confundiendo los objetivos del gobierno y el partido cuando han ganado elecciones. Por su parte, la organización del partido está concebida como de electores, pero la ausencia de elecciones primarias y la imposibilidad manifiesta de organizar unas, aunque lo intenten, lleva a clasificarlos organizativamente como un partido de notables. Esa clasificación organizativa se acopla perfectamente con la naturaleza conservadora del partido.

Según la clasificación de Ramos Jiménez (1995), los partidos conservadores y liberales de épocas recientes serían *partidos de notables pragmáticos*. El Partido Unidad Social Cristiana podría entrar en esa clasi-

ficación. Pero su proyecto no parece ser tan inmediato como sugiere Ramos Jiménez que sucede en los partidos pragmáticos. Es así toda vez que, al ser uno de los dos principales partidos del país, no necesita entrar en negociaciones con criterio puramente coyuntural. Se puede dar el lujo de esperar un poco, por eso la organización del Partido Unidad Social Cristiana está sujeta a los medianos plazos electorales. Más bien sería un *partido de notables táctico*, aunque este tipo de partido no haya sido vislumbrado por Ramos Jiménez. El cuadro 2.7 muestra la combinación de inflexiones históricas, *cleavages* y clasificación del Partido Unidad Social Cristiana.

CUADRO 2.7  
CLASIFICACIÓN DEL PARTIDO UNIDAD SOCIAL CRISTIANA

PERIODO	INFLEXIÓN HISTÓRICA	CLEAVAGE		CLASIFICACIÓN
		Estructural	Funcional	
1983-1990	Revolución democrática	Estado-mercado	Autoritarismo-democracia	Notables táctico
1990-1999	Revolución democrática	Tradición-modernidad	Autoritarismo-democracia	Notables táctico

Fuente: Elaboración propia.

### 3. Frente Republicano Guatemalteco.

#### 3.1. Modelo originario del Frente Republicano Guatemalteco.

Es cierto que el personalismo es una de las características recurrentes de la historia política latinoamericana y que, en gran medida, este es reforzado por la preferencia en la región por los sistemas de gobierno presidenciales. Pero, más allá de esta realidad, el personalismo exhibido por el Frente Republicano Guatemalteco merece ser distinguido como uno de los casos más burdos de la región y, sin duda alguna, el más grosero de todos

los aquí estudiados.

El análisis del modelo originario del Frente Republicano Guatemalteco es poco más que un recorrido por las tardías andanzas políticas electorales de José Efraín Ríos Montt. Dicho esto y antes de ver los detalles, queda claro que estamos frente a lo que aquí entendemos como un partido carismático. No tanto por el carisma del líder propiamente dicho, sino por ser el partido un mero vehículo de las pretensiones políticas de un individuo.

José Efraín Ríos Montt es un militar formado en la Academia Militar de Guatemala y en Fort Gulick, academia militar estadounidense anteriormente ubicada en lo que era la Zona del Canal de Panamá. En 1973, ya con el grado de general, gozaba de prestigio, por lo que la Democracia Cristiana Guatemalteca le propuso ser el candidato presidencial del Frente Nacional de Oposición<sup>63</sup>. La Democracia Cristiana Guatemalteca estaba convencida de que la única manera de ganarle a un candidato militar y oficialista era presentando otro candidato militar con mayor prestigio (ASIES, 2003).

El centroizquierdista Frente Nacional de Oposición fue víctima de un fraude electoral en las elecciones de 1974 (Ajenjo Fresno y García Díez, 2001; ASIES, 1986, 2003; CIDOB, 2002). Ríos Montt no estuvo interesado en encabezar las protestas y se conformó con su nombramiento como agregado militar en la Embajada de Guatemala en España. Fue en Madrid donde abandonó la fe católica y se convirtió al evangelismo. Cuando regresó a Guatemala en 1978 se hizo miembro de la Iglesia del Verbo<sup>64</sup>, asumiendo un rol de liderazgo en su seno y dedicándose a la prédica religiosa.

Tras el golpe de Estado de 1982, ejecutado por un grupo de oficiales

---

<sup>63</sup> Ríos Montt se granjeó la fama de militar profesional y honrado cuando ocupó las posiciones de director de la Escuela Politécnica, de jefe del Estado Mayor del Ejército y de representante de Guatemala ante la Junta Interamericana de Defensa, con sede en Washington. Este último cargo era el que ejercía cuando recibió la propuesta de la Democracia Cristiana Guatemalteca.

<sup>64</sup> Según CIDOB (2002), la Iglesia del Verbo es una sucursal de la iglesia evangélica-pentecostal Gospel Outreach con sede en California. Esta iglesia se instaló en el país aprovechando el devastador terremoto de 1976. CIDOB asegura que la doctrina milenarista de la Iglesia del Verbo *obsesionaba* a Ríos Montt.

jóvenes, se le propuso a Ríos Montt formar parte de la Junta Militar que gobernaría el país. Éste aceptó tras considerar que se trataba de un designio divino y sentirse un *elegido* (Ajenjo Fresno y García Díez, 2001; CIDOB, 2002). Ríos Montt quedó presidiendo la Junta y, tras la renuncia de los otros dos miembros, terminó auto nombrándose jefe de gobierno. Sus ministros y colaboradores más cercanos fueron miembros de su iglesia, además se hizo rodear de los militares que habían tomado parte en el golpe (2001).

Al principio el golpe de estado y la jefatura de Ríos Montt fueron bien recibidos por la ciudadanía guatemalteca (CIDOB, 2002). El nuevo gobernante echó mano de su verborrea evangélica al anunciar que combatiría a “los cuatro jinetes del moderno Apocalipsis: el hambre, la ignorancia, la miseria y la subversión”. Para cumplir con tal propósito derogó la Constitución, disolvió el órgano legislativo, declaró el estado de sitio y guardó para sí mismo la potestad de designar al presidente de la Corte Suprema de Justicia y a los magistrados de los tribunales especiales de justicia, además de atribuirse las funciones ejecutivas y legislativas del Estado.

Para darle legitimidad al gobierno se planteó un proceso de transición hacia la democracia que, paradójicamente, correría a la par del incremento de la represión política que demandaban los esfuerzos contrainsurgentes (Ajenjo Fresno y García Díez, 2001; Alcántara Sáez, 1999).

Luego se inició la implementación del Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (PNSD) cuyo fin era apuntalar el desarrollo socioeconómico del país, partiendo de la necesidad de exterminar la subversión y de adoctrinar a la población en el nacionalismo. Ríos Montt y sus colaboradores creían importante integrar al estado a los campesinos e indígenas, cuyas *inmadurez* y analfabetismo les hacía especialmente susceptibles de ser víctimas del proselitismo comunista (CIDOB, 2002).

El presidente Ronald Reagan estaba muy preocupado por los movimientos revolucionarios que se paseaban por Centroamérica y que estuvieron a punto de vencer en El Salvador. Por eso reconoció al gobierno de

Ríos Montt y le envió ayuda militar en el marco de la doctrina de seguridad nacional estadounidense.

A la sombra del PNSD se creó el programa *Frijoles y fusiles*, concebido para dar alimento a las zonas rurales que contribuyeran con el ejército en la lucha contra la insurgencia izquierdista. Asimismo fueron creadas las Patrullas de Autodefensa Civil (PACS), un grupo paramilitar que reforzaría el control sobre la población campesina e indígena señalada por el gobierno como colaboradores de los movimientos subversivos. Las PACS fueron el brazo ejecutor de la política de *tierra arrasada*, una terrorífica campaña de desplazamientos, represión y masacres que tuvo como saldo unos 100,000 refugiados, 448 aldeas borradas del mapa y 300 matanzas que produjeron más de 16,000 muertos. Mayoritariamente las víctimas de este genocidio fueron miembros de la etnia indígena maya.

Gracias a esta extrema política contrainsurgente, Ríos Montt quedó marcado para siempre como enemigo de los derechos humanos y a la vez se ganó la buena reputación de ser un eficaz combatiente de la inseguridad (Font Fàbregas, 1998).

La megalomanía, las incongruencias y las atrocidades cometidas por el gobierno de Ríos Montt repelieron incluso a sus sostenedores políticos. La Iglesia Católica le retiró su apoyo debido a la atolondrada crueldad utilizada en la lucha contra los guerrilleros, además de que se sentía amenazada por el rápido crecimiento que estaba teniendo la Iglesia del Verbo en Guatemala. Asimismo, el Comité de Asociaciones Comerciantes, Industriales y Financieros (CACIF), la más importante patronal del país, se opuso al incremento del IVA y a una tímida reforma agraria, por lo que terminó retirándole el apoyo al gobierno. Por si fuera poco, también perdió el beneplácito de los Estados Unidos porque estaban dando un viraje a su política exterior, ya que los gobiernos autoritarios en los países donde influían eran poco efectivos en el largo plazo a la hora de cuidar los intereses estadounidenses, por lo que pasaron a preferir a los gobiernos democráticamente elegidos.

Ya habían sido convocadas las elecciones con las que supuestamente se pretendía inaugurar el régimen democrático guatemalteco cuando, en agosto de 1983, Ríos Montt fue depuesto por un golpe de estado organizado y encabezado por su propio ministro de defensa, Óscar Mejía Víctores, presumiblemente apoyado por el gobierno estadounidense (CIDOB, 2002). Fue él, Mejía Víctores, quien encabezó el gobierno durante la transición a las formalidades democráticas.

Ríos Montt regresó a la política intentando postularse en las elecciones presidenciales de 1990. Reapareció como líder de la Agrupación Nacionalista Guatemalteca (ANG). En esa agrupación podemos encontrar el germen organizativo del Frente Republicano Guatemalteco, que se constituyó legalmente como partido político el 10 de enero de 1990. Los sondeos preelectorales señalaban a Ríos Montt como favorito para ganar las elecciones, apoyado por la coalición Plataforma No-Venta. En aquella ocasión su candidatura fue impedida por el órgano judicial amparado en el artículo 186 de la Constitución Política de Guatemala<sup>65</sup>.

La coalición no participó en las elecciones presidenciales pero sí lo hizo en las legislativas. Allí el Frente Republicano Guatemalteco obtuvo 12 de los 116 escaños en liza. Según Ajenjo Fresno y García Díez (2001), los apoyos al partido provenían de los votantes urbanos preocupados por la corrupción, el crimen y la violencia política; sectores neoliberales; sectores de ultraderecha; el ejército y, como no, de la comunidad evangélica.

La afiliación del Frente Republicano Guatemalteco ha crecido notablemente. En 1990 tenía poco más de 3,500 miembros, cifra esta que duplicaron sólo dos años después. De 1992 a 1999 el crecimiento del partido fue espectacular, llegando a tener casi 371,000 afiliados, siendo su zona de influencia más importante la zona occidental del país (Ajenjo Fresno y García Díez, 2001), en donde no sufrieron las masacres de Ríos Montt.

---

<sup>65</sup> El artículo dice en su acápite A que no podrán optar por el cargo de presidente o vicepresidente de la República “el caudillo ni los jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura de Gobierno”.



Igualmente, el rendimiento electoral del partido ha ido mejorando paulatinamente<sup>66</sup>. Aunque no hay que perder de vista los altos porcentajes de abstención de la democracia guatemalteca y la poca integración de los indígenas a la vida política y electoral del país. Lo cual pone en duda no sólo la real implantación del Frente Republicano Guatemalteco en la población, sino la de todos los partidos políticos guatemaltecos.

En 1995 la candidatura de Ríos Montt fue nuevamente rechazada debido al artículo constitucional que le fue aplicado cinco años antes. También fue objetada la candidatura de su mujer. No obstante, postularon a Alfonso Portillo, ex miembro de la Democracia Cristiana Guatemalteca y vinculado a la izquierda guatemalteca. Perdieron la elección presidencial en segunda vuelta, pero se convirtieron en el principal partido de oposición tras obtener 21 de los 80 escaños posibles. La lista nacional del Frente Republicano Guatemalteco fue encabezada por la hija del líder, Zury Ríos, y la lista por el distrito de Guatemala fue encabezada por su cónyuge, Tere Ríos.

Se pensaba que la importante presencia del Frente Republicano Guatemalteco en el Congreso debía fortalecerle, mas no fue así, ya que cinco diputados del partido pasaron a formar parte de la bancada de gobierno (Ajenjo Fresno y García Díez, 2001). Más allá de ese hecho, el cual veremos con más detalle en el capítulo dedicado a la disciplina de los partidos, el Frente Republicano Guatemalteco dedicó sus principales esfuerzos a modificar el artículo constitucional que impedía postular a la presidencia a Ríos Montt. La estrategia consistió en entorpecer los Acuerdos de Paz como chantaje para lograr sus propósitos. Finalmente la intención del Frente Republicano Guatemalteco no cuajó.

En 1999 el Frente Republicano Guatemalteco mostró nuevamente su progresivo crecimiento. Ganó las elecciones presidenciales y las legislativas obteniendo mayoría absoluta en el Congreso. José Efraín Ríos Montt sería el nuevo Presidente del Congreso y Alfonso Portillo Cabrera era el

---

<sup>66</sup> Cfr. IV. 2.2.

nuevo presidente de la República. Los avatares que provocó la bicefalia Ríos Montt-Portillo Cabrera se salen de los límites cronológicos de este estudio. Sólo cabe decir que para Portillo su relación con el líder de su partido fue realmente tormentosa.

Una vez repasada la corta pero turbulenta historia del Frente Republicano Guatemalteco es posible analizar su modelo originario, el cual se confunde con su desempeño electoral más reciente. Afirmamos en los primeros párrafos de este parágrafo que estábamos frente a un caso de liderazgo carismático, puesto que el partido no es más que el vehículo de las pretensiones políticas de un individuo.

Podría decirse que la imposibilidad de éste de lograr la candidatura presidencial de su partido debilita el carácter instrumental particular del Frente Republicano Guatemalteco. Puede ser. Asimismo, se podría decir que la irrupción de Alfonso Portillo crea, al menos, otra fuerte referencia de liderazgo interno. También puede ser. Pero la permanente insistencia del partido de postular a como dé lugar a Ríos Montt y las candidaturas de sus parientes más cercanas a los principales cargos de elección popular, confirman que la presencia de Portillo en el Frente Republicano Guatemalteco es un tardío recurso desesperado para mantener la plataforma política que algún día postulará a su genuino líder<sup>67</sup>.

El partido fue organizado por penetración territorial desde la ciudad de Guatemala y no recurrió a organizaciones externas de las que emanara la legitimidad de sus dirigentes. Aunque la presencia de la comunidad evangélica es de gran importancia en el partido, no sería correcto decir que esta organización legítima dentro de las fronteras nacionales su coalición dominante. Más bien se trata de una base electoral indirecta que se siente aludida por afinidad religiosa con el líder. Es decir, la relación no llega a ser institucional.

Como dice Panebianco (1990), los partidos en los que hay liderazgo carismático son de *institucionalización inexistente* pero se constituyen

---

<sup>67</sup> Cfr. Apéndice.

como partidos fuertes. El sostenido crecimiento del Frente Republicano Guatemalteco hasta llegar a la victoria general en las elecciones de 1999 lo confirma. Sin embargo, en el contexto político guatemalteco hay que ser precavido al calificar así a un partido. En Guatemala ningún partido es realmente fuerte porque sus sistema político está muy lejos de serlo. No hay que olvidar que éste está basado en la ausencia de integración de la gran mayoría de la población y en la marginación sistemática de las fuerzas de izquierda. En un escenario político diezmado por la corrupción y el continuo deterioro de la economía, entre otras cosas, la demagogia y el permanente recuerdo de supuestos logros pasados (Cano del Cid, 1995)<sup>68</sup>, son suficiente para competir efectivamente en los torneos electorales. Véase cuadro 2.8.

CUADRO 2.8  
MODELO ORIGINARIO DEL FRENTE REPUBLICANO GUATEMALTECO

FACTORES DEL MODELO	CARACTERÍSTICAS DEL PARTIDO
Sentido del proceso organizativo	Por penetración territorial
Presencia de organización externa nacional	No
Presencia de organización externa internacional	No
Presencia de liderazgo carismático	Sí
INSTITUCIONALIZACIÓN	Inexistente pero el partido es fuerte

Fuente: Elaboración propia.

### 3.2. Control de las zonas de incertidumbre (acceso a las candidaturas y control de la financiación) en el Frente Republicano Guatemalteco.

Cualquier formalidad estructural con la que cumpla el Frente Republicano Guatemalteco debe ser considerada a través de su modelo originario carismático. Es decir, este partido difícilmente puede contar con una

<sup>68</sup> Gran parte de la población de los centros urbanos guatemaltecos relaciona el autoritarismo y a los militares con la seguridad y sentido de orden.

organización funcional en la que convivan distintas fracciones, en la que los *creyentes* tengan algún medio de participación y comunicación con sus dirigentes y en la que existan mecanismos efectivos para canalizar los conflictos. No hay que perder de vista que el partido es un mero cascarón legal mediante el cual un individuo intenta incidir en la política local guatemalteca. La coalición dominante del partido tiene esa premisa como condición indefectible, en tanto que para los *creyentes* la exaltación e intereses de su líder carismático es el incentivo colectivo máspreciado y forma parte de la línea política del partido.

El Frente Republicano Guatemalteco cumple formalmente con las exigencias de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, por lo que se pueden identificar seis órganos de dirección y gestión del partido: la Asamblea Nacional, el Comité Ejecutivo Nacional, las Asambleas Departamentales, los Comités Ejecutivos Departamentales, las Asambleas Municipales y los Comités Ejecutivos Municipales. Asimismo, el Manual Doctrinario estipula que en el partido funcionarán instancias de carácter sectorial y consultivo, a saber: las ramas femenina, juvenil, profesional y el Consejo Político. Además se crea la figura de las subfiliales, que son organizaciones ubicadas en el barrio, aldea, caserío, fincas, etc.

Según los estatutos, la máxima autoridad del partido es la Asamblea Nacional. Allí se fija la línea política, se eligen los miembros del Comité Ejecutivo Nacional, se eligen los candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República, los candidatos al Congreso y se modifican los estatutos. Pertenecen a la Asamblea Nacional dos delegados por cada uno de los municipios en los que el partido tenga presencia organizativa y los miembros del Comité Ejecutivo Nacional. Esta instancia se reúne ordinariamente una vez cada dos años.

A la Asamblea Nacional le sigue en jerarquía formalmente el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), que es la instancia permanente de administración y gestión política de partido. Los estatutos señalan que este estará conformado por entre 9 y 15 miembros. Está compuesto por un secretario general, un secretario adjunto, un secretario de actas, además de los secre-

tarios de asuntos políticos, organización nacional, información, opinión pública y finanzas, además de las secretarías que el CEN tenga a bien crear. El secretario general es quien preside las reuniones del CEN, además de ser quien coordina todas las actividades de las secretarías y del partido. También es quien le representa legalmente.

Según Ajenjo Fresno y García Díez (2001), es en el Comité Ejecutivo Nacional y específicamente el secretario general quien *de facto* toma las decisiones del partido, usurpando las funciones de la Asamblea Nacional. Esta aseveración coincide con lo dicho en párrafos anteriores sobre las limitaciones organizativas del Frente Republicano Guatemalteco, a la luz de su modelo originario.

Las instancias departamentales y municipales usan el mismo patrón organizativo arriba descrito. Tienen una Asamblea que elige un Comité Ejecutivo de dos miembros. Los miembros del Comité Ejecutivo Nacional municipal forman parte de la Asamblea Departamental, que a su vez envía dos miembros a la Asamblea Nacional.

También forman parte de la organización del Frente Republicano Guatemalteco el Comité Fiscalizador y el Tribunal de Honor. Sus miembros son elegidos por la Asamblea Nacional, aunque ya sabemos que las decisiones de ésta están totalmente mediatizadas por el Comité Ejecutivo Nacional. Los estatutos del Frente Republicano Guatemalteco no conciben la revocatoria de mandato. Sí se considera a los diputados como representantes del partido en el Congreso, pero no queda claro que los escaños pertenecen al partido y que, por lo tanto, es éste quien tiene la potestad sobre ellos.

La coalición dominante del Frente Republicano Guatemalteco fue la misma durante toda la década de los noventa. Sus miembros más prominentes son la familia Ríos Montt, representados por el líder máximo, su consorte y su hija; algunos militares de la vieja guardia y algunas personas que de alguna manera participaron en el golpe de estado de 1982. Entre estos últimos merece especial mención Francisco Reyes López, quien acom-

pañña a Ríos Montt desde aquellos días, es considerado su mano derecha y ocupó la vicepresidencia de la República tras la victoria de 1999.

Una muestra de la estabilidad de esta coalición dominante es que Ríos Montt haya ocupado perennemente la Secretaría General del partido respaldado por *listas de consenso* y sin haber enfrentado oposición alguna. La coalición dominante del partido es conocida como *la Hermandad* (Ajenjo Fresno y García Díez, 2001), siendo un grupo cuyas fronteras son tan poco permeables que ni siquiera el candidato presidencial y presidente Portillo Cabrera ha sido capaz de ser aceptado. Desde *la Hermandad* se maneja el partido y ese manejo se hace efectivo desde la Secretaría General.

Ciertamente no hay fracciones en el Frente Republicano Guatemalteco. Por lo menos no las hubo hasta 1999, cuando Alfonso Portillo desde el órgano ejecutivo del país intentó forcejear con Ríos Montt y su camarilla. El éxito fue escaso y si bien es cierto que el presidente Portillo logró doblegar por momentos a *la Hermandad* gracias a su importante posición institucional en el país, las victorias fueron pírricas<sup>69</sup>.

El Frente Republicano Guatemalteco es un partido con escasísimas posibilidades de movilidad interna y de influencia por parte de las bases en las decisiones del partido. Los *creyentes* del partido tienen su principal incentivo colectivo en la exaltación de la figura de Ríos Montt como personificación de los intereses de la nación guatemalteca. Los arribistas que son tomados en cuenta pertenecen a *la Hermandad* o están íntimamente ligada a ésta; los mandos medios, de los que podrían salir coaliciones dominantes alternativas, prácticamente no existen.

Obviamente, el control sobre las candidaturas al Congreso es total. Formalmente es en cada instancia organizativa donde se debe escoger los candidatos que les corresponden para ser luego ratificados por la Asam-

---

<sup>69</sup> Como ya hemos dicho, la traumática relación entre el Frente Republicano Guatemalteco y el presidente Portillo excede el marco cronológico de esta investigación. Para más detalles al respecto véase Ajenjo Fresno y García Díez (2001).

blea General, pero ya sabemos que es el Comité Ejecutivo Nacional y *la Hermandad* quien maneja estos importantes resortes de poder.

La financiación de las campañas electorales es el punto débil de la coalición dominante del Frente Republicano Guatemalteco. El partido establece en sus estatutos que todos los afiliados que ocupen cargo de funcionarios públicos deben aportar una cuota no inferior al diez por ciento del salario percibido. Esta modalidad se refiere casi exclusivamente a los diputados en el Congreso y en el Parlamento Centroamericano. El aporte de un diputado mensualmente es de 1,200 quetzales, equivalente a 130 euros (Aguilar y Torres-Rivas, 1998). Esa recaudación de los diputados es utilizada exclusivamente para mantener un precario funcionamiento de la sede central del partido, ya que las sedes regionales son menester de sus miembros y los dirigentes nacionales no reciben informes sobre cómo se mantienen (1998).

Se desconoce el monto de las recaudaciones hechas por el Frente Republicano Guatemalteco (Aguilar y Torres-Rivas, 1998; Ajenjo Fresno y García Díez, 2001), pero sí se sabe que el partido es tremendamente dependiente de los intereses económicos que patrocinan su funcionamiento y las campañas electorales. En ese sentido, hasta el mismo Ríos Montt es consciente del problema que esto representa para el aparato dirigente del partido y aboga por buscar fórmulas que les ayuden a convertirse en una organización autónoma y no dependiente de una minoría patrocinadora<sup>70</sup>.

Todos los candidatos, separadamente según su ámbito de elección, tienen un sistema de recaudación propio (Aguilar y Torres-Rivas, 1998). El partido se limita a proveer algunos materiales de campaña como gorras, banderas u otro tipo de distintivos del partido. Eso incluye a los candidatos a diputados por listas departamentales, ya que los candidatos en listas nacionales dependen de la elección presidencial por lo que están obligados a

---

<sup>70</sup> Conocidas son las acusaciones que el presidente de la República Álvaro Arzú Irigoyen, miembro del Partido de Avanzada Nacional, hizo al Frente Republicano Guatemalteco de haber recibido dinero ilícito de parte del jefe de una mafia que controlaba el tráfico ilegal en aduanas. El Frente Republicano Guatemalteco también acusó de irregularidades parecidas al Partido de Avanzada Nacional, por lo que se abrió un debate nacional sobre la necesidad de regular las donaciones privadas a los partidos políticos.

aportar a esa campaña una cantidad previamente convenida que varía según su ubicación en la lista. Eso no impide que el candidato gestione además sus propios fondos (1998). Véase el cuadro 2.9.

CUADRO 2.9  
CONTROL DE LAS ZONAS DE INCERTIDUMBRE  
EN EL FRENTE REPUBLICANO GUATEMALTECO  
(financiamiento y acceso a las candidaturas)

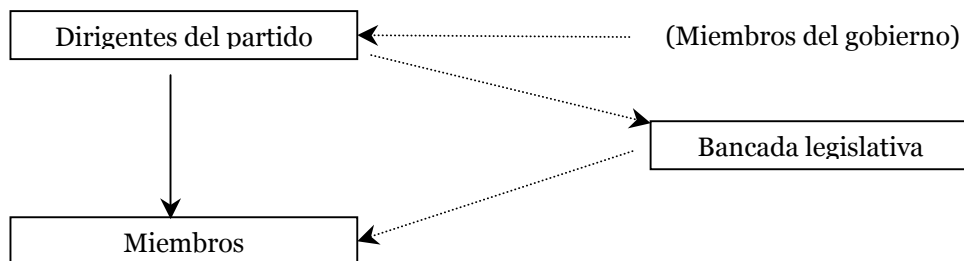
ZONAS DE INCERTIDUMBRE	CARACTERÍSTICAS DEL PARTIDO
Financiamiento	No
Acceso a las candidaturas	Sí

Fuente: Elaboración propia.

La figura 4, que aparece en la página siguiente, ilustra las relaciones de poder en la coalición dominante del Frente Republicano Guatemalteco. Como se puede ver la única relación fuerte es la de subordinación existente entre los miembros del partido y sus dirigentes. No hay vías de comunicación de abajo hacia arriba, sólo de arriba hacia abajo. Tampoco hay instancias intermedias. La línea punteada que va desde la instancia de los dirigentes hacia la bancada legislativa representa el nulo control del financiamiento de las candidaturas y el total control del acceso a éstas. La línea punteada que va de los miembros del gobierno hacia el aparato dirigente del partido intenta ilustrar la difícil relación de *la Hermandad* y el presidente Portillo Cabrera a partir de 1999. Por último, la línea punteada que va de los diputados hacia las bases del partido es resultado de la influencia que sobre los miembros tiene la figura de Ríos Montt, entorpeciendo incluso las relaciones clientelares entre los diputados y sus miembros locales.



FIGURA 4  
 MAPA DEL PODER ORGANIZATIVO EN EL  
 FRENTE REPUBLICANO GUATEMALTECO (1990-1999)



### 3.3. Clasificación del Frente Republicano Guatemalteco.

Cronológicamente podemos ubicar al Frente Republicano Guatemalteco como expresión política nacida durante la inflexión democrática. Guatemala ya había instaurado los mínimos de un régimen poliárquico desde 1985, así que el Frente Republicano Guatemalteco, fundado cuatro años después, entró a formar parte de la vida política de su país siguiendo las reglas del juego democrático. Eso es lo único que se puede decir con certeza cuando intentamos clasificarlo, ya que su doctrina y sus acciones políticas son un cúmulo de alusiones bíblicas e incoherencias emanadas del pensamiento y capricho de José Efraín Ríos Montt.

Revestido de un discurso moral, en el que se dice explícitamente que la Biblia es la guía de acción e ideario del partido, el Manual Doctrinario declara al Frente Republicano Guatemalteco partidario de una política económica neoliberal, de las posibilidades de progreso que ofrecen los mercados competitivos, la libertad de empresa y de los procesos de privatización. Del mismo modo, una de las banderas discursivas que izó el partido es la lucha contra la corrupción, aprovechando los casos de la Unión del Centro Nacional, la Democracia Cristiana Guatemalteca y el Movimiento de Acción Solidaria de finales de los ochenta y principios de los noventa.

Es difícil confirmar la orientación programática del Frente Republicano Guatemalteco porque sus actuaciones en el Congreso durante la dé-

cada de los noventa han sido poco productivas y se han limitado a aspectos políticos relacionados con propiciar la candidatura de Ríos Montt (Ajenjo Fresno, García Díez, 2001). Pero la influencia de grupos económicos tradicionales guatemaltecos en el partido, su discurso moralista y anticorrupción, además de las claras alusiones a la economía de mercado, permiten ubicarlo, aunque con algunas reservas, del lado del mercado en su *cleavage* estructural, con fuerte tendencia hacia el tradicionalismo en contra de la modernidad. Por eso en el cuadro 2.10 se pueden ver ambos *cleavages*. Por otro lado, en cuanto al *cleavage* funcional no ha habido muestras de que el pasado autoritario de Ríos Montt empuje al partido fuera de las reglas de convivencia democrática mínimas.

CUADRO 2.10  
CLASIFICACIÓN DEL FRENTE REPUBLICANO GUATEMALTECO

PERIODO	INFLEXIÓN HISTÓRICA	<i>CLEAVAGE</i>		CLASIFICACIÓN
		Estructural	Funcional	
1989-1999	Revolución democrática	Estado-mercado / Tradición-modernidad	Autoritarismo-democracia	Notables pragmático

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de las alusiones bíblicas y la insistencia de Ríos Montt en trazar un proyecto divino trascendental libre del terrenal tiempo, realmente el Frente Republicano Guatemalteco circunscribe su proyecto político a las coyunturas políticas inmediatas. Así lo demostraron al apoyar Ríos Montt la candidatura de Serrano Elías, del Movimiento de Acción Solidaria (MAS), en las elecciones de 1990. Durante el malogrado periodo legislativo 1990-1994, hicieron alianza con el Partido Institucional Democrático y el Frente de Unidad Nacional, luego la hicieron con el MAS y el Partido de Avanzada Nacional, para abandonar al MAS posteriormente. Durante el periodo 1995-1999 perdieron la mayoría en el Congreso y reconocieron su derrota en nombre de la credibilidad de la institución, lo cual no fue óbice

para que intentaran cuatro de sus diputados, incluyendo a Ríos Montt, inhabilitar a los magistrados del Tribunal Supremo Electoral con tal de viabilizar la candidatura de Ríos Montt a la presidencia. Igualmente, mientras se discutían los Acuerdos de Paz, ya en el periodo 1996-2000, el Frente Republicano Guatemalteco intentó aprovechar la coyuntura para chantajear a los otros partidos políticos y modificar los artículos constitucionales que impedían la candidatura de Ríos Montt. Por eso clasificamos el proyecto del Frente Republicano Guatemalteco como el propio de un *partido pragmático*.

La naturaleza altamente sectaria del aparato dirigente del Frente Republicano Guatemalteco permite clasificar claramente su organización como un *partido de notables*, en términos de Ramos Jiménez (1995). Como hemos visto, la cúpula del partido no realiza elecciones primarias para elegir a sus candidatos ni consulta a sus miembros las decisiones importantes del partido, aunque formalmente sus estatutos así lo establezcan.

Combinando esas dos dimensiones, proyecto y organización, podemos clasificar al Frente Republicano Guatemalteco como un *partido de notables pragmático*. La clasificación puede ser tomada por buena, toda vez que según Ramos Jiménez (1995) sus compañeros serían los partidos conservadores de Colombia, Ecuador y Honduras.

## **4. Partido de Avanzada Nacional.**

### 4.1. Modelo originario del Partido de Avanzada Nacional.

El Partido de Avanzada Nacional es una agrupación política joven, fundada oficialmente en mayo de 1989 y que se estrenó electoralmente en 1990. No obstante, su desempeño político durante la década de los noventa ha estado marcado por los repetidos éxitos electorales en el ámbito muni-

cipal de su máximo líder, Álvaro Arzú Irigoyen<sup>71</sup>, durante la década de los ochenta.

El más temprano antecedente directo del Partido de Avanzada Nacional lo encontramos en el Comité Cívico Electoral *Plan de Avanzada Nacional*<sup>72</sup>, el cual se constituyó con el fin de participar en las elecciones municipales de 1985, postulando a Arzú Irigoyen como candidato a alcalde del Municipio de Guatemala. Sus fundadores fueron un grupo de empresarios *modernizantes* y profesionales que se habían mantenido al margen de la política desde finales de la década de los setenta (ASIES, 2003; Font Fàbregas, 1998). Ese año ganaron las elecciones municipales contundentemente, así que ejercerían el poder municipal desde 1986 hasta 1991, aunque Arzú abandonó el cargo a finales de 1989 para ser candidato presidencial del Partido de Avanzada Nacional. Los éxitos electorales del Partido de Avanzada Nacional en el municipio de Guatemala se repetirían en las elecciones de 1991, 1996 y 2000.

En las elecciones de 1990, ya como partido político, el Partido de Avanzada Nacional postuló a su máxima figura, Arzú Irigoyen, intentando trasladar su prestigio municipal a todo el país. El 17.3 % de los votos válidos emitidos le sirvió para quedar cuarto en la elección presidencial. En las elecciones a diputados lograron 12 de los 116 escaños en liza. Importante para dar cuenta del crecimiento de este partido es señalar que ganaron también 16 alcaldías. El Partido de Avanzada Nacional formó parte junto a la Democracia Cristiana Guatemalteca, el Partido Social Demócrata y el Movimiento de Acción Solidaria, la coalición legislativa que apoyó al presidente Jorge Serrano Elías desde 1991 hasta 1992. El Partido de Avanzada Nacional fue beneficiado con el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya

---

<sup>71</sup> Los más tempranos antecedentes políticos de Arzú Irigoyen se remontan a inicios de la década del setenta, cuando fue miembro de la rama profesional del anticomunista Movimiento de Liberación Nacional y, posteriormente, directivo del Partido Nacional Renovador. Fue director del Instituto Guatemalteco de Turismo entre 1978 y 1981, sector éste en el que tenía intereses empresariales. Se presentó por vez primera como candidato en la Ciudad de Guatemala en las elecciones municipales de 1981 por la coalición de los partidos Democracia Cristiana Guatemalteca y Partido Renovador. En aquella ocasión, el golpe de estado militar de 1982 le impidió tomar posesión del cargo.

<sup>72</sup> Es importante recordar que la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala concibe en su artículo dieciséis la creación de organizaciones de carácter temporal que postulan candidatos a cargos de elección popular para integrar corporaciones municipales, llamadas *comités cívicos*.

jefatura máxima ocupó Arzú, y el Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas.

En 1993 hubo elecciones municipales y el Partido Avanzada Nacional ganó 35 de ellas, lo cual le valió como impulso para afrontar fortalecido las elecciones legislativas de 1994. Ese año obtuvo el 30 % de los escaños posibles.

En 1995 hubo elecciones generales. Éstas se convertirían en las más importantes en la historia del Partido de Avanzada Nacional. El partido repitió su victoria en la alcaldía de Ciudad de Guatemala, ganó 109 alcaldías más, obtuvo 43 escaños de los 80 posibles en el Congreso y accedió a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, tras obtener en la primera vuelta el 40.3 % de los votos válidos. Su candidato, Álvaro Arzú Irigoyen, afrontó al candidato del Frente Republicano Guatemalteco Alfonso Portillo Cabrera, vencién­dole apretadamente en medio de un alto índice de abstención.

Las líneas generales de la política socioeconómica del gobierno del Partido de Avanzada Nacional las veremos al clasificar al partido. Merece ser mencionado ahora el mayor logro político del presidente Arzú, el cual marcó su gestión al frente del órgano ejecutivo. El Partido de Avanzada Nacional y su líder impulsaron desde el gobierno los Acuerdos de Paz, tan necesarios y largamente postergados por los distintos gobiernos que se sucedieron en el poder desde 1985. Arzú Irigoyen fue el primer presidente que se reunió con la comandancia de la guerrilla y acordó el cese al fuego con garantías de amnistía para las partes involucradas<sup>73</sup>. El proceso de pacificación facilitado por el órgano ejecutivo y el órgano legislativo fue largo, complejo e incluyente (Ajenjo Fresno y García Díez, 2001; Alcántara Sáez, 1999; Sanahuja, 1998; Vilas, 1998) y se constituyó en un importante paso en la democratización de la política guatemalteca.

En 1999 el candidato presidencial fue Óscar Berger Perdomo, quien

---

<sup>73</sup> Posteriormente, en diciembre de 1998, las fuerzas guerrilleras, agrupadas en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), se convirtieron en partido político.

ejerció en el periodo anterior el cargo de alcalde capitalino, corroborando que en el Partido de Avanzada Nacional esta alcaldía es quizás la más importante plataforma de lanzamiento a la presidencia de la República. El Partido de Avanzada Nacional logró acceder a la segunda vuelta, pero fue entonces vapuleado por el candidato del Frente Republicano Guatemalteco, tras obtener solamente el 31 % por ciento de los votos válidos emitidos. En las elecciones legislativa obtuvieron 37 de los 112 escaños posibles, lo cual les valió para convertirse en la segunda fuerza del Congreso y principal partido de oposición.

Como se ha podido ver, la historia del Partido de Avanzada Nacional se confunde irremediabilmente con su desempeño político y electoral más reciente. El partido creció rápidamente y se consolidó como uno de los más importantes de Guatemala durante la década de los noventa. Por lo pronto, y teniendo en cuenta la fluidez estructural que ha demostrado tener la política guatemalteca, el Partido de Avanzada Nacional parece haberse constituido en una agrupación razonablemente institucionalizada.

El proceso organizativo del Partido de Avanzada Nacional se efectuó por penetración territorial. Siendo un comité cívico del municipio de Guatemala –en las elecciones de 1985, las cuales ganó- el germen del partido, queda claro que desde allí se organizó la presencia de la agrupación en todo el país. Esta aseveración la ratifica el hecho de que sus dos candidatos presidenciales hayan ocupado previamente la alcaldía de dicho municipio.

Los antecedentes del partido no dan cuenta de que haya habido organización externa nacional alguna que haya patrocinado la formación del partido ni de donde provenga la legitimidad de sus dirigentes. Tampoco hubo ni hay patrocinio de alguna organización externa internacional.

Ajenjo Fresno y García Díez (2001) se apresuran en señalar a Álvaro Arzú Irigoyen como líder carismático del Partido de Avanzada Nacional. Fuera del estrambótico caso del Frente Republicano Guatemalteco, el diseño institucional guatemalteco, aunque débil, dificulta mucho que individuo alguno mantenga un incontestable liderazgo personalista sobre su par-

tido político<sup>74</sup>. Además, Panebianco (1990) señala claramente que al iniciarse la organización de un partido suele haber liderazgos de apariencia carismática, aunque no reúnan las condiciones de un liderazgo mesiánico en toda regla, según la caracterización weberiana. El caso de Arzú Irigoyen y el Partido de Avanzada Nacional parece ser más el de un liderazgo propio de los primeros pasos de una organización. De lo contrario, el Partido de Avanzada Nacional tendría que estar abocado a su desaparición si su *dueño* no lo encabeza, y no parece que así vaya a ser, a pesar de la volatilidad de la política partidista guatemalteca. Aún así, es justo aceptar que el partido es demasiado joven como para saber a ciencia cierta las características del liderazgo que Arzú ha ejercido, ejerce y ejercerá sobre el Partido de Avanzada Nacional.

La combinación de estas cuatro características del Partido de Avanzada Nacional, según el modelo de Panebianco, permiten determinar que es un partido con una *institucionalización fuerte*, al menos dentro del excluyente sistema político guatemalteco de los noventa. Su rendimiento electoral durante esta década corrobora que así es. El cuadro 2.11 muestra las características originarias del Partido de Avanzada Nacional.

CUADRO 2.11  
MODELO ORIGINARIO DEL PARTIDO DE AVANZADA NACIONAL

FACTORES DEL MODELO	CARACTERÍSTICAS DEL PARTIDO
Sentido del proceso organizativo	Por penetración territorial
Presencia de organización externa nacional	No
Presencia de organización externa internacional	No
Presencia de liderazgo carismático	No
<b>INSTITUCIONALIZACIÓN</b>	<b>Fuerte</b>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>74</sup> Me refiero al artículo 186 de la Constitución que, entre otras cosas, prohíbe totalmente la reelección presidencial en Guatemala. Como el Partido de Avanzada Nacional ya ocupó la presidencia, necesariamente el candidato presidencial en elecciones posteriores tuvo que ser otro, trasladándose indefectiblemente el liderazgo y las posibilidades de otorgar incentivos selectivos y colectivos hacia la nueva figura. La naturaleza electoral y no ideológica de los partidos, junto a la norma constitucional aludida, propicia que así sea.

#### 4.2. Control de las zonas de incertidumbre (acceso a las candidaturas y control de la financiación) en el Partido de Avanzada Nacional.

La estructura organizativa del Partido de Avanzada Nacional cumple con los parámetros impuestos por la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala. Es decir, cuenta con un sistema de asambleas según la división política del país que debe garantizar, en principio, la participación y representación de las bases en los más altos órganos de poder del partido.

Los estatutos del Partido de Avanzada Nacional dividen las distintas instancias del partido según sus funciones de dirección, ejecución, consulta y fiscalización. Las máximas instancias nacionales y únicos órganos de dirección del partido son la Asamblea General y el Comité Ejecutivo Nacional. En tanto que los órganos de ejecución son las Asambleas Departamentales, los Comités Departamentales, las Asambleas Municipales y los Comités Municipales. Las instancias más pequeñas de esta columna vertebral son las filiales y las subfiliales. El Consejo Político y el Consejo de Desarrollo Integral son los órganos de consulta. Hay dos órganos de fiscalización que son el Tribunal de Disciplina y el Comité de Fiscalización Financiera. Hay también una serie de Secretarías. Adscritas al Comité Ejecutivo Nacional están las Secretarías Nacionales y, como instancia meramente de coordinación, existe la Coordinadora Departamental.

La Asamblea Nacional es la máxima autoridad del partido. Entre sus funciones tiene fijar la línea política; elegir los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y las instancias de fiscalización; aprobar los informes económicos del CEN y modificar los estatutos del partido. Está conformada por dos delegados de cada municipio del país donde el partido tenga organización y los miembros del CEN. Se reúne ordinariamente cada dos años. Es importante destacar que hasta el año 2001 la Asamblea General eligió a todos los candidatos a puestos de elección popular.

El Comité Ejecutivo Nacional dirige cotidianamente al partido. Ejecuta las decisiones tomadas en la Asamblea General, supervisa las reunio-



nes de las Asambleas Departamentales y Municipales, crea los órganos que considere necesarios para el funcionamiento del partido, nombra los miembros de las instancias de consulta y nombra a los secretarios nacionales. Está integrado por quince miembros titulares, cuya figura máxima es el secretario general.

El Consejo Político y el Consejo de Desarrollo Integral son otras dos instancias en donde cohabitan altos dirigentes del partido. Como ya sabemos, los miembros de ambas instancias son nombrados por el Comité Ejecutivo Nacional (CEN). El Consejo Político está conformado por miembros de reconocida capacidad política –entre cinco y veinticinco- y el Consejo de Desarrollo Integral está conformado por especialistas en distintas áreas del conocimiento. Asimismo, las Secretarías se encargan de las labores sectoriales y ejecutivas del CEN, estas Secretarías son las de: profesionales, indígenas, obreros, organización, formación política, jurídica e internacional.

El papel de las Asambleas ya es conocido: ejecutan las directrices del CEN. Todos los miembros inscritos en el municipio participan en las Asambleas, escogen su directiva y éstas conforman las directivas de las Asambleas Departamentales. Como novedad, existe una instancia coordinadora de directivas departamentales, la Coordinadora Departamental, concebida para que los esfuerzos políticos de estas instancias no se dupliquen.

El Tribunal de Disciplina está conformado por nueve miembros elegidos por la Asamblea Nacional. Los estatutos del partido no vislumbran la posibilidad de revocar el mandato a sus diputados, aunque sí les declara representantes del partido en el Congreso. Evidente es la ausencia estatutaria de una instancia de coordinación con los diputados o su representación explícita en los órganos del partido.

Durante casi toda la década de los noventa la coalición dominante del Partido de Avanzada Nacional hizo gala de su cohesión. En 1999 fue escogido un nuevo secretario general que, gracias a la derrota electoral de

ese mismo año, encabezaría un traumático cambio de coalición dominante y al que se le acusa de estar vinculado al Frente Republicano Guatemalteco. El Partido de Avanzada Nacional es caracterizado como un partido de jóvenes, pequeños y medianos empresarios, grandes empresarios, mujeres, profesionales, católicos y trabajadores autónomos informales, principalmente todos de las áreas urbanas (Ajenjo Fresno y García Díez, 2001; ASIES, 2003). De todos estos sectores sociales el preponderante es el de los llamados *empresarios moderizantes*, vinculados al sector del azúcar (Font Fàbregas, 1998). Desde el punto de vista de los clanes familiares, el partido es dominado por familias de origen vasco, un importante grupo de la oligarquía local que se había mantenido bastante al margen de la política hasta que se incorporaron al Partido de Avanzada Nacional (1998)<sup>75</sup>.

Dentro de la coalición dominante se pueden identificar tres corrientes: una encabezada por Arabela de Castro, quien fue presidenta del Congreso entre 1994 y 1995, y el Vicepresidente de Arzú, Luis Flores, llamada *club de París*; otra sería el *equipo Berger*, integrada por personas cercanas al candidato presidencial de 1999 Óscar Berger; y la última, la corriente de los colaboradores más cercanos a Álvaro Arzú. No se trata de facciones, todas convivieron en la coalición dominante hasta 1999.

Ciertamente, el grupo dirigente era bastante grande y para mantener la cohesión fue necesario crear distintos órganos estructurales en donde todos pudieran participar y se sintieran suficientemente cerca de donde se toman las decisiones más importantes. De allí la existencia de diferentes instancias horizontales como el Consejo Político, el Consejo de Desarrollo Integral y las Secretarías. La estructura organizativa del Partido de Avanzada Nacional está ostensiblemente abultada en su parte superior. Para solventar ese *defecto* está la Coordinadora Departamental, que se constituye en una instancia media en la que residen los arribistas que no pertenecen a la alta dirigencia. Podría decirse que es un foco de reclutamiento

---

<sup>75</sup> Font Fàbregas incluye a estos grupos entre las nuevas elites guatemaltecas, formadas principalmente en Estados Unidos y que se agruparon en el Movimiento de Acción Solidaria o en el Partido de Avanzada Nacional. Se trata de una nueva derecha moderada que apuesta por la paz y que incorpora a su alrededor a grupos progresistas, incluyendo a la guerrilla, que le ven como la única opción capaz de pacificar y modernizar el país.

para futuros cambios de coalición dominante.

Su continua presencia en la alcaldía de Guatemala, su buena relación con el Movimiento de Acción Solidaria<sup>76</sup> y sus éxitos electorales de 1994 y 1995 les ha permitido distribuir suficientes incentivos selectivos a los arribistas del partido, en tanto que a los *creyentes* se les satisfizo mediante la promesa de modernizar política y económicamente el país y la atractiva figura de Arzú Irigoyen.

Esta coalición dominante tuvo un control mediano sobre las zonas de incertidumbre aquí estudiadas. A pesar de que estatutariamente las Asambleas recomendaban y escogían los candidatos correspondientes, los miembros del partido reconocen que el Comité Ejecutivo Nacional controlaba férreamente el acceso a todas las candidaturas (Ajenjo Fresno y García Díez, 2001; ASIES, 2003).

No sucedía lo mismo con el financiamiento de las campañas. El partido intenta centralizar las finanzas mediante el Comité de Fiscalización Financiera. El partido recibe una contribución de quinientos quetzales mensuales por parte de sus diputados y cuando ocuparon el órgano ejecutivo obtenían mil quetzales por parte de cada alto funcionario. También está lo recibido por parte del estado en concepto de deuda política. Esta recaudación servía principalmente para el funcionamiento del partido. Durante la campaña electoral el Partido de Avanzada Nacional tiene como principal fuente de financiamiento los aportes de grupos empresariales. Los candidatos a diputados deben procurarse sus propios recursos financieros para la campaña electoral, ya que las finanzas centrales se utilizan en la campaña presidencial (ASIES, 2003). Véase cuadro 2.12 que aparece en la página siguiente.

---

<sup>76</sup> Recordar que el Partido de Avanzada Nacional ocupó dos ministerios durante la presidencia de Jorge Serrano Elías.

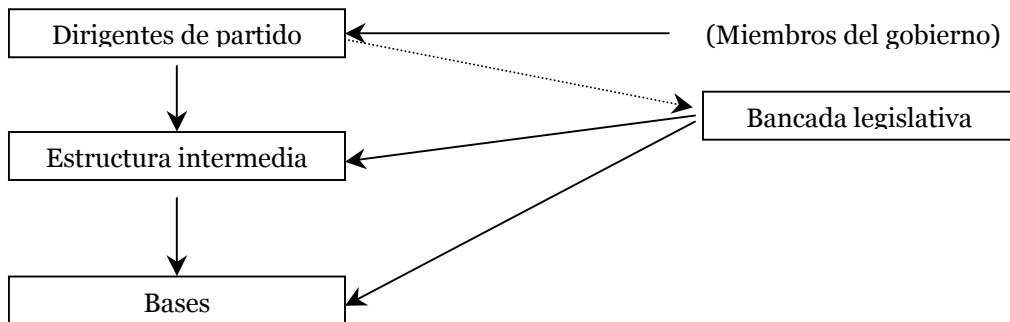
CUADRO 2.12  
 CONTROL DE LAS ZONAS DE INCERTIDUMBRE  
 EN EL PARTIDO DE AVANZADA NACIONAL  
 (financiamiento y acceso a las candidaturas)

ZONAS DE INCERTIDUMBRE	CARACTERÍSTICAS DEL PARTIDO
Financiamiento	No
Acceso a las candidaturas	Sí

Fuente: Elaboración propia.

La figura 5 muestra el mapa de poder organizativo surgido de la estructura organizativa del Partido de Avanzada Nacional y el control sobre las zonas de incertidumbre que tiene su coalición dominante.

FIGURA 5  
 MAPA DEL PODER ORGANIZATIVO EN  
 EL PARTIDO DE AVANZADA NACIONAL (1990-1999)



#### 4.3. Clasificación del Partido de Avanzada Nacional.

El nuevo marco pluralista guatemalteco, cuyo contexto era la inflexión democrática latinoamericana, desgastó a los partidos tradicionales de extrema derecha del país y abrió paso a una nueva derecha moderada que tiene uno de sus máximos exponentes partidistas en el Partido de Avanzada Nacional (Font Fàbregas, 1998). El *cleavage* funcional *autorita-*

*rismo-democracia* encuentra al Partido de Avanzada Nacional ubicándose sin ambages del lado de una democracia más incluyente e integral. Esto lo hemos podido verificar a través del análisis de su modelo originario, por lo que hay pocas dudas al respecto.

Queda pues ubicar al Partido de Avanzada Nacional dentro del *cleavage* estructural propio del *contexto conflictivo* de la década de los noventa: el de *estado-mercado*. El Partido de Avanzada Nacional se encontró con un escenario en el que debían articular los programas de ajuste estructural patrocinados por las instituciones financieras internacionales –que coincidían con los valores neoliberales del partido plasmados en sus estatutos- y la puesta en práctica de una agenda socioeconómica que facilitara la consecución de los Acuerdos de Paz, como la reforma agraria, por ejemplo (Gomà, 1998).

Contrario al caso salvadoreño, la negociación de los Acuerdos de Paz no partieron del reconocimiento explícito de que no se alteraría el modelo económico neoliberal, por lo que los Acuerdos tuvieron mayor alcance social. Sin embargo, de ahí han nacido las dificultades que tuvo el Partido de Avanzada Nacional de cumplir cabalmente con la ejecución de los Acuerdos. Toda vez que Arzú mantuvo sus concepciones económicas basadas en el predominio de lo económico-monetario, debido en parte a las presiones de las organizaciones patronales (Gomà, 1998).

En ese sentido, las políticas para modernizar el Estado guatemalteco y dinamizar la economía consistieron en la flexibilización de las relaciones laborales, incluyendo la limitación del derecho a huelga, y los despidos masivos de funcionarios públicos. Asimismo, se promovió la privatización del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, de la Empresa de Energía Eléctrica, del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola y de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones. Todas estas medidas estaban destinadas a atraer la inversión extranjera. Sin embargo, el Estado, dirigido por el Partido de Avanzada Nacional, asumió funciones subsidiarias en las áreas rurales en materia de caminos vecinales y la introducción de electricidad y telefonía rural (ASIES, 2003).

Queda claro que las políticas del Partido de Avanzada Nacional estaban dirigidas a potenciar el mercado como mecanismo de asignación de recursos por encima del Estado, aunque no descuidaron completamente el subsidio estatal.

Después de recorrer la estructura del Partido de Avanzada Nacional y su manejo de las zonas de incertidumbre durante la década de los ochenta, podemos decir que su organización es un *partido de notables* que pretendidamente se comporta como un *partido de electores*, ya que usualmente no consultaba a los miembros del partido para tomar las decisiones más importantes ni para designar sus candidatos a puestos de elección popular.

El proyecto del partido fue en sus primeros años de naturaleza pragmática. Así lo demuestra su fugaz participación en el gobierno de Jorge Serrano Elías, al cual abandonó cuando la situación se puso demasiado crítica. Al fortalecerse comenzó a tener mayor autonomía y a comportarse como un *partido táctico* que instala sus objetivos en el mediano plazo determinado por los periodos electorales. Esa clasificación, que vendría a ser la prevaleciente para el partido durante la década de los noventa, no debe hacernos olvidar que durante el periodo 1996-2000 el partido confundió su proyecto con la acción gubernamental, conducta ésta propia de los *partidos oficiales*.

En conclusión, podemos clasificar al Partido de Avanzada Nacional como un partido de *notables táctico* con fuerte y obvia tendencia a ser de *electores táctico*. Esta clasificación no es vislumbrada por Ramos Jiménez (1995) porque incluso puede resultar contradictoria. Las particularidades guatemaltecas hacen que a las elites de sus partidos les cueste mucho dar mayor importancia a sus electores. Según la clasificación, los *partidos de electores tácticos* son aquellos que integraron coaliciones que se enfrentaron a los regímenes autoritarios. Así no ha sido en Guatemala, donde los partidos, unos más y otros menos, nacieron de las entrañas de su recurrente autoritarismo.

CUADRO 2.13  
CLASIFICACIÓN DEL PARTIDO DE AVANZADA NACIONAL

PERIODO	INFLEXIÓN HISTÓRICA	<i>CLEAVAGE</i>		CLASIFICACIÓN
		Estructural	Funcional	
1989-1999	Revolución democrática	Estado-mercado	Autoritarismo-democracia	Notables táctico

Fuente: Elaboración propia.

## 5. Partido Arnulfista.

### 5.1. Modelo originario del Partido Arnulfista.

El hoy llamado Partido Arnulfista es la organización política más longeva de las aquí estudiadas. Si bien es cierto que su inscripción con la actual denominación data del 31 de octubre de 1991, sus lejanos antecedentes los encontramos echando la mirada más de setenta años atrás<sup>77</sup>.

La primera organización política partidista que sirve como referente del arnulfismo es el Partido Nacional Revolucionario, fundado en 1934, aunque los estudiosos de la política panameña, al igual que los propios arnulfistas, concuerdan en que la génesis del partido está en el Movimiento de Acción Comunal, fundado en 1923 (Bell Escobar, 1984; Brown Araúz, 2002b; Estatutos del Partido Arnulfista, 1991; García Díez, 2001; Gandásegui, 1998; Leis, 1984).

A principios de la década de los veinte el carisma y la gestión modernizadora del presidente panameño, el liberal Belisario Porras, no impidieron el aumento del malestar que producían las constantes intromisiones de los Estados Unidos en los asuntos nacionales, amparadas en el artí-

<sup>77</sup> Entre los principales partidos políticos centroamericanos, el Partido Arnulfista es, junto al Partido Liberal de Honduras y el Partido Nacional de Honduras, uno de los más añejos de Centroamérica.

culo 136 de la Constitución de 1904, entonces vigente. El Movimiento de Acción Comunal fue una reacción de índole nacionalista y antioligárquica por parte de las capas medias panameñas (jóvenes profesionales, comerciantes opositores al gobierno, artistas y masa asalariada), herederos intelectuales de los *terratenientes arruinados* de las provincias centrales del país, que habían sido marginados del poder por los liberales desde los inicios de la República (Gandásegui, 2003). La organización carecía de ideología, la cual suplían mediante ritos y parafernalia esotérica que lograban en el grupo el efecto cohesivo suficiente y necesario para su supervivencia. Su radio de acción se circunscribía casi exclusivamente a las ciudades de Panamá y Colón, urbes éstas en donde se concentraban los elementos de las capas medias panameñas.

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

Tras el golpe, la presidencia de la República fue asumida por el primer designado de Florencio Arosemena, Ricardo J. Alfaro, lo cual indica que, a pesar de haber efectuado el golpe, Acción Comunal no había accedido enteramente al poder político del país<sup>78</sup>. Sin embargo, las elecciones celebradas un año después fueron ganadas por uno de sus más importantes miembros, Harmodio Arias Madrid, postulado por el Partido Liberal Doctrinario.

En 1934, mientras ejercía de ministro de Agricultura y Obras Públi-

---

<sup>78</sup> Cuatro años después del golpe, el órgano informativo de Acción Comunal lamentaba que el mismo 2 de enero la revolución había fracasado, ya que le habían entregado el poder a los políticos de siempre.



cas del gobierno presidido por su hermano, Arnulfo Arias fundó la Coalición Nacional Revolucionaria (CNR)<sup>79</sup>, que no era un partido político, sino una agrupación en la que confluían miembros de diferentes partidos del país. Durante ese mismo año la CNR sirvió de base para la creación del Partido Nacional Revolucionario, que postuló a la presidencia de la República al liberal Juan Demóstenes Arosemena.

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

Arnulfo Arias Madrid, médico graduado en la Universidad de Harvard, fue uno de los cabecillas del golpe de Acción Comunal en 1931, a pesar de que se había inscrito en la agrupación sólo un mes antes. Tal como se dijo en párrafos anteriores, fue nombrado por su hermano como ministro de Agricultura y Obras Públicas y presidió durante esos años a Acción Comunal. En 1936, de no haber sido por no contar con la edad mínima necesaria, habría sido el candidato presidencial del Partido Nacional Revolucionario. Juan Demóstenes Arosemena le nombró Enviado Extraordinario y ministro Plenipotenciario de Panamá en Francia, regresando a Panamá en diciembre de 1939.

Al llegar a Panamá, Arias expuso en un ardoroso discurso lo que definió como la Doctrina Panameñista, que medularmente postulaba: “Aquí en Panamá sólo debe existir, germinar y desarrollarse un solo credo, una sola doctrina, una sola fuerza directriz: nuestro panameñismo. Panameñismo sano, sereno, basado en la investigación, en el estudio de nuestra flora, nuestra fauna, nuestra historia y nuestros componentes étnicos”.<sup>80</sup>

El Partido Nacional Revolucionario de Arias ganó las elecciones de

---

<sup>79</sup> Además de tener como principal objetivo la *unidad nacional*, la Coalición Nacional Revolucionaria propugnaba por la socialización de los servicios, el impedimento de la fuga hacia el exterior de los capitales, una inmigración positiva para la nación y el desarrollo de la educación en todos los grados académicos. Véase Benedetti (1963).

<sup>80</sup> Citado por Araúz y Pizzurno (1996), 270 p.

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

La personalidad de Arias intrigaba a los políticos y cronistas de la época. Se decía del presidente panameño que era inteligente, ambicioso, confiado, activo, un líder político poseedor de una fuerte voluntad y valiente. Se le reconocía como hombre de modales suaves y un trato agradable. A la vez se le tachaba de ser impulsivo, de inescrupuloso, de egoísta, de vengativo, de sufrir depresiones periódicas y de ser un dictador en ciernes. Un importante historiador estadounidense llegó a decir que era unos de los caracteres más contradictorios y complejos de las Américas; exhibía una conversación animada, maneras sencillas e instintos violentos. Ciertamente era el presidente más atractivo del hemisferio, terminaba diciendo la crónica<sup>81</sup>.

Era de esperar que las posturas antiimperialistas de Arias incomodaran considerablemente a los Estados Unidos y por ende a las elites políticas y económicas panameñas. Presumiblemente aupados por el gobierno estadounidense y apoyados por miembros del gobierno panameñista, la Policía Nacional derrocó a Arnulfo Arias el nueve de octubre de 1941.

El expresidente Arias pasó cuatro años exiliado, regresó a Panamá

---

<sup>81</sup> *Ibíd.* 276 p.

en 1945 y fue detenido por la Policía Nacional durante siete meses. No fue raro que ante la ausencia del líder los golpistas aprovecharan para adueñarse del Partido Nacional Revolucionario. Arias emprendió los preparativos para su participación en las elecciones de 1948 y fundó el Partido Revolucionario Auténtico. Arnulfo Arias se enfrentó a los liberales en el poder y fue víctima de un descomunal fraude.<sup>82</sup> La situación económica y la precaria legitimidad del gobierno propiciaron uno de los capítulos más surrealistas de la historia política panameña. Era tal la crisis que el país vivía que la desesperada salida fue volver a contar los votos de las elecciones pasadas un año y medio después del fraude<sup>83</sup>, surgiendo como el verdadero ganador Arnulfo Arias. Los devaneos políticos de Arnulfo llevaron a que su gobierno fuera derrocado diecisiete meses y medio después por la Policía Nacional, los mismos que le habían llevado al poder.

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

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

---

<sup>82</sup> Según Leis (1984), Arias obtuvo 120,000 votos de los 190,000 emitidos. Su contrincante más cercano obtuvo 60,000 votos.

<sup>83</sup> El presidente Daniel Chánis, que había intentado destituir al comandante Remón como jefe de la Policía Nacional, terminó siendo derrocado por los militares. La Asamblea Legislativa apoyaba a Chánis y el cuerpo armado había proclamado a Roberto Chiari. Prácticamente durante cinco días el país tuvo dos presidentes. Al no ponerse de acuerdo, ambos grupos optaron por recomtar los votos de las elecciones que habían sido realizadas hacía más de un año, declarando la Junta Nacional de Elecciones a Arnulfo Arias como verdadero ganador.

En 1968, como de costumbre, el panameñismo de Arias volvió a postularlo a la presidencia, se alió con algunos de sus más acérrimos enemigos políticos y con el capital no productivo de la nación y ganó las elecciones, siendo derrocado por la Guardia Nacional once días después de asumir la presidencia. Pasó diez años en el exilio y regresó al país en 1978, tras iniciarse el proceso de liberalización política.

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

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

A inicios del año 1988, los partidos opositores al régimen autoritario recobraron protagonismo cuando fue evidente que las tácticas ejecutadas por la Cruzada Civilista, movimiento antirrégimen de índole no partidista,

no lograrían sacar del poder a los militares (Brown Araúz, 2002b). A menos de un año de las elecciones de 1989, murió el ocho de agosto de 1988 Arnulfo Arias Madrid. El Partido Panameñista Auténtico volvió a sufrir una escisión, quedándose con la estructura legal del partido el sector más proclive a los militares. A los herederos políticos de Arias no les fue permitido inscribir otro partido, razón por la cual sus candidatos a puestos de elección popular tuvieron que postularse por el Partido Liberal Auténtico. Esas candidaturas incluyeron la de Guillermo Endara Galimany, reconocido discípulo de Arias, a la presidencia de la República. Nuevamente un panameñista ganó las elecciones y fue víctima de un fraude electoral, aunque esta vez no se trataba de Arias Madrid y no fue el panameñismo el receptor de la inmensa mayoría de los votos<sup>84</sup>.

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

Repasada ya la larga historia del Partido Arnulfista es posible dilucidar su grado de institucionalización, basados en los criterios de Panebianco (1990). Evidentemente estamos frente a un partido de carácter carismático. Acción Comunal fue un movimiento importante en la historia panameña, pero visto como la génesis de lo que hoy es el Partido Arnulfista no va más allá de ser el más temprano antecedente –quizás accidental– del recorrido político de un individuo que por sí solo logró aglutinar a su alrededor ingentes masas electorales. La mejor prueba de que cada partido

---

<sup>84</sup> Según cifras extraoficiales, Endara ganó con 354,455 votos contra los 122,393 del candidato oficialista. El opositor Partido Demócrata Cristiano, que apoyaba la candidatura del panameñista, fue el partido más votado con 197,018 votos.

que Arias fundó no era más que el recipiente interino de sus aspiraciones políticas, es la facilidad con las que le eran arrebatados. Ninguna de esas agrupaciones tuvo éxito electoral sin Arias Madrid. En cambio, Arnulfo volvía a crear otro partido y arrasaba en las elecciones. Los votos obtenidos le pertenecían, ya fuera que se enfrentara a los liberales o a los militares, a los estadounidenses o a la oligarquía criolla, se aliara con las capas medias o con los sectores financieros.

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

Estamos frente a un partido que no tuvo el patrocinio de organización externa alguna, aunque podría especularse sobre la influencia que la esotérica Acción Comunal tuvo sobre el gobierno del hermano de Arnulfo, Harmodio, o sobre la primera organización partidista que él creó, el Partido Nacional Revolucionario, de la cual se declaró heredero. Lo cierto es que más que ser una organización externa de la cual emanaba la legitimidad del partido político, Acción Comunal era una circunstancia en la vida de Arnulfo Arias Madrid. Asimismo, los partidos de Arias Madrid, incluyendo al Partido Arnulfista, han sido organizados mediante penetración territorial, como consecuencia del exacerbado centralismo panameño, fruto de su *transitismo*<sup>85</sup>. Pero estos dos factores son accesorios debido al gran peso que ejerce la figura carismática de Arnulfo Arias Madrid.

Según Panebianco (1990), la combinación de estos tres factores – tipo de organización, fuente de legitimación y carácter carismático- determinan si el partido posee una institucionalización fuerte o débil. Un caso

---

<sup>85</sup> El *transitismo* es la especificidad histórica de Panamá. Consiste en la forma de economía basada en transporte y en los servicios derivados del aprovechamiento de la ventajosa posición geográfica del país.

especial es el de los partidos con liderazgos carismáticos, ya que prácticamente anulan la importancia que podrían tener los otros dos factores. En el partido carismático la institucionalización es inexistente, pero paradójicamente se consolidan como partidos fuertes. Conviniendo que en el caso de Arias Madrid estamos frente a un liderazgo carismático en toda regla, según su modelo originario el Partido Arnulfista vendría a ser un partido fuerte con *institucionalización inexistente*. Véase cuadro 2.14.

CUADRO 2.14  
MODELO ORIGINARIO DEL PARTIDO ARNULFISTA

FACTORES DEL MODELO	CARACTERÍSTICAS DEL PARTIDO
Sentido del proceso organizativo	Por penetración territorial
Presencia de organización externa nacional	No
Presencia de organización externa internacional	No
Presencia de liderazgo carismático	Sí
INSTITUCIONALIZACIÓN	Inexistente pero el partido es fuerte

Fuente: Elaboración propia.

## 5.2. Control de las zonas de incertidumbre (acceso a las candidaturas y control de la financiación) en el Partido Arnulfista.

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

Los estatutos del Partido Arnulfista reconocen seis órganos de go-

bierno, a saber: la Convención Nacional, el Directorio Nacional, los Dignatarios, los Directorios Provinciales, los Directorios de Distrito y los Directorios de Corregimientos. Las sesiones ordinarias de la Convención se realizan una vez cada cinco años y siempre durante los seis meses anteriores a los torneos electorales o dentro de los mismos. El Directorio Nacional es la máxima autoridad ejecutiva del partido y es quien designa y aprueba todas las candidaturas a puestos sometidos a elección popular, excepto la presidencial y vicepresidenciales, cuyas postulaciones correspondieron a la Convención Nacional en 1993 y se hicieron mediante elecciones primarias cerradas en 1998. Asimismo, el Directorio Nacional está facultado para aplicar sanciones a los miembros del partido, además de nombrar al Tribunal de Honor y Disciplina cuando lo estime conveniente. Como miembro del Directorio Nacional hay un tesorero que se encarga de controlar las actividades de recolección de fondos de cualquier organismo del partido. En ningún artículo se estipula el control de la tesorería general sobre el financiamiento de las campañas electorales para los cargos sometidos a elección popular.

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

Los estatutos reconocen a la bancada legislativa como la expresión legítima del Partido Arnulfista en el órgano legislativo, acotando que es al partido al que se le reconoce como entidad política del estado panameño. Con esa frase se pretende negar cualquier posibilidad legal de autonomía a los legisladores, al menos en las normas del partido. El capítulo dedicado a la bancada legislativa se limita a estipular los mecanismos de coordinación entre la bancada y el Directorio Nacional del partido, además de establecer la revocatoria de mandato como potestad del partido, toda vez que los es-



caños le pertenecen a éste y no al legislador. Igualmente señala las causas de revocatoria, que van desde la grave violación a los deberes del partido y la traición a la línea política trazada por la Convención Nacional en los estatutos y programa político del partido. En ese sentido, el caso más sonado de indisciplina fue el de los 11 legisladores conocidos como los *saltamontes*, quienes terminaron siendo expulsados del partido tras haber, primero, apoyado la candidatura a las primarias de Alberto Vallarino y, segundo, haber apoyado a la misma persona en su candidatura por otro partido a las elecciones presidenciales de 1999.

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

Al margen de las instancias formales del partido pueden identificarse actores externos que forman parte de la coalición. García Díez (2001) identifica como un grupo importante a los líderes históricos y las familias históricas del partido, aquellos que pertenecieron al entorno más cercano de Arnulfo Arias Madrid. Indudablemente, por su importancia política, sobre todo cuando el partido se encuentra en oposición, los legisladores también son un sector si se quiere autónomo de la coalición dominante arnulfista, aunque los estatutos penden como espada de Damocles sobre sus cabezas.

La coalición dominante del Partido Arnulfista mantiene un férreo control sobre las candidaturas -en gran medida los estatutos del partido así lo garantizan- pero no sobre el financiamiento. Los *creyentes* no presionan tanto como para que esa situación cambie, ya que profesan una fe casi ciega al recuerdo de Arnulfo y a quien logre personificar su ideario. Esa es la naturaleza de un partido personalista, de allí su nula institucionalización y su fuerte consolidación. Es así independientemente de que el Código Electoral obligase en 1999 a los partidos a realizar elecciones primarias para las

postulaciones a presidente de la República y a vicepresidentes<sup>86</sup>. Al determinar el modelo originario del partido su carácter personalista, una disposición modernizante de este tipo se convirtió en un muy incómodo requisito que la coalición dominante arnulfista no soportaba ni sabía manejar, así que se vieron abocados a recurrir a una serie de argucias con tal de que la cohesión del bloque no fuera quebrantada.

Como corolario del fuerte ascendente personalista del partido, el total control que ejerce la coalición dominante sobre las candidaturas ha provocado que la más nimia intención de contravenir su cohesión sea demonizada como una traición. En ese sentido, lo que en otros partidos no personalistas se acercaría a ser una tendencia, en el arnulfismo se convierte inmediatamente en una facción. Ejemplares son los casos de Guido Martinelli y Alberto Vallarino, quienes osaron presentarse a la Convención Nacional de 1996 y 1998, uno para postularse como presidente del partido y el otro para obtener la candidatura presidencial del partido en elecciones primarias. Vallarino fue forzado a renunciar, después de haber sido víctima de una serie de triquiñuelas supuestamente legales y de ser tratado por los dirigentes del partido como el más repugnante traidor. Véase el siguiente cuadro.

CUADRO 2.15  
CONTROL DE LAS ZONAS DE  
INCERTIDUMBRE EN EL PARTIDO ARNULFISTA  
(financiamiento y acceso a las candidaturas)

ZONAS DE INCERTIDUMBRE	CARACTERÍSTICAS DEL PARTIDO
Financiamiento	No
Acceso a las candidaturas	Sí

Fuente: Elaboración propia.

<sup>86</sup> No es casualidad que el Partido Arnulfista, en el poder, haya desoído las recomendaciones de la Comisión de Reformas Electorales, conformada por Tribunal Electoral y los partidos políticos, y eliminara la obligatoriedad de las elecciones primarias para la elección de candidatos a presidente de la República. Esta nueva norma ya aparece en Código Electoral que regirá las elecciones generales del año 2004.

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

Como era de esperar, los altos dirigentes del partido ha ocupado importantes puestos en el engranaje gubernamental durante el periodo 1990-1994 y el que va de 1999 hasta el presente. Eso evidencia la efectiva distribución de incentivos selectivos entre los miembros arribistas del partido. Precisamente fue esa una de las razones que provocaron la salida del Partido Demócrata Cristiano del gobierno presidido por el arnulfista Guillermo Endara. Al inscribir el partido en plena gestión de gobierno, la lucha por *espacios políticos* distanció a ambos partidos<sup>87</sup>. Asimismo, los *creyentes* del partido también obtienen su cuota de incentivos selectivos. Como ejemplo están los despidos injustificados de funcionarios públicos realizados por Guillermo Endara<sup>88</sup> y la actual presidenta de la República, la arnulfista Mireya Moscoso<sup>89</sup>.

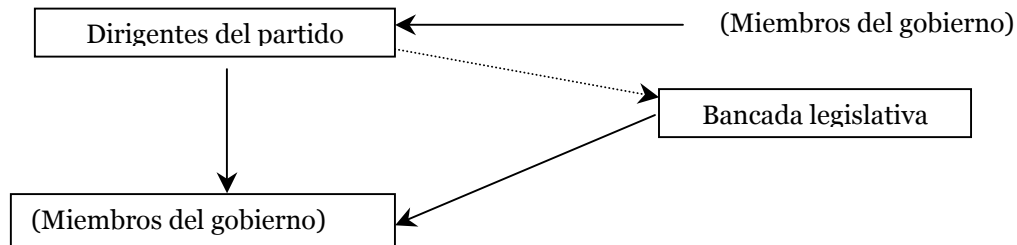
---

<sup>87</sup> Al iniciar el gobierno de Guillermo Endara, cinco miembros del Partido Demócrata Cristiano encabezaban ministerios. Al salir los democristianos del gobierno, fueron reemplazados por cuatro arnulfistas y un MOLIRENA. De igual manera sucedió en otras instituciones que dirigían miembros del PDC. Lo mismo sucede en el actual gobierno arnulfista, en donde, por ejemplo, el 64 % de las carteras son ocupadas por miembros del partido. Véase diario *La Prensa*, 4 de septiembre de 1991 y diario *El Panamá América*, 7 de enero de 2003.

<sup>88</sup> La Federación Nacional de Empleados Públicos (FENASEP) acusó al presidente Endara de haber despedido a más de 25,000 funcionarios durante sus cinco años de gobierno. Relevante fue el caso del despido de 250 trabajadores estatales que fue llevado hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos y obtuvo un fallo favorable, por lo cual el Estado panameño fue obligado a indemnizar a los afectados. Véase diario *La Prensa*, 1 de febrero de 2001.

<sup>89</sup> A un mes de haberse instalado el gobierno arnulfista de Mireya Moscoso, la FENASEP denunció el despido de 2,500 funcionarios. Véase diario *La Prensa*, 1 de octubre de 1999.

FIGURA 6  
 MAPA DEL PODER ORGANIZATIVO EN EL  
 PARTIDO ARNULFISTA (1990-1999)



No está de más decir que en un partido como el arnulfista, para un *creyente* hacer carrera política es una tarea que se ha visto imposibilitada por la ausencia de estructuras intermedias y la casi nula permeabilidad de la coalición dominante. Sin embargo, las exigencias de la competición electoral panameña, que durante ya casi quince años han garantizado la realización de elecciones libres, han ido modificando un poco la actitud de los dirigentes al respecto<sup>90</sup> (García Díez, 2001). En ese sentido, los *creyentes* del partido ya no sólo son manipulados por medio del incentivo colectivo que brinda el recuerdo de Arnulfo Arias, sino que también tienen dentro de sus perspectivas la búsqueda de beneficios más tangibles.

### 5.3. Clasificación del Partido Arnulfista.

La génesis del panameñismo, hoy encarnado en el Partido Arnulfista, puede ser ubicada inequívocamente en la inflexión histórica de la revolución nacional popular. Según Ramos Jiménez (1995), durante esta etapa de la historia latinoamericana aparecieron nuevos actores políticos surgidos de las capas medias y de los obreros que se opondrían, mediante amplios movimientos de masas, a la dominación oligárquica y que tendrían, como una de sus particularidades, líderes carismáticos nacionalistas. A las

<sup>90</sup> Las causas y efectos de este cambio podrían ser el aumento de la membresía del partido, de 117,000 en 1991 a más de 160,000 en 2001, y el notable aumento de sus apoyos electorales en las ciudades de Panamá y Colón. Cfr. IV.1

observaciones de Ramos Jiménez no se escapa que estos movimientos políticos masivos fueron víctimas de golpes de estado por parte de la oligarquía gobernante, la cual no estaba acostumbrada a enfrentar este tipo de oposición.

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

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

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

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

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

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

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

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

La “Estrategia nacional para el desarrollo y la modernización de la economía” del Ministerio de Planificación y Política Económica (1991) identificó como el principal problema de la economía panameña la excesiva intervención estatal, lo cual iba en detrimento de una economía de libre mercado. Los objetivos de crecimiento económico y aumento de los niveles de empleo y productividad serían conseguidos mediante la privatización de empresas y servicios públicos, la apertura de mercados y la flexibilización laboral (MIPPE, 1991). Los esfuerzos del gobierno estuvieron dirigidos a cumplir con esos objetivos, pero la situación política le llevó a tener escaso éxito<sup>91</sup>. En cambio, le fue mejor con la política arancelaria, la cual es potestad constitucional del órgano ejecutivo, logrando bajar el impuesto de importación de muchos productos que estaba sobre el 60% a un 20%<sup>92</sup>, entre otras providencias similares.

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

Por su parte, el proyecto ha oscilado entre el pragmatismo y el oficialismo, según las tipologías de Ramos Jiménez (1995). Salta a la vista que entre los proyectos pragmáticos, tácticos y oficiales no hay mayor diferen-

---

<sup>91</sup> La única privatización importante realizada en el periodo 1990-1994 fue la de la Empresa Estatal de Cemento Bayano, por un monto de 59.66 millones de dólares. Las otras cinco logradas sumaron poco más de quince millones de dólares. Véase [www.mef.gob.pa/proprivat](http://www.mef.gob.pa/proprivat).

<sup>92</sup> Véase Gaceta Oficial del 1 de agosto de 1991; del 6 de noviembre de 1991; del 22 de junio de 1992; del 22 de julio de 1992; del 22 de agosto de 1992; del 15 de septiembre de 1992; del 11 de febrero de 1993; del 26 de febrero de 1993.

cia, salvo la que analíticamente podría resultar útil. Siendo así, se puede clasificar al arnulfismo como un *partido de notables táctico*, en donde los elementos de *marketing* electoral, propiciados por la realización de elecciones libres, tienen un gran peso. Véase el cuadro 2.16 que aparece a continuación.

CUADRO 2.16  
CLASIFICACIÓN DEL PARTIDO ARNULFISTA

PERIODO	INFLEXIÓN HISTÓRICA	CLEAVAGE		CLASIFICACIÓN
		Estructural	Funcional	
1940-1968	Revolución nacional popular	Oligarquía-masa	Imperialismo-nación	Masas estratégico
1969-1989	Revolución democrática	Estado-mercado	Autoritarismo-democracia	Electores táctico
1990-1999	Revolución democrática	Estado-mercado	Autoritarismo-democracia	Notables táctico

Fuente: Elaboración propia.

## 6. Partido Revolucionario Democrático.

### 6.1. Modelo originario del Partido Revolucionario Democrático.

La firma de los Tratados Torrijos-Carter llevaban implícita la obligación del gobierno autoritario militar panameño de ir liberalizando el régimen político hasta convertirlo en una poliarquía (Brown Araúz, 2002b). Como parte de la estrategia liberalizadora de los militares fue fundado oficialmente, en octubre de 1979, el Partido Revolucionario Democrático. El patrocinio de una organización externa nacional, como rasgo fundamental en el modelo originario del Partido Revolucionario Democrático, será confirmado una y otra vez durante toda la década de los ochenta.



Tras diez años de proscripción de los partidos políticos y su legalización el cinco de octubre de 1978, mediante la Ley 18, el Partido Revolucionario Democrático era el llamado a heredar el liderazgo y rol arbitral de Torrijos entre los intereses que confluían en el bloque de poder en el contexto de la liberalización y el eventual régimen poliárquico. Eso sí, pretendían jugar con ventaja ya que el proyecto consistía en erigir un sistema de partidos no competitivo del tipo hegemónico pragmático<sup>93</sup>, el cual sería encabezado por un PRD que compartiría el espectro político con una serie de pequeños partidos periféricos de *segunda clase*, al mejor estilo del PRI mexicano (Brown Araúz, 2002b; García Díez, 2001; Leis, 1984). De tal guisa, el nuevo partido oficialista contó con todas las ventajas materiales, financieras y simbólicas que le podía dar su patrocinador castrense. El Partido Revolucionario Democrático también podía presumir de padrino externo internacional, pues desde sus comienzos entra en la órbita de la Internacional Socialista, a la cual accede inicialmente como observador.

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

El perfil político del Partido Revolucionario Democrático se completaba al adoptar el discurso nacionalista, izquierdizante, antioligárquico y antiyanqui -teniendo como eje simbólico el perfeccionamiento de la soberanía panameña mediante la recuperación del Canal de Panamá y sus áreas adyacentes- que habían utilizado los militares para legitimarse durante toda la década de los setenta. El malabarismo doctrinal llegaba a su máxima expresión al tener que combinar esas mentalidades distintivas con

---

<sup>93</sup> Según Sartori (2000), en estos sistemas no hay competencia real por el poder, se permite que existan otros partidos que no compiten en términos antagónicos ni en igualdad de condiciones y no hay alternación porque ni siquiera se contempla esa posibilidad. El partido hegemónico se queda en el poder guste o no.

el cumplimiento de su nuevo rol regional después de lograr la firma de los Tratados Torrijos-Carter, ajustándose a las necesidades de la doctrina de seguridad nacional estadounidense. La tarea de conciliar, en medio de un régimen autoritario militar en proceso de liberalización, los intereses obreros, campesinos, estudiantiles, profesionales, empresariales y estadounidenses no era una tarea fácil.

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

Inesperadamente, en julio de 1981 murió Omar Torrijos Herrera. Hasta ese momento el Partido Revolucionario Democrático había disfrutado del apoyo carismático que el militar brindó para la organización del partido, aunque aquí hay que puntualizar algunas cosas. Panebianco (1990) es claro al decir que el carácter carismático de un partido no se refiere al carisma de situación que adquieren algunos individuos en medio de circunstancias de malestar, sino al atractivo de un líder definido por rasgos mesiánicos de su personalidad. En ese sentido, el presunto carisma de Omar Torrijos debe ser valorado en su justa medida. A finales de la década de los sesenta e inicios de los setenta, existía entre los panameños un doble malestar: la descomposición de los partidos y el sistema de partidos y las consecuencias de los hechos ocurridos el 9 de enero de 1964, relacionados con el reconocimiento de la soberanía panameña sobre la Zona del Canal. En medio de un muy limitado pluralismo político, apoyado por el aparato represivo del Estado y ayudado por las exageradas prerrogativas

que le otorgaba la Constitución de 1972 como Jefe de Gobierno<sup>94</sup>, no es raro que a Torrijos se le percibiera como la personificación de los intereses populares y, en última instancia, nacionales. Esas circunstancias crearon la ilusión de un carisma sobre el cual es normal que al menos haya dudas razonables.

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

La muerte del militar golpista debilitó al Partido Revolucionario Democrático. La herencia de la figura pseudo carismática de Torrijos les fue disputada y parcialmente arrebatada por el nuevo comandante de la Guardia Nacional, Rubén Darío Paredes, quien no dudó en incorporar nuevos grupos al bloque dominante autoritario que obligaron al Partido Revolucionario Democrático a compartir los espacios políticos previamente adquiridos<sup>95</sup>. Asimismo el régimen militar y el Partido Revolucionario Democrático se movieron un poco más a la derecha del espectro ideológico con

---

<sup>94</sup> En el artículo final de la Constitución de 1972, a título de disposición transitoria, se reconocía a Omar Torrijos como líder máximo de la *revolución* panameña, otorgándosele por un periodo de seis años las atribuciones de: coordinar la administración pública, nombrar y separar libremente a los ministros y a los miembros de la comisión de legislación, nombrar al contralor y al subcontralor, nombrar a los directores de las instituciones autónomas, nombrar al procurador general de la nación, nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, celebrar contratos y negociar empréstitos y dirigir las relaciones exteriores.

<sup>95</sup> Paredes obligó al entonces presidente, Arístides Royo, a que renunciara al cargo en beneficio del vicepresidente Ricardo De la Espriella. A su vez *recomendó* renunciar al procurador general de la Nación, al contralor de la República, a los ministros y viceministros de estado, a todos los directores de entidades autónomas, a gobernadores, alcaldes, cónsules y embajadores. Asimismo ordenó la remoción de los magistrados del Tribunal Electoral para que uno fuera candidato de la oposición, y la renuncia de la totalidad de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

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

A pesar de ser el partido mejor organizado del bloque dominante, razón por la que encabezaron la alianza oficialista Unión Nacional Democrática (UNADE)<sup>96</sup>, a los perredistas les fue impuesta la candidatura presidencial de un individuo que ni siquiera era uno de sus miembros. El candidato e inesperado nuevo heredero del simbolismo torrijista, Nicolás Ardito Barletta, fue una imposición al Partido Revolucionario Democrático proveniente de los cuarteles y surgida de los intereses financieros transnacionales panameños, con el visto bueno de los Estados Unidos.

La candidatura de los militares y su brazo civil partidista no entusiasmó suficientemente al electorado, lo cual no impidió que los militares y el Partido Revolucionario Democrático se mantuvieran en el poder mediante la realización de un fraude electoral. A pesar de los traspies del partido en medio de una situación política caldeada, el uso del Estado con el fin de fortalecer las relaciones clientelistas con el electorado le fue granjeando apoyos estables en todos los estratos de la sociedad panameña<sup>97</sup>.

Como brazo civil de los militares, el Partido Revolucionario Democrático compartió todas las desventuras del régimen militar en la segunda mitad de la década de los ochenta. Durante esos años el modelo económico planteado por el régimen autoritario mostraba claros síntomas de agotamiento. El gobierno malamente lidiaba con una crisis fiscal agravada por una deuda externa de 3,800 millones de dólares -la más alta per cápita de Latinoamérica en esos momentos- lo cual representaba el 75% del produc-

---

<sup>96</sup> El Partido Revolucionario Democrático fue acompañado por cinco partidos más que aportaron a la alianza 125,026 de los 300,748 votos obtenidos.

<sup>97</sup> Por ejemplo, sólo entre 1970 y 1980 la planilla gubernamental había pasado de 25,000 a 125,000 empleados.

to interno bruto panameño. El desempleo había rebasado el 10% de la población económicamente activa y casi el 40% de las familias eran pobres. Por si fuera poco, la participación del Centro Bancario Internacional panameño en el mercado financiero mundial había bajado sensiblemente (Brown Araúz, 2002b).

La complicada situación económica socavó la eficacia decisoria<sup>98</sup> del régimen autoritario militar del cual el Partido Revolucionario Democrático era parte integral. La fórmula para superar el bajón económico pasaba por disminuir el gasto público, lo cual se traducía en reducir la cantidad de funcionarios, privatizar empresas públicas y flexibilizar las relaciones laborales. Evidentemente, estas medidas afectaban directamente a la base popular del régimen y al Partido Revolucionario Democrático, por lo cual las movilizaciones populares no se hicieron esperar. Los Tratados Torrijos-Carter habían sido conseguidos y Torrijos estaba muerto, así que la legitimidad difusa<sup>99</sup> que al régimen le brindaba su liderazgo en la lucha por la recuperación del canal y sus zonas adyacentes era más difícil de lograr (Brown Araúz, 2002b).

En septiembre de 1985, en medio de una grave crisis política provocada por las medidas de ajuste económico y el asesinato en Costa Rica del guerrillero panameño Hugo Spadafora, las Fuerzas de Defensa obligaron a renunciar al presidente Ardito Barletta. Fue en ese preciso momento cuando el régimen autoritario panameño cruzó el umbral crítico que llevó a la quiebra del régimen (Brown Araúz, 2002b). De allí en adelante se sucedieron una serie de acontecimientos que iban desde la asfixia económica del régimen panameño por parte del gobierno estadounidense y su expulsión de la Internacional Socialista, hasta la continua movilización conflic-

---

<sup>98</sup> Según Morlino (1985), los procesos fundamentales de cualquier régimen son tres: la legitimidad, la movilización política y la eficacia decisoria. En los regímenes autoritarios el principal proceso, incluso capaz de quebrarlos si falla, es el de la eficacia decisoria.

<sup>99</sup> En los sistemas políticos hay dos tipos de legitimidad: la específica y la difusa. La primera depende de la relación entre las necesidades satisfechas y el número de necesidades existentes, ya sean materiales o simbólicas. La legitimidad difusa es el resultado de una confianza genérica por la presencia de líderes carismáticos, la adhesión a ideologías legitimantes y a la larga tradición de instituciones que se convierten en motivo de orgullo nacional. Para profundizar teóricamente en estos conceptos véase Morlino (1985) y para una exhaustiva aplicación al caso panameño véase Brown Araúz (2002b).

tiva de casi todos los sectores de la vida nacional. En ese contexto el Partido Revolucionario Democrático afrontó las elecciones de 1989.

El Partido Revolucionario Democrático era la cara electoral de un régimen que había perdido totalmente su legitimidad y que veía en las elecciones su única oportunidad de recomposición. Competían contra los mismos partidos que habían sido víctimas del fraude de 1984<sup>100</sup>, arropados por la beligerante Cruzada Civilista<sup>101</sup> y el gobierno de los Estados Unidos (Beluche, 1998; Cambra, 1999; Gandásegui, 1998). Postuló a la presidencia al empresario Carlos Duque, quien fue acompañado en las vicepresidencias por un miembro del Partido Laborista (PALA) y otro del Partido Liberal Republicano (LIBRE).

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

La insostenible situación económica, social y política del país llevó a que Estados Unidos invadiera Panamá el 20 de diciembre de 1989. El ataque militar expulsó del poder político al régimen autoritario militar instaurado veintiún años antes. La expulsión incluyó al Partido Revolucionario Democrático. Al ser instaurada la poliarquía panameña se encontraron por primera vez ejerciendo de oposición política, a pesar de no haber ganado nunca ninguna elección general. Desempeñaría su nuevo rol sumido en el

---

<sup>100</sup> Los candidatos del panameñismo de Arnulfo Arias fueron postulados por el Partido Liberal Auténtico, incluyendo al candidato presidencial.

<sup>101</sup> La Cruzada Civilista fue el movimiento de carácter ofensivo y conflictivo que lideró el sector desgajado del bloque dominante en contra del régimen autoritario y del que también formaban parte organizaciones cívicas, profesionales, docentes, religiosas y de trabajadores. La Cruzada Civilista logró el apoyo de la mayoría de los ciudadanos mediante un discurso centrado en la recuperación de la democracia.

desprestigio y con la moral encogida, contando solamente con 6 legisladores que tras la realización de elecciones parciales se convertirían en 11.

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

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

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

Resumiendo, el Partido Revolucionario Democrático tiene a su favor el carácter centralista de su creación y el patrocinio externo de la Internacional Socialista. Hay ciertos rasgos carismáticos presentes, aunque no son definitivos. Gran importancia tiene la presencia del cuerpo armado como gestor y patrocinador del partido, lo cual prácticamente anuló cualquier margen de independencia de sus líderes durante su convivencia en el régimen autoritario. Siendo así, el Partido Revolucionario Democrático puede ser caracterizado como un partido primordialmente de *institucionalización débil*, aunque el aprovechamiento de la defenestración de las Fuerzas de Defensa a manos del ejército estadounidense podía potenciar favorablemente las otras tres características. De hecho, durante la primera mitad de los noventa, fue eso lo que sucedió y el partido se convirtió en uno de *institucionalización fuerte*. Véase el cuadro 2.17.

CUADRO 2.17

MODELO ORIGINARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO

FACTORES DEL MODELO	CARACTERÍSTICAS DEL PARTIDO
Sentido del proceso organizativo	Por penetración territorial
Presencia de organización externa nacional	Sí, la Guardia Nacional hasta 1989
Presencia de organización externa internacional	Sí, aunque con poca importancia
Presencia de liderazgo carismático	No, hubo carisma de situación primigenio
INSTITUCIONALIZACIÓN	Débil hasta 1989 y más fuerte a partir de 1990

Fuente: Elaboración propia.

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

El Partido Revolucionario Democrático fue originalmente organizado de manera que reprodujese las nociones corporativistas que existían en el régimen autoritario que le arrojaba. Siendo así, el partido fue concebido como una gran estructura burocrática similar a la que exhibían los parti-



dos de masas socialistas. La diferencia estribaba en que los miembros del partido no le sostenían por medio de sus cuotas, sino que la organización era la estructura que sostenía las relaciones clientelistas que sostenían al régimen.

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

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

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

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

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

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

torce en total) de carácter auxiliar supeditados al CEN, de las cuales las principales son: organización, finanzas y administración, asuntos electorales y movilización, asuntos legales y prensa y propaganda.

Entre los organismos nacionales no directivos merece especial mención el Consejo Directivo Nacional, un órgano permanente de consulta responsable de la planeación y evaluación política. Forman parte de este órgano los miembros del CEN y los presidentes de las veinte áreas de organización del partido, las cuales coinciden con los circuitos electorales, más los secretarios generales de los frentes de la juventud y femenino. El Comité Directivo Nacional coordina las acciones con las bancadas del partido, ratifica a los miembros de la Comisión Nacional de Elecciones Primarias, decide sobre alianzas políticas temporales y reglamenta todas las instancias del partido y las elecciones primarias.

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

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

cualquiera de sus representantes si renuncian al partido, incurren en alguna causal de expulsión del partido, actúan en la Asamblea Legislativa contra la voluntad y decisiones del partido o violan el reglamento de la banca legislativa.

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

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

CUADRO 2.18  
 CONTROL DE LAS ZONAS DE INCERTIDUMBRE EN  
 EL PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO 1990-1998  
 (financiamiento y acceso a las candidaturas)

ZONAS DE INCERTIDUMBRE	CARACTERÍSTICAS DEL PARTIDO
Financiamiento	No
Acceso a las candidaturas	Sí

Fuente: Elaboración propia.

La coalición dominante que rescató al Partido Revolucionario De-

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

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

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

Al ganar el Partido Revolucionario Democrático las elecciones de 1994 el control de la coalición dominante sobre las zonas de incertidumbre y su cohesión fue aún mayor. Los altos dirigentes del partido pertenecían íntegramente al órgano ejecutivo, excepto el presidente del partido que

ocupaba la presidencia del órgano legislativo. Obviamente, se repartieron incentivos selectivos entre los arribistas pero los *creyentes* no fueron muy beneficiados en el reparto, ya que el nuevo gobierno se adscribió sin ambages a la ola neoliberal y se comprometió a reducir el tamaño del Estado, realizando privatizaciones de empresas públicas y reduciendo la plantilla gubernamental. Figuras emblemáticas de los *creyentes*, acostumbradas al acceso casi directo a los dirigentes del partido y al clientelismo autoritario, renunciaron al Partido Revolucionario Democrático. Sin embargo, el partido seguía creciendo espectacularmente, llegando a tener casi 400,000 adherentes –prácticamente un tercio del electorado de un país con siete partidos- que se mantienen en su gran mayoría hasta hoy. Paradójicamente, los *creyentes* del Partido Revolucionario Democrático siguen ubicando a su partido en el centro izquierda del espectro ideológico, algo que difiere mucho de la visión que externamente se tiene de ellos, ubicándoles muy a la derecha<sup>102</sup> (Marenghi, 2001). La llamada doctrina torrijista sigue siendo muy importante para los miembros del partido independientemente de que realmente la sigan practicando. Eso les cohesiona y les ayuda a mantener con bastante estabilidad las lealtades electorales del partido. Pero fuera del partido no es así, muy por el contrario, les ha dificultado persuadir a nuevos electores.

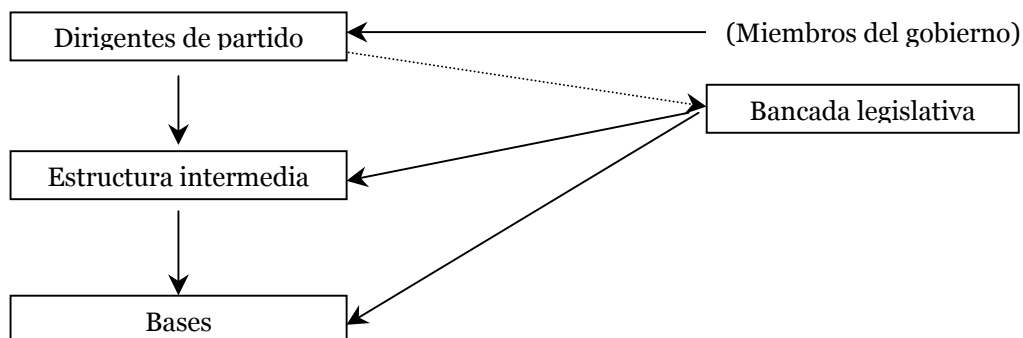
La figura 7, que aparece en la página siguiente, ilustra el mapa de poder de la coalición dominante que rescató al Partido Revolucionario Democrático después de la invasión estadounidense. Los dirigentes del partido mantenían una efectiva relación de subordinación con los mandos medios y los *creyentes* del partido. A su vez tenían un control mediano sobre la bancada legislativa (por eso la flecha es punteada), ya que monopolizaban el acceso a las candidaturas, mas no el financiamiento de éstas. Los legisladores tenían acceso directo a los miembros del partido, independientemente de sus dirigentes y las acciones del partido estaban supeditadas a las necesidades del gobierno, ya que después de ganar las elecciones

---

<sup>102</sup> En una escala que va de 1 a 10, donde 1 es igual a izquierda y 10 es igual a derecha, los miembros del Partido Revolucionario Democrático se ubican a sí mismos en el 4.10 y los miembros de otros partidos les ubican en el 7.33. Los miembros del PA se ubican en el 5.17, otros partidos les ubican en el 5.30.

los más altos representantes de ambos espacios coincidían.

FIGURA 7  
MAPA DEL PODER ORGANIZATIVO EN EL  
PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO (1990-1998)



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

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

con cuatro miembros más, además del Consejo Directivo Nacional y el Directorio Nacional.

La nueva coalición dominante es una combinación de experiencia y juventud pero su principal rasgo es el monopolio de los incentivos colectivos, ya que el aparato dirigente está encabezado por uno de los hijos de Omar Torrijos Herrera: Martín Torrijos Espino. El partido es liderado por los más jóvenes, traídos de la mano por el también joven secretario general. Un perfil más bajo mantienen algunas de las figuras con más recorrido y amplia experiencia en la administración pública. La ampliación de los estamentos directivos del partido supone una mayor influencia de las bases en la toma de decisiones. Sigue teniendo grandísima importancia dentro de la coalición dominante el Frente Empresarial, aunque los financistas del partido son otros diferentes a los que apoyaban a la coalición liderada por Pérez Balladares.

El control que sobre las zonas de incertidumbre tiene el Partido Revolucionario Democrático liderado por Martín Torrijos Espino es menor que el que tenía la anterior coalición dominante, principalmente en lo concerniente al acceso a las candidaturas del partido. La nueva coalición somete a primarias cerradas todas las candidaturas a cargos de elección popular, a pesar de que el Código Electoral ya no les obliga a hacerlo. Con tal de reducir un poco la incertidumbre que en la coalición dominante provoca la realización de primarias y aprovechando el gran peso que tiene el sistema presidencial en Panamá, las más recientes primarias para elegir candidato presidencial fueron realizadas antes de las que servirían para elegir a los candidatos a todos los otros cargos de elección popular. La intención era que la masa de *creyentes* se alineara con los candidatos con los que simpatizaba el nuevo candidato presidencial.

En cuanto a la incertidumbre provocada por el escaso control que de la financiación tiene el Partido Revolucionario Democrático, la situación de la nueva coalición dominante no ha mejorado. Nada impide que las ocasionales facciones gestionen sus propios recursos; los candidatos a cargos de elección popular pueden conseguir y manejar sus recursos financie-



ros, lo cual incluso es lo más saludable en un partido que no tiene un presupuesto central capaz de hacer competitivos a todos sus candidatos. Los miembros del antiguo aparato dirigente se acercan mucho a ser una facción. Tienen a su favor la notable figura del expresidente de la República Ernesto Pérez Balladares, que según los miembros del Partido Revolucionario Democrático es, junto al actual secretario general del partido, uno de los individuos con mayor influencia sobre el colectivo político (García Díez, 2001). Además, buena parte de la *vieja guardia* del partido (2001), incluyendo miembros del Frente Empresarial, ven en él sus posibilidades de volver a dirigir al partido. Véase cuadro 2.19.

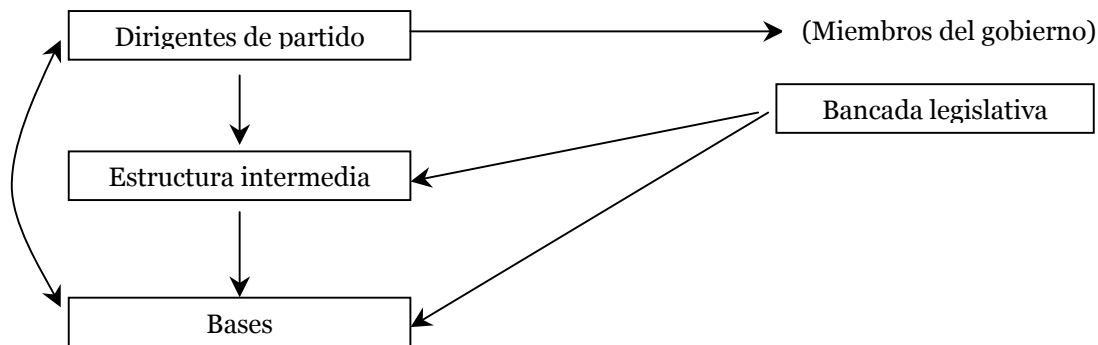
CUADRO 2.19  
 CONTROL DE LAS ZONAS DE INCERTIDUMBRE EN  
 EL PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO 1998-  
 (financiamiento y acceso a las candidaturas)

ZONAS DE INCERTIDUMBRE	CARACTERÍSTICAS DEL PARTIDO
Financiamiento	No
Acceso a las candidaturas	No

Fuente: Elaboración propia.

En la figura 8 queda consignado el mapa del poder de la nueva coalición dominante del Partido Revolucionario Democrático. El muy escaso control que tienen los dirigentes del partido sobre la financiación y las candidaturas provoca que la subordinación de la bancada legislativa no merezca ser trazada. A su vez, los legisladores tienen acceso directo a los mandos medios y bases del partido al margen de los altos dirigentes. Es importante destacar la retroalimentación existente entre los altos y bajos estamentos del partido. Esta situación nace de la ampliación numérica de los espacios directivos y la necesidad de tener una relación más cercana con los *creyentes*, con tal de tener cierto control sobre los insubordinados legisladores.

FIGURA 8  
 MAPA DEL PODER ORGANIZATIVO EN  
 EL PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO (1998- )



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

### 6.3. Clasificación del Partido Revolucionario Democrático.

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

mente en dicha inflexión histórica.

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

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

Indudablemente el proyecto del Partido Revolucionario Democrático de los ochenta lo ubica en la tipología como un *partido oficial*, ya que al ser brazo civil del régimen autoritario primaba defender las posiciones adquiridas y se confundía siempre la acción gubernamental con el proyecto partidista. Subordinado al carácter oficial, principalmente cuando se entró en los procesos electorales de 1984 y 1989, el partido asumía un proyecto táctico en el que los tiempos estaban determinados por los comicios. En medio de un régimen autoritario los conflictos entre intereses que deberían resolverse electoralmente se desplazan al interior del partido hegemónico. De tal suerte que el Partido Revolucionario Democrático se organizó

como un *partido de militantes* durante la década de los ochenta (Ramos Jiménez, 1995), dándole primacía a sus bases y abriendo espacios para que sus cuadros dirigentes intervinieran conjuntamente con los jefes principales en la designación de sus candidatos y las decisiones que afectaban a toda la organización. En ese sentido, podríamos clasificar al Partido Revolucionario Democrático autoritario como un imperfecto *partido de masas oficial*, imperfección nacida del fallido intento de establecer un sistema de partidos hegemónico al estilo del PRI mexicano. Justamente comparten con sus primos hermanos mexicanos la clasificación, además de hacerlo con el Partido Comunista de Cuba y con Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) durante el gobierno de Cristiani en El Salvador.

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

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

ciones de 1994.

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

El gobierno Partido Revolucionario Democrático arrancó con la reforma del Código Laboral –que regía las relaciones laborales desde 1972- y provocó violentísimas manifestaciones por parte de la ciudadanía en las que llegaron a morir manifestantes. La flexibilización de las relaciones laborales, las cuales favorecían a los patronos, fueron aprobadas gracias a la mayoría legislativa de la que gozó el órgano ejecutivo durante toda su gestión. Acorde con las políticas planteadas, fueron privatizados el servicio de telefonía móvil celular; la empresa de telecomunicaciones; los puertos de Balboa, Cristóbal y Manzanillo; la construcción de algunas vías y autopistas; las terminales de transporte de Santiago y David; el Hipódromo Presidente Remón; los Casinos Nacionales; la planta de tratamiento de Laguna Alta; la digitalización del Registro Público; el Ferrocarril de Panamá; los muelles del puerto de Coco Sólo, todas las empresas de electrificación nacionales (excepto la transmisión) y los ingenios azucareros La Victoria y Alanje<sup>103</sup>. Como se puede ver, la política de privatizaciones del Partido Revolucionario Democrático fue mucho más abarcadora que la del gobierno arnullfista. Asimismo la política arancelaria del gobierno perredista fue una

---

<sup>103</sup> Véase [www.mef.gob.pa/proprivat](http://www.mef.gob.pa/proprivat).

continuación de la del gobierno anterior, bajando aún más los aranceles a la importación.

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

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

El Partido Revolucionario Democrático afecto al mercado y la polarización es clasificable como un *partido de electores táctico* (Ramos Jiménez, 1995), el cual no se opuso al régimen autoritario pero que no ha dudado en abrazar los nuevos aires que dolorosamente llevó la invasión estadounidense a Panamá. Coinciden en el proyecto con el Partido Arnulfista pero difieren en la organización. Evidentemente, el insoslayable peso de

sus respectivos modelos originarios hace a los dos principales partidos panameños más o menos aptos para implementar los distintos tipos de organización posibles, según la relación que haya entre el Estado y la sociedad, y les hace tener una visión distinta sobre cuáles son los medios idóneos para lograr idénticos objetivos.

CUADRO 2.20  
CLASIFICACIÓN DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO

PERIODO	INFLEXIÓN HISTÓRICA	CLEAVAGE		CLASIFICACIÓN
		Estructural	Funcional	
1979-1989	Revolución nacional popular	Oligarquía-masa	Imperialismo-nación	Masas oficial
1990-1999	Revolución democrática	Estado-mercado	Autoritarismo-democracia	Electores táctico

Fuente: Elaboración propia.

## 7. Los partidos políticos de Costa Rica, Guatemala y Panamá en perspectiva comparada.

Tres elementos fueron tomados en cuenta al analizar los seis partidos políticos incluidos en este estudio. Se dilucidó sobre su grado de institucionalización, conforme a los criterios de Panebianco (1990); se especificó el control de las coaliciones dominantes sobre las dos zonas de incertidumbre más relacionadas con la disciplina: el acceso a las candidaturas y la financiación de las campañas y se clasificó a los partidos según el modelo aportado por Ramos Jiménez (1995). Estos tres elementos, valioso cada uno por sí solo, sirven para ubicar el elemento clave de la disciplina con relación a los partidos: la línea política.

Los seis partidos estudiados fueron organizados por *penetración te-*

*rritorial*, siendo éste el único elemento constante de los cuatro que componen el modelo originario de cualquier partido político. Asimismo, solamente el Partido Revolucionario Democrático panameño sufrió la mediación de una *organización externa nacional*, personificada por la Guardia Nacional que encabezó el régimen autoritario que dirigió el país desde 1968 hasta 1989.

Por otro lado, la mitad de los partidos se organizaron con la ayuda de *organizaciones externas internacionales*. El Partido Liberación Nacional y el Partido Revolucionario Democrático recibieron el sustento de la Internacional Socialista, mientras que el Partido Unidad Social Cristiana nació con el significativo apoyo de la Internacional Demócrata Cristiana. Es digno de ser subrayado que los dos partidos costarricenses, el Partido Unidad Social Cristiana y el Partido Liberación Nacional, han sido sustentados por organizaciones internacionales. Por último, dos de los cuatro partidos, el Frente Republicano Guatemalteco y el Partido Arnulfista panameño, han sido marcados por la presencia de *liderazgos carismáticos* en toda regla.

La combinación de los elementos que determinan el grado de institucionalización de los partidos da como resultado que dos de ellos, el Frente Republicano Guatemalteco y el Partido Arnulfista, sean de *institucionalización inexistente* y cuatro, el Partido Unidad Social Cristiana, el Partido Liberación Nacional, el Partido de Avanzada Nacional y el Partido Revolucionario Democrático, sean de *institucionalización fuerte*. Cabe aclarar que el Partido Revolucionario Democrático estuvo débilmente institucionalizado hasta 1989, cuando la invasión estadounidense a Panamá dismanteló el régimen autoritario y les dio la oportunidad de librarse de la tutela militar.

El cuadro 2.21 contiene la comparación de los factores del modelo originario y los grados de institucionalización de los seis partidos estudiados.



CUADRO 2.21  
COMPARACIÓN DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS  
PARTIDOS POLÍTICOS EN COSTA RICA, GUATEMALA Y PANAMÁ

FACTORES	COSTA RICA		GUATEMALA		PANAMÁ	
	PUSC	PLN	FRG	PAN	PA	PRD
Proceso organizativo	Penetración	Penetración	Penetración	Penetración	Penetración	Penetración
Org. externa nacional	No	No	No	No	No	Sí
Org. externa internacional	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Líder carismático	No	No	Sí	No	Sí	No
INSITUCIONALIZACIÓN	Fuerte	Fuerte	Inexistente	Fuerte	Inexistente	Fuerte

Fuente: Elaboración propia.

Los seis partidos tuvieron hasta 1998 idénticas situaciones en cuanto al manejo de las zonas de incertidumbre. Ninguna coalición dominante controlaba el financiamiento de las campañas electorales de sus candidatos a diputado y todas tenían control sobre el acceso a las candidaturas. Se podría decir, pues, que las coaliciones dominantes de estos partidos tenían un control medio sobre las zonas de incertidumbre.

La situación cambió en 1998 cuando el Partido Liberación Nacional y el Partido Revolucionario Democrático instituyeron las elecciones primarias como la manera de elegir a sus candidatos a diputados y legisladores, de tal manera que perdieron el control sobre todas las zonas de incertidumbre. Estos dos partidos son los sustentados por la Internacional Socialista y son los que más tiempo han gobernado sus países.

Véase una síntesis comparativa del control de las zonas de incertidumbre de los seis partidos estudiados –el Partido Liberación Nacional, el Partido Unidad Social Cristiana, el Frente Republicano Guatemalteco, el Partido de Avanzada Nacional, el Partido Arnulfista y el Partido Revolucionario Democrático- en el cuadro 2.22.

CUADRO 2.22

COMPARACIÓN DEL CONTROL DE LAS ZONAS DE INCERTIDUMBRE  
EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE COSTA RICA, GUATEMALA Y PANAMÁ

ZONAS DE INCERTIDUMBRE	COSTA RICA		GUATEMALA		PANAMÁ	
	PUSC	PLN	FRG	PAN	PA	PRD
Financiamiento	No	No	No	No	No	No
Acceso a las candidaturas	Sí	Sí*	Sí	Sí	Sí	Sí*

Fuente: Elaboración propia.

\* A partir de 1998 empezaron a realizar elecciones primarias y perdieron el control del acceso a las candidaturas.

Ninguno de los seis partidos estudiados irrumpió en el escenario político como expresión de la inflexión histórica oligárquica. La mitad de ellos, el Partido Liberación Nacional, el Partido Arnulfista y el Partido Revolucionario Democrático, pueden ser ubicados como expresiones de la inflexión nacional popular, aunque ya sabemos que el PRD a duras penas puede ser situado ahí. Los tres partidos restantes, el Partido Unidad Social Cristiana, el Frente Republicano Guatemalteco y el Partido de Avanzada Nacional, son propios de la inflexión democrática, aunque como hemos visto las discontinuas raíces del Partido Unidad Social Cristiana vienen de más atrás.

Los tres partidos nacidos durante la inflexión nacional popular respondieron a las demandas organizativas de la época, tomando muy en cuenta a los simpatizantes, es decir, constituyéndose en partidos de masas, según la tipología de Ramos Jiménez (1995). Las circunstancias autoritarias del Partido Revolucionario Democrático llevaron a clasificarle como un partido de masas oficial, mientras que la primacía electoral clasificó al Partido Liberación Nacional y al Partido Arnulfista como partidos de masas estratégicos.

El panorama de la década de los noventa permite clasificar de mejor manera a los partidos. Los elementos tácticos priman en cinco de los seis partidos, lo cual es producto de la primacía de la dinámica electoral en la

que todos se encuentran inmersos. Solamente uno, el Frente Republicano Guatemalteco, actúa de manera pragmática. Cuatro de los partidos, el Partido Unidad Social Cristiana, el Frente Republicano Guatemalteco y el Partido de Avanzada Nacional, son partidos de notables, mientras que el Partido Liberación Nacional y el Partido Revolucionario Democrático son partidos de electores que reafirmaron esta clasificación al establecer la realización de primarias internas como el método para elegir sus candidatos. Véase el cuadro 2.23.

CUADRO 2.23  
COMPARACIÓN DE LA CLASIFICACIÓN DE  
LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE COSTA RICA, GUATEMALA Y PANAMÁ

INFLEXIÓN HISTÓRICA	COSTA RICA		GUATEMALA		PANAMÁ	
	PUSC	PLN	FRG	PAN	PA	PRD
Oligárquica						
Nacional popular		Masas estratégico*			Masas estratégico	Masas oficial
Democrática	Notables táctico	Electores táctico	Notables pragmático	Notables táctico	Notables táctico	Electores táctico

Fuente: Elaboración propia.

\* Ya apuntaba maneras de partido de electores táctico.

En resumen, los partidos cuya organización externa internacional es la Internacional Socialista no controlan ninguna de las zonas de incertidumbre y evolucionaron hasta convertirse en partidos de electores tácticos. Nos referimos al Partido Liberación Nacional costarricense y al Partido Revolucionario Democrático panameño. Ambos partidos son de institucionalización fuerte.

Por otro lado, debido a sus características organizativas, el Partido Unidad Social Cristiana, el Frente Republicano Guatemalteco, el Partido de Avanzada Nacional y el Partido Arnulfista pueden ser ubicados juntos

dentro del espectro político partidista centroamericano, teniendo en cuenta la pequeña desviación del Frente Republicano Guatemalteco al darle un carácter pragmático a sus actuaciones en la década de los noventa. Dos de estos partidos, el Frente Republicano Guatemalteco y el Partido Arnulfista, se basan en liderazgos carismáticos y, por lo tanto, su institucionalización es inexistente pero fuerte. Los otros dos, el Partido de Avanzada Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana, están por comprobar si los presuntos liderazgos carismáticos de Arzú Irigoyen y Calderón Fournier son estables y marcan la trayectoria de sus partidos. El hecho de que uno de estos cuatro partidos, el Partido Unidad Social Cristiana, tenga la influencia de una organización externa internacional parece marginal visto desde los partidos políticos. Pero desde el punto de vista de los países cobra importancia que la estable democracia costarricense sea protagonizada por dos partidos que disfrutaron de esta característica.

Basados en el modelo originario, el control de las zonas de incertidumbre y la clasificación, podríamos *familiarizar* a estos partidos ubicándolos en un continuo en el que mientras más se alejan son más disímiles. El continuo sería así: Partido Liberación Nacional, Partido Revolucionario Democrático, Partido Unidad Social Cristiana, Partido de Avanzada Nacional, Partido Arnulfista, Frente Republicano Guatemalteco. Véase la figura 9.

FIGURA 9  
FAMILIARIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PLN	PRD	PUSC	PAN	PA	FRG
-----	-----	------	-----	----	-----

El marco teórico nos dice que el tipo de partido influye en la disciplina partidista. Esta aseveración está basada en las clasificaciones propias de los partidos europeos que conviven en sistemas de gobierno parlamentarios. Por eso, partiendo de la clasificación aquí usada, no sabemos cómo

cada tipo de partido latinoamericano influye en la disciplina partidista. Empero, podrían preverse ciertas tendencias si relacionamos nuestra clasificación con las clasificaciones clásicas. Eso sin olvidar que todos estos partidos se acercan más al tipo *catch-all* y, por lo tanto, teóricamente tienden a la indisciplina. En principio, los *partidos de notables táctico* y de *notables pragmático* como el Partido Unidad Social Cristiana, el Partido de Avanzada Nacional, el Partido Arnulfista y el Frente Republicano Guatemalteco deben ser más propensos a la indisciplina por su parecido al *partido de cuadros* de Duverger. Por su parte, los *partidos de electores tácticos* no es que se parezcan mucho a los *partidos de masas*, aunque tratándose en esta ocasión del Partido Liberación Nacional y el Partido Revolucionario Democrático, los cuales pertenecen a la Internacional Socialista, es de esperar que sean un poco más disciplinados que los otros cuatro partidos.

# CARACTERIZACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

## III.

---

Trátense de las Constituciones Políticas o del Código Electoral, como se le llama en Panamá y Costa Rica, o la Ley Electoral, como se le llama en Guatemala, la legislación de todos los países contiene una gran cantidad de normas que regulan el proceso mediante el cual se designa a los titulares del poder político. Todos esos elementos legales son importantes para la correcta realización de las elecciones, mas solamente hay algunos que son centrales. Para los partidos políticos sus posibilidades de ganar o perder dependen de cuatro aspectos, y es en base a éstos que se clasifican los distintos sistemas electorales del mundo.

En este capítulo caracterizaremos los sistemas electorales<sup>104</sup> costarricense, panameño y guatemalteco detallando todo lo concerniente a la fórmula electoral que utilizan para convertir los votos en escaños, a cómo estructuran el voto de los electores y al diseño de sus circunscripciones electorales. En ninguno de los tres casos las legislaciones electorales contemplan barreras legales para acceder a la repartición de escaños.

---

<sup>104</sup> Al tratarse de países con sistemas de gobierno presidenciales hay dos elecciones distintas: la presidencial y la legislativa. En este capítulo nos referimos exclusivamente al sistema utilizado en las elecciones legislativas. Las particularidades del sistema electoral utilizado para elegir a los presidentes se tratarán en el capítulo dedicado a los sistemas de gobierno.

## **1. Caracterización del sistema electoral costarricense.**

### 1.1 Fórmula electoral para la elección de diputados.

El sistema de gobierno costarricense es presidencial, razón por la cual la designación de dignatarios en los poderes ejecutivo y legislativo es realizada mediante de elecciones separadas.

Para elegir al presidente de la República y a sus vicepresidentes el territorio nacional hace las veces de una gran circunscripción uninominal. De esta manera, y tal como dice el artículo 138 de la Constitución costarricense, éstos son elegidos por mayoría simple de votos, siendo necesario que el ganador exceda el 40% del número total de sufragios válidos. Si esa cantidad relativa de votos no es alcanzada por partido alguno, se procede a realizar una segunda vuelta entre los dos partidos más votados.

En las elecciones legislativas la transformación de votos en escaños se realiza mediante un sistema de cuotas simple, en el que se definen cocientes y subcocientes con el fin de adjudicarle a los partidos las plazas en la Asamblea Legislativa.

El cociente se obtiene dividiendo el número total de votos en la provincia entre los escaños que allí se escogen. El subcociente es el resultado de dividir entre dos el cociente. El subcociente solamente es aplicado en el caso de que queden plazas sin repartir por cociente, entendiéndose que los partidos que obtuvieron escaños por cociente pueden participar en la repartición por subcocientes.

Si después de repartir los escaños por cociente y subcociente quedan escaños por repartir, éstos serán asignados en orden decreciente de la cifra residual de su votación. Este mismo procedimiento se utiliza en el caso de que ningún partido alcance cociente o subcociente.

## 1.2 Diseño de las circunscripciones electorales.

Según el Título II del Código Electoral, las circunscripciones electorales costarricenses coinciden con la división política del país. Siendo así, para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa se escogen invariablemente 57 escaños en siete provincias. La magnitud correspondiente a cada provincia es asignada proporcionalmente según la población (tamaño de la circunscripción) que tenga, conforme a las cifras arrojadas por el último censo general de población.

Las siete provincias referidas son: San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón. La proporción de diputados se mantuvo igual durante toda la década de los noventa, escogiendo cada una de esas provincias respectivamente veintiuno, diez, seis, cinco, cinco, seis y cuatro diputados. El cuadro 3.1 contiene las magnitudes y tamaños de las provincias costarricenses.

CUADRO 3.1  
MAGNITUD Y TAMAÑO DE LAS PROVINCIAS ELECTORALES  
EN COSTA RICA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

PROVINCIA	MAGNITUD	TAMAÑO*
San José	21	733,725
Alajuela	10	329,553
Cartago	6	211,307
Heredia	5	163,219
Guanacaste	5	131,677
Puntarenas	6	174,200
Limón	4	137,667

Fuente: Elaboración propia a partir del Tribunal Supremo de Elecciones (1994).

\* Según el padrón electoral de 1994.

En cuanto al diseño de las circunscripciones es bueno ser precavido y tener en cuenta los hallazgos de Taylor (1992). Según dice en su ingenioso trabajo, a pesar de que formalmente las demarcaciones electorales son exclusivamente plurinominales, éstas funcionan *de facto* como si fueran



uninominales gracias a la repartición que hacen los partidos entre sus diputados de beneficios en cada cantón<sup>105</sup>. Siendo así, la conducta de los diputados es propia de los que son electos en circunscripciones uninominales.

### 1.3 Estructura del voto.

En Costa Rica las elecciones son simultáneas, pero se utilizan boletas distintas para la elección presidencial y las legislativas. Por lo tanto, la intensidad de la interrelación entre ambas elecciones es baja. Es decir, la influencia que puede tener la elección presidencial sobre las legislativas es la menor posible.

En las elecciones legislativas, la presencia exclusiva de circunscripciones plurinominales y la utilización de una fórmula simple de cuotas en donde el cociente, el subcociente y los residuos se asignan a los partidos, lleva a que la papeleta de votación esté estructurada en base a listas cerradas y bloqueadas.

Los votantes costarricenses pueden votar solamente por un partido, dándole su voto a todos los candidatos que el partido de su preferencia les presenta y en el orden preestablecido.

## **2. Caracterización del sistema electoral guatemalteco.**

### 2.1 Fórmula electoral para la elección de diputados.

La Constitución guatemalteca en su artículo 184 establece que el presidente de la República será escogido mediante mayoría absoluta. Si

---

<sup>105</sup> Taylor relata cómo, sobre una base de que los principales partidos tienen entre 20 y 30 diputados y que hay 81 cantones, tras la repartición por los dirigentes de la responsabilidad de realizar *actividades* que mantengan la buena imagen del partido, a varios de ellos les toca un cantón por el cual responsabilizarse y del cual depende su carrera política.

ningún candidato obtiene esa cantidad de votos se realizará una segunda elección entre los dos candidatos más votados.

La fórmula electoral consignada en el artículo 203 de la Ley electoral y de partidos políticos guatemalteca para elegir los diputados que integrarán el Congreso de la República es proporcional. Específicamente, se trata de la fórmula D' Hondt, la cual está basada en la utilización de divisores cuya distancia es de uno. El último número al que se le adjudicarían escaños hace las veces de *cifra repartidora*, así cada planilla o lista obtiene el número de escaños que resultan de la división de los votos obtenidos en la circunscripción entre la cifra repartidora, sin apreciarse residuos.

En otras palabras, los votos obtenidos por cada partido son divididos entre uno, dos, tres y así sucesivamente hasta adjudicar en orden descendente los escaños a cada uno de los valores obtenidos. El menor de esos valores será el divisor o cifra repartidora mediante la cual se hará definitivamente la repartición de escaños, otorgándosele a cada partido la cantidad de diputados que resulten de la división de los votos obtenidos entre la cifra repartidora.

Como no es raro que las cifras obtenidas no sean números enteros sino decimales, se suele redondear los valores. Por ejemplo, si la división de la cantidad de votos entre la cifra repartidora es 2.8, a ese partido le corresponderán tres diputados. Para la elección de diputados nacionales se utiliza la misma fórmula, haciendo todo el territorio nacional las veces de una gran circunscripción plurinominal.

## 2.2 Diseño de las circunscripciones electorales.

Las circunscripciones o distritos electorales guatemaltecas son todas plurinominales y coinciden con el primer nivel de la división política del país, con la excepción del departamento de Guatemala en el cual el municipio del mismo nombre es una circunscripción o distrito electoral debido a su gran tamaño. El resto de los municipios del departamento de Guatemala constituyen la circunscripción de Guatemala.

El artículo 205 de la Ley electoral y de partidos políticos establece que cada departamento tiene derecho a elegir un diputado por el mero hecho de ser distrito electoral. Cada departamento elegirá un diputado más por cada ochenta mil habitantes. Los distritos son: Guatemala, Distrito Central, Sacatepequez, Chimaltenango, El Progreso, Escuintla, Santa Rosa, Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepequez, Retalhuleu, San Marcos, Huehuetenango, El Quiché, Baja Verapaz, Alta Verapaz, El Petén, Izabal, Zacapa, Chiquimula, Jalapa y Jutiapa.

En total estamos hablando de 23 distritos electorales con magnitudes que van de 1 a 9 diputados que formarán parte de los 64 miembros que integran el Congreso de la República. El cuadro 3.2 contiene las magnitudes y tamaños de las circunscripciones guatemaltecas.

CUADRO 3.2  
MAGNITUD Y TAMAÑO DE LOS DISTRITOS ELECTORALES  
EN GUATEMALA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

DISTRITO	MAGNITUD	TAMAÑO*
Guatemala	9	1,006,843
Distrito Central	6	697,188
Sacatepequez	1	79,043
Chimaltenango	2	134,176
El Progreso	1	52,972
Escuintla	4	203,285
Santa Rosa	2	121,277
Sololá	1	80,571
Totonicapán	2	83,462
Quetzaltenango	4	236,802
Suchitepequez	2	149,620
Retalhuleu	1	99,475
San Marcos	5	250,526
Huehuetenango	5	222,779
El Quiché	4	154,470
Baja Verapaz	1	65,420
Alta Verapaz	4	154,169
El Petén	1	92,591
Izabal	2	107,347
Zacapa	1	78,626
Chiquimula	2	106,948
Jalapa	1	71,263
Jutiapa	3	159,924

Fuente: Elaboración propia a partir de Tribunal Supremo Electoral (1996).

\* Según el padrón electoral de 1995.

### 2.3 Estructura del voto.

La elección presidencial y las elecciones legislativas guatemaltecas se realizan simultáneamente. Asimismo, no hay boleta única ni voto único, excepto para el 25% de los diputados, que son llamados *diputados nacionales* y son electos de acuerdo a los votos que alcanza el partido en la elección presidencial. Aún así, podemos decir que la intensidad de la interrelación es baja.

La ciudadanía guatemalteca ejerce su derecho al voto mediante listas cerradas y bloqueadas. No podía ser de otra manera en un sistema electoral cuyas circunscripciones son todas plurinominales y en donde se utiliza una fórmula proporcional que no vislumbra la repartición de residuos para los partidos ni para los candidatos.

El votante solamente puede votar por un partido en el momento de dar su voto a diputados al Congreso de la República, otorgándole el voto a todos los candidatos que presenta el partido y en el orden en el que están. Todo lo dicho se aplica también a la elección de diputados nacionales.

## **3. Caracterización del sistema electoral panameño.**

### 3.1 Fórmula electoral para la elección de legisladores.

Según el artículo 172 de la Constitución, Panamá escoge su presidente de la República mediante una fórmula de mayoría simple. Contrario a lo visto en las caracterizaciones de los sistemas electorales costarricense y guatemalteco, al candidato ganador panameño no se le exige obtener un porcentaje de votos previamente estipulado. Por lo tanto no hay necesidad de realizar segundas vueltas electorales.

El sistema electoral panameño utilizado para las elecciones legislativas combina circunscripciones uninominales y plurinominales. La fór-

mula electoral utilizada en las circunscripciones uninominales es de mayoría simple, en tanto que la que se utiliza en las circunscripciones plurinominales es proporcional<sup>106</sup>.

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

Durante el periodo que va de 1925 a 1988, la fórmula electoral panameña sufrió cinco modificaciones. Se hace evidente que tales alteraciones eran parte de las argucias que los grupos en el poder instituían con el fin de verse favorecidos en los torneos electorales. Cuando fue conveniente se eliminó la asignación por medio cociente y se prohibió la asignación de más de dos tercios de las curules de una circunscripción a un solo partido, como se hizo en 1926; se volvió al medio cociente y se calcularon los residuos sobre la base de los candidatos y no de las listas, como en 1930; se eliminó la restricción de que un solo partido obtuviera más de dos tercios de los escaños en una circunscripción, como en 1958; se volvió a asignar los residuos a las listas y se restaron los cocientes y medio cocientes a los partidos que los obtenían, como se hizo en 1983; y finalmente se dedujo sólo medio cociente a los partidos que obtenían el cociente y se impidió que los partidos que no obtenían cocientes participaran en la asignación de escaños por residuo, como se hizo en 1988.

En 1990 fue instaurada la poliarquía panameña y la fórmula electoral sufrió su sexta y, por ahora, última modificación. Fue eliminado el impedimento introducido en 1988 que consistía en que los partidos políticos que no habían obtenido representación por cociente no podían participar

---

<sup>106</sup> El principio de que todas las elecciones populares para elegir a más de un candidato se verificarán atendiendo al principio de la representación proporcional fue elevado a rango constitucional por vez primera en 1945. La Constitución panameña vigente, en su artículo 141, estipula que “en los circuitos electorales en que se debe elegir a dos o más legisladores, la elección se hará conforme al sistema de representación proporcional que establezca la Ley”

en la asignación por residuos. Asimismo, se eliminó la sustracción de solamente medio cociente a las listas que habían obtenido cociente o medio cociente en la competencia de escaños por residuos. Por último, también se volvió a asignar los escaños por residuo a los candidatos más votados - no a las listas- que no hayan obtenido escaños por cociente o medio cociente, independientemente del partido que los haya postulado, adjudicándose las curules en orden descendiente de votos, y sumándole a cada candidato los votos que haya obtenido en todos los partidos que le hayan postulado. La fórmula electoral para la asignación de escaños en circuitos plurinominales está consignada en el artículo 282<sup>107</sup> del Código Electoral que rigió las elecciones de 1994 y 1999.

En primera instancia la fórmula utilizada para la conversión de votos en escaños en circunscripciones plurinominales es proporcional. No obstante, la distribución de escaños por residuo no es más que una asignación hecha por mayoría simple que favorece a los partidos más grandes y, por consiguiente, penaliza a los partidos pequeños. En ese sentido, en una Asamblea Legislativa en donde, por ejemplo en 1999, se debían escoger 45 legisladores proporcionalmente, realmente se asignaron solamente 29 mediante una fórmula estrictamente proporcional. Como corolario de la aplicación de esta fórmula, la Asamblea Legislativa electa en 1999 está conformada en casi un 60% por legisladores elegidos por un sistema de mayoría<sup>108</sup>.

### 3.2 Diseño de las circunscripciones electorales.

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

---

<sup>107</sup> Mediante el artículo 22 de la Ley de 1997 fue adicionado a este artículo un párrafo que aclara que “si ningún partido alcanzare cociente o medio cociente, serán elegidos los candidatos que más votos hayan obtenido, sumándose los votos que hayan obtenido en todas las boletas o listas de candidatos en que aparecieron”.

<sup>108</sup> Cfr. IV.3.2.

En total hay 40 circunscripciones que se dividen en 26 uninominales y 14 plurinominales que no coinciden necesariamente con la división política del país, es decir, solamente tienen motivaciones y funcionamiento electorales. La Constitución panameña, desde 1983, en su artículo 141, establece las bases para la creación de estas circunscripciones diciendo que: la Comarca de San Blas y la provincia de Darién tendrán cada una dos circuitos uninominales; que los distritos administrativos que, según el censo de población, tengan más de cuarenta mil habitantes formarán un circuito electoral y elegirán un legislador por cada treinta mil habitantes y uno más por residuo que no baje de diez mil; y que el distrito de Panamá se dividirá en cuatro circuitos, de conformidad con el criterio visto antes.

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

Sobre la base de los criterios arriba expuestos, en la década de los noventa la magnitud de las 40 circunscripciones osciló entre uno y seis legisladores. Además de las 26 circunscripciones uninominales, hubo siete circuitos con magnitud dos, uno con magnitud tres, tres con magnitud cuatro, dos con magnitud cinco y uno con magnitud seis.

En el cuadro 3.3 que aparece en la página siguiente se puede ver esta información.

CUADRO 3.3  
MAGNITUD Y TAMAÑO DE LOS CIRCUITOS ELECTORALES  
EN PANAMÁ EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

CIRCUNSCRIPCIÓN	MAGNITUD	TAMAÑO*
1.1	2	41,797
1.2	1	24,714
2.1	2	42,537
2.2	1	25,907
2.3	1	29,570
2.4	1	24,427
3.1	4	99,730
3.2	1	21,106
4.1	3	80,076
4.2	2	38,085
4.3	2	41,773
4.4	1	32,920
4.5	1	27,301
4.6	1	27,346
4.7	1	17,634
5.1	1	15,806
5.2	1	10,471
6.1	1	28,069
6.2	1	21,927
6.3	1	22,579
7.1	1	22,001
7.2	1	24,392
7.3	1	17,638
8.1	2	69,520
8.2	1	19,817
8.3	1	22,619
8.4	1	26,354
8.5	2	74,840
8.6	6	185,580
8.7	4	69,314
8.8	4	86,563
8.9	5	140,713
8.10	5	155,822
9.1	2	45,029
9.2	1	25,542
9.3	1	23,612
9.4	1	17,590
9.5	1	26,543
10.1	1	10,487
10.2	1	9,238

Fuente: Elaboración propia a partir de Tribunal Electoral (1994).  
\* Según el padrón electoral de 1994.

### 3.3 Estructura del voto.

En Panamá la elección presidencial y las legislativas se realizan simultáneamente, no hay boleta única y tampoco voto único. De tal manera



que la interrelación de ambas elecciones es de intensidad baja. Dicho en otras palabras, en principio, la influencia de la elección presidencial sobre las legislativas es poca.

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

Los votantes panameños solamente pueden votar por la lista de un partido, sin embargo tienen la posibilidad de darle el voto a toda la lista o dar el voto preferencial a uno o más candidatos del partido sin cambiar el orden preestablecido. Dicho técnicamente, las listas panameñas son cerradas y no bloqueadas.

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

#### **4. Los sistemas electorales de Costa Rica, Guatemala y Panamá en perspectiva comparada.**

Los sistemas electorales de Costa Rica y Guatemala comparten las características. Para la elección de diputados, ambos países utilizan fórmulas electorales proporcionales, sus circunscripciones son plurinominales y el voto está estructurado en listas cerradas y bloqueadas.

Una de las grandes diferencias con Panamá para la elección de legis-

ladores estriba en que el sistema electoral combina circunscripciones plurinominales con uninominales, por lo que obligadamente utiliza los dos tipos de fórmulas posibles: mayoritaria y proporcional. La otra gran diferencia consiste en que en los circuitos plurinominales las listas no son bloqueadas. Véase el cuadro 3.4.

CUADRO 3.4  
COMPARACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES  
DE COSTA RICA, GUATEMALA Y PANAMÁ

SISTEMA ELECTORAL		COSTA RICA	GUATEMALA	PANAMÁ
Fórmula electoral	Proporcional	Sí	Sí	Sí
	Mayoritaria	No	No	Sí
Diseño de las circunscripciones	Uninominales	No	No	Sí
	Plurinominales	Sí	Sí	Sí
Estructura del voto	Cerradas	Sí	Sí	Sí
	Abiertas	No	No	No
	Bloqueadas	Sí	Sí	No
	No bloqueadas	No	No	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Sí varían de un país a otro la magnitud y el tamaño de las circunscripciones. Las circunscripciones de Costa Rica suelen tener mayor magnitud y mayor tamaño que las guatemaltecas y las panameñas. Las más pequeñas son las panameñas, no sólo porque 26 de las 40 circunscripciones sean uninominales, sino también porque en 8 de las 14 restantes se eligen tres o dos legisladores. En ese sentido, podríamos decir que comparando estos tres países, las circunscripciones de Costa Rica son grandes, las de Guatemala son medianas y las de Panamá son pequeñas.

Basados en el marco teórico aquí utilizado, podemos decir que ninguno de los elementos de los sistemas electorales costarricense y guatemalteco propician la indisciplina partidista, aunque es válido tener en

cuenta la advertencia de Taylor (1992) sobre el funcionamiento *de facto* de las circunscripciones costarricenses como si fueran uninominales. No podemos decir lo mismo de Panamá porque, como ya sabemos, las circunscripciones uninominales, las circunscripciones pequeñas y las listas no bloqueadas favorecen la indisciplina en los partidos.

# **INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS**

## **IV.**

---

Las más arraigadas bases teóricas para el estudio de los sistemas de partidos han tenido como marco los regímenes parlamentarios europeos. Los partidos políticos latinoamericanos se relacionan entre ellos en medio de una realidad institucional distinta, ya que compiten por dos legitimidades, la presidencial y la legislativa, en donde una de ellas es la más importante y determina toda la dinámica política, porque de su consecución o no depende la noción de si se ganaron o perdieron las elecciones. Se trata de la presidencia. Así el marco teórico para estudiar los sistemas de partidos latinoamericanos debe aprehender esas circunstancias, debiendo ser necesariamente distinto.

Mainwaring y Scully (1995) proponen un marco basado en la institucionalización del sistema de partidos. Sugieren cuatro criterios: la estabilidad en las reglas y la naturaleza de la competición interpartidista; que los partidos principales estén aceptablemente enraizados en la sociedad; que los más importantes actores políticos estén de acuerdo en la legitimidad de los procesos electorales y los partidos; y la solidez organizativa de los partidos. El recorrido que haremos por las elecciones costarricenses, guatemaltecas y panameñas nos llevará a valorar el grado de institucionalización de los sistemas de partidos de esos países, basados en los cuatro criterios expuestos.

## **1. El sistema de partidos costarricense en la década de los noventa.**

La persistencia de la democracia costarricense tiene su principal reflejo en la solidez de su sistema de partidos. Desde 1953 hasta 1999 éste se ha configurado como un bipartidismo sin fisuras, aunque de los dos partidos ha sido uno el que se hay mantenido incólume a través de esos 46 años. El Partido de Liberación Nacional ha sido testigo de cómo el Partido Demócrata era relevado en 1962 por Unión Nacional, que fue sucedido por el Partido Republicano y últimamente, desde inicios de la década de los ochenta, por el Partido Unión Social Cristiana (Alcántara Sáez, 1999).

Una de las características más notables del sistema de partidos costarricense es su predisposición a la alternancia en el poder. Con la excepción de la década de los ochenta, cuando el Partido Liberación Nacional ganó consecutivamente las elecciones de 1982 y 1986, la alternancia ha sido regular.

La década de los noventa mantuvo el mismo modelo bipartidista. Sin embargo, el sistema va pareciéndose cada vez más a uno de dos partidos y medio, primordialmente en el ámbito legislativo, en donde la caída del Partido Liberación Nacional<sup>109</sup> y la aparición de partidos regionales cada vez más fuertes han ido fragmentando el panorama partidista<sup>110</sup>. A continuación veremos detalladamente cuál ha sido el comportamiento del sistema de partidos costarricense, a través del comportamiento electoral de sus partidos durante la década que nos ocupa.

---

<sup>109</sup> En 1990, el Partido Liberación Nacional perdió por segunda vez en toda su historia su mayoría legislativa. La recuperaron en 1994 y la volvieron a perder aparatosamente en 1998.

<sup>110</sup> Según Yashar (1995), la clave del desplazamiento de las lealtades partidistas costarricenses podría estar en las políticas neoliberales ejecutadas por los gobiernos del Partido Liberación Nacional durante la década de los ochenta y el alto costo social y económico que debido a éstas pagaron los sectores rurales.

## 1.1 Las elecciones de 1990.

### *Elección a presidente.*

La primera elección de la década de los noventa enfrentó a siete partidos por la banda presidencial que presentaron a sus respectivos candidatos. Como de costumbre, dos partidos monopolizaron las preferencias del electorado costarricense. El Partido Unidad Social Cristiana y el Partido Liberación Nacional recaudaron casi el 99% de los votos, obteniendo el candidato de oposición una mayoría absoluta que significó la salida del PLN tras ocho años incesantes en el poder. La victoria del Partido Unidad Social Cristiana tuvo la particularidad de haber llevado a la presidencia al hijo del líder populista Rafael Calderón Guardia, quien había gobernado Costa Rica durante el cuatrienio 1940-1944. Rafael Calderón Fournier ya había sido postulado por su partido en las elecciones de 1982 y 1986 sin obtener la victoria. El cuadro 4.1 contiene los resultados de las elecciones presidenciales de 1990.

CUADRO 4.1  
PARTIDOS, CANDIDATOS Y VOTOS OBTENIDOS  
EN LA ELECCIÓN A PRESIDENTE COSTARRICENSE DE 1990

PARTIDO	CANDIDATO	VOTOS OBTENIDOS	%
Partido del Progreso	Isaac Felipe Azofeita	2,547	0.2
Partido Independiente	Rodrigo Cordero Víquez	746	0.1
Alianza Nacional Cristiana	Fernando Ramírez Muñoz	4,209	0.3
Partido Unidad Social Cristiana	Rafael Calderón Fournier	694,589	51.5
Pueblo Unido	Víctor Camacho Monge	9,217	0.7
Revol. de los trabaj. en lucha	Edwin Badilla Agüero	1,005	0.1
Partido Liberación Nacional	Carlos Castillo Morales	636,701	47.2
TOTAL		1,349,014	100

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (1990).

### *Elecciones a diputados.*

En la elección legislativa el Partido Unidad Social Cristiana reeditó su triunfo presidencial obteniendo el 46.2% de los votos válidos. El Partido Liberación Nacional se mantuvo cerca tras obtener casi el 42% de los votos. Como es evidente, ninguno de los dos partidos obtuvo la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, aunque esto no impidió que el Partido Unidad Social Cristiana se hiciera con la mayoría de diputados de la Asamblea Legislativa, con un total de 29 escaños de los 57 posibles.

En la elección participaron 14 partidos políticos –algunos de ellos regionales- que lograron arrancar al bipartidismo costarricense casi el 12% de los votos válidos. Tres de esos partidos obtuvieron un escaño, lo cual representó el 5.4% de los diputados en la Asamblea Legislativa. El cuadro 4.2 contiene los resultados de la elección legislativa costarricense de 1990.

CUADRO 4.2  
VOTOS OBTENIDOS Y DISTRIBUCIÓN DE LOS ESCAÑOS POR PARTIDO POLÍTICO  
EN LA ELECCIÓN A DIPUTADOS COSTARRICENSES DE 1990

PARTIDO	VOTOS OBTENIDOS	% DE VOTOS	ESCAÑOS OBTENIDOS	% DE ESCAÑOS
Partido del Progreso	7,773	0.6	0	0
Partido Independiente	5,566	0.4	0	0
Alianza Nac. Cristiana	22,154	1.7	0	0
Unión Generaleña	32,292	2.4	1	1.8
Nacional Independiente	10,643	0.8	0	0
Partido Unidad Social Cristiana	617,478	46.2	29	50.9
Alajuelense Solidario	7,330	0.6	0	0
Acción Laborista Agrícola	4,756	0.4	0	0
Unión Agrícola Cartaginés	14,190	1.1	1	1.8
Agrario Nacional	4,594	0.3	0	0
Auténtico Limonense	4,901	0.4	0	0
Pueblo Unido	44,161	3.3	1	1.8
Rev. de los trab. en lucha	742	0.1	0	0
Partido Liberación Nacional	559,632	41.9	25	43.9
TOTAL	1,336,172	100	57	100

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (1990).

## 1.2 Las elecciones de 1994.

### *Elección a presidente.*

La elección presidencial de 1994 volvió a tener como principales protagonistas al Partido Unidad Social Cristiana y al Partido Liberación Nacional. Nuevamente los ecos de mediados de siglo, sobre los cuales está enraizado el sistema de partidos costarricense, se dejaban escuchar en la política del país. José Figueres Olsen, hijo de José Figueres Ferrer, ganó la presidencia de la República con un 49.6% de los votos, los cuales según la legislación electoral costarricense son suficientes para que no sea necesaria una segunda elección entre los dos partidos políticos más votados.

El oficialista Partido Unidad Social Cristiana obtuvo el 47.7% de los votos válidos, en tanto que de los otros cinco partidos en liza solamente uno sobrepasó el 1% de los votos válidos emitidos. Los dos principalísimos partidos costarricenses seguían acaparando abrumadoramente las preferencias electorales presidenciales de los ciudadanos.

CUADRO 4.3  
PARTIDOS, CANDIDATOS Y VOTOS OBTENIDOS  
EN LA ELECCIÓN A PRESIDENTE COSTARRICENSE DE 1994

PARTIDO	CANDIDATO	VOTOS OBTENIDOS	%
Unión Gerneraleña	Norma Vargas Duarte	2,150	0.1
Fuerza Democrática	Miguel Zúñiga Díaz	28,274	1.9
Nacional Independiente	Jorge González Martén	2,426	0.2
Partido Liberación Nacional	José M <sup>a</sup> Figueres Olsen	739,339	49.6
Partido Unidad Social Cristiana	Miguel Ángel Rodríguez	711,328	47.7
Alianza Nacional Cristiana	Rafael Matamoros Mesén	4,980	0.3
Partido Independiente	Holman Esquivel Garrote	1,600	0.1
TOTAL		1,490,097	100

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (1994).



### *Elecciones a diputados.*

En las elecciones legislativas el Partido Liberación Nacional repitió la victoria lograda en las elecciones presidenciales tras obtener el 44.6% de los votos. Mas esa cantidad no fue suficiente para obtener la mayoría legislativa. Tristemente se quedaron a solamente 1 escaño de los 29 necesarios para contar por sí solos con la mayoría absoluta de los escaños. Así, los partidos minoritarios verían su capacidad de chantaje extraordinariamente aumentada. Fuerza Democrática obtuvo el 5.3% de los votos y 2 diputados; el Partido Agrario Nacional logró el 0.9% de los votos, lo cual le valió para hacerse de 1 diputado; en tanto que la Unión Agrícola Cartaginés administró su 1.1% de los votos para obtener 1 diputado.

El Partido Unidad Social Cristiana fue el principal adversario legislativo del Partido Liberación Nacional. Alcanzaron casi el 41% de los votos, lo cual se tradujo en 25 escaños de los 57 en liza, el 43% del total. El cuadro 4.4 contiene los resultados de las interesantes elecciones costarricenses a diputados del año 1994.

CUADRO 4.4

VOTOS OBTENIDOS Y DISTRIBUCIÓN DE LOS ESCAÑOS POR PARTIDO POLÍTICO  
EN LA ELECCIÓN A DIPUTADOS COSTARRICENSES DE 1994

PARTIDO	VOTOS OBTENIDOS	% DE VOTOS	ESCAÑOS OBTENIDOS	% DE ESCAÑOS
Unión Generalaëña	25,420	1.7	0	0
Fuerza Democrática	78,454	5.3	2	3.5
Nacional Independiente	12,767	0.9	0	0
Acción Laborista Agrícola	3,859	0.3	0	0
Convergencia Nacional	864	0.1	0	0
Guanacaste Independiente	2,843	0.2	0	0
Auténtico Limonense	5,468	0.4	0	0
Agrario Nacional	13,589	0.9	1	1.8
Partido Liberación Nacional	658,258	44.6	28	49.1
Vanguardia Popular	20,026	1.4	0	0
Acción Democrática Alajuelense	11,630	0.8	0	0
Unión Agrícola Cartaginés	16,336	1.1	1	1.8
Partido Unidad Social Cristiana	595,802	40.4	25	43.9
Alianza Nacional Cristiana	21,064	1.4	0	0
Partido Independiente	9,213	0.6	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>1,475,593</b>	<b>100</b>	<b>57</b>	<b>100</b>

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (1994).

### 1.3 Las elecciones de 1998.

#### *Elección a presidente.*

La elección presidencial de 1998 corroboró la tendencia de alternabilidad en el poder de la política costarricense y su estricto cumplimiento durante la década de los noventa. El Partido Unidad Social Cristiana se hizo con la victoria presidencial sin necesidad de una segunda vuelta tras conquistar el 46.9% de los votos válidos. No estuvo lejos el Partido Liberación Nacional de repetir el éxito electoral de cuatro años antes, pero su 44.6% no fue suficiente.

Participaron en total ocho partidos con sus respectivos candidatos. Uno de éstos, Fuerza Democrática, logró por primera vez en la década que otro partido fuera de los dos principales rebasara el 3% de los votos válidos. De todas maneras, los de siempre retuvieron la gran mayoría de las preferencias, sumando un 91.5% del favor electoral de los ciudadanos costarricenses, aunque también es cierto que este guarismo ya empieza a alejarse ostensiblemente del 99% de 1990.

CUADRO 4.5  
PARTIDOS, CANDIDATOS Y VOTOS OBTENIDOS  
EN LA ELECCIÓN A PRESIDENTE COSTARRICENSE DE 1998

PARTIDO	CANDIDATO	VOTOS OBTENIDOS	%
Pueblo Unido	Norma Vargas Duarte	3,075	0.2
Alianza Nacional Cristiana	Alejandro Madrigal Benavides	3,545	0.3
Movimiento Libertario	Federico Malavassi Calvo	5,874	0.4
Nuevo Partido Democrático	Rodrigo Gutiérrez Schwanhauser	3,025	0.2
Partido Independiente	Jorge González Martén	1,377	0.1
Renovación Costarricense	Sherman Thomas Jackson	19,313	1.4
Fuerza Democrática	Vladimir de la Cruz	41,710	3.0
Partido Unidad Social Cristiana	Miguel Ángel Rodríguez E.	652,160	46.9
Integración Nacional	Walter Muñoz Céspedes	19,934	1.4
Partido Demócrata	Álvaro González Espinosa	12,952	0.9
Partido Liberación Nacional	José Corrales Bolaños	618,834	44.6
Nacional Independiente	Yolanda Gutiérrez Ventura	4,218	0.3
Rescate Nacional	Marina Volio Brenes	2,681	0.2
<b>TOTAL</b>		<b>1,388,698</b>	<b>100</b>

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (1998).

### *Elecciones a diputados.*

Las leves fisuras que se empiezan a vislumbrar en el bipartidismo costarricense fueron confirmadas en la elección a diputados del mismo año. Para un partido como el Partido Liberación Nacional obtener el 34.8% de los votos fue lo más parecido a una debacle electoral. Afortunadamente para ellos, el sistema electoral costarricense favorece a los dos partidos mayoritarios y con esa cantidad de votos lograron el 40.4% de los escaños, 23 en números absolutos, lo cual no estuvo tan mal considerando los pocos votos conseguidos.

Los merma de votos del Partido Liberación Nacional fue provocada principalmente por cuatro partidos, siendo el más fuerte de ellos Fuerza Democrática, que con 5.8% de los votos obtuvo 3 diputados, 1 más que en 1994. Los otros tres oscilaron entre el 1.2% y el 3.1% de los votos válidos, lo cual representó para ellos la obtención de 3 escaños. Fuera de los cuatro partidos referidos no hubo porcentajes importantes, aunque sí es cierto que siendo 17 entre todos lograron arrancarle algunos votos al Partido Liberación Nacional.

El Partido Unidad Social Cristiana fue el partido más votado, obtuvo poco más del 41% de los votos válidos emitidos y se hizo con 27 escaños de los 57 posibles. Al igual que en el año 1994, la bancada mayoritaria contaría con la mayoría absoluta con la cual apoyar al órgano ejecutivo. Ciertamente el Partido Unidad Social Cristiana no fue tan afectado como el Partido Liberación Nacional por la existencia de los otros 21 partidos, ya que incluso superaron la cantidad de votos legislativos y los diputados obtenidos en 1994, pero se puede presumir que pudieron obtener la mayoría absoluta de no haber existido tantos partidos entre los cuales repartir los escaños.

El cuadro 4.6 presenta detalladamente los resultados de las elecciones legislativas de 1998.

CUADRO 4.6  
VOTOS OBTENIDOS Y DISTRIBUCIÓN DE LOS ESCAÑOS  
POR PARTIDO POLÍTICO EN LA ELECCIÓN  
A DIPUTADOS COSTARRICENSES DE 1998

PARTIDO	VOTOS OBTENIDOS	% DE VOTOS	ESCAÑOS OBTENIDOS	% DE ESCAÑOS
Pueblo Unido	15,028	1.1	0	0
Alianza Nacional Cristiana	9,176	0.7	0	0
Movimiento Libertario	42,640	3.1	1	1.8
Nuevo Partido Democrático	12,476	0.9	0	0
Partido Independiente	6,025	0.4	0	0
Renovación Costarricense	27,892	2.0	1	1.8
Acción Laborista Agrícola	16,955	1.2	1	1.8
Unión Agrícola Cartaginés	7,138	0.5	0	0
Convergencia Nacional	2,197	0.2	0	0
Auténtico Limonense	2,167	0.2	0	0
Fuerza Democrática	79,826	5.8	3	5.3
Unión General	12,583	0.9	0	0
Acción Democrática Alajuelense	6,614	0.5	0	0
Cambio Ya	2,223	0.2	0	0
Fuerza Agraria de los Cartagineses	1,892	0.1	0	0
Guanacaste Independiente	1,623	0.1	0	0
Agrario Nacional	7,497	0.5	0	0
Partido Unidad Social Cristiana	569,792	41.2	27	47.4
Integración Nacional	38,408	2.8	1	1.8
Demócrata	17,060	1.2	0	0
Partido Liberación Nacional	481,933	34.8	23	40.4
Nacional Independiente	12,794	0.9	0	0
Rescate Nacional	9,588	0.7	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>1,383,527</b>	<b>100</b>	<b>57</b>	<b>100</b>

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica(1998).

#### 1.4 Institucionalización del sistema de partidos costarricense.

##### *Número efectivo de partidos.*

Durante la década de los noventa el sistema de partidos costarricense ha mantenido su primigenio formato y dinámica bipartidista casi perfecta, aunque comenzó a dar claros signos de que la situación imperante podría cambiar a inicios del nuevo siglo. En las elecciones presidenciales el bipartidismo soportó con bastante éxito embates de los partidos minorita-

rios, acercándose tímidamente sólo en 1998 a un índice de dos partidos y medio. Así en 1990 el número efectivo de partidos electorales presidenciales fue de 2.05; en 1994 fue de 2.11 y en 1998 de 2.38.

En la arena legislativa fue distinto. Electoralmente hubo partidos que realmente hicieron mella en el sistema vigente. Ya en 1990 el número de partidos electorales legislativos abrió paso a un medio partido, siendo el índice de 2.56. En 1994 esta cifra aumentó a 2.73 y en 1998 ya se podía hablar claramente de que había tres partidos con los votos necesarios para obtener escaños en la Asamblea Legislativa.

La importancia del aumento de partidos electorales legislativos es menor gracias a las tasas de ventajas favorables que el sistema electoral costarricense asegura a los partidos grandes. El número efectivo de partidos legislativos de 1990 fue de 2.21; casi había dos partidos y medio en 1994 al obtener un índice de 2.30 y en 1998 dentro del hemiciclo se mantuvo una cantidad de partidos efectivos menor de tres, independientemente de que las preferencias electorales indicaran otra realidad. Ajustándonos a la tipología de Sartori (2000), legislativamente el bipartidismo costarricense desapareció desde el momento en que fue necesario formalizar coaliciones con tal de lograr la mayoría. Como se ha podido ver en el recorrido electoral hecho, a partir de 1994 fue así y la situación no cambió en 1998.

Está de más decir que los dos principales partidos de la década fueron el Partido Unidad Social Cristiana y el Partido Liberación Nacional, quienes lograron ganar solos las tres elecciones presidenciales de la década, ganando el Partido Liberación Nacional solamente la segunda realizada. A partir de 1994 ha sido el emergente Partido Fuerza Democrática el que ha personificado ese medio partido que más o menos ha resquebrajado en el ámbito legislativo el bipartidismo costarricense. Sin embargo, ya se ha visto que el fortalecimiento de este partido no es tanto como para que por sí solo haya cambiado un poco el panorama del sistema de partidos de Costa Rica. También ha influido mucho la cada vez mayor cantidad de partidos regionalistas que participaron en las elecciones a diputado,

además de la disminución de las lealtades partidistas que tradicionalmente disfrutó el Partido Liberación Nacional. Una combinación de estos factores, en la que prácticamente ninguno es explicable sin la presencia del otro, es lo que ha lesionado la dinámica partidista que había imperado en el régimen democrático costarricense durante casi cincuenta años. En el cuadro 4.7 se puede apreciar la evolución de los números efectivos de partidos electorales legislativos y presidenciales y los números de partidos parlamentarios de toda la década de los noventa en Costa Rica.

CUADRO 4.7  
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS  
ELECTORALES Y LEGISLATIVOS EN COSTA RICA

N	1990	1994	1998	MEDIA
NEPE PRESIDENCIAL	2.05	2.11	2.38	2.18
NEPE LEGISLATIVO	2.56	2.73	3.36	2.88
NEPL	2.21	2.30	2.56	2.36

Fuente: Elaboración propia

### *Estabilidad de las reglas y la competición.*

Mainwaring y Scully (1995) sugieren que este criterio se puede medir fácilmente utilizando el índice de volatilidad electoral de Pedersen, el cual mide el cambio neto de votos de cada partido de una elección a otra.

Los traspiés del Partido Liberación Nacional han afectado ostensiblemente al índice de volatilidad electoral legislativa del sistema de partidos costarricense, dándole un valor de 4.8. Más saludable es el mismo índice calculado para las elecciones presidenciales, ya que se mantiene bastante bajo con un 3.0 de volatilidad electoral. La media de ambos índices es de 3.9. Ciertamente ninguno de los dos valores es malo, sobretodo si se toma

en cuenta la significativa cantidad de partidos que han estado participando en las elecciones legislativas costarricenses de los noventa. El cuadro 4.8 muestra los valores citados.

### *Desarrollo de raíces estables en la sociedad.*

El cálculo de la diferencia media de votos presidenciales y legislativos, además de la longevidad de los partidos, permite hacernos una idea de las raíces de los partidos en la sociedad en la que se desenvuelven.

La diferencia de votos entre las dos elecciones obtenidas por los dos principales partidos costarricenses no es muy distinta. La diferencia del Partido Liberación Nacional ha promediado un 6.7%, mientras que el Partido Unidad Social Cristiana ha tenido una diferencia agregada de 6.1%. La media para el sistema de partidos en la década de los noventa es de 6.4%. En sí la cifra no es despreciable y es fácilmente explicable. En la elección legislativa los partidos estudiados deben enfrentarse a más del doble de contrincantes que poco a poco les van arrancando votos. Como ya hemos visto, la principal víctima de esta circunstancia durante la década de los noventa ha sido el Partido Liberación Nacional.

Al igual que la democracia costarricense, sus partidos políticos son bastante longevos. Calculada hasta mediados de la década de los noventa, la longevidad media de los dos principales partidos es de 45 años, lo cual no está nada mal. Vale la pena aclarar que aunque el Partido Unidad Social Cristiana fue fundado formalmente en el año 1983, gran parte de su identidad y sus lealtades políticas provienen de la década del cuarenta, cuando se dio la *coyuntura crítica* de la cual surgió el actual sistema de partidos<sup>111</sup>. El cuadro 4.8 contiene los índices que nos ilustran sobre las raíces de los partidos políticos en la sociedad costarricense.

---

<sup>111</sup> La mejor prueba es que el principal responsable de que la *alianza conservadora* finalmente se uniera y el máximo líder del Partido Unión Social Cristiana sea el hijo de Rafael Calderón Guardia, presidente de Costa Rica de 1940 a 1944. Cfr. II.1

CUADRO 4.8  
 ÍNDICE DE VOLATILIDAD, MEDIA DE  
 DIFERENCIA DE VOTOS Y LONGEVIDAD  
 MEDIA DEL SISTEMA DE PARTIDOS COSTARRICENSE

PARTIDO	ÍNDICE DE VOLATILIDAD ELECTORAL		MEDIA DE DIFERENCIA DE VOTOS (%)	LONGEVIDAD MEDIA
	Pres.	Leg.		
PLN	3.7	6.2	6.7	49
PUSC	2.3	3.3	6.1	41
TOTAL	3.0	4.8	6.4	45

Fuente: Elaboración propia.

### *Legitimidad de los procesos electorales y los partidos.*

Mainwaring y Scully (1995) plantean que la manera de valorar esta característica de los sistemas de partidos es aplicando encuestas que revelen si los ciudadanos perciben a los partidos y las elecciones como la única vía para acceder al poder. Para tal propósito hemos recurrido a las encuestas de opinión que la corporación Latinobarómetro ha aplicado en toda Latinoamérica y a la base de datos del Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca. Ambas encuestas incluyen algunas preguntas que dan buenas señales de la legitimidad de los partidos y las elecciones entre los ciudadanos y los legisladores de los países aquí estudiados. Veamos el caso de Costa Rica.

En relación con otras instituciones del país, el cuadro 4.9 evidencia que los partidos políticos son la institución en que menos confían los costarricenses. Solamente el 26% de la ciudadanía confía en ellos, de los cuales un nimio 3% dice tener mucha confianza en los partidos. Una desconfianza del 69% no refleja otra cosa que la lejanía de los partidos en relación con los ciudadanos, caso contrario al de la Iglesia, que de todas las instituciones incluidas en la respuesta es la que mayor grado de confianza goza de parte de los habitantes del país.



CUADRO 4.9  
 CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA  
 COSTARRICENSE EN LAS INSTITUCIONES (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES	Iglesia	Poder judicial	Presidente República	Policía	Asamblea Legislativa	Partidos políticos
Mucha	63	14	6	8	7	3
Alguna	17	29	25	26	26	23
Poca	12	38	37	37	35	34
Ninguna	6	15	25	24	27	35
Ns/Nr	3	3	4	5	4	6
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Alcántara Sáez, Manuel (1999).

\* Pregunta: “¿Cuánta confianza tiene usted en... ?”

De mayor estima gozan los partidos entre las elites políticas costarricenses, lo cual debería resultar casi obvio, aunque no en todos los países es así. El 67.3% de los diputados costarricenses del periodo 1998-2002 dicen tener mucha o bastante confianza en los partidos políticos de su país. Sin embargo, la confianza que inspiran los partidos políticos entre algunos de sus más prominentes miembros es menor que la que les merecen instituciones como el poder judicial, con un 73.5% de opiniones favorables; el presidente de la República, con un 85.8% de confiabilidad y la Asamblea Legislativa, con un 79.6%. Los diputados costarricenses solamente le tienen menos confianza a la policía que a los partidos en los que ellos mismos militan. El cuadro 4.10 presenta detalladamente las cifras referidas.

CUADRO 4.10  
 CONFIANZA DE LOS DIPUTADOS  
 COSTARRICENSES EN LAS INSTITUCIONES (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES	Iglesia	Poder Judicial	Presidente República	Policía	Asamblea Legislativa	Partidos políticos
Mucha	40.8	32.7	42.9	4.1	34.7	26.5
Bastante	24.5	40.8	42.9	22.4	44.9	40.8
Poca	28.6	26.5	12.2	69.4	18.4	32.7
Ninguna	6.1	--	2.0	4.1	2.0	--
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

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

El desalentador grado de confianza que la ciudadanía costarricense tiene en sus partidos políticos contrasta con la percepción de indispensabilidad que la mayoría tiene de éstos. El 53% de la ciudadanía cree que los partidos son indispensables para la marcha del país, siendo este el porcentaje más alto de todas las instituciones incluidas en la pregunta. Solamente al presidente de la República se le percibe de igual manera. Sin embargo, aunque el mejor porcentaje lo obtuvieron los partidos políticos, ese 53% es apenas aceptable para una institución que pretende la representación de los diferentes intereses que se mueven dentro de la sociedad. El cuadro 4.11 contiene entre otros los porcentajes aludidos.

CUADRO 4.11  
INSTITUCIONES INDISPENSABLES PARA LA MARCHA  
DEL PAÍS SEGÚN LA CIUDADANÍA COSTARRICENSE\*

INSTITUCIÓN	%
Partidos políticos	53
Parlamentarios	31
Tribunales de justicia	47
Policía	43
Presidente de la República	52
Ministros	33
Otros	6

Fuente: Alcántara Sáez, Manuel (1999).

\* Pregunta: "De la lista de las siguientes instituciones políticas ¿cuáles son indispensables para la marcha del país?"

Los diputados costarricenses también perciben a los partidos políticos como una institución indispensable para la democracia. El 83.7% de los encuestados dijo estar muy de acuerdo o bastante de acuerdo con que sin partidos no hay democracia, en tanto que un 16.3% estuvo poco de acuerdo o nada de acuerdo con la citada premisa. El cuadro 4.12 contiene la información referida.

CUADRO 4.12  
INDISPENSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS  
SEGÚN LOS DIPUTADOS COSTARRICENSES\*

RESPUESTAS POSIBLES	%
Muy de acuerdo	53.1
Bastante de acuerdo	30.6
Poco de acuerdo	6.1
Nada de acuerdo	10.2
TOTAL	100

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

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

Podríamos interpretar la abismal diferencia entre los dos porcentajes arriba expuestos como un claro reflejo del fenómeno que, según vimos en el marco teórico, se le denomina *partidocracia*<sup>112</sup>. Los partidos políticos viven en el Estado, ya no son mediadores entre éste y la ciudadanía: son agencias semiestatales. Desde ahí que la población les sienta lejanos y justificadamente no confían en lo que desconocen. Pero a la vez, gracias al monopolio que tienen de la representación de intereses en el Estado, se les percibe como los únicos capaces de hacer funcionar el país.

Si partimos de que dos de los elementos fundamentales de las democracias liberales de masas son la realización de elecciones y la existencia de partidos, la valoración que los ciudadanos y las elites hacen de su democracia nos puede dar algunas pistas de la legitimidad de ambas instituciones. El 83% de los costarricenses prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno, de manera que son poco peligrosos el 9% que apoya a un gobierno autoritario y el 6% al que le da igual que haya o falte democracia. Los porcentajes de la valoración que los ciudadanos costarricenses hacen de la democracia están en el cuadro 4.13.

<sup>112</sup> Cfr. I.1.5

CUADRO 4.13

APOYO DE LA CIUDADANÍA COSTARRICENSE A LA DEMOCRACIA\*

RESPUESTAS POSIBLES	%
La democracia es preferible a otra forma de gobierno	83
En ocasiones un gobierno autoritario es mejor que la democracia	9
Nos da igual la democracia que la no democracia	6
Ns/Nr	2
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Fuente: Alcántara Sáez, Manuel (1999)

\* Pregunta: “¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?”

Por su lado, las elites legislativas coinciden con los ciudadanos costarricenses en cuanto a su preferencia por la democracia. El 95.9% de los diputados costarricenses anteponen el régimen democrático a uno autoritario. Como se puede ver su apoyo a la democracia es casi unánime. El cuadro 4.14 muestra los porcentajes.

CUADRO 4.14

APOYO DE LOS DIPUTADOS  
COSTARRICENSES A LA DEMOCRACIA\*

RESPUESTAS POSIBLES	%
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	95.9
A veces un gobierno autoritario es mejor que uno democrático	4.1
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

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

\* Pregunta: “¿Con cuál de las dos siguientes frases está Ud. más de acuerdo?”

Asimismo, el cuadro 4.15 muestra que el 58% de la ciudadanía costarricense percibe sus torneos electorales como limpios, mientras que el 33% considera que las elecciones son fraudulentas. El 7% restante no sabe o no responde a la pregunta. Si bien es cierto que en una democracia per-

sistentemente estable como la costarricense ese 33% de opiniones que consideran las elecciones fraudulentas es anómalo, nos quedamos con que la mayoría confía en la pulcritud de las elecciones.

CUADRO 4.15  
 CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA  
 COSTARRICENSE EN LAS ELECCIONES\*

RESPUESTAS POSIBLES	%
Limpias	58
Fraudulentas	33
Ns/Nr	7
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Fuente: Alcántara Sáez, Manuel (1999)  
 \* Pregunta: “Cree usted que las elecciones en este país, ¿son limpias o fraudulentas?”

Los diputados costarricenses también declararon confiar en la pulcritud de los torneos electorales de su país. En una escala que iba del 1 al 5, en donde el “1” significaba una mínima confianza y el “5” una máxima confianza, los entrevistados se mostraron mayoritariamente confiados. El cuadro 4.16 muestra de mejor manera la ubicación de las preferencias.

CUADRO 4.16  
 CONFIANZA DE LOS DIPUTADOS  
 COSTARRICENSES EN LAS ELECCIONES\*

RESPUESTAS POSIBLES	%
(1) Mínima confianza	--
(2)	--
(3)	10.2
(4)	18.4
(5) Máxima confianza	71.4
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1998-2005)  
 \* Pregunta: “¿ Y cuál es el grado de confianza que le han merecido a Ud. los últimos procesos electorales que han tenido lugar en Costa Rica?”

En resumen, según los datos aquí presentados el sistema de partidos costarricense y sus elecciones disfrutaron de la legitimidad necesaria para seguir funcionando sin grandes riesgos de quiebra. La muy buena valoración que los ciudadanos y las elites tienen de la democracia; la aceptable confianza que tienen en las elecciones y la percepción de indispensabilidad de los partidos, dan un buen margen de maniobra para superar la no menos importante desconfianza que los partidos inspiran en la gran mayoría de la población.

### *Solidez organizativa de los partidos.*

El repaso de los modelos originarios, las estructuras organizativas y el rendimiento electoral del Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana nos evidencia a dos partidos con estructuras organizativas bastante sólidas. El Partido Liberación Nacional disfruta de estas características desde hace ya bastantes años atrás, en tanto el Partido Unidad Social Cristiana se ha ido consolidando rápidamente. Para mayores detalles de la solidez de estos partidos es recomendable remitirse al capítulo II.

## **2. El sistema de partidos guatemalteco en la década de los noventa.**

Si desestimamos las experiencias partidistas de la segunda mitad del siglo veinte por no haberse desarrollado en un clima de libre competencia, podríamos decir que, independientemente de que haya partidos más viejos, el sistema de partidos guatemalteco tiene sus raíces en el año 1984, cuando fueron convocadas las elecciones para conformar la Asamblea Constituyente que redactaría la nueva Constitución democrática.

El sistema de partidos guatemalteco se ha caracterizado por las débiles lealtades políticas que han exhibido los ciudadanos, o más bien por la incapacidad de los partidos de granjearse apoyos estables de una elección a

otra. Fue así primordialmente a inicios de la década en la que cronológicamente se enmarca este estudio, pareciendo que a finales del decenio los apoyos electorales fueron menos fluidos que al inicio.

## 2.1 Las elecciones de 1990.

### *Elección a presidente.*

Los guatemaltecos iniciaron su periplo electoral de los noventa justo en el primer año de la década. Doce partidos compitieron en la elección presidencial con tal de ganarla o aspirando a entrar en las componendas políticas de una más que posible segunda vuelta. La desconfianza de los electores hacia el sistema electoral recién instituido y la sistemática marginación electoral de la izquierda marcó el relativo éxito de los comicios. Solamente el 56.4% del electorado emitió su voto en la primera ronda presidencial.

El partido más votado de la primera ronda fue la Unión del Centro Nacional, que obtuvo casi el 26% de los votos válidos emitidos. Bastante cerca estuvo el Movimiento de Acción Solidaria, que logró el 24.1% de las simpatías electorales. Dos partidos más consiguieron una importante cantidad de votos: la Democracia Cristiana Guatemalteca –que fue el partido más importante de la década de los años ochenta- y el Partido de Avanzada Nacional que obtuvieron el 17.5%<sup>113</sup> y 17.3% de los votos respectivamente. Cuatro partidos sobrepasaron el 1% de los votos, en tanto que otros tres no lograron ni siquiera esa suma.

El cuadro 4.17 contiene los votos alcanzados por cada partido que participó en la primera ronda presidencial de 1990.

---

<sup>113</sup> La Democracia Cristiana Guatemalteca había obtenido el 21.2% de los votos, el segundo más alto, en la elección de la Asamblea Constituyente de 1984. Asimismo había ganado la primera vuelta electoral de 1985 con 38.6% de los votos y la presidencia con 68.4% de los votos válidos emitidos, además de haber obtenido la mayoría absoluta de escaños en el Congreso de la República con 51 escaños de los 100 posibles.

CUADRO 4.17  
PARTIDOS Y VOTOS OBTENIDOS EN LA  
ELECCIÓN A PRESIDENTE GUATEMALTECO DE 1990

PARTIDO	CANDIDATOS	VOTOS OBTENIDOS	%
Unión del Centro Nacional	Jorge Carpio Nicolle	399,777	25.7
Movimiento de Acción Solidaria	Jorge Serrano Elías	375,165	24.1
Democracia Cristiana Guatemalteca	Luis Cabrera Hidalgo	271,933	17.5
Partido de Avanzada Nacional	Álvaro Arzú Irigoyen	268,796	17.3
Movimiento de Liberación Nacional	Luis Sosa Ávila	74,825	4.8
Partido Socialista Democrático	René de León Schlotter	55,819	3.6
Partido Revolucionario	José Lee Duarte	33,429	2.2
Partido Democ. de Coop. Nac.	José Fernández González	32,325	2.1
Mov. Emergente de Concordia	Manuel Lucas García	16,894	1.1
Partido Nacional Renovador	Antonio Leal Estévez	11,052	0.7
Frente Unido de la Revolución	Leonel Hernández C.	7,957	0.5
Partido Demócrata	Jorge Reyna Castillo	6,341	0.4
TOTAL		1,554,313	100

Fuente: Base de Datos Políticos de las Américas (1999). Elecciones generales de Guatemala/Primera Ronda, 1990. (Internet). Georgetown University y Organización de Estados Americanos.

Evidentemente, al no lograr ningún partido la mayoría absoluta de votos, fue necesario realizar una segunda vuelta electoral en la que participaron a inicios de 1991 la Unión del Centro Nacional y el Movimiento de Acción Solidaria. Salió electo el candidato del Movimiento de Acción Solidaria, Jorge Serrano Elías, tras obtener un arrollador 68.1% del total de los votos válidos emitidos.

Las segundas vueltas no son precisamente el contexto más propicio para mejorar los niveles de abstención, mucho menos en Guatemala. En aquella ocasión el 55% del electorado registrado optó por no participar.

#### *Elecciones a diputados.*

Los datos sobre las elecciones a diputados de 1990 en Guatemala se resumen en el siguiente cuadro:



CUADRO 4.18

VOTOS OBTENIDOS Y DISTRIBUCIÓN DE LOS ESCAÑOS  
 POR PARTIDO POLÍTICO EN LA ELECCIÓN A DIPUTADOS GUATEMALTECOS DE 1990

PARTIDO	% DE VOTOS	ESCAÑOS OBTENIDOS	% DE ESCAÑOS
Unión del Centro Nacional	22.4	41	39.4
Movimiento de Acción Solidaria	14.1	18	17.3
Democracia Cristiana Guatemalteca	17.3	27	25.9
Partido de Avanzada Nacional	14.6	12	11.5
Movimiento de Liberación Nacional	5.6	4	3.8
Partido Socialista Democrático	4.3	1	0.9
Partido Revolucionario	3.2	1	0.9
Frente Republicano Guatemalteco	13.5	12	11.5
Otros*	5.0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>116</b>	<b>100</b>

Fuente: Base de Datos Políticos de las Américas (1999). Elecciones generales de Guatemala/Primera Ronda, 1990. (Internet). Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Alcántara Sáez, Manuel (1999).

\* Se trata de cinco partidos.

## 2.2 Las elecciones de 1995.

### *Elección a presidente.*

La crisis desatada por el autogolpe de estado que intentó darse Jorge Serrano Elías con tal de mantenerse en el solio presidencial más allá de periodo constitucionalmente estipulado provocó que más partidos intentaran llenar el vacío de liderazgo existente. Eso sin tomar en cuenta que la posibilidad de una segunda vuelta incentiva la creación y participación electoral de pequeños partidos.

A las elecciones de 1995 se presentaron 25 partidos políticos que postularon 19 candidatos a la presidencia

El cálculo de los partidos pequeños fue acertado. A pesar del claro dominio del Partido de Avanzada Nacional la fragmentación del sistema no le permitió alcanzar la mayoría absoluta necesaria para ganar la presidencia en primera ronda electoral. Al 40.3% del Partido de Avanzada Na-

cional le siguió de lejos el 21.3% del Frente Republicano Guatemalteco. Por su parte, la coalición encabezada por la otrora poderosa Democracia Cristiana Guatemalteca se tuvo que conformar con poco más del 11% de las preferencias del electorado. El Frente Democrático Nueva Guatemala se estrenó en los torneos electorales con un 7.5% de los votos válidos emitidos, al igual que el Partido Liberador Progresista con su 5.4%.

En el cuadro 4.19 se pueden ver ordenadamente los porcentajes mencionados, además de otros menos significativos obtenidos por los 18 partidos restantes.

CUADRO 4.19  
PARTIDOS, CANDIDATOS Y VOTOS OBTENIDOS  
EN LA ELECCIÓN A PRESIDENTE GUATEMALTECO DE 1995

PARTIDO	CANDIDATO	VOTOS OBTENIDOS	%
Partido de Avanzada Nacional	Álvaro Arzú Irigoyen	743,049	40.3
Frente Republicano Guatemalteco	Alfonso Portillo Cabrera	392,668	21.3
Partido Liberador Progresista	Acisclo Valladares Molina	99,333	5.4
Partido Reformador Guatemalteco	Miguel Montepeque C.	18,258	0.9
Frente Democrático Nueva Guatemala	Jorge González Del Valle	139,239	7.5
Desarrollo Integral Auténtico	Luis Torres Casanova	41,086	2.2
Coalición (UCN-DCG-PSD)	Fernando Andrade Díaz	209,735	11.4
Unión Democrática	José Chea Urruela	60,703	3.3
Partido del Pueblo	Juan Rodil Peralta	8,560	0.5
Coalición (FUN-PID)	Héctor Gramajo Morales	19,558	1.1
Movimiento de Liberación Nacional	Héctor López Fuentes	36,313	1.9
Partido Demócrata Guatemalteco	Ángel Guevara Rodríguez	7,094	0.4
Fuerza Democrática Popular	Flor Alvarado de Solís	6,910	0.4
Alianza Popular 5	Carlos Morales Villatoro	7,216	0.4
Movimiento de los Descamisados	Mario Castejón García	3,923	0.2
Cambio Histórico Nacional	Monchis Godoy Gómez	13,789	0.7
Coalición (PCN-MPL)	Carlos González Quezada	2,414	0.1
Central Auténtica Nacionalista	Lionel Otero Barrios	6,565	0.4
Partido Progresista	Pepe Fernández	28,538	1.5
TOTAL		1,844,951	100

Fuente: Tribunal Supremo Electoral de Guatemala(1996). Base de Datos Políticos de las América (1999). Elecciones generales de Guatemala/ Primera Ronda, 1995. (Internet). Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Alcántara Sáez, Manuel (1999)

La segunda vuelta del 96 fue más reñida que la del 91.

El candidato del Partido de Avanzada Nacional, Álvaro Arzú Irigoyen, logró el 51.2% de los votos válidos, por lo que venció al candidato del Frente Republicano Guatemalteco que consiguió el 48.8% de las preferencias del electorado guatemalteco. La abstención de la segunda vuelta fue realmente preocupante. Sólo el 36.9% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral ejerció su derecho al voto. Esta cifra hace que incluso la abstención del 53.2% de la primera ronda parezca poca cosa.

### *Elecciones a diputados.*

El Partido de Avanzada Nacional repitió su tortuoso éxito presidencial en el ámbito legislativo. Nuevamente tuvo que enfrentarse a más de 20 partidos, volviendo a ser el Frente Republicano Guatemalteco su principal contrincante. El 34.3% de los votos le bastó para adueñarse de 43 escaños, lo cual representó casi el 54% del total. El Frente Republicano Guatemalteco captó el 20% de las preferencias válidas, logrando 21 escaños. Otra vez fue el Frente Democrático Nueva Guatemala el tercer partido más votado, obteniendo 6 escaños, representación nada despreciable para un partido nuevo. La Democracia Cristiana Guatemalteca siguió cayendo en picado, obteniendo solamente 3 escaños, más otros 2 logrados como parte de una coalición. Por su parte, el Movimiento de Liberación Nacional y la Unión Democrática obtuvieron 1 escaño cada uno.

El cuadro 4.20 contiene los resultados obtenidos por partido político en la elección a diputados guatemaltecos del año 1995.

CUADRO 4.20

VOTOS OBTENIDOS Y DISTRIBUCIÓN DE LOS ESCAÑOS POR PARTIDO  
POLÍTICO EN LA ELECCIÓN A DIPUTADOS GUATEMALTECOS DE 1995

PARTIDO	% DE VOTOS	ESCAÑOS OBTENIDOS	% DE ESCAÑOS
Partido de Avanzada Nacional	34.3	43	53.8
Frente Republicano Guatemalteco	20.0	21	26.2
Coalición (UCN-DCG-PSD)	12.8	2	2.5
Frente Democrático Nueva Guatemala	9.1	6	7.5
Unión del Centro Nacional	---	2	2.5
Unión Democrática	4.5	1	1.2
PLD	3.9	0	0
Movimiento de Liberación Nacional	3.4	1	1.2
Democracia Cristiana Guatemalteca	---	3	3.8
Desarrollo Integral Auténtico	3.2	0	0
Partido Reformador Guatemalteco	3.8	0	0
Partido Progresista	1.7	0	0
Cambio Histórico Nacional	0.9	0	0
Coalición (FUN-PID)	0.8	0	0
Partido del Pueblo	0.8	0	0
Partido Demócrata Guatemalteco	0.7	0	0
Central Aut. Nacionalista	0.6	0	0
Otros	0.5	0	0
TOTAL	100	80	100

Fuente: Tribunal Supremo Electoral de Guatemala(1996). Base de Datos Políticos de las Américas (1999). Elecciones generales de Guatemala/Primera Ronda, 1995. (Internet). Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Alcántara Sáez, Manuel (1999).

### 2.3 Las elecciones de 1999.

#### *Elección a presidente.*

Igual que en la elección presidencial de 1995, en 1999 hubo un partido que dominó claramente el torneo electoral. El opositor Frente Republicano Guatemalteco captó casi la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, pero no pudo evitar que se realizara la ya acostumbrada segunda vuelta electoral. Al 47.7% del Frente Republicano Guatemalteco le siguió alejadamente el gobernante Partido de Avanzada Nacional con un 30.3%.

En esta elección menos partidos lograron apoyos electorales impor-

tantes. Fuera de los dos más votados, solamente la coalición integrada por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y Desarrollo Integral Auténtico obtuvo más del 10% de los votos. El Frente Democrático Nueva Guatemala, que se había perfilado en las dos elecciones anteriores como una posible tercera fuerza estable, sufrió un descalabro electoral tras obtener solamente el 1.3% del favor de los votantes. En el cuadro 4.21 pueden verse claramente todos los resultados de la última elección presidencial guatemalteca del siglo veinte.

CUADRO 4.21  
PARTIDOS, CANDIDATOS Y VOTOS OBTENIDOS  
EN LA ELECCIÓN A PRESIDENTE GUATEMALTECO DE 1999

PARTIDO	CANDIDATO	VOTOS OBTENIDOS	%
Partido de Avanzada Nacional	Oscar Berger Perdomo	664,417	30.3
Frente Republicano Guatemalteco	Alfonso Portillo Cabrera	1,045,820	47.7
Coalición (DIA-URNG)	Álvaro Colom Caballero	270,891	12.4
Unión del Centro Nacional	Danilo Roca Barillas	22,939	1.0
Frente Dem. Nueva Guatemala	Ana Soberanis Reyes	28,108	1.3
ARDE	Juan Bianchi Castillo	45,470	2.1
Coalición (LOV-UD)	José Asturias Rudeke	25,236	1.2
ARENA	Flor Alvarado de Solís	2,698	0.1
Movimiento de Liberación Nac.	Carlos Pérez Rodríguez	13,080	0.6
Acción Democrática	Emilio Eva Saldívar	4,929	0.2
Partido Liberador Progresista	Acisclo Valladares Molina	67,924	3.1
TOTAL		2,191,512	100

Fuente: Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (1999). Alcántara Sáez, Manuel (1999).

### *Elecciones a diputados.*

Un buen signo de la política guatemalteca es la capacidad que han tenido los partidos ganadores de las elecciones presidenciales de 1995 y 1999 para hacerse también con la mayoría en el Congreso. El Frente Republicano Guatemalteco administró su 41.5% de los votos de manera que lo-

gró 56.2% de los escaños en liza. La segunda fuerza en el hemicycle sería la del Partido de Avanzada Nacional, que obtuvo 37 escaños, lo cual representó el 33% del total.

La fragmentación del Congreso formado en 1999 fue menor que la de años anteriores, la coalición de los partidos DIA y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca se estableció claramente como tercera fuerza legislativa con un nada despreciable 8% de los escaños. Por su parte, la Democracia Cristiana Guatemalteca se negaba a desaparecer de la vida política aferrándose a 2 diputados, en tanto que el Partido Liberador Progresista cerraba el reparto de escaños con 1 diputado, gracias al 4.3% de votos válidos obtenidos. En el cuadro 4.22 se puede ver la distribución de escaños según partido y la cantidad de votos obtenidos.

CUADRO 4.22  
VOTOS OBTENIDOS Y DISTRIBUCIÓN DE LOS ESCAÑOS POR PARTIDO  
POLÍTICO EN LA ELECCIÓN A DIPUTADOS GUATEMALTECOS DE 1999

PARTIDO	VOTOS OBTENIDOS	% DE VOTOS	ESCAÑOS OBTENIDOS	% DE ESCAÑOS
Frente Republicano Guatemalteco	879,893	41.5	63	56.2
Partido de Avanzada Nacional	589,386	27.8	37	33.0
Coalición (DIA-URNG)	231,196	10.9	9	8.0
Partido Liberador Progresista	91,484	4.3	1	0.9
ARDE	75,084	3.5	0	0
Frente Democrático Nva. Guatemala	59,336	2.8	0	0
Democracia Cristiana Guatemalteca	76,918	3.6	2	1.8
Unión del Centro Nacional	36,485	1.7	0	0
Coalición (LOV-UD)	48,398	2.3	0	0
Movimiento de Liberación Nacional	21,656	1.0	0	0
Acción Democrática	6,074	0.2	0	0
ARENA	1,868	0.1	0	0
Unidad Nacionalista	3,222	0.2	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>2,121,000</b>	<b>100</b>	<b>112</b>	<b>100</b>

Fuente: Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (1999). Alcántara Sáez, Manuel (1999).

## 2.4 Institucionalización del sistema de partidos guatemalteco.

### *Número efectivo de partidos.*

El número efectivo de partidos calculado para Guatemala en el año 1990 refleja que el sistema coqueteaba con la fragmentación. El número efectivo de partidos electorales presidenciales, 5.28, a duras penas entraba en el tipo que Sartori (2000) llama de *pluralismo moderado*, independientemente de que la reducción sea grande, ya que compitieron nominalmente más del doble de los partidos que efectivamente lo hicieron. La alta fragmentación de la competición legislativa, representada en un índice de 6.80, fue aplacada en la conformación del Congreso gracias a los efectos mecánicos de la fórmula D' Hondt, dejando en 4.42 la cantidad de partidos que efectivamente tenían representación.

A pesar de que la cantidad de partidos que compitieron en la elección presidencial de 1995 era bastante mayor a la de 1991, el número efectivo de partidos se redujo a 4.31, gracias a que el Partido de Avanzada Nacional y el Frente Republicano Guatemalteco empezaban a perfilarse como los partidos preferidos de los guatemaltecos que concurrían a las urnas. El índice de partidos electorales legislativos fue de 5.26 lo que refleja también la paulatina estabilización de la competición partidista del país. El número efectivo de partidos legislativos fue en 1995 de casi tres partidos importantes, haciendo que la política legislativa del país fuera resueltamente moderada.

CUADRO 4.23  
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS  
ELECTORALES Y LEGISLATIVOS EN GUATEMALA

N	1990	1995	1999	MEDIA
NEPE PRESIDENCIAL	5.28	4.31	2.97	4.19
NEPE LEGISLATIVO	6.80	5.26	3.74	5.27
NEPL	4.42	2.73	2.31	3.16

Fuente: Elaboración propia

El año de 1999 continúa la tendencia de reducción del número efectivo de partidos electorales presidenciales y legislativos y el número efectivo de partidos legislativos. El índice 2.97 indica que tres partidos fueron realmente competitivos en la elección presidencial de ese año, en tanto que electoralmente en el ámbito legislativo el índice fue de 3.74. Por su parte, la conformación del Congreso arrojó un índice de 2.31, propio del bipartidismo y que fue de casi la mitad del que se había logrado nueve años antes.

En resumen podemos decir que los índices del sistema de partidos guatemalteco ayudan a caracterizarlo en los noventa como de pluralismo moderado y con aparentes tendencias bipartidistas en el Congreso de la República. Asumiremos la media del número efectivo de partidos electorales presidenciales de 4.19 para el análisis de los siguientes criterios. Sin duda alguna, dos de esos cuatro partidos son el Partido de Avanzada Nacional y el Frente Republicano Guatemalteco. La tarea de escoger los otros dos es más difícil ya que la fluidez inicial del sistema de partidos guatemalteco ha engullido en cinco años a partidos que habían logrado incluso ganar la presidencia. El partido que mejor personifica esa situación es el malogrado Movimiento de Acción Solidaria, pero como sólo participó en las elecciones de 1990 –y las ganó- no podemos incluirlo en el tipo de análisis que realizaremos. Por eso nos quedaremos con la Democracia Cristiana Guatemalteca y la Unión de Centro Nacional que, aunque son agrupaciones con actuaciones electorales recientes prácticamente paupérrimas, fueron protagonistas en los inicios de la década.

### *Estabilidad de las reglas y la competición.*

Como hemos visto, la media de partidos políticos en Guatemala durante la década de los noventa estuvo más o menos en cuatro. Por eso hemos querido incluir esa cantidad de partidos en el cálculo del índice de volatilidad electoral. El problema es que la fluidez del sistema de partidos guatemalteco hace difícil ver claramente cuáles son esos partidos. No hay dudas de que el Partido de Avanzada Nacional es uno y que el Frente Republicano Guatemalteco, a pesar de no haber presentado candidato presidencial en 1990, es el otro. Por un lado, está el triunfo electoral del Movi-



miento de Acción Solidaria en 1990 y su súbita desaparición cuatro años después. Otro tanto sucede con la paulatina mengua de la Unión del Centro Nacional y la Democracia Cristiana Guatemalteca, que maquillaron su debilidad coaligándose. Y por último, están los breves buenos resultados electorales que consiguieron el Frente Democrático Nueva Guatemala y el DIA en 1995 y 1999, respectivamente. En otras palabras, de los cuatro partidos que reflejan los guarismos conseguidos tras el cálculo de los números efectivos de partido, dos de ellos no son siempre los mismos. Hemos optado por incluir a la Unión del Centro Nacional y a la Democracia Cristiana Guatemalteca, ya que a pesar de su inestabilidad han estado presentes desde el inicio de la década.

La volatilidad de las elecciones presidenciales guatemaltecas es alta. Así lo indica el índice de 16.0 obtenido tras realizar el cálculo para los cuatro partidos tomados en cuenta. Los más altos índices de volatilidad los tienen el Frente Republicano Guatemalteco y el Partido de Avanzada Nacional, con 26.4 y 16.5, respectivamente. Un poco más bajos son los de la Unión del Centro Nacional y la Democracia Cristiana Guatemalteca, con sendos índices de 12.4 y 8.8.

El índice de volatilidad electoral legislativo es un poco más bajo que el presidencial. El 11.1 es el promedio de las volatilidades legislativas del Partido de Avanzada Nacional, 13.1; el Frente Republicano Guatemalteco, 14.0; la Unión del Centro Nacional, 10.4 y la Democracia Cristiana Guatemalteca, 6.9. También podemos decir que la volatilidad de las elecciones legislativas en Guatemala es alta.

A simple vista parece que los apoyos electorales de una elección a otra son más volátiles en el Partido de Avanzada Nacional y en el Frente Republicano Guatemalteco. Evidentemente, los números vistos de manera cruda así lo dicen, pero relacionándolos con el número efectivo de partidos podemos tener una mejor visión de la volatilidad de estos cuatro partidos en particular y del sistema de partidos guatemalteco en general.

Al principio Guatemala tenía casi el doble de partidos importantes

de los que terminó teniendo a finales de la década. Eso ayudaba a que las volatilidades fueran en general menores, aunque los descalabros fueran más estrepitosos. En otras palabras, podríamos decir que la importancia de las volatilidades depende en cierta forma de la cantidad de partidos en liza. Tal es el caso de la Unión del Centro Nacional y la Democracia Cristiana Guatemalteca, protagonistas junto al Movimiento de Acción Solidaria de las elecciones de 1990, que, perdiendo menos votos de una elección a otra, se vieron mucho más afectados que el Frente Republicano Guatemalteco y el Partido de Avanzada Nacional, protagonistas de la segunda mitad de la década y cuyas volatilidades son mayores. El cuadro 4.24 contiene los índices de volatilidad aludidos.

#### *Desarrollo de raíces estables en la sociedad.*

Los cálculos hechos para ilustrar el arraigo del sistema de partidos guatemalteco en la sociedad pueden resultar un tanto engañosos. La media de diferencia de votos es evidentemente baja, lo cual es bueno. Pero la longevidad media es baja, lo cual es perjudicial. Parece ser que en un sistema de partidos manifiestamente volátil, como el guatemalteco, la diferencia media de votos nos indica poca cosa ya que perdiendo tantos votos de una elección a otra es irrelevante que la diferencia entre elecciones legislativas y presidenciales sea poca.

Más ilustrativo parece ser el cálculo de la longevidad media. El bajo índice de 14.8 años es más acorde con un sistema fluido en el que dos de los principales partidos tenían a mediados de década cinco o menos años, mientras que los más añejos van perdiendo preeminencia poco a poco hasta perder la etiqueta de partidos relevantes.

El cuadro 4.24 contiene los guarismos mencionados.

CUADRO 4.24

ÍNDICE DE VOLATILIDAD, MEDIA DE DIFERENCIA DE VOTOS Y  
LONGEVIDAD MEDIA DEL SISTEMA DE PARTIDOS GUATEMALTECO

PARTIDO	ÍNDICE DE VOLATILIDAD ELECTORAL		MEDIA DE DIFERENCIA DE VOTOS (%)	LONGEVIDAD MEDIA
	Pres.	Leg.		
Partido de Avanzada Nacional	16.5	13.1	3.7	5
Frente Republicano Guatemalteco*	26.4	14.0	3.8	4
Unión del Centro Nacional**	12.4	10.4	1.8	11
Democracia Cristiana Guatemalteca***	8.8	6.9	0.8	39
TOTAL	16.0	11.1	2.5	14.8

Fuente: Elaboración propia.

\* No presentó candidato presidencial en las elecciones de 1990.

\*\* En las elecciones de 1995 formó parte de una coalición. El cálculo se ha hecho utilizando el porcentaje de toda la coalición.

\*\*\* En las elecciones de 1995 formó parte de una coalición. El cálculo se ha hecho utilizando el porcentaje de toda la coalición. Además, en 1999 no presentó candidato presidencial.

### *Legitimidad de los procesos electorales y los partidos.*

Guatemala sigue la línea costarricense y centroamericana de desconfianza en los partidos políticos<sup>114</sup>. Solamente el 4% siente mucha confianza en los partidos y el 20% tiene alguna confianza en ellos. Desconfían de los partidos políticos el 55% de la ciudadanía, mientras que el 20% no sabe o no respondió a la pregunta. Ese alto porcentaje clasificado entre los que no saben o no responden no debe sorprender en un país que tiene como uno de sus principales retos políticos la superación de las altas tasas de abstención electoral. Véase el cuadro 4.25.

<sup>114</sup> La media centroamericana de ciudadanos que tienen “*mucha*” confianza en los partidos es del 9%; el 23% de los centroamericanos declararon tener “*alguna*” confianza; el 31% “*poca*” y el 29% “*ninguna*”.

CUADRO 4.25

CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA GUATEMALTECA EN LAS INSTITUCIONES (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES	Iglesia	Fuerzas Armadas	Poder Judicial	Presidente de la República	Policía	Congreso	Partidos políticos
Mucha	43	14	5	16	5	5	4
Alguna	27	20	23	19	21	23	20
Poca	14	26	30	24	23	23	19
Ninguna	8	25	26	26	31	32	36
Ns/Nr	8	15	16	15	21	18	20
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Alcántara Sáez, Manuel (1999).

\* Pregunta: "¿Cuánta confianza tiene usted en... ?".

Por su parte, la mayoría de los congresistas guatemaltecos coinciden con los ciudadanos de su país en la desconfianza que les inspiran los partidos políticos. Aunque ambas desconfianzas son graves para el sistema político, la que sienten los diputados es especialmente alarmante, ya que ellos están entre los más importantes miembros de sus partidos y son quienes, junto a otros, representan a sus agrupaciones políticas frente a los ciudadanos. En ese sentido, es difícil saber si la desconfianza de los electores no es más que un reflejo de la que sienten sus más altos dirigentes políticos o si son los políticos quienes, intentando sintonizar con las preferencias de los electores, han asumido posturas *antipartidos*. Lo único claro es que estas cifras dan fe en gran medida de la debilidad de los partidos guatemaltecos.

El cuadro 4.26 contiene las cifras que ilustran los grados de confianza de los diputados guatemaltecos en los partidos políticos, comparado con otras instituciones.

CUADRO 4.26

## CONFIANZA DE LOS DIPUTADOS GUATEMALTECOS EN LAS INSTITUCIONES (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES	Iglesia	Fuerzas Armadas	Poder judicial	Presidente República	Policía	Congreso	Partidos políticos
Mucha	17.5	6.3	6.3	36.5	4.8	23.8	6.3
Bastante	46.0	27.0	11.1	27.0	25.5	38.1	31.7
Poca	31.7	47.6	82.5	30.2	58.7	30.2	57.1
Ninguna	4.8	19.0	--	6.3	11.1	7.9	4.8
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

\* Pregunta: "¿Qué grado de confianza, mucha, bastante, poca o ninguna, le merece su actuación en la vida pública guatemalteca?"

Tampoco salen muy bien librados los partidos guatemaltecos de la percepción de indispensabilidad que los ciudadanos tienen de ellos. De hecho, ninguna institución les parece mayoritariamente indispensable. El 33% cree que los partidos políticos son vitales para la buena marcha del país, lo cual se aleja mucho de la media centroamericana de 45%. El cuadro 4.27 contiene los porcentajes ahora mencionados.

CUADRO 4.27

## INSTITUCIONES INDISPENSABLES PARA LA MARCHA DEL PAÍS SEGÚN LA CIUDADANÍA GUATEMALTECA\*

INSTITUCIÓN	%
Partidos políticos	33
Parlamentarios	26
Tribunales de justicia	39
Policía	33
Alcaldes	30
Presidente de la República	40
Ministros	21
Otros	5

Fuente: Alcántara Sáez, Manuel (1999).

\* Pregunta: "De la lista de las siguientes instituciones políticas ¿cuáles son indispensables para la marcha del país?"

Las elites legislativas de Guatemala piensan mayoritariamente que sin partidos no puede haber democracia. El 79.3% de los entrevistados estuvo muy de acuerdo o bastante de acuerdo con esta noción, en tanto que casi el 20% pensó lo contrario. Véase el cuadro 4.28. Es paradójico que con la desconfianza que los partidos le merecen a los diputados, éstos les consideren simultáneamente indispensables. Partiendo de esa contradicción se puede especular sobre que sientan a los partidos como una especie de camisa de fuerza, indeseable pero impositivamente indispensable. Quizás esa contradictoria percepción se verá reflejada en la disciplina del partido y en los débiles porcentajes que obtienen sus opiniones al respecto en la encuesta del PELA<sup>115</sup>.

CUADRO 4.28  
INDISPENSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS  
SEGÚN LOS DIPUTADOS GUATEMALTECOS\*

RESPUESTAS POSIBLES	%
Muy de acuerdo	57.1
Bastante de acuerdo	22.2
Poco de acuerdo	7.9
Nada de acuerdo	12.7
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

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

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

Poco menos de la mitad de la ciudadanía guatemalteca cree que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, en tanto que el 26% cree que en algunas ocasiones es preferible que les gobierne un ré-

<sup>115</sup> Cfr. VI.2.1.

gimen autoritario. El nivel de apoyo a la democracia en Guatemala es sensiblemente más bajo que la media latinoamericana, que es de un 66%. El detalle de los porcentajes se encuentra en el cuadro 4.29.

CUADRO 4.29  
APOYO DE LA CIUDADANÍA GUATEMALTECA A LA DEMOCRACIA\*

RESPUESTAS POSIBLES	%
La democracia es preferible a otra forma de gobierno	48
En ocasiones un gobierno autoritario es mejor que la democracia	26
Nos da igual la democracia que la no democracia	16
Ns/Nr	10
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Fuente: Alcántara Sáez, Manuel (1999)

\* Pregunta: “¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?”

Totalmente distinta a la de los ciudadanos es la valoración que hacen los diputados guatemaltecos acerca de su democracia. El 95.2% de ellos la prefiere a cualquier otra forma de gobierno, dejando sólo el 4.8% la puerta abierta a un posible retorno al autoritarismo. Véase el cuadro 4.30.

CUADRO 4.30  
APOYO DE LOS DIPUTADOS GUATEMALTECOS A LA DEMOCRACIA\*

RESPUESTAS POSIBLES	%
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	95.2
A veces un gobierno autoritario es mejor que uno democrático	4.8
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

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

\* Pregunta: “¿Con cuál de las dos siguientes frases está Ud. más de acuerdo?”

La mayoría de los guatemaltecos, un 53%, considera que las elecciones de su país son fraudulentas. Solamente el 34% las considera limpias y el 13% no emitió opinión al respecto. Por su parte, 11% de los diputados guatemaltecos tienen una confianza mínima en sus torneos electorales y más de la mitad, el 55.6%, confían en la pulcritud de sus elecciones. Se pueden ver claramente en los cuadros 4.31 y 4.32 los porcentajes referidos para los ciudadanos y los diputados.

CUADRO 4.31  
CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA GUATEMALTECA EN LAS ELECCIONES\*

RESPUESTAS POSIBLES	%
Limpias	34
Fraudulentas	54
Ns/Nr	13
TOTAL	100

Fuente: Alcántara Sáez, Manuel (1999)

\* Pregunta: "Cree usted que las elecciones en este país, ¿son limpias o fraudulentas?"

CUADRO 4.32  
CONFIANZA DE LOS DIPUTADOS GUATEMALTECOS EN LAS ELECCIONES\*

RESPUESTAS POSIBLES	%
(1) Mínima confianza	11.1
(2)	7.9
(3)	22.2
(4)	12.7
(5) Máxima confianza	42.9
TOTAL	100

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

\* Pregunta: "¿Y cuál es el grado de confianza que le han merecido a Ud. los últimos procesos electorales que han tenido lugar en Guatemala desde 1984?"



Después de haber revisado los indicadores de Guatemala se puede ver claramente que la legitimidad de los partidos y las elecciones como únicos medios para llegar al poder es escasa. Obviamente, de partidos en los que la gran mayoría de la población no confía, que son percibidos como prescindibles y de elecciones fraudulentas, sólo puede surgir una baja valoración de la democracia.

Ninguno de los porcentajes llegó a ser medianamente aceptable, ya que todos se mantuvieron por debajo del 50%. Contrario al caso de Costa Rica, el sistema de partidos guatemalteco tiene en ese contexto poco margen de maniobra para legitimarse frente a la ciudadanía. Indudablemente, el análisis pormenorizado de tal situación requiere un abordaje distinto al que permite el marco teórico de esta investigación<sup>116</sup>.

### *Solidez organizativa de los partidos.*

Gracias al análisis del modelo originario<sup>117</sup>, el estudio de sus estructuras organizativas<sup>118</sup> y sus resultados electorales durante la década de los noventa<sup>119</sup>, podemos decir que los partidos políticos guatemaltecos –al menos los dos incluidos en este estudio- están muy lejos de poder presumir de su solidez organizativa. No es apropiado hacer un recuento ahora de las evidencias que nos han permitido llegar a esa conclusión. Suficiente será remitirse a esos capítulos.

---

<sup>116</sup> Para obtener una excelente visión de los problemas de la democracia guatemalteca véase Boneo y Torres- Rivas (2000).

<sup>117</sup> Cfr. II.3 y II.4.

<sup>118</sup> *Ibíd.*

<sup>119</sup> Cfr. IV.2.

### **3. El sistema de partidos panameño en la década de los noventa.**

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

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

#### **3.1 Las elecciones de 1994.**

##### *Elección a presidente.*

En las elecciones generales de 1994 participaron 16<sup>120</sup> partidos políticos debidamente inscritos. Pese a la catástrofe que para el Partido Revolucionario Democrático supuso la invasión estadounidense de 1989, lograron reorganizar el partido, erigiéndose como los más importantes competidores de una eventual alianza gubernamental. Por su parte, los arnulfistas tenían en su presidenta, Mireya Moscoso, viuda de Arnulfo Arias, su mejor liderazgo posible.

En total fueron presentados siete candidatos presidenciales, siendo

---

<sup>120</sup> El Partido Nacionalista Popular estaba inscrito pero decidió no participar en las elecciones a presidente y legisladores. Eso le permitió sobrevivir independientemente de los resultados alcanzados en las elecciones para alcaldes y representantes.

muy importante señalar que, producto de la incapacidad para lograr una gran alianza, del gobierno surgieron dos candidaturas, ambas apoyadas por algunos partidos nuevos.

La elección se desarrolló con relativa tranquilidad. Tal como se preveía, la mayoría de los partidos participantes no sobrevivieron a la elección, logrando solamente cuatro de ellos superar en la elección presidencial el 5% de los votos necesarios. Estos partidos fueron: el Partido Revolucionario Democrático, el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista, el Partido Arnulfista y el Movimiento Papa Egoró. Junto a éstos, gracias a los votos obtenidos en las elecciones legislativas, sobrevivieron el Partido Solidaridad, MORENA, el Partido Demócrata Cristiano, Partido Liberal, Partido Renovación Civilista y el Partido Nacionalista Popular. El cuadro 4.33 presenta los resultados de la elección a presidente de 1994.

CUADRO 4.33  
ALIANZAS, PARTIDOS, CANDIDATOS Y VOTOS OBTENIDOS  
EN LA ELECCIÓN A PRESIDENTE PANAMEÑO DE 1994

ALIANZA	CANDIDATO	PARTIDO	VOTOS OBTENIDOS	%
Pueblo Unido	Ernesto Pérez Balladares	Partido Revolucionario Democrático	326,095	30.6
		Partido Laborista	17,046	1.6
		Partido Liberal Republicano	12,166	1.1
		Total	355,307	33.3
Alianza Democrática	Mireya Moscoso	Partido Arnulfista	211,780	19.9
		Partido Liberal Auténtico	43,797	4.1
		Unión Democrática Independiente	8,020	0.7
		Partido Liberal	46,775	4.4
Total	310,372	29.1		
Cambio 94	Rubén Carles	MOLIRENA	115,478	10.8
		Partido Renovación Civilista	23,592	3.0
		MORENA	32,122	2.2
Total	171,192	16.0		
Concertación Nacional	Samuel Lewis Galindo	Partido Solidaridad	9,120	0.8
		Movimiento de Unidad Nacional	9,304	0.9
		Total	18,424	1.7
Sin alianza	Rubén Blades	Movimiento Papa Egoró	182,405	17.1
Sin alianza	Eduardo Vallarino	Partido Demócrata Cristiano	25,476	2.4
Sin alianza	José Muñoz	Partido Panameñista Auténtico	3,668	0.3
GRAN TOTAL			1,066,844	100

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

### *Elecciones a legisladores.*

Una consecuencia obvia de utilizar un sistema proporcional para la elección de legisladores es la ausencia de alianzas. Salvo casos excepcionales que se dan en los circuitos uninominales, los partidos presentan sus listas individualmente aunque existan coaliciones relativamente estables para la elección de presidente. Esto permite al nuevo gobierno lograr alianzas parlamentarias con partidos perdedores que no fueron sus aliados durante la campaña si lo necesitan para lograr mayoría en la Asamblea Legislativa.

A pesar de que cada partido presenta sus candidaturas y existe la posibilidad de que haya un resultado más proporcional, los resultados reflejan la tendencia que se sigue en la elección presidencial, es decir, fueron el Partido Revolucionario Democrático y el Partido Arnulfista quienes despuntaron en las elecciones para legisladores. El cuadro 4.34 ilustra los votos y escaños obtenidos por los partidos en las elecciones legislativas de 1994.

CUADRO 4.34

VOTOS OBTENIDOS Y DISTRIBUCIÓN DE LOS ESCAÑOS POR PARTIDO POLÍTICO  
EN LA ELECCIÓN PARA LEGISLADORES PANAMEÑOS DE 1994

PARTIDO	VOTOS OBTENIDOS	% DE VOTOS	ESCAÑOS OBTENIDOS	% DE ESCAÑOS
Partido Revolucionario Democrático	236,319	22.9	35	49.3
Partido Liberal	35,516	3.4	0	0
Partido Demócrata Cristiano	66,411	6.4	1	1.4
MOLIRENA	116,833	11.3	5	7.0
MORENA	68,581	6.6	1	1.4
Movimiento Papa Egoró	99,760	9.7	6	8.4
Partido Arnulfista	150,217	14.5	15	21.1
Partido Laborista	28,172	2.7	0	0
Partido Liberal Auténtico	31,045	3.0	1	1.4
Partido Panameñista Doctrinario	10,720	1.0	0	0
Movimiento de Unidad Nacional	27,017	2.6	0	0
Unión Democrática Independiente	13,106	1.3	0	0
Partido Solidaridad	67,306	6.5	5	7.0
Partido Renovación Civilista	57,590	5.6	2	2.8
Partido Liberal Republicano	24,979	2.4	0	0
TOTAL	1,033,572	100	71	100

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá (1995).

### 3.2 Las elecciones de 1999.

#### *Elección a presidente.*

En esta elección participaron 12 partidos políticos, de los cuales dos eran nuevos. El proceso electoral tuvo un factor novedoso de gran importancia para los partidos políticos, en particular, y para la consolidación de la democracia panameña, en general. Se trataba de la obligación para los partidos políticos de realizar primarias. En principio, la exigencia era general, la norma<sup>121</sup> establecía que solamente debían realizar primarias los partidos que presentaran candidatos presidenciales. Es decir, si algunos partidos pertenecían a una alianza solamente el partido en el que el candidato de la coalición estuviera inscrito debía realizar primarias internas inexorablemente.

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

Los arnulfistas, molirenas y morenas aprendieron de la elección de 1994 las consecuencias que para ellos tenía no aliarse con sus compañeros tradicionales, logrando sin mayores dificultades conformar una alianza en torno al primero; a éstos se sumó el novel partido Cambio Democrático. Por su parte, el Partido Revolucionario Democrático se alió también con tres partidos más, Papa Egoró, Solidaridad y el Liberal Nacional. Se conformó una tercera alianza encabezada por el Partido Demócrata Cristiano junto al que compitieron el Partido Nacionalista Popular, el Partido Liberal y el Partido Renovación Civilista. El cuadro 4.35 ilustra las alianzas, candidatos, partidos y votos obtenidos por cada uno en esta cita electoral.

---

<sup>121</sup> Artículo 195 del Código Electoral vigente para las elecciones generales de 1999.

CUADRO 4.35  
ALIANZAS, PARTIDOS, CANDIDATOS Y VOTOS OBTENIDOS  
EN LA ELECCIÓN A PRESIDENTE PANAMEÑO DE 1999

ALIANZA	CANDIDATO	PARTIDO	VOTOS OBTENIDOS	%
Nueva Nación	Martín Torrijos	Partido Revolucionario Democrático	403,649	31.6
		Movimiento Papa Egoró	20,217	1.6
		Partido Solidaridad	23,524	1.8
		Partido Liberal Nacional	36,111	2.8
		Total	483,501	37.8
Unión por Panamá	Mireya Moscoso	Partido Arnulfista	367,685	28.8
		MOLIRENA	140,240	11.0
		MORENA	28,544	2.2
		Cambio Democrático	36,068	2.8
		Total	572,717	44.8
Acción Opositora	Alberto Vallarino	Partido Demócrata Cristiano	141,283	11.0
		Partido Renovación Civilista	45,192	3.5
		Partido Nacionalista Popular	10,196	0.8
		Partido Liberal	25,579	2.0
		Total	222,250	17.3
GRAN TOTAL			1,278,468	100

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá (2000).

### *Elecciones a legisladores.*

Comparando con las elecciones para legisladores de 1994, casi no hubo novedades en los resultados de este año. Nuevamente fue el Partido Revolucionario Democrático quien obtuvo la mayor cantidad de escaños, seguido por el Partido Arnulfista. Los resultados de esta elección están en el cuadro 4.36.

CUADRO 4.36

VOTOS OBTENIDOS Y DISTRIBUCIÓN DE LOS ESCAÑOS POR PARTIDO POLÍTICO  
EN LA ELECCIÓN PARA LEGISLADORES PANAMEÑOS DE 1999

PARTIDO	VOTOS OBTENIDOS	% DE VOTOS	ESCAÑOS OBTENIDOS	% DE ESCAÑOS
Partido Revolucionario Democrático	393,356	32.0	34	47.9
Movimiento Papa Egoró	21,841	1.8	0	0
Partido Solidaridad	71,860	5.8	4	5.6
Partido Liberal Nacional	75,866	6.2	3	4.2
Partido Demócrata Cristiano	107,179	8.7	5	7.0
Partido Renovación Civilista	37,705	3.1	1	1.4
Partido Nacionalista Popular	11,506	0.9	0	0
Partido Liberal	41,588	3.4	0	0
MOLIRENA	92,711	7.5	3	4.2
Partido Arnulfista	266,030	21.6	18	25.3
MORENA	42,996	3.5	1	1.4
Cambio Democrático	66,841	5.4	2	2.8
TOTAL	1,229,479	100	71	100

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá (2000).

### 3.3 Institucionalización del sistema de partidos panameño.

#### *Número efectivo de partidos.*

En general los índices calculados para Panamá van notoriamente disminuyendo, aunque es arriesgado hablar de una tendencia basándose solamente en dos elecciones. El número efectivo de partidos electorales legislativos es claro reflejo de la apertura democrática que vivió el país durante la primera mitad de los noventa. El índice es bastante alto, 8.64, encontrándose sin ambages en el grupo de los sistemas altamente fragmentados.

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

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

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

El número efectivo de partidos electorales presidenciales en 1999 fue de 4.73; el número efectivo de partidos electorales legislativos fue el más alto de ese año, 5.68 y como era de esperarse el número efectivo de partidos legislativos fue el más bajo, 3.26. En el cuadro 4.37 se pueden ver los índices referidos.

CUADRO 4.37  
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS ELECTORALES  
Y LEGISLATIVOS EN PANAMÁ

N	1994	1999	MEDIA
NEPE PRESIDENCIAL	5.55	4.73	5.14
NEPE LEGISLATIVO	8.64	5.68	7.16
NEPL	4.33	3.26	3.80

Fuente: Elaboración propia



### *Estabilidad de las reglas y la competición.*

Los índices obtenidos para el cálculo de la estabilidad en las reglas de la competición panameña demuestran que su incipiente sistema de partidos ha sido hasta ahora poco volátil. La volatilidad en las elecciones presidenciales en la década de los noventa es de 3.9, en tanto que la volatilidad legislativa es un poco más alta con un índice de 4.6.

Ambos índices se perfilan como bastante aceptables para un país que en la primera etapa de su historia republicana se caracterizó por la fluidez y el fraccionamiento de sus seudosistemas de partidos.

### *Desarrollo de raíces estables en la sociedad.*

Al igual que con el índice de Pedersen calculado para evidenciar la estabilidad de la competición electoral panameña, el cálculo de los índices para la verificación de las raíces del sistema de partidos panameño en su sociedad puede considerarse como bastante positivo.

La diferencia media de votos entre las elecciones presidenciales y legislativas es de 3.3, razonablemente baja. Es plausible ese índice si tomamos en cuenta que la política de coaliciones que identifica al sistema de partidos panameño podría distorsionar los apoyos que los partidos reciben en cada elección, pero no es así.

Los partidos políticos panameños son relativamente jóvenes. Se podría decir que apenas están entrando en un periodo de madurez. Su media de 24.4 años es casi la mitad de, por ejemplo, la de Costa Rica. Desglosada por partido, podemos ver que las edades son bastante dispares. El Partido Arnulfista, al cual le hemos empezado a contar desde el año 1934 cuando Arnulfo Arias Madrid fundó su primer partido, es inusitadamente longevo con sus sesenta años; el Partido Demócrata Cristiano con treinta y cuatro años a mediados de la década de los noventa es el segundo partido más viejo; el Partido Revolucionario Democrático, con quince años cuando participó en las elecciones de 1994, es el tercer partido panameño más viejo; no muy lejos del Partido Revolucionario Democrático está el MOLIRENA

que, fundado en 1982, tenía doce años cuando participó en las primeras elecciones de la nueva poliarquía panameña y el Partido Solidaridad es el más bisoño de todos, tenía un año cuando participó en sus primeras elecciones.

CUADRO 4.38

ÍNDICE DE VOLATILIDAD ELECTORAL, MEDIA DE DIFERENCIA DE VOTOS Y LONGEVIDAD MEDIA DEL SISTEMA DE PARTIDOS PANAMEÑO

PARTIDO	ÍNDICE DE VOLATILIDAD ELECTORAL		MEDIA DE DIFERENCIA DE VOTOS (%)	LONGEVIDAD MEDIA
	Pres.	Leg.		
Partido Revolucionario Democrático	1.0	9.1	4.0	15
Partido Arnulfista	8.9	7.1	6.3	60
MOLIRENA	0.2	3.8	2	12
Partido Demócrata Cristiano	8.6	2.3	3.2	34
Partido Solidaridad	1.0	0.7	4.8	1
TOTAL	3.9	4.6	3.3	24.4

Fuente: Elaboración propia.

### *Legitimidad de los procesos electorales y los partidos.*

En Panamá el dudoso honor que tienen los partidos políticos de ser la institución en que menos confían los panameños solamente es disputado por la Asamblea Legislativa, lo cual es un mal indicador para la clase política en general. El 6% de la ciudadanía dice tener mucha confianza en los partidos y el 22% les tiene alguna confianza. Por su parte, el 67% dice tener poca o ninguna confianza en los partidos. Los porcentajes de confianza en Panamá son menores a la media centroamericana, mientras que los de desconfianza son inferiores. Nuevamente y al igual que en todos los países encuestados fue la Iglesia la institución que de manera abrumadora monopolizó la confianza de los ciudadanos. En el caso de Panamá, con un 68%, la Iglesia superó la media que había obtenido en toda la región. El cuadro 4.39 presenta los porcentajes de los partidos, la Asamblea Legislati-

va y la Iglesia, además de las otras instituciones incluidas en la pregunta.

CUADRO 4.39  
CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA PANAMEÑA EN LAS INSTITUCIONES (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES	Iglesia	Poder Judicial	Presidente República	Policía	Asamblea Legislativa	Partidos políticos
Mucha	68	10	17	16	7	6
Alguna	17	24	28	32	20	22
Poca	8	36	27	26	35	33
Ninguna	6	25	24	21	34	34
Ns/Nr	1	5	4	5	4	4
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Alcántara Sáez, Manuel (1999).

\* Pregunta: “¿Cuánta confianza tiene usted en... ?

Por su parte, los legisladores panameños demuestran tener más confianza en los partidos que la ciudadanía. Poco más de la mitad de ellos, el 51.6%, tiene mucha o bastante confianza en las organizaciones a las que pertenecen y que representan frente a los ciudadanos. Ciertamente, se podría esperar mayor confianza de su parte hacia los partidos, pero comparando esos porcentajes con, por ejemplo, los guatemaltecos, se atenúa la paradoja. El cuadro 4.40 contiene los índices de confianza de los legisladores hacia varias instituciones panameñas, incluyendo a los partidos políticos del país.

CUADRO 4.40  
CONFIANZA DE LOS LEGISLADORES PANAMEÑOS EN LAS INSTITUCIONES (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES	Iglesia	Fuerza Pública	Poder judicial	Presidente República	Tribunal Electoral	Asamblea Legislativa	Partidos políticos
Mucha	40.6	14.1	7.8	25.0	46.9	18.8	9.4
Bastante	37.5	48.4	23.4	35.9	48.4	40.6	42.2
Poca	20.3	32.8	56.3	21.9	3.1	35.9	40.6
Ninguna	1.6	4.7	12.5	17.2	1.6	4.7	7.8
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

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

El poco grado de indispensabilidad que los panameños le otorgan a los partidos es a simple vista congruente con la poca confianza que en ellos inspiran estas agrupaciones políticas. Solamente el 37% de la ciudadanía considera que los partidos políticos son indispensables para la marcha del país, porcentaje éste inferior a la media centroamericana del 45%. Véase el cuadro 4.41.

CUADRO 4.41  
 INSTITUCIONES INDISPENSABLES PARA LA  
 MARCHA DEL PAÍS SEGÚN LA CIUDADANÍA PANAMEÑA\*

INSTITUCIÓN	%
Partidos políticos	37
Parlamentarios	33
Tribunales de justicia	50
Policía	50
Alcaldes	30
Presidente de la República	73
Ministros	37
Otros	7

Fuente: Alcántara Sáez, Manuel (1999)  
 \* Pregunta: “De la lista de las siguientes instituciones políticas ¿cuáles son indispensables para la marcha del país?”

Por otro lado, pareciera que algunos legisladores panameños ven a sus partidos como incómodas camisas de fuerza o, dicho en otras palabras, como un mal necesario. Esto se deduce de la diferencia porcentual existente entre la confianza que los partidos les inspiran y el carácter de indispensabilidad que les otorgan. El 76.6% de los legisladores entrevistados están muy de acuerdo o bastante de acuerdo con la afirmación de que sin partidos no puede haber democracia (lo cual es bueno), porcentaje éste que sobrepasa en un nada despreciable 25% al grado de confianza que estos les inspiran. El cuadro 4.42 contiene las respuestas agregadas sobre indispensabilidad de los

legisladores entrevistados.

CUADRO 4.42  
INDISPENSABILIDAD DE LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS SEGÚN LOS LEGISLADORES PANAMEÑOS\*

RESPUESTAS POSIBLES	%
Muy de acuerdo	54.7
Bastante de acuerdo	21.9
Poco de acuerdo	12.5
Nada de acuerdo	10.9
TOTAL	100

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

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

Evidentemente, en este aspecto los legisladores panameños coinciden con sus conciudadanos. Se puede esperar que las críticas de los legisladores hacia los partidos vayan más dirigidas hacia su reforma que a su supresión o a la exaltación de fórmulas de democracia directa.

Sin embargo, tal como se puede ver en el cuadro 4.43, los panameños valoran bien su democracia. El 71% piensa que el régimen en el que vivieron durante la década de los noventa es preferible a cualquier otro. Hay un 10% que cree en las bondades del autoritarismo según la ocasión y un 14% a los cuales les es indiferente qué régimen haya en su país. El porcentaje de valoración a la democracia en Panamá es superior al de la media centroamericana, de un 66%.

CUADRO 4.43  
APOYO DE LOS CIUDADANOS PANAMEÑOS A LA DEMOCRACIA\*

RESPUESTAS POSIBLES	%
La democracia es preferible a otra forma de gobierno	71
En ocasiones un gobierno autoritario es mejor que la democracia	10
Nos da igual la democracia que la no democracia	14
Ns/Nr	5
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Fuente: Alcántara Sáez, Manuel (1999)

\* Pregunta: “¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?”

La gran mayoría de los legisladores panameños apoyan la democracia. Así lo refleja el 90.6% que prefirió la frase que da preferencia a este tipo de régimen político sobre cualquier otro de índole autoritaria. Contrario a los ciudadanos del país, la opinión de los legisladores sobre la pulcritud de los torneos electorales es congruente con su valoración de la democracia. El 95.4% de los legisladores otorgó niveles de máxima confianza a los últimos procesos electorales del país. Vale la pena apuntar que estos porcentajes coinciden a su vez con el altísimo nivel de confianza que los legisladores le tienen al Tribunal Electoral, 95.3%, reflejado en el cuadro 4.40. Los porcentajes de apoyo a la democracia y la confianza en las elecciones por parte de los legisladores están en los cuadros 4.44 y 4.46.

CUADRO 4.44  
APOYO DE LOS LEGISLADORES PANAMEÑOS A LA DEMOCRACIA\*

RESPUESTAS POSIBLES	%
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	90.6
A veces un gobierno autoritario es mejor que uno democrático	9.4
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

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

\* Pregunta: “¿Con cuál de las dos siguientes frases está Ud. más de acuerdo?”

La mayoría de los panameños creen fervientemente en la democracia pero no opinan que su principal rito, las elecciones, sean limpias. Así lo refleja el 45% que consideró fraudulentas las elecciones en el país, contra el 44% que las percibe limpias. El 11% no sabía o no respondió a la pregunta. Estos porcentajes están plasmados en el cuadro 4.45.

CUADRO 4.45  
CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA PANAMEÑA EN LAS ELECCIONES\*

RESPUESTAS POSIBLES	%
Limpias	44
Fraudulentas	45
Ns/Nr	11
TOTAL	100

Fuente: Alcántara Sáez, Manuel (1999).

\* Pregunta: "Cree usted que las elecciones en este país, ¿son limpias o fraudulentas?"

Con la excepción de la alta valoración que hacen de la democracia, la población panameña más o menos repite el patrón de la guatemalteca. Es una lástima que un país crea en los valores democráticos y se sienta engañado en las elecciones. Los tres indicadores de legitimidad directos aquí evaluados (confianza institucional, indispensabilidad y pulcritud de las elecciones) son elocuentes y contrastan con el indicador indirecto (la valoración a la democracia). Por eso, a pesar de la contundencia de éste último, hay que quedarse con la exigua legitimidad que muestran los tres primeros como argumento concluyente de este rápido diagnóstico. Suele haber poca coincidencia entre las opiniones de los legisladores y la ciudadanía panameña. Aparentemente los legisladores panameños viven en un país político distinto al de la ciudadanía. Podría decirse que el sistema de partidos panameño y las instituciones democráticas del país disfrutan de una inmerecida legitimidad del régimen que la clase política se encarga de socavar.

CUADRO 4.46  
 CONFIANZA DE LOS LEGISLADORES PANAMEÑOS EN LAS ELECCIONES\*

RESPUESTAS POSIBLES	%
(1) Mínima confianza	--
(2)	1.6
(3)	3.1
(4)	31.3
(5) Máxima confianza	64.1
TOTAL	100

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

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

### *Solidez organizativa de los partidos.*

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

Empero, después de haber aplicado el esquema de Panebianco a los dos partidos panameños aquí estudiados, sabemos que su fuerte no es precisamente la funcionalidad de una estructura organizativa sólida, bien engranada y con presencia en diferentes localidades del país (García Díez, 2001), aunque está más cerca de reunir esas características el Partido Revolucionario Democrático que el Partido Arnulfista. Por otro lado, uno de los aspectos que mejor ayudaría a evaluar el estado de sus organizaciones es el grado de disciplina que tienen, el cual es el objetivo principal de este trabajo.

Sí contamos con alguna pista respecto a la lealtad de las elites políti-



cas de los partidos panameños. Guevara Mann (2001) provee un detallado recuento de los legisladores que han cambiado de partido desde el año 1989 hasta el año 1999. Según dice, en Panamá la mayoría de los legisladores se mantiene en sus partidos, aunque los porcentajes de cambio de partido son bastante altos. Durante el periodo 1990-1994, el 24% de los legisladores cambiaron de partido, en tanto que el 36% hicieron lo mismo durante el periodo 1994-1999.

Hay que tomar en cuenta que algunos de esos legisladores *tránsfugas* cambian de partido obligados por la desaparición del que los postuló. En Panamá, de todos los partidos que han estado inscritos durante la década de los noventa el 61% ha desaparecido (Brown Araúz, 2001a), por lo cual no es extraño que algunos legisladores se hayan quedado sin partido. La tendencia es que estos legisladores migren hacia otras organizaciones más grandes que la que les postuló. Algunos se mantienen formalmente *independientes*, aunque en la práctica voten consistentemente con alguna bancada. En total, Guevara Mann (2001) identifica ocho casos en la década de los noventa de legisladores obligados a cambiar de partido al extinguirse el suyo.

De todas maneras, fuera de los legisladores huérfanos, la mayoría de ellos salta de un partido a otro por disputas con el aparato dirigente o simplemente con la intención de mejorar sus posibilidades de reelección (Guevara Mann, 2001). Siguiendo el esquema brindado por Mainwaring y Shugart (1995), esta conducta puede ser un indicador de la débil lealtad de las elites políticas panameñas hacia sus partidos y su presunta debilidad organizativa<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> No se debe entender que necesariamente el alto porcentaje de legisladores panameños que cambian de partido lo hacen por el relajamiento de la disciplina partidista. Tal como está citado en el marco teórico de esta investigación, Heller y Mershon (2002) sostienen que el cambio de partido es más una reacción al exceso de disciplina que a la ausencia de ésta. En ese sentido, la política panameña alimenta las dudas al respecto, ya que en el Partido Revolucionario Democrático y el Partido Demócrata Cristiano, los dos partidos que han tenido siempre dentro de sus estatutos la capacidad de revocar mandato y que, según Guevara Mann (2001), son los más disciplinados del país, el comportamiento de sus legisladores ha sido distinto. En el Partido Revolucionario Democrático los legisladores no han cambiado de partido, en el Partido Demócrata Cristiano sí. En todo caso, asumimos que la revocatoria de mandato es sólo uno de los elementos que puede caracterizar a un partido disciplinado y con una organización fuerte.

#### **4. Los sistemas de partidos de Costa Rica, Guatemala y Panamá en perspectiva comparada.**

El cálculo de tres distintos números efectivos de partidos -número efectivo de partidos electorales presidenciales, número efectivo de partidos electorales legislativos y número efectivo de partidos legislativos-, más dos índices de volatilidad electoral -la presidencial y la legislativa-, además de la diferencia de votos y la longevidad media, nos han permitido hacernos una idea bastante clara del grado de institucionalización de los sistemas de partidos de Costa Rica, Guatemala y Panamá.

Los índices costarricenses nos muestran un sistema de partidos bipartidista altamente institucionalizado en el que merece ser destacada la longevidad de sus principales partidos. Quizás, en comparación con Guatemala y Panamá, el único índice que puede preocupar un poco es el de la diferencia de votos, el cual refleja como el abandono del Partido Liberación Nacional de su tradicional línea política ha ido resquebrajando sus raíces en la sociedad. Ese desarraigo por parte de los votantes *liberacionistas* ha abierto espacio para nuevos partidos, lo cual se ve claramente reflejado en el número efectivo de partidos legislativos.

El sistema de partidos guatemalteco es el menos institucionalizado de los tres, hasta el punto de que el cálculo de algunos índices resulta prácticamente inútil. La inestabilidad del sistema, reflejada en los altos índices de volatilidad, la juventud de sus partidos y la escasísima legitimidad de las elecciones y los partidos eclipsan el buen número efectivo de partidos electorales que tiene.

En la década de los noventa, Panamá realizó sus dos primeras elecciones libres, por lo que está a medio camino de consolidar sus sistema de partidos. Este hecho hay que tomarlo en cuenta al evaluar su grado de institucionalización. Comparado con Costa Rica y Guatemala podríamos decir que la institucionalización del sistema de partidos panameño es media. El

número efectivo de partidos electorales presidenciales es alto, pero su evolución indica que el sistema se consolidará como uno de pluralismo moderado. La estabilidad de las reglas de competición y las raíces sociales son buenas. El buen perfil de estos índices es magullado por la baja legitimidad de las elecciones y los partidos que las protagonizan. El cuadro 4.47 contiene los índices que permiten evaluar la institucionalización de los tres países estudiados.

CUADRO 4.47  
COMPARACIÓN DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS

CRITERIOS		COSTA RICA	GUATEMALA	PANAMÁ
Número efectivo de partidos	NEPEP	2.18	4.19	5.14
	NEPEL	2.88	5.27	7.16
	NEPL	2.36	3.16	3.80
Estabilidad de las reglas de competición	Volatilidad pres.	3.0	16.0	3.9
	Volatilidad legis.	4.8	11.1	4.6
Desarrollo de raíces estables en la sociedad	Dif. de votos	6.4	2.5	3.3
	Longevidad media	45	14.8	24.4
Legitimidad de elecciones y partidos		Alta	Muy baja	Baja
INSTITUCIONALIZACIÓN		ALTA	BAJA	MEDIA

Fuente: Elaboración propia.

El marco teórico indica que los sistemas de partidos polarizados propician la disciplina en los partidos, ya que sus miembros entienden que actuar conjuntamente aumenta sus posibilidades de éxito electoral. Al mismo tiempo, la cerrada competición propia de los sistemas bipartidistas y de pluralismo moderado también influye positivamente en la disciplina, paradójicamente debido al mismo razonamiento que existe en los sistemas polarizados. De manera que podemos decir que los tres sistemas de partido aquí estudiados favorecen la disciplina, ya que, en medio de la dinámica electoral, sus miembros sienten la necesidad de mantener cohesionados a sus partidos.

# CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO.

## V.

---

En el marco teórico expuse como varios de los más importantes politólogos de todo el mundo han dedicado sus esfuerzos académicos a la correcta caracterización de los sistemas presidenciales, sus bondades y sus defectos. Según ellos, las características básicas de un sistema presidencial son: la legitimidad democrática dual y la rigidez del sistema. Aunque pueda parecer baladí, en este capítulo trataré de verificar las normas constitucionales que a priori permiten clasificar a los tres países aquí estudiados como poseedores de sistemas de gobiernos presidenciales.

Luego aplicaré la clasificación brindada por Mainwaring y Shugart (2002) para ubicar a cada país según sus características constitucionales. Según los poderes proactivos y reactivos el presidente puede ser considerado fuerte o débil. Detalladamente se podrían clasificar los casos expuestos de cuatro maneras distintas. Podrían ser *potencialmente dominantes* si el jefe del órgano ejecutivo goza del poder de decreto y de un poder de veto fuerte, pudiéndosele sumar el poder reactivo de exclusividad de iniciativa legislativa; serían *proactivos* si existe una combinación de legislar por decreto con un poder de veto débil, además de la exclusividad legislativa; serían *reactivos* si solamente hay veto fuerte o está acompañado de introducción exclusiva; y la presidencia sería *potencialmente marginal* si no tiene ni siquiera poder de veto.

Como refuerzo a la labor de clasificación se verificará la utilización

efectiva de esos poderes durante la década de los noventa, que es la que aquí nos concierne.

## **1. El sistema de gobierno costarricense.**

### 1.1 Aspectos fundamentales del sistema de gobierno costarricense.

La actual Constitución de la República de Costa Rica data de 1949 y ha sufrido reformas en 1959, 1961, 1963, 1965, 1968, 1971, 1975, 1987, 1989, 1994, 1996, 1997, 1999 y 2000. En su artículo nueve expresa claramente que “el Gobierno de la República (...) lo ejercen tres poderes distintos e independientes entre sí: legislativo, ejecutivo y judicial”.

Sobre la base de que “la potestad de legislar reside en el pueblo”, constitucionalmente este poder es delegado mediante el sufragio en la Asamblea Legislativa. Así lo declara la Constitución en el Título IX – dedicado al poder legislativo- capítulo I, artículo 105.

Esa claridad textual no se repite en el caso del presidente de la República y sus vicepresidentes. En el artículo 100, en un párrafo en el que se aclara que antes y después de los comicios el Tribunal Supremo de Elecciones debe pertrecharse con dos magistrados más y sus suplentes, está implícito que tales cargos también serán electos por votación popular. Aunque indirecta, esa es la primera alusión al tema. Posteriormente, ya en el Título X dedicado al poder ejecutivo se dice que este poder lo ejercen en nombre del pueblo el presidente y los ministros de gobierno en calidad de colaboradores. En ningún artículo de la Constitución se explicita que el presidente será elegido mediante sufragio, aunque a partir del artículo 132, con todo el articulado del capítulo I del Título X, se sobreentiende que así será.

Uno de esos artículos, el 134, le da al sistema la rigidez que los teóri-

cos le atribuyen. Taxativamente dice que “el periodo presidencial será de cuatro años”. Asimismo, el artículo 107 coincide con esa norma, esta vez para el poder legislativo, cuando enuncia que “los diputados durarán en sus cargos cuatro años...”

Al estar exento el poder judicial de ser elegido mediante sufragio popular, la legitimidad dual y la rigidez del sistema aludidas descansan en el órgano ejecutivo y en el órgano legislativo. De tal manera que el sistema de gobierno en Costa Rica puede ser considerado sin ambages como presidencial.

## 1.2 Poderes reactivos y proactivos del presidente.

A la Asamblea Legislativa se le reconoce un muy importante papel en el acontecer político costarricense (Alcántara Sáez, 1999). Veamos si esa beligerancia de los diputados descansa sobre la debilidad del presidente y sus colaboradores o es producto de otras circunstancias sociopolíticas.

### *Poderes reactivos.*

El Capítulo III del Título IX de la Constitución Política de la República de Costa Rica es el dedicado a la Formación de las Leyes. Allí, en su artículo 125 se indica que “si el Poder Ejecutivo no aprobare el proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes”. La única excepción a esta norma es para el proyecto que aprueba el presupuesto ordinario de la República. El artículo 126 estipula diez días hábiles para que el Poder Ejecutivo pueda objetar el proyecto. Indistintamente de que lo objete completo o proponga reformas solamente a algunos artículos, lo devolverá íntegro a la Asamblea Legislativa.

El artículo 127 de la Constitución señala que si “...el proyecto fuere nuevamente aprobado por dos tercios de votos del total de sus miembros, quedará sancionado y se mandará a ejecutar como ley de la República”. En cambio, “si se adoptaren las modificaciones propuestas, se devolverá el proyecto al Poder Ejecutivo, quien no podrá negarle la sanción”. Si en la

Asamblea Legislativa no se reúnen los dos tercios de votos para superar el veto presidencial, el proyecto debe ser archivado y no podrá ser reconsiderado por lo menos hasta la siguiente legislatura.

Según el artículo 128, este mismo procedimiento se utilizará en los casos en que el veto se funde en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea Legislativa. Ésta enviará el decreto legislativo a la sala especializada en temas constitucionales de la Corte Suprema de Justicia y se tendrán por desechadas las disposiciones declaradas inconstitucionales y las demás se enviarán a la Asamblea para la tramitación correspondiente.

Los presidentes de Costa Rica vetaron durante toda la década de los noventa veintiséis proyectos de ley enviados por la Asamblea Legislativa<sup>123</sup>. La cantidad de ocasiones en la que el presidente ejerció su derecho a veto durante su periodo revela en cierta medida las dificultades que enfrentaron por no tener mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa.

El presidente Rafael Calderón Fournier, del Partido Unidad Social Cristiana, solamente vetó cinco proyectos durante sus cuatro años de mandato. Aunque pequeña, su partido gozó de mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa. De las cinco leyes vetadas, ninguna fue aprobada posteriormente por insistencia de los legisladores, así que permanecieron vetadas y fueron archivadas. Sólo a una, la Ley Orgánica del Ministerio Público, se le incluyeron las reformas propuestas por el órgano ejecutivo para ser posteriormente sancionada.

Basados en la cantidad de vetos ejercidos, parece ser que la labor del presidente José Figueres Olsen, del Partido Liberación Nacional, fue un poco más difícil. Su partido no tuvo mayoría absoluta, haciéndole falta solamente un legislador para tenerla. En total vetó quince proyectos de ley durante sus cuatro años de mandato, el triple que su antecesor. Cinco de esos proyectos vetados fueron posteriormente sancionados, después de

---

<sup>123</sup> Deseo agradecer al señor Leonel Núñez Arias, director del Departamento de Investigación y Archivo de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, haberme suministrado por correo electrónico esta y toda la información sobre los vetos aquí aparecida.

haber sido reformados según las objeciones brindadas por el órgano ejecutivo. Pero quizás los casos más polémicos fueron los vetos otorgados a los proyectos de ley sobre “la normalización y sostenibilidad de los regímenes de pensiones” y “la autoridad reguladora de los sistemas públicos (transformación del servicio nacional de electricidad)”. El del régimen de pensiones fue vetado en junio de 1995 y fue (el veto) declarado inconstitucional por el órgano judicial tres años después<sup>124</sup>, cuando ya había otro presidente. Aún así, la ley no fue aprobada. El proyecto de ley sobre el servicio de electricidad fue oportunamente retirado por el mismo presidente, siendo sancionado unos meses después del fallido veto. Evidentemente, la importante cantidad de diputados del Partido Liberación Nacional – 28 de 57- hacía prácticamente imposible lograr los votos necesarios para superar los vetos presidenciales, aunque no evitaba que se aprobaran leyes desagradables para el órgano ejecutivo.

Los vetos del primer año y medio de gobierno del presidente Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, del Partido Unidad Social Cristiana, fortalecen la noción de que los obstáculos puestos por el órgano ejecutivo para sancionar leyes están íntimamente relacionados con el que gocen o no de mayoría en la Asamblea Legislativa. Después de haber ejercido menos de la mitad de su mandato, el presidente Rodríguez ya había vetado seis proyectos de ley. El Partido Unidad Social Cristiana no tenía mayoría absoluta en el hemiciclo, le hicieron falta dos legisladores para tenerla. En cinco ocasiones la Asamblea Legislativa asumió las observaciones del presidente y las leyes fueron posteriormente aprobadas y sancionadas. Sólo una, mediante la que se creaba la comisión protectora de animales, ha permanecido vetada.

La Constitución Política de Costa Rica establece en su artículo 140 como una de las atribuciones de quienes ejercen el poder ejecutivo el ejercicio de la iniciativa en la formación de leyes, aunque ni el artículo citado, ni ningún otro, le otorga exclusividad de iniciativa legislativa en las áreas políticas *sensibles*, como son el presupuesto de la nación, la política mili-

---

<sup>124</sup> Véase el diario *La Nación*, 1 de junio de 1998.



tar, la política tarifaria, la política crediticia y las nuevas reparticiones burocráticas.

Es interesante el procedimiento concebido en el caso del presupuesto de la República, ya que es el único caso en el que está constitucionalmente obligado a enviar un proyecto de ley cada año. Según el artículo 177, al Poder Ejecutivo le corresponde prepararlo y enviarlo a la Asamblea Legislativa para que ésta lo conozca y lo apruebe, tal como lo dice el artículo 178 de la Constitución. La Asamblea no puede aumentar los gastos presupuestos por el Poder Ejecutivo sin señalar los nuevos ingresos que los cubrirían, previo informe de la Contraloría<sup>125</sup> General de la República. Como se puede ver, en este caso el órgano ejecutivo disfruta de una iniciativa legislativa que difícilmente puede ser interpelada por el órgano legislativo.

La Asamblea Legislativa no tiene la capacidad de concebir proyectos relacionados con impuestos y empréstitos relacionados con el crédito público. Solamente se limita a aprobarlos o desaprobarlos, tal como se establece en el numeral quince del artículo 123. En vista de que el presidente de Costa Rica goza de exclusividad para presentar el presupuesto y para presentar proyectos de impuestos, mas no en otras materias sensibles, su capacidad reactiva es mediana.

### *Poderes proactivos.*

El órgano ejecutivo costarricense no tiene la capacidad de emitir decretos que se conviertan en ley, fuera de aquellos que regulan la implementación de leyes existentes. El caso de la eventual suspensión de garantías por parte del órgano ejecutivo ayuda a ilustrar los alcances de esa imposibilidad.

El artículo 140 de la Constitución, por ejemplo, sí permite al presidente y al respectivo ministro de gobierno decretar la suspensión de derechos y garantías ciudadanas durante los recesos de la Asamblea Legislati-

---

<sup>125</sup> En América Latina, la contraloría es la oficina encargada de revisar las distintas cuentas del gobierno.

va. Si se da el caso, “el decreto de suspensión de garantías equivale, *ipso facto*, a la convocatoria de la Asamblea a sesiones...”. Para que la medida del ejecutivo persista debe confirmarse en la Asamblea por no menos de dos tercios de la totalidad de sus miembros. Pero este poder, según nuestro marco teórico, no puede ser considerado proactivo, mucho menos en el caso costarricense. Así que la proactividad constitucional del presidente de la República de Costa Rica es inexistente.

### 1.3 Clasificación del sistema de gobierno presidencial costarricense.

Al remitirnos a nuestro marco teórico podemos ver que para que un presidente sea considerado *potencialmente dominante* debe tener poder de veto fuerte y poder de legislar por decreto sin que se lo tenga que otorgar la Asamblea Legislativa. Este no es el caso en Costa Rica, ya que bajo ninguna circunstancia el órgano ejecutivo puede legislar por decreto. Por la misma razón no puede ser considerado *proactivo*.

CUADRO 5.1  
PODERES PROACTIVOS Y REACTIVOS  
Y CLASIFICACIÓN DEL PRESIDENTE COSTARRICENSE

PODERES		CARACTERÍSTICAS CONSTITUCIONALES
Proactivos		No tiene
Reactivos	Veto	Fuerte
	Exclusividad iniciativa legislativa	En algunas materias
CLASIFICACIÓN		Reactivo, casi marginal

Fuente: Elaboración propia.

Su poder de veto fuerte y su parcial exclusividad en ciertas materias nos permite clasificar la presidencia costarricense como bastante *reactiva*. Está más cerca de esta clasificación que de ser *marginal*, ya que para ser allí ubicado tendría que poseer un veto débil, que no es el caso de Costa Rica.

## **2. El sistema de gobierno guatemalteco.**

### 2.1 Aspectos fundamentales del sistema de gobierno guatemalteco.

Tras treinta años viviendo bajo los designios de un régimen autoritario, Guatemala instauró un régimen poliárquico y convocó a una Asamblea Constituyente que en el año 1984 diseñaría la Carta Magna que regiría los nuevos destinos democráticos del país. El resultado fue la promulgación en 1985 de una Constitución que es reconocida como una de las más perfeccionadas, precisas y modernas de América Latina (Alcántara Sáez, 1999). La Constitución Política de la República de Guatemala solamente recibió reformas en 1994, después de haber sido consultadas en un muy poco concurrido referéndum<sup>126</sup>.

En el Título IV, Capítulo II, el artículo 157 hace referencia a la potestad legislativa y elección de diputados. Según dice, “la potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal...”. Asimismo, el artículo 162 establece que “los diputados durarán en su función cinco años...”.

Por su parte, el artículo 184 de la Constitución señala que “el presidente y vicepresidente de la República serán electos por el pueblo mediante sufragio universal...”. El mismo artículo también enuncia que el presidente y sus vicepresidentes ejercerán sus cargos por un periodo improrrogable de cinco años.

De los tres organismos públicos nacionales del Estado guatemalteco solamente los dignatarios de dos, el legislativo y el ejecutivo, son elegidos mediante sufragio. Así que la legitimidad democrática descansa en ambos. Con esto se cumple la primera característica que permitiría ubicar al sistema de gobierno guatemalteco como presidencial. De igual manera, ha

---

<sup>126</sup> Como ya vimos, las consultas electorales guatemaltecas se caracterizan por su alto porcentaje de abstención. El más alto lo sufrió el referéndum de 1994, cuando el 84.1 % de los electores no votaron.

quedado clara la rigidez del sistema de gobierno, ya que se estipula taxativamente la cantidad de años en los diputados y el presidente ejercerán sus cargos, sin ser concebidos otros mecanismos de sustitución que no sea la finalización del periodo señalado. Indudablemente estamos frente a un sistema de gobierno presidencial en toda regla.

## 2.2 Poderes reactivos y proactivos del presidente guatemalteco.

### *Poderes reactivos.*

La Constitución Política de la República de Guatemala estipula en su artículo 178 que el presidente de la República tiene derecho a veto. Tal prerrogativa debe ejercerla dentro de los quince días de recibido el decreto por parte del Congreso y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros. En el caso de que el Congreso esté por clausurar sus sesiones antes de que expire el plazo en que puede ejercerse el veto, el Ejecutivo debe realizar el trámite dentro de los ocho primeros días de sesiones ordinarias del periodo siguiente. Si el órgano ejecutivo no devuelve el decreto dentro de los quince días determinados, éste será sancionado y promulgado automáticamente.

El artículo 178 dice que “las leyes no podrán ser vetadas parcialmente”. Al ser devuelta la totalidad de la ley, el Congreso podrá reconsiderarlo inmediatamente o dejarlo para el periodo siguiente. El artículo 179 estipula que si el Congreso insiste en ratificar la ley deberá hacerlo con el voto favorable de por lo menos dos terceras partes de sus miembros y, de ser así, el órgano ejecutivo deberá necesariamente sancionar y promulgar la ley dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido por segunda vez. Si no lo hacen, el Congreso tiene la facultad de ordenar su publicación para que surta efectos como ley de la República.

Las funciones del presidente están consignadas en el artículo 183 de la Constitución. Entre muchas, está la de “presentar proyectos de ley al Congreso de la República”. Sin embargo, no todas las materias que permitirían identificar al presidente guatemalteco como beneficiario del poder

reactivo de exclusividad legislativa están en sus manos.

Al igual que en Costa Rica, el presidente de Guatemala es el único responsable de presentar al Congreso el proyecto de presupuesto que contenga en detalle los ingresos y egresos del Estado, tal como lo dice en el acápite j del artículo 183.

En los artículos 182 y 246 declaran al presidente de la República como comandante general del Ejército. Aunque él tenga la facultad de decretar la movilización y desmovilización del cuerpo armado, pueda otorgar los ascensos de la oficialidad y conceder condecoraciones y pensiones extraordinarias entre sus miembros, esto no debe ser interpretado como exclusividad de iniciativa legislativa en materia de política militar. Eso no está estipulado en ningún artículo de la Constitución y, por lo tanto, es un privilegio compartido con el Congreso de la República. Asimismo, al Congreso de la República le corresponde con exclusividad “decretar impuestos ordinarios y extraordinarios...”, según lo que manifiestan los artículos 171 y 239, quedando claro que la exclusividad legislativa al respecto no es del presidente. Tampoco dice en ninguno de sus artículos que el presidente disfrute de la exclusividad de legislar en materia crediticia.

### *Poderes proactivos.*

Ya hemos visto que la Constitución Política de Guatemala inviste al presidente con la facultad de presentar proyectos de ley al Congreso. Asimismo, le confiere la autoridad para dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública. Igualmente puede, junto al ministro correspondiente, decretar leyes administrativas que reglamenten leyes de la República. Pero ninguno de estos y otros atributos consisten en establecer nueva legislación sin que se le haya delegado la autoridad para hacerlo en esas áreas específicas. Es decir, fuera de las excepciones usuales y que ya hemos visto para el caso guatemalteco, la labor de legislar recae completamente en el órgano legislativo. Ciertamente, y tal como acotan Mainwaring y Shugart (2002), si se abusa de la capacidad de decretar que constitucionalmente tiene el presidente

guatemalteco éste podría influir contundentemente en la agenda política, pero normalmente no le brindan la omnipotencia que le brindaría alterar el statu quo en todas las materias de la vida política de su país.

### 2.3 Clasificación del sistema de gobierno presidencial guatemalteco.

Hemos repasado en los párrafos anteriores el articulado que permitiría caracterizar como débil o fuerte a los presidentes guatemaltecos. La Constitución otorga al presidente una capacidad de veto fuerte, ya que para ser superado se exige al Congreso tener dos tercios de los votos favorables para insistir en la ley presentada. En un contexto político como el guatemalteco en la década de los noventa, en donde si el hemiciclo no estaba fragmentado a duras penas un partido lograba hacerse con la mayoría legislativa, superar un veto presidencial puede ser una tarea muy espinosa.

También vimos que la exclusividad en materias políticamente sensibles es parcial, aunque de ninguna manera debe desdeñarse la exclusividad para presentar el presupuesto. Por eso esta característica reactiva la podemos dejar en un punto medio. Claro queda que el presidente guatemalteco no tiene poderes proactivos, ya que su facultad de decretar se circunscribe a áreas muy específicas que no forman parte de las que el marco teórico identifica como necesarias para modificar sensitivamente el statu quo.

CUADRO 5.2  
PODERES PROACTIVOS Y REACTIVOS  
Y CLASIFICACIÓN DEL PRESIDENTE GUATEMALTECO

PODERES		CARACTERÍSTICAS CONSTITUCIONALES
Proactivos		En algunas materias
Reactivos	Veto	Fuerte
	Exclusividad iniciativa legislativa	En algunas materias
CLASIFICACIÓN		Reactivo

Fuente: Elaboración propia.

Mainwaring y Shugart (2002) recomiendan clasificar como *reactivas* a las presidencias que gozan de un poder de veto fuerte y disfrutan de exclusividad legislativa. Ya sabemos que en el caso de Guatemala esa exclusividad es muy parcial pero no inexistente, así que consideramos que esa es la clasificación más adecuada para este país.

### **3. El sistema de gobierno panameño.**

#### 3.1 Aspectos fundamentales del sistema de gobierno panameño.

La Constitución de Panamá fue concebida en el año 1972 –en los inicios del régimen autoritario militar- y se le han hecho cambios en los años 1978, 1983 y 1994. La primera reforma se logró mediante lo que llaman Acto Reformatorio que fue realizado por lo que en ese entonces se llamaba Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento. Posteriormente, en 1983, una Comisión de Reformas Constitucionales transformó una gran parte de la Carta Magna con el fin de que fuera apta para regir la fallida apertura democrática. Los actos legislativos de 1993 y 1994 que reformaron la Constitución fueron pequeños pero de gran importancia para el país, ya que se introdujo un Título sobre el Canal de Panamá y se eliminó a las Fuerzas de Defensa<sup>127</sup>.

El Título I, en su artículo 2, promulga la separación de poderes como la manera en que el Estado ejerce el poder público emanado del pueblo. Esos poderes son: el órgano legislativo, el órgano ejecutivo y el órgano judicial. Según allí se dice, éstos “actúan limitada y separadamente, pero

---

<sup>127</sup> El debate sobre si la Constitución panameña debe ser llamada *Constitución de 1972* o *Constitución de 1983* debería estar zanjado, al menos en el sentido práctico. Si tomamos en cuenta que en la Resolución de Gabinete N° 63 de 12 de mayo de 1983, mediante la cual se sancionaron las reformas sometidas a referéndum, se adoptó el nombre de *Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y por los Actos Legislativos N° 1 de 1993 y N° 2 de 1994*, es fácil inferir que el nombre oficial de la Constitución es *Constitución de 1972*. Sobre la historia constitucional de Panamá véase Antinori-Bolaños (2000) y Quintero (1988).

en armónica colaboración”.

El Título V es el dedicado al órgano legislativo, cuyo Capítulo 1 contiene el articulado correspondiente a la Asamblea Legislativa. Allí el artículo 140 establece que los miembros de la Asamblea “...serán elegidos mediante postulación partidista y votación popular directa...”. El artículo 142 apunta textualmente que “los legisladores serán elegidos por un periodo de cinco años, el mismo día en que se celebre la elección ordinaria de presidente y vicepresidente de la República”.

Por su parte, para el presidente de la República el artículo 172 del Título VI en su Capítulo 1 se establece que éste “...será elegido por sufragio popular directo (...) para un periodo de cinco años”.

La selección de los magistrados del órgano judicial no se hace por medio de sufragio popular, de tal manera que la legitimidad democrática descansa indefectiblemente en dos de los tres órganos del Estado: el Ejecutivo y el Legislativo. Así se cumple con la legitimidad dual propia de los sistemas de gobierno presidenciales. Igualmente, a ambos se les limita rígidamente a cinco años su permanencia en el cargo. No cuentan los casos excepcionales enumerados en el artículo 186, que son: la realización de delitos comunes; la extralimitación de sus funciones constitucionales; por actos de violencia o coacción en el proceso electoral; por impedir las reuniones de la Asamblea Legislativa y por delitos contra la personalidad internacional del Estado o contra la administración pública.

### 3.2 Poderes reactivos y proactivos del presidente panameño.

#### *Poderes reactivos.*

En el numeral seis del artículo 178 de la Constitución Política de la República Panamá se enuncia sin detalles la atribución que por sí solo tiene el presidente de la República de “objetar los proyectos de leyes por con-



siderarlos inconvenientes o *inexequibles*<sup>128</sup>”. Antes, en el artículo 163, se le da al órgano ejecutivo un plazo de treinta días hábiles para devolverlo con objeciones. Si transcurren esos días y el proyecto de ley no ha sido devuelto a la Asamblea habrá que sancionarlo y promulgarlo obligatoriamente.

Según el artículo 164, los proyectos de ley pueden ser objetados en su conjunto o en parte. En el primer caso éste volvería a tercer debate, mientras que la segunda posibilidad exige que sea devuelto a segundo debate con el fin de ser reformuladas solamente las objeciones presentadas. Una vez consideradas las objeciones, el proyecto debe ser aprobado por dos tercios de los legisladores que componen la Asamblea Legislativa y por lo tanto tendrá que ser sancionado y promulgado por el órgano ejecutivo sin poder presentar nuevas objeciones. Si en la Asamblea no se alcanza la cantidad de votos estipulada el proyecto quedará rechazado.

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

El legislador Rubén Arosemena Valdés, del Partido Demócrata Cristiano, que gobernaba entonces junto al Partido Arnulfista, atribuyó a “la falta de coordinación seria que existe entre el órgano ejecutivo y la Asamblea Legislativa” el hecho de que en siete meses de gestión gubernamental hubieran sido objetados siete proyectos de ley<sup>129</sup>. Según dijo el legislador, el porcentaje de vetos en relación con la cantidad de leyes sancionadas era muy alto ya que habían sido ratificadas diez. El presidente de la República, Guillermo Endara, justificó con el mismo argumento –falta de coordinación- su ejercicio del veto<sup>130</sup>. Evidentemente, estas cifras, además de dejar al descubierto esa falta de coordinación ya mencionada, revelan la bajísima productividad de la Asamblea Legislativa durante esos casi seis meses de funcionamiento.

---

<sup>128</sup> Inviabiles.

<sup>129</sup> Véase diario *La Prensa*, 2 de julio de 1990.

<sup>130</sup> Véase diario *La Prensa*, 2 de septiembre de 1990.

Si la falta de coordinación entre los órganos del Estado fue el principal problema que hubo en materia de vetos, una vez superado ese escollo apareció otro: el gobierno perdió la mayoría en la Asamblea Legislativa. En 1991 el veto más polémico fue el aplicado al proyecto de ley por el cual se pretendía pagar *el decimotercer mes*<sup>131</sup> a los servidores públicos, el cual produjo agrios debates en el hemiciclo entre los legisladores arnullistas y la recién estrenada oposición democristiana. Posteriormente, en agosto de 1992, la ley fue aprobada por insistencia en la Asamblea Legislativa.

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

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

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

Según el informe de la Asamblea Legislativa, el cual ya sabemos que no es confiable, el gobierno del Partido Revolucionario Democrático presidido por Ernesto Pérez Balladares vetó más leyes que el arnullista Gui-

---

<sup>131</sup> El *decimotercer mes* es la paga extra que el gobierno otorga a los funcionarios. Equivale a un mes de salario, hecho efectivo en tres pagos en tres fechas distintas del año.

lillermo Endara, a pesar de gozar de mayoría en el hemiciclo. Supuestamente fueron doce vetos. De ese total el 25% se convirtió en ley, nunca por insistencia del órgano ejecutivo sino debido a la acogida por parte de la Asamblea de las recomendaciones del órgano ejecutivo.

Los vetos de Pérez Balladares no fueron protestados por la opinión pública ni provocaron movilizaciones, como sucedió con Endara. Quizás el más recordado es el aplicado en 1995 al proyecto de ley que establecía la ley general de ambiente. La ley fue vetada por inconveniente, además de por no haber sido suficientemente consultada. El presidente de la Comisión de Medio Ambiente de la Asamblea Legislativa y miembro del Partido Revolucionario Democrático, Benicio Robinson, declaró insistentemente a los medios de comunicación que el proyecto sería aprobado por insistencia, ya que había sido exhaustivamente consultado con todas las partes afectadas por la nueva ley. Mucho después, en julio de 1998, la ley fue aprobada por la Asamblea Legislativa, previa inclusión de las correcciones hechas por el órgano ejecutivo.

Al igual que sus homólogos costarricense y guatemalteco, el presidente panameño tiene, según el numeral siete del artículo 179 y el artículo 264, la exclusividad o más bien la obligación de presentar cada año a la Asamblea Legislativa el proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente.

El numeral siete del artículo 195 faculta al Consejo de Gabinete para negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar sus servicios; además de fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. En todos estos casos, si el órgano legislativo no ha dictado ley o leyes que contengan las normas generales correspondientes. Aunque la Asamblea Legislativa comparte con el Consejo de Gabinete la facultad de legislar en estas materias, el órgano ejecutivo solamente está obligado a enviarles copia de todos los decretos que dicte en ejercicio de esa facultad. Los impuestos los establece exclusivamente el órgano legislativo, según el artículo 153.

Es necesario aclarar que, según el artículo 194, el Consejo de Gabinete es la reunión del presidente de la República con los vicepresidentes y los ministros de estado. Si tomamos en cuenta que, según dice el numeral uno del artículo 178 de la Constitución, los ministros son de libre nombramiento y separación del presidente, efectivamente es él quien en última instancia toma la decisión de ejercer las facultades que le otorga el numeral siete del artículo 195.

Panamá establece en su artículo 305 que el país no tendrá ejército. En el mismo artículo nombra constitucionalmente al presidente de la República como jefe de los servicios de policía, lo cual no se debe entender como exclusividad al establecer la política policial del país. Tampoco se establece en la Constitución la exclusividad de legislar en materia de nuevas reparticiones burocráticas.

### *Poderes proactivos.*

El artículo 153, en su numeral quince, incluye entre las funciones legislativas de la Asamblea Legislativa la de “conceder al órgano ejecutivo (...) facultades extraordinarias precisas que serán ejercidas durante el receso de la Asamblea Legislativa mediante Decretos-Leyes”. Las materias que serían legisladas por el órgano ejecutivo no incluyen la ratificación de convenios y tratados internacionales; la aprobación del presupuesto del Estado; el establecimiento de impuestos, rentas, monopolios oficiales y contribuciones nacionales para atender los servicios públicos; el desarrollo de las garantías fundamentales; el sufragio; el régimen de los partidos y la tipificación de delitos y sanciones.

Como ya sabemos, las disposiciones del artículo 153 vistas en el párrafo anterior no deben ser incluidas entre los poderes proactivos de los que podría gozar un presidente. Aunque también es cierto que si la solicitud de facultades extraordinarias se combina con poderes partidarios fuertes, prácticamente estaríamos frente a un presidente con poderes reactivos. En esta ocasión aplicaremos el marco teórico en sentido estricto, pero no dejaremos de tomar en cuenta los poderes partidarios a la hora de revi-

sar los casos de indisciplina panameños y de los otros dos países aquí estudiados. En conclusión, constitucionalmente el presidente de la República de Panamá no tiene poderes proactivos, ya que ningún artículo le faculta explícitamente para legislar en cualquier materia que le parezca pertinente. Muy por el contrario, es el órgano legislativo a quien le corresponde esa tarea.

### 3.3 Clasificación del sistema de gobierno presidencial panameño.

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

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

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

CUADRO 5.3  
 PODERES PROACTIVOS Y REACTIVOS  
 Y CLASIFICACIÓN DEL PRESIDENTE PANAMEÑO

PODERES		CARACTERÍSTICAS CONSTITUCIONALES
Proactivos		Con autorización previa
Reactivos	Veto	Fuerte
	Exclusividad iniciativa legislativa	En varias materias
CLASIFICACIÓN		Reactivo, casi parcialmente dominante

Fuente: Elaboración propia.

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

#### **4. Los sistemas de gobierno de Costa Rica, Guatemala y Panamá en perspectiva comparada.**

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

Ciertamente, la clasificación utilizada en esta investigación –me re-

fiero a la diseñada por Mainwaring y Shugart (2002)- resultó ser bastante rígida y no permitía asimilar de buena manera los matices de cada Constitución. Por eso, para no pasar desapercibidas las diferencias y lograr clasificarlos, fue necesario obviar algunas de las indicaciones dadas por los autores.

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

Después de esa aclaración, se puede decir que el más débil de los tres presidentes es el de Costa Rica, seguido por el de Guatemala, y que el más fuerte es el de Panamá. Si me hubiera ajustado íntegramente a los criterios clasificatorios de Mainwaring y Shugart (2002) habría tenido que clasificar a los tres de la misma manera sin ser iguales. El cuadro 5.4 contiene los criterios aludidos y la clasificación de cada país utilizando la terminología correcta.

CUADRO 5.4  
COMPARACIÓN DE LA CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS  
DE GOBIERNO DE COSTA RICA, GUATEMALA Y PANAMÁ

PODERES	COSTA RICA	GUATEMALA	PANAMÁ
Proactivos	No	En algunas materias	Sí*
Veto	Fuerte	Fuerte	Fuerte
Reactivos	Exclusividad iniciativa legislativa	En algunas materias	En algunas materias
CLASIFICACIÓN	Reactivo, casi marginal	Reactivo	Reactivo, casi parcialmente dominante

Elaboración propia.

\* Con previa autorización de la Asamblea Legislativa.

El marco teórico de esta investigación explica que los sistemas de gobierno presidenciales en general atentan contra la disciplina de los partidos, ya sea porque no necesitan partidos disciplinados (Epstein, 1980; Turner y Schneier, 1970) o porque promueven la creación de partidos débiles (Linz, 1997; Sartori; 1997). Sin embargo, en medio de sistemas de partido multipartidistas, las recompensas que el presidente de la república puede dar para, si no la tiene, lograr mayoría en el parlamento hacen a los partidos opositores especialmente vulnerables.

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



# **LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN COSTA RICA, GUATEMALA Y PANAMÁ.**

## **VI.**

---

### **1. Percepciones de los diputados centroamericanos sobre la disciplina partidista.**

En este primer punto utilizaré las encuestas realizadas por el Instituto Interuniversitario de Iberoamerica y Portugal de la Universidad de Salamanca con el fin de obtener una primera aproximación a la disciplina partidista en los seis partidos incluidos en este estudio.

En primera instancia, verificaré la relación entre la disciplina y los partidos políticos por medio de algunas preguntas que directa e indirectamente pueden explicar la conducta de los legisladores. Seguidamente, revisaré las respuestas de los legisladores a las preguntas sobre la relación que mantienen con la ciudadanía es institucional (por medio de los partidos) o más directa. Teniendo en cuenta lo obtenido antes sobre la disciplina, estas respuestas me ayudarán a lograr algunas pistas sobre cómo el sistema electoral influye en la disciplina de los partidos. Luego, utilizaré los porcentajes de confianza en el presidente de la república para esclarecer la influencia del sistema de gobierno en los partidos políticos. Por último, después de hacer todos los cruces posibles, expondré otras relaciones de dependencia existentes entre las opiniones de los parlamentarios sobre la exigencia de disciplina y algunos aspectos de los sistemas políticos de los

tres países estudiados.

Vale aclarar que, en el mejor de los casos, por medio de estas encuestas podemos encontrar relaciones estadísticas de dependencia que indiquen cierta propensión a la disciplina y algunas variables que la expliquen (tipo de partido, características del sistema electoral y características del sistema de gobierno). En los puntos siguientes intentaré analizar la disciplina partidista mediante el análisis de casos reales que me permitirán comprobar de mejor manera las hipótesis planteadas.

### 1.1 Percepciones de los diputados costarricenses sobre la disciplina partidista.

Los diputados costarricenses son reacios a que se les exija “siempre” votar de acuerdo a la línea de su partido político. Esta aseveración se apoya claramente en el exiguo 6% que estuvo de acuerdo con que así fuera. Sin embargo, aunque el porcentaje de apoyo fue mayor, tampoco creen necesario llegar al extremo de que se permita a cada diputado votar siguiendo su propio criterio. En ese sentido, la opción mayoritariamente preferida fue aquella en la que el voto dependía del tema. Más del 73% de los diputados costarricenses opinó de esa manera. Véase el cuadro 6.1.

CUADRO 6.1

OPINIÓN DE LOS DIPUTADOS COSTARRICENSES SOBRE  
LA EXIGENCIA DE DISCIPLINA SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PUSC	PLN	Otros	TOTAL
Se debería exigir siempre la disciplina de voto en el grupo parlamentario	% de fila	33.3	33.3	0.0	100.0
	% de columna	4.5	5.0	33.3	6.1
	% del total	2.0	2.0	2.0	6.1
Se debería permitir que cada diputado votara siguiendo su propio criterio	% de fila	30.0	30.0	40.0	100.0
	% de columna	13.6	15.0	33.3	20.4
	% del total	6.1	6.1	8.0	20.4
Unos temas deberían estar sujetos a la disciplina de voto y otros no	% de fila	50.0	44.4	6.1	100.0
	% columna	81.8	80.0	33.3	73.5
	% del total	36.7	32.7	4.0	73.5
	% de fila	44.9	40.8	6.1	100.0
TOTAL	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	44.9	40.8	14.1	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

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

Los diputados de las dos formaciones políticas costarricenses aquí estudiadas coinciden casi totalmente en su visión de la disciplina partidista. Solamente el 5% de los diputados del Partido Liberación Nacional están de acuerdo con que se les exija disciplina cada vez que hay una votación en la Asamblea Legislativa, mientras que el 4.5% de los diputados del Partido Unidad Social Cristiana pensaron de la misma manera. Asimismo, el 15% de los diputados del Partido Liberación Nacional creyó que los diputados debían votar según su criterio particular y el 13.6% de los del Partido Unidad Social Cristiana pensó lo mismo. En el mismo orden, apoyaron la disciplina según temas en un 80% y un 81.8% respectivamente.

Resumiendo, se podría decir que, partiendo de sus opiniones al respecto, la predisposición de los diputados del Partido Liberación Nacional y del Partido Unidad Social Cristiana hacia el acatamiento de la línea partidista no es mucha y utilizan, como coartada, el carácter relativo de la disciplina según el tema de que se trate. Siendo así, las opiniones sobre los temas que no deben estar sujetos a la disciplina partidista cobran especial relevancia.

Ninguno de los temas mencionados por los diputados costarricenses como los que “no” deberían estar sujetos a la disciplina partidista fue absolutamente mayoritario. Dos temas obtuvieron más del 20%: “los que no afectan a la ideología del partido” (27.8%) y “los temas personales, de conciencia y de derechos humanos” (25.9%). Los “temas de interés regional” fueron mencionados por un 13.9% de los diputados entrevistados, en tanto que el resto de los temas no obtuvieron más del 3% de las menciones. En el cuadro 6.2 se puede ver que la selección de temas no es muy específica y que tiene una alta carga subjetiva, lo que prácticamente hace que ningún tema esté sujeto a la disciplina partidista. Buen ejemplo de lo dicho es “los temas de interés no nacional, regional o provincial” (es decir, ninguno); “los que no afecten a la ideología o programa del partido”; “los temas personales, de conciencia y derechos humanos” y “las leyes que afecten a la calidad de vida del pueblo” (es decir, todos).

CUADRO 6.2

OPINIÓN DE LOS DIPUTADOS COSTARRICENSES SOBRE  
LOS TEMAS QUE NO DEBERÍAN ESTAR SUJETOS A LA  
DISCIPLINA PARTIDISTA SEGÚN PARTIDO POLÍTICO COSTARRICENSE (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PUSC	PLN	Otros	TOTAL
Los temas personales, de conciencia y derechos humanos.	% de fila	55.6	33.3	11.1	100.0
	% de columna	27.8	18.8	100.0	25.0
	% del total	13.9	8.3	2.8	25.0
Los temas de interés no nacional, regional o provincial.	% de fila	80.0	20.0	0.0	100.0
	% de columna	22.2	6.3	0.0	13.9
	% del total	11.1	2.8	0.0	13.9
Los temas que no afectan a la ideología o programa del partido.	% de fila	10.0	90.0	0.0	100.0
	% columna	5.6	56.3	0.0	27.8
	% del total	2.8	25.0	0.0	27.8
Las reformas constitucionales.	% de fila	100.0	0.0	0.0	100.0
	% columna	5.6	0.0	0.0	2.8
	% del total	2.8	0.0	0.0	2.8
Los temas que atentan contra la constitucionalidad.	% de fila	100.0	0.0	0.0	100.0
	% de columna	5.6	0.0	0.0	2.8
	% del total	2.8	0.0	0.0	2.8
Las leyes que afectan a la calidad de vida del pueblo.	% de fila	100.0	0.0	0.0	100.0
	% de columna	5.6	0.0	0.0	2.8
	% del total	2.8	0.0	0.0	2.8
Otros.	% de fila	50.0	37.5	12.5	100.0
	% de columna	22.2	18.8	100	22.2
	% del total	11.1	8.3	0.0	22.2
N.C.	% de fila	100.0	0.0	0.0	100.0
	% de columna	5.6	0.0	0.0	2.8
	% del total	2.8	0.0	0.0	2.8
TOTAL	% de fila	50.0	44.4	5.6	100.0
	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	50.0	44.4	2.8	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

\* Pregunta: "(...) ¿qué temas no deberían estar sujetos a la disciplina de voto?".

Los miembros del Partido Liberación Nacional parecen ser los más preocupados por los temas ideológicos y programáticos. De ellos, el 56% piensa que pueden votar según su criterio solamente si la coherencia programática de su partido no es afectada. Ciertamente, el 90% de los diputados costarricenses que ve como impedimento para votar según su criterio particular la ideología de su partido son del Partido Liberación Nacional. Dentro de los otros temas mencionados, el 18.8% de los diputados del Par-

tido Liberación Nacional piensa que los temas personales y de derechos humanos deben estar sujetos sólo a su albedrío, al igual que el 6.3% que escogió los temas de interés no nacional, regional o provincial.

Entre los diputados del Partido Unidad Social Cristiana ninguno de los temas mencionados logró una mención absolutamente mayoritaria. Los temas “personales, de conciencia y derechos humanos” fueron los preferidos por un 27.8% de los diputados de este partido. Le siguieron en preferencia los temas “de interés no nacional, regional o provincial” con un 22.2% de las menciones y con menos de 6% el resto de los temas.

Resumiendo las posiciones de los partidos en cuanto a los temas, la imprecisión y ambigüedad con que se enunciaron evidencia que realmente no son éstos los que condicionan el voto de los diputados. Se confirma pues que, en el caso de los diputados costarricenses, ligar la disciplina partidista a los temas es una excusa que les da cierto margen de maniobra. Buen ejemplo es que la opción “temas personales, de conciencia y de derechos humanos” haya sido una de las más mencionadas, ya que tácitamente se insiste en que el voto no debe ser de carácter partidista. La excepción es el caso del Partido Liberación Nacional, en donde mayoritariamente están preocupados por los temas ideológicos, lo cual, aunado a su modelo originario, da alguna pista sobre la existencia de un patrón de conducta.

Otro enfoque de la opinión sobre la disciplina partidista es abordar el tema desde la expulsión de los diputados indisciplinados. Hay bastante concordancia entre las opiniones sobre la exigencia de disciplina y la expulsión de quienes no se atienen a ésta. El 69% de los diputados costarricenses está “poco de acuerdo” o “nada de acuerdo” con que un partido político expulse a un parlamentario que contradiga la línea política de su partido. A su vez, el 28.6% estuvo “muy de acuerdo” o “bastante de acuerdo” con que así fuese.

Dentro de la desaprobación general que producen las expulsiones por indisciplinación entre los diputados costarricenses, los diputados del Partido Liberación Nacional son más proclives que los del Partido Unidad So-

cial Cristiana a ver positivamente las expulsiones. El 40% de los primeros dijo que estaba “muy de acuerdo” o “bastante de acuerdo” con que así se hiciera, lo cual marca una buena diferencia con el 13.6% de los segundos que eligió las mismas opciones. De hecho, el 71.4% de los diputados que dijo estar “muy de acuerdo” con la expulsión de los indisciplinados pertenece al Partido Liberación Nacional. Esa diferencia entre el Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana también se ve en el porcentaje del total que escogió las opciones “muy de acuerdo” y “bastante de acuerdo”, ya que el 16.3% de los diputados que eligió una de esas dos opciones es del Partido Liberación Nacional y el 6.1% es del PUSC.

Los porcentajes por partido en la opción “poco de acuerdo” son bastante parecidos en ambos partidos. Del total, el 16% que seleccionó esa opción es del Partido Liberación Nacional, en tanto que el 18.4% es del Partido Unidad Social Cristiana. Ese 16% representa el 40% de los diputados del Partido Liberación Nacional, mientras que el porcentaje del PUSC representa el 40.9% de sus miembros entrevistados. Asimismo, los del Partido Liberación Nacional son el 44.4% de quienes están “poco de acuerdo” y los del Partido Unidad Social Cristiana representan exactamente la mitad.

Mayor es la diferencia entre los dos partidos cuando analizamos la opción “nada de acuerdo”. Del total de respuestas, las del Partido Unidad Social Cristiana representan el 18.4%, mientras que las del Partido Liberación Nacional son el 8.2%. Eso quiere decir que más de la mitad, el 56.3%, de los diputados que declararon estar “nada de acuerdo” con las expulsiones son del PUSC, lo cual se aleja bastante del 25% que representan los diputados del Partido Liberación Nacional. Del Partido Unidad Social Cristiana el 40% estuvo “nada de acuerdo” y del Partido Liberación Nacional el 20%.

Resumidamente, en general los diputados costarricenses no admiten la disciplina partidista ni están dispuestos a afrontar las consecuencias de no acatarla. Por otro lado, a diferencia de las opiniones sobre la exigencia de disciplina, las cuales no dejan entrever diferencias entre nuestros

dos partidos costarricenses, en el tema de las expulsiones sí es posible trazar ciertas diferencias entre ambos partidos. Juntando el análisis de la exigencia de disciplina y las expulsiones por el incumplimiento de ésta, se puede decir que los diputados del Partido Liberación Nacional no son muy adeptos de tener que seguir las directrices de su partido pero sí suelen ver la expulsión como una consecuencia normal a los actos de indisciplina. En otras palabras, hay más diputados del Partido Liberación Nacional que saben que su partido es el dueño de los escaños, aunque pretendan ser más autónomos al tomar sus decisiones. Por su parte, para los miembros del Partido Unidad Social Cristiana la relación entre disciplina y expulsiones parece ser menos compleja y coercitiva. Sencillamente, no están de acuerdo con estar obligados a votar con arreglo a la línea del partido y, por lo tanto, no conciben la expulsión como consecuencia de no acatar las determinaciones del partido. Véase el cuadro 6.3.

CUADRO 6.3  
OPINIÓN DE LOS DIPUTADOS COSTARRICENSES SOBRE  
LA EXPULSIÓN DE LOS INDISCIPLINADOS SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PUSC	PLN	Otros	TOTAL
Muy de acuerdo	% de fila	14.3	71.4	14.3	100.0
	% de columna	4.5	25.0	33.3	14.3
	% del total	2.0	10.2	2.0	14.3
Bastante de acuerdo	% de fila	28.6	42.9	28.6	100.0
	% de columna	9.1	15.0	33.3	14.3
	% del total	4.1	6.1	4.0	14.3
Poco de acuerdo	% de fila	50.0	44.4	5.6	100.0
	% de columna	40.9	40.0	100	36.7
	% del total	18.4	16.3	2.0	36.7
Nada de acuerdo	% de fila	56.3	25.0	18.9	100.0
	% de columna	40.9	20.0	33.3	32.7
	% del total	18.4	8.2	6.1	32.7
N.S.	% de fila	100.0	0.0	0.0	100.0
	% de columna	4.5	0.0	0.0	2.0
	% del total	2.0	0.0	0.0	2.0
TOTAL	% de fila	44.9	40.8	14.1	100.0
	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	44.9	40.8	14.1	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca. (1994-2005).

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

Para profundizar más en el tema vale la pena averiguar si los diputados costarricenses consideran que el escaño les pertenece como individuos o si le pertenece al partido. En gran medida podría estar ahí el rechazo que sienten hacia la disciplina partidista.

En ese aspecto las opiniones de los diputados costarricenses están divididas. Exactamente el 50% de ellos cree que al abandonar su partido deben conservar el escaño, mientras que la otra mitad piensa que deben renunciar al mismo. Esta división general de opiniones no permite corroborar ni rechazar las aseveraciones antes hechas. Veamos si desglosando el tema según partidos se puede encontrar alguna tendencia.

Con el 31%, son más los diputados del Partido Unidad Social Cristiana que consideran que deben conservar el escaño aunque abandonen el partido que les postuló. Los del Partido Liberación Nacional representan el 8.3% del total. Asimismo, del total, el 14.6% de quienes piensan que deben renunciar son del Partido Unidad Social Cristiana, lo cual es casi la mitad de los que piensan que deben renunciar y pertenecen al Partido Liberación Nacional. El cuadro 6.4 contiene estas cifras.

CUADRO 6.4

OPINIÓN DE LOS DIPUTADOS COSTARRICENSES SOBRE LA CONDUCTA QUE HAY QUE SEGUIR DESPUÉS DE ABANDONAR EL PARTIDO AL QUE PERTENECE SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PUSC	PLN	Otros	TOTAL
Conservar su escaño e integrarse en otro grupo parlamentario.	% de fila	62.5	16.7	20.8	100.0
	% de columna	68.2	21.1	33.3	50.0
	% del total	31.3	8.3	10.5	50.0
Renunciar a su escaño para que lo ocupe otro candidato del partido.	% de fila	29.2	62.5	8.3	100.0
	% de columna	31.8	78.9	66.7	50.0
	% del total	14.6	31.3	4.2	50.0
TOTAL	% de fila	45.8	39.6	14.7	100.0
	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	45.8	39.6	14.7	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

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



La mayoría de los diputados del Partido Unidad Social Cristiana, el 68.2%, piensa que ante tal situación deben conservar el escaño. Por su parte, un minoritario 21.1% de los diputados del Partido Liberación Nacional pensó de esa misma forma. Desde otro punto de vista, el 62.5% de quienes creen que deben conservar el escaño son del PUSC y el 16.7% son del Partido Liberación Nacional. Lógicamente, la mayoría de los diputados del Partido Liberación Nacional considera que deben renunciar al escaño si cambian de partido. El 78.9% de ellos considera que es eso lo que deben hacer, lo cual representa el 62.5% de quienes eligieron esa opción. En el Partido Unidad Social Cristiana el 31.8% de sus diputados cree que deberían abandonar el escaño, lo cual representa el 29.2% de quienes eligieron esa opción.

Como se ha podido ver, a pesar de que en general los diputados costarricenses tienen opiniones perfectamente divididas de la conducta que hay que seguir si abandonan el partido que les postuló, sí se encuentran diferencias cuando se detalla el análisis según los partidos políticos. Nuevamente el Partido Liberación Nacional se muestra más propenso que el Partido Unidad Social Cristiana a acatar las consecuencias de la indisciplina. Desde el punto de vista de a quién le pertenece el escaño, esa propensión es más marcada. De este modo, vuelven a aflorar los sentimientos encontrados que los diputados del Partido Liberación Nacional tienen acerca de la disciplina partidista, lo que ésta demanda y sus consecuencias. Aparentemente, en el Partido Unidad Social Cristiana las opiniones sobre la disciplina y sus aristas, independientemente del enfoque con el que se aborden, son más uniformes.

Otra pregunta que puede servir como indicador indirecto sobre las opiniones acerca de la disciplina de los diputados costarricenses es la que aborda el poder que deben tener los dirigentes de sus partidos sobre ellos. La mayoría de los diputados, el 64.6%, piensa que los dirigentes deben tener menos poder sobre ellos, mientras que un pequeño 10.4% piensa que deben tener más poder. Esta vez el que ese poder dependa de los temas no fue utilizado como coartada para evadir la pregunta, ya que solamente el

22.9% eligió esa opción.

El 15% de los diputados del Partido Liberación Nacional opina que los dirigentes de su partido deben tener más poder sobre ellos, mientras que el 4.8% de los del Partido Unidad Social Cristiana coincidió con esa opción. El 60% de quienes optaron por más poder de los dirigentes son del Partido Liberación Nacional y el 20% del Partido Unidad Social Cristiana. El 71.4% de los diputados del Partido Unidad Social Cristiana prefiere que sus dirigentes tengan menos poder sobre ellos, en tanto que el 50% de los del Partido Liberación Nacional pensaron igual. El cuadro 6.5 contiene todos esos porcentajes.

CUADRO 6.5

PODER QUE DEBEN TENER LOS DIRIGENTES DE LOS PARTIDOS  
SOBRE LOS DIPUTADOS COSTARRICENSES SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PUSC	PLN	Otros	TOTAL
Tener más poder sobre los diputados	% de fila	20.0	60.0	20.0	100.0
	% de columna	4.8	15.0	33.3	10.4
	% del total	2.1	6.3	2.1	10.4
Tener menos poder sobre los diputados	% de fila	48.4	32.3	19.3	100.0
	% de columna	71.4	50.0	66.7	64.6
	% del total	31.3	20.8	12.6	64.6
Depende de los temas	% de fila	36.4	63.6	0.0	100.0
	% de columna	19.0	35.0	0.0	22.9
	% del total	8.3	14.6	0.0	22.9
N.S.	% de fila	100.0	0.0	0.0	100.0
	% de columna	4.8	0.0	0.0	2.1
	% del total	2.1	0.0	0.0	2.1
TOTAL	% de fila	43.8	41.7	14.7	100.0
	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	43.8	41.7	14.7	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (dir. ). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

\* Pregunta: "¿Cree usted que las cúpulas dirigentes de los partidos costarricense deberían tener mayor poder sobre los diputados o, por el contrario, tener un menor poder sobre ustedes?".

Como se ha podido ver, dentro de la animadversión general que el poder de los dirigentes despierta en los diputados, son los del Partido Unidad Social Cristiana quienes más tienden a reivindicar su autonomía frente

a las cúpulas dirigentes. Dicho en otras palabras, de los pocos que prefieren más poder de los dirigentes, la mayoría son del Partido Liberación Nacional y de los muchos que prefieren menos poder de las cúpulas, la mayoría son del Partido Unidad Social Cristiana.

Al relacionar los partidos políticos costarricenses con las preguntas sobre la exigencia de disciplina, sobre los temas que deben estar sujetos a la disciplina, sobre la expulsión de los indisciplinados, el abandono de su partido y el poder de las cúpulas dirigentes, he encontrado algunas tendencias y solamente dos relaciones de dependencia. Los temas “que no afectan a la ideología o programa del partido” están relacionados dependientemente con el Partido Liberación Nacional. Podríamos decir que, en cierta medida, la leve tendencia que tiene el Partido Liberación Nacional hacia ser más disciplinado que el Partido Unidad Social Cristiana está relacionada con la importancia que este partido le da a los aspectos ideológicos. Al revisar el modelo originario del Partido Liberación Nacional era notoria la importancia que el partido le dio siempre a la ideología y que su debilitamiento electoral coincide con el abandono de sus más conspicuas premisas programáticas, por eso no debe sorprender la relación estadística de dependencia aludida. En ese sentido, este hallazgo también coincide someramente con el planteamiento teórico que señala a los partidos de izquierda como más propensos a mostrar altos niveles de disciplina.

Por otro lado, también existe relación de dependencia entre las opiniones de los diputados sobre la conducta que hay que seguir después de abandonar el partido que les postuló y el partido político al que pertenecen. Como se pudo ver al revisar este indicador indirecto de disciplina, los diputados del Partido Liberación Nacional piensan que deben abandonar el escaño y los del Partido Unidad Social Cristiana que deben conservarlo. Nuevamente el Partido Liberación Nacional se muestra más disciplinado, en tanto que los diputados del Partido Unidad Social Cristiana, al considerar los escaños como propiedad del individuo y no del partido, parecen ser más propensos a la indisciplinación.

Fuera de estas correlaciones, el análisis estadístico no reveló rela-

ción alguna entre los partidos costarricenses y las preguntas mencionadas. Por eso me dispongo ahora a verificar la relación entre los partidos y otros aspectos de las opiniones políticas de los diputados costarricenses, de manera que esclarezcan la disciplina partidista y las variables que en ella influyen.

La mayoría de los diputados costarricenses, el 47.9%, le da “muchísima importancia” a conseguir recursos para su provincia. El 20.8% le da “bastante importancia”, el 25% le da “alguna importancia” y sólo el 4.2% no le da “ninguna importancia”. El 85.7% de los diputados del Partido Unidad Social Cristiana le da mucha importancia a conseguir recursos y el 37.5% de los del Partido Liberación Nacional también. Asimismo, el 78.3% de los que dan “muchísima importancia” a la consecución de recursos son del Partido Unidad Social Cristiana y el 21.7% son del Partido Liberación Nacional. El cuadro 6.6 contiene estos y otros porcentajes que detallan las respuestas de los diputados al respecto.

CUADRO 6.6  
IMPORTANCIA QUE LE DAN LOS DIPUTADOS COSTARRICENSES  
A CONSEGUIR RECURSOS PARA SU PROVINCIA SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PUSC	PLN	Otros	TOTAL
Mucha importancia	% de fila	78.3	21.7	0.0	100.0
	% de columna	85.7	25.0	0.0	47.9
	% del total	37.5	10.4	0.0	47.9
Bastante importancia	% de fila	20.0	70.0	10.0	100.0
	% de columna	9.5	35.0	0.0	20.8
	% del total	4.2	14.6	2.1	20.8
Poca importancia	% de fila	8.3	50.0	41.6	100.0
	% de columna	4.8	30.0	100.0	25.0
	% del total	2.1	12.5	10.5	25.0
Ninguna importancia	% de fila	0.0	50.0	50.0	100.0
	% de columna	0.0	5.0	100.0	4.2
	% del total	0.0	2.1	2.1	4.2
N.C.	% de fila	0.0	100.0	0.0	100.0
	% de columna	0.0	5.0	0.0	2.1
	% del total	0.0	2.1	0.0	2.1
TOTAL	% de fila	43.8	41.7	6.3	100.0
	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	43.8	41.7	6.3	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas.(PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

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

La mayoría de los diputados costarricenses prefieren votar de acuerdo a las necesidades de su provincia cuando hay conflicto entre ésta y las posiciones de su partido. El 63.6% de los diputados así lo declaró, frente al 18.2% que dijo votar con su partido y el 15.2% que dijo que su decisión dependía del tema.

El 33% de los diputados del Partido Liberación Nacional dijo votar “siempre con el partido”, mientras que el mismo porcentaje dijo votar “siempre de acuerdo a las necesidades de su provincia”. En el Partido Unidad Social Cristiana el 10% se decantó por la primera opción, mientras que el 80% lo hizo por la segunda. Desde otro punto de vista, el 66.7% de quienes prefieren votar con el partido son del Partido Liberación Nacional, en tanto que el 76% de quienes votan con su provincia son del Partido Unidad Social Cristiana. El cuadro 6.7 contiene, entre otros, los porcentajes mencionados.

CUADRO 6.7  
ENTIDAD CON LA QUE VOTAN LOS DIPUTADOS  
COSTARRICENSES SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PUSC	PLN	Otros	TOTAL
Siempre con el partido	% de fila	33.3	66.7	.0	100.0
	% de columna	10.0	33.3	0.0	18.2
	% del total	6.1	12.1	0.0	18.2
Siempre de acuerdo a las necesidades de su provincia	% de fila	76.2	19.0	4.8	100.0
	% de columna	80.0	33.3	4.8	63.6
	% del total	48.5	12.1	3.0	63.6
Depende del tema	% de fila	40.0	60.0	0.0	100.0
	% de columna	10.0	25.0	0.0	15.2
	% del total	6.1	9.1	0.0	15.2
N.C.	% de fila	0.0	100.0	0.0	100.0
	% de columna	0.0	8.3	0.0	3.0
	% del total	.0	3.0	0.0	3.0
TOTAL	% de fila	60.6	36.4	3.0	100.0
	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	60.6	36.4	3.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

\* Pregunta: “¿(...) cuándo hay un conflicto entre las necesidades de su provincia y las posiciones de su partido político usted suele votar...?”.

La gran mayoría de los diputados costarricenses, el 85.7%, piensa que representan “a todos los costarricenses” durante su actividad parlamentaria. El 6.1% dice representar a todos los electores de su provincia, el 4.1% a todos los votantes de su partido y el 4.1% dice representar al partido político al que pertenece. El 95.5% de los diputados del Partido Unidad Social Cristiana dice representar “a todos los costarricenses” y el 75% de los diputados del Partido Liberación Nacional piensa lo mismo. Cabe destacar que, dentro de la ínfima cantidad de diputados que se decantaron por esa opción, el 100% de quienes declararon representar “al partido político al que pertenecen” son del Partido Liberación Nacional. Queda claro que, desde el punto de vista de la representación, los diputados costarricenses se desvinculan de los partidos que les postularon y prefieren una relación más directa –sin intermediarios- no sólo entre ellos y sus electores, sino entre ellos y toda la nación. En eso hay pocas diferencias entre los dos partidos costarricenses aquí estudiados, aunque como siempre los diputados del Partido Liberación Nacional muestran alguna proclividad a sentirse representantes del partido que les postuló. Véase el cuadro 6.8.

CUADRO 6.8  
ENTIDAD A LA QUE REPRESENTAN LOS DIPUTADOS  
COSTARRICENSES SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PUSC	PLN	Otros	TOTAL
A todos los costarricenses	% de fila	50.0	35.7	14.4	100.0
	% de columna	95.5	75.0	66.7	85.7
	% del total	42.9	30.6	12.1	85.7
A todos los votantes de su partido	% de fila	0.0	50.0	50.0	100.0
	% de columna	0.0	5.0	33.3	4.1
	% del total	0.0	2.0	2.0	4.1
A todos los electores de su provincia	% de fila	33.3	66.7	0.0	100.0
	% de columna	4.5	10.0	0.0	6.1
	% del total	2.0	4.1	0.0	6.1
Al partido político al que pertenecer	% de fila	0.0	100.0	0.0	100.0
	% de columna	0.0	10.0	0.0	4.1
	% del total	0.0	4.1	0.0	4.1
TOTAL	% de fila	44.9	40.8	14.1	100.0
	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	44.9	40.8	14.1	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

\* Pregunta: “¿A quién cree usted que representa durante su actividad parlamentaria?”.

Las preguntas sobre la importancia de conseguir recursos para su provincia, la entidad con la que votan y la entidad a la que representan los diputados están íntimamente ligadas a la calidad y naturaleza de la representación legislativa y, por lo tanto, al régimen electoral mediante el cual son elegidos los parlamentarios. Como sabemos, el régimen electoral – diseño de las circunscripciones, estructura del voto y fórmula electoral- es una de las variables que influye en la disciplina partidista.

Según las opiniones de los diputados, queda claro que el régimen electoral costarricense promueve el clientelismo y las relaciones personales entre candidatos y electores, al margen del rol mediador que constitucionalmente deben desempeñar los partidos. Se podría decir, pues, que a pesar de que las postulaciones se hacen por medio de listas cerradas y bloqueadas, el pequeño tamaño de las circunscripciones es el elemento que mayor peso tiene a la hora de configurar la relación entre candidatos-diputados y electorado. En ese sentido, hay diferencia entre el Partido Unidad Social Cristiana y el Partido Liberación Nacional, ya que este último se muestra más propenso a preferir la mediación institucional y partidista.

Por otro lado, el tratamiento estadístico de las respuestas reveló la existencia de dependencia entre las opiniones sobre la consecución de recursos y los partidos políticos. Evidentemente, es así debido a que la gran mayoría de los diputados del Partido Unidad Social Cristiana se ubicaron en la opción de quienes le dan “mucho importancia” a conseguir recursos para su provincia. Siendo así, aunque la aseveración no es concluyente, se podría especular sobre la relación indirecta que hay entre la tendencia a la indisciplina del Partido Unidad Social Cristiana y su visión clientelista de la política.

Al explorar la posibilidad de que hubiera alguna relación entre el presidente de la República –por la influencia que tiene el sistema de gobierno en la disciplina partidista- y los partidos encontramos que sí hay dependencia entre estos dos aspectos. El 100% de los diputados del Partido Unidad Social Cristiana declaró tener “mucho” o “bastante” confianza en el

presidente de la República. De ese porcentaje, el 68% respondió que tenía “mucho” confianza, estando ahí la base de la dependencia, ya que los diputados del Partido Liberación Nacional también tienen un alto nivel de confianza en el presidente. Véase el cuadro 6.9.

CUADRO 6.9  
 CONFIANZA DE LOS DIPUTADOS COSTARRICENSES EN  
 EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)

RESPUESTAS POSIBLES		PUSC	PLN	Otros	TOTAL
	% de fila	71.4	23.8	4.8	100.0
Mucha	% de columna	68.2	25.0	100.0	42.9
	% del total	30.6	10.2	2.0	42.9
	% de fila	33.3	61.9	4.8	100.0
Bastante	% de columna	31.8	65.0	33.3	42.9
	% del total	14.3	26.5	2.0	42.9
	% de fila	0.0	33.3	66.8	100.0
Poca	% de columna	0.0	10.0	33.3	12.2
	% del total	0.0	4.1	8.0	12.2
	% de fila	0.0	0.0	100.0	100.0
Ninguna	% de columna	0.0	0.0	33.3	2.0
	% del total	0.0	0.0	2.0	2.0
	% de fila	44.9	40.8	14.1	100.0
TOTAL	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	44.9	40.8	14.1	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

Esta confianza no sirve como explicación de la tendencia a la indisciplina del Partido Unidad Social Cristiana, ya que teóricamente el que un copartidario ocupe el solio presidencial debería fortalecer la disciplina del partido y debería debilitar la del partido de oposición. Como este no es el caso, asumo que ese absoluto nivel de confianza mostrado en las respuestas de los diputados del Partido Unidad Social Cristiana no es más que la lógica reacción a que un copartidario sea el presidente de la República.



Como se ha visto recorriendo todo este subcapítulo, hasta ahora no he encontrado ninguna relación concluyente entre disciplina y partidos. Tampoco es posible concluir contundentemente que las opiniones sobre la representación y la confianza en el presidente de la República estén relacionadas directamente con la disciplina, a pesar de que haya relación directa entre ambas y los partidos costarricenses. El siguiente paso sería cruzar estas preguntas entre ellas, al margen de los partidos. Así se encontró relación de dependencia estadística entre la exigencia de disciplina y la entidad a la que representan los diputados costarricenses<sup>132</sup>.

La dependencia entre la representación y la exigencia de disciplina se basa en la relación entre la opción de representar “a todos los costarricenses” y la opinión de que “unos temas deberían estar sujetos a la disciplina de voto y otros no”. El 86.1% de quienes creen que la disciplina debería estar sujeta a los temas cree que representa a todos los costarricenses, en tanto que el 73.8% que se considera representante de toda la ciudadanía piensa que la disciplina depende de los temas.

Partiendo de los preceptos teóricos de esta investigación, era de esperar que quienes se consideran representantes de su partido coincidieran en opinar que se exija siempre la disciplina de voto, pero no es así. Absolutamente nadie coincidió en preferir estas dos opciones. Más bien se ubicaron tímidamente en la casilla que relaciona representar “a todos los votantes de su partido” con la exigencia de disciplina, siendo los representantes de los votantes de su partido el 50% de quienes piensan que la disciplina de voto debe ser exigida siempre. La otra mitad de los diputados que se consideran representantes de su partido piensa que la disciplina debe estar sujeta a los temas. El cuadro 6.10 contiene los porcentajes de estas importantes aserciones.

---

<sup>132</sup> Fueron hechos todos los cruces posibles entre las preguntas aquí vistas y los aspectos vistos en el capítulo dedicado al sistema de partidos como la indispensabilidad de los partidos, la valoración de la democracia y la confianza en las elecciones, entre otros. Se encontró coeficiente de dependencia entre la pregunta sobre el abandono del escaño si se cambia de partido y la exigencia de disciplina, pero no ha sido tomada en cuenta como explicación porque sería redundante.

CUADRO 6.10

OPINIÓN DE LOS DIPUTADOS COSTARRICENSES SOBRE LA  
EXIGENCIA DE DISCIPLINA SEGÚN LA ENTIDAD A LA QUE REPRESENTAN (%)

RESPUESTAS POSIBLES		A todos los costarricense es	A todos los votantes de su partido	A todos los electores de su provincia	Al partido al que pertenece	TOTAL
Se debería exigir siempre la disciplina de voto en el grupo parlamentario	% de filas	33.3	33.3	33.3	0.0	100.0
	% de columna	2.4	50.0	33.3	0.0	6.1
	% del total	2.0	2.0	2.0	0.0	6.1
Se debería permitir que cada diputado votara siguiendo su propio criterio	% de filas	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	% de columna	23.8	0.0	0.0	0.0	20.4
	% del total	20.4	0.0	0.0	0.0	20.4
Unos temas deberían estar sujetos a la disciplina de voto y otros no	% de filas	86.1	2.8	5.6	5.6	100.0
	% de columna	73.8	50.0	66.7	100.0	73.5
	% del total	63.3	2.0	4.1	4.1	73.5
	% de filas	85.7	4.1	6.1	4.1	100.0
TOTAL	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	85.7	4.1	6.1	4.1	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (dir. ). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

Según las opiniones de los diputados costarricenses, se puede decir con toda seguridad que la disciplina en los partidos costarricenses puede ser explicada por la idea que tienen los diputados de la representación en la Asamblea Legislativa. Empero, la naturaleza de esas ideas sobre la representación y la disciplina no estén relacionadas dependientemente con los partidos políticos a los que pertenecen.

El cuadro 6.11 contiene todos los cálculos de la chi-cuadrado de Pearson, que para las respuestas de los diputados costarricenses indican la dependencia entre una variable y otra.

CUADRO 6.11  
ÍNDICES DE DEPENDENCIA ESTADÍSTICA DE COSTA RICA

VARIABLE	CHI-CUADRADO	DEPENDENCIA
Exigencia de disciplina / Partido político	0,121	No
Temas / Partido político	0,514	No
Expulsión de indisciplinados / Partido político	0,656	No
Abandono de partido / Partido Político	0,034	Sí
Poder de los dirigentes / Partido político	0,963	No
Recursos para provincia / Partido Político	0,000	Sí
Voto / Partido político	0,221	No
Representación / Partido político	0,845	No
Presidente de la República / Partido político	0,000	Sí
Exigencia de disciplina / representación	0,043	Sí

Fuente: Elaboración propia.

### 1.2 Percepciones de los diputados guatemaltecos sobre la disciplina partidista.

Las opiniones de los diputados guatemaltecos sobre la exigencia de disciplina en los partidos están muy divididas. El 38.1% de ellos piensa que “se debería exigir siempre la disciplina de voto en el grupo parlamentario”, mientras que una pequeña mayoría cree que “unos temas deberían estar sujetos a la disciplina de voto y otros no” y el 22.2% dijo que “se debería permitir que cada diputado votara siguiendo su propio criterio”.

Casi la mitad de los diputados del Partido de Avanzada Nacional, el 45.7%, se inclinó por la opción de que se exigiera disciplina en los grupos parlamentarios, en tanto que sólo el 21.4% de los diputados del Frente Republicano Guatemalteco pensó de la misma manera. Desde otro punto de vista, el 66.7% de los diputados que piensan que debe exigirse disciplina de voto es del Partido de Avanzada Nacional, aunque este porcentaje está sesgado porque este partido tienen bastantes más diputados que el Frente Republicano Guatemalteco. La mayoría de diputados del Frente Republicano Guatemalteco, el 42.9%, piensa que la disciplina de voto debe estar sujeta a la naturaleza de los temas. La minoría de los miembros del Partido

de Avanzada Nacional, el 17.1%, piensa que los diputados deberían votar según su propio criterio, mientras que en el Frente Republicano Guatemalteco el 35.7% piensa lo mismo. Estos porcentajes están en el cuadro 6.12.

CUADRO 6.12  
OPINIÓN DE LOS DIPUTADOS GUATEMALTECOS SOBRE  
LA EXIGENCIA DE DISCIPLINA SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PAN	FRG	Otros	TOTAL
Se debería exigir siempre la disciplina de voto en el grupo parlamentario	% de fila	66.7	12.5	20.8	100.0
	% de columna	45.7	21.4	33.3	38.1
	% del total	25.4	4.8	8.0	38.1
Se debería permitir que cada diputado votara siguiendo su propio criterio	% de fila	42.9	35.7	21.3	100.0
	% de columna	17.1	35.7	16.7	22.2
	% del total	9.5	7.9	4.8	22.2
Unos temas deberían estar sujetos a la disciplina de voto y otros no	% de fila	52.0	24.0	24.0	100.0
	% de columna	37.1	42.9	50.0	39.7
	% del total	20.6	9.5	9.6	39.7
TOTAL	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	55.6	22.2	22.3	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

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

Como se ha visto, los diputados que piensan que la disciplina debe estar sujeta a los temas hacen mayoría, aunque sea levemente. Asimismo, la mayoría de los diputados del Frente Republicano Guatemalteco piensa de esa manera. Por eso vale la pena ver cuáles son esos temas. Véase el cuadro 6.13.

CUADRO 6.13  
OPINIÓN DE LOS DIPUTADOS GUATEMALTECOS SOBRE  
LOS TEMAS QUE NO DEBERÍAN ESTAR SUJETOS  
A LA DISCIPLINA PARTIDISTA SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PAN	FRG	Otros	TOTAL
Los temas referentes al departamento al que representan	% de fila	25.0	50.0	25.0	100.0
	% de columna	15.4	66.7	33.3	32.0
	% del total	8.0	16.0	8.0	32.0
Las reformas constitucionales	% de fila	100.0	0.0	0.0	100.0
	% de columna	38.5	0.0	0.0	20.0
	% del total	20.0	0.0	0.0	20.0
Temas económicos	% de fila	40.0	20.0	40.0	100.0
	% de columna	15.4	16.7	33.3	20.0
	% del total	8.0	4.0	8.0	20.0
Asuntos que favorecen a grupos particulares	% de fila	50.0	50.0	0.0	100.0
	% de columna	7.7	16.7	0.0	8.0
	% del total	4.0	4.0	0.0	8.0
Asuntos relacionados con la estabilidad nacional	% de fila	100.0	0.0	0.0	100.0
	% de columna	15.4	0.0	0.0	8.0
	% del total	8.0	0.0	0.0	8.0
Cuestiones étnicas, temas morales y de valores	% de fila	0.0	0.0	100.0	100.0
	% de columna	0.0	0.0	33.3	4.0
	% del total	0.0	0.0	4.0	4.0
Otros	% de fila	50.0	0.0	50.0	100.0
	% de columna	7.7	0.0	100.0	8.0
	% del total	4.0	0.0	4.0	8.0
TOTAL	% de fila	52.0	24.0	24.0	100.0
	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	52.0	24.0	24.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

\* Pregunta: "... ¿qué temas no deberían estar sujetos a la disciplina de voto?"

La mayoría de los diputados guatemaltecos, el 32%, piensa que los “temas referentes al departamento que representan” no deberían estar sujetos a la disciplina de voto. Con un 20% le siguen en importancia las “reformas constitucionales” y los “temas económicos”. Temas más ambiguos como los “asuntos que favorecen grupos particulares” y los “asuntos relacionados con la estabilidad nacional” siguen en importancia con un 8% de las preferencias. Por su parte, las “cuestiones étnicas, temas morales y de valores” obtuvieron un 4%.

Desgranando los temas por partidos se puede ver que a la mayoría absoluta de los diputados del Frente Republicano Guatemalteco, al 66.7%, les parece que los temas referentes a su departamento no deben estar sujetos a la disciplina partidista. Para el 38.5% de los diputados del Partido de Avanzada Nacional las reformas constitucionales deben ser votadas según el criterio particular de cada diputado. Fuera de éstos no hay ningún otro tema que merezca mayores preocupaciones por parte de los diputados de ambos partidos. Lo que sí se puede percibir es una tendencia a la relación de índole personalista, es decir, fuera de los cauces partidistas, entre los diputados del Frente Republicano Guatemalteco y las regiones que representan.

Las opiniones sobre la expulsión de los indisciplinados también nos pueden dar algunas luces sobre lo que piensan los diputados guatemaltecos de la disciplina partidista. El 47.6% de ellos, casi la mitad, está “nada de acuerdo” con que se expulse a un parlamentario que vote en contra de las determinaciones de su partido. Si a ese porcentaje le sumamos el 28.6% que está “poco de acuerdo” queda claro que el rechazo a las expulsiones es absolutamente mayoritario. El 14.3% se mostró “muy de acuerdo” con las expulsiones, mientras que el 9.5% estuvo “bastante de acuerdo”.

En ambos partidos la mayoría de los diputados se ubicaron en las opciones que rechazan las expulsiones. El 25.7% de los diputados del Partido de Avanzada Nacional estuvo “poco de acuerdo” y el 48.6% estuvo “nada de acuerdo”. Por su parte, el 28.6% de los diputados del Frente Republicano Guatemalteco estuvo “poco de acuerdo” y el 35.7% estuvo “nada de acuerdo”. Contrario a la pregunta directa sobre la exigencia de disciplina de voto, en donde el Partido de Avanzada Nacional tendía a estar más de acuerdo con tal requerimiento, desde el punto de vista de las expulsiones los diputados del Frente Republicano Guatemalteco parecen ser más propensos a ver al partido como el dueño de los escaños que ellos ostentan. Véase el cuadro 6.14.

CUADRO 6.14

OPINIÓN DE LOS DIPUTADOS GUATEMALTECOS SOBRE  
LA EXPULSIÓN DE LOS INDISCIPLINADOS SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PAN	FRG	Otros	TOTAL
Muy de acuerdo	% de fila	44.4	44.4	11.1	100.0
	% de columna	11.4	28.6	33.3	14.3
	% del total	6.3	6.3	1.6	14.3
Bastante de acuerdo	% de fila	83.3	16.7	0.0	100.0
	% de columna	14.3	7.1	0.0	9.5
	% del total	7.9	1.6	0.0	9.5
Poco de acuerdo	% de fila	50.0	22.2	27.8	100.0
	% de columna	25.7	28.6	66.7	28.6
	% del total	14.3	6.3	7.9	28.6
Nada de acuerdo	% de fila	56.7	16.7	26.6	100.0
	% de columna	48.6	35.7	33.3	47.6
	% del total	27.0	7.9	12.8	47.6
TOTAL	% de fila	55.6	22.2	20.7	100.0
	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	55.6	22.2	22.3	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca. (1994-2005).

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

La conducta que hay que seguir después de abandonar el partido que les postuló también nos da pistas sobre la noción de disciplina partidista que manejan los diputados guatemaltecos. En ese sentido, el 47.6% de ellos piensa que si abandonan su partido deben “conservar su escaño e integrarse a otro grupo parlamentario”, mientras que exactamente la misma cantidad pensó lo contrario, que deben “renunciar a su escaño para que lo ocupe otro candidato del partido”.

La mayoría absoluta de los diputados del Partido de Avanzada Nacional, el 57.1%, piensa que deben conservar el escaño, mientras que la mayoría de diputados del Frente Republicano Guatemalteco, el 57.1%, cree que deben renunciar si abandonan el partido. Nuevamente el Frente Republicano Guatemalteco parece más propenso a asumir los escaños como propiedad del partido. Véase el cuadro 6.15.

CUADRO 6.15

OPINIÓN DE LOS DIPUTADOS GUATEMALTECOS SOBRE  
LA CONDUCTA QUE HAY QUE SEGUIR DESPUÉS DE ABANDONAR  
EL PARTIDO AL QUE PERTENECEN SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PAN	FRG	Otros	TOTAL
Conservar su escaño e integrarse a otro grupo parlamentario	% de fila	66.7	20.0	13.2	100.0
	% de columna	57.1	42.9	0.0	47.6
	% del total	31.7	9.5	6.4	47.6
Renunciar a su escaño para que lo ocupe otro candidato del partido	% de fila	46.7	26.7	26.7	100.0
	% de columna	40.0	57.1	83.3	47.6
	% del total	22.2	12.7	12.7	47.6
N.S.	% de fila	100.0	0.0	0.0	100.0
	% de columna	2.9	0.0	0.0	1.6
	% del total	1.6	0.0	0.0	1.6
N.C.	% de fila	0.0	0.0	100.0	100.0
	% de columna	0.0	0.0	16.7	3.2
	% del total	0.0	0.0	3.2	3.2
TOTAL	% de fila	55.6	22.2	22.3	100.0
	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	55.6	22.2	22.3	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

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

Como último aspecto indirecto para esbozar las actitudes de los diputados guatemaltecos hacia la disciplina partidista, revisaremos sus opiniones acerca del poder que deben tener las cúpulas dirigentes sobre ellos. El 69.4% de los diputados piensa que las cúpulas partidistas deben tener menos poder sobre ellos, el 17.7% cree que se debe mantener la situación tal como está y el 12.9% piensa que deben tener más poder sobre los diputados.

Desglosando esos porcentajes generales por partido, se puede ver que el 76.5% de los diputados del Partido de Avanzada Nacional piensa que sus dirigentes deben tener menos poder sobre ellos, mientras que el 50% de los del Frente Republicano Guatemalteco piensa de la misma manera. La mayor parte de los diputados del Frente Republicano Guatemalteco, el 42.9%, piensa que la situación debe mantenerse como está actualmente y el



7.1% piensa que los dirigentes deben tener más poder sobre los diputado. El 14.7% de los diputados del Partido de Avanzada Nacional cree que los dirigentes deben tener más poder sobre ellos. Desde este punto de vista, nuevamente el Partido de Avanzada Nacional parece un poco más propenso que el Frente Republicano Guatemalteco a la indisciplina. El cuadro 6.16 contiene los porcentajes aludidos.

CUADRO 6.16  
 PODER QUE DEBEN TENER LOS DIRIGENTES DE LOS PARTIDOS  
 SOBRE LOS DIPUTADOS GUATEMALTECOS SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PAN	FRG	Otros	TOTAL
Tener más poder sobre los diputados	% de fila	62.5	12.5	25.0	100.0
	% de columna	14.7	7.1	16.7	12.9
	% del total	8.1	1.6	3.2	12.9
Tener menos poder sobre los diputados	% de fila	60.5	16.3	23.2	100.0
	% de columna	76.5	50.0	50.0	69.4
	% del total	41.9	11.3	16.0	69.4
Mantener la situación actual	% de fila	27.3	54.5	18.2	100.0
	% de columna	8.8	42.9	33.3	17.7
	% del total	4.8	9.7	3.2	17.7
TOTAL	% de fila	54.8	22.6	22.5	100.0
	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	54.8	22.6	22.5	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (dir. ). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

\* Pregunta: "¿Cree usted que las cúpulas dirigentes de los partidos guatemaltecos deberían tener mayor poder sobre los diputados o, por el contrario, tener un menor poder sobre ustedes?".

Habiendo visto ya las respuestas directas a la pregunta sobre la exigencia de disciplina en los partidos y las que indirectamente indican la propensión de los diputados a acatar la línea partidista, puedo concluir parcialmente que los diputados guatemaltecos rechazan cualquier noción de disciplina partidista. Además, hay pequeñas pero evidentes diferencias entre la propensión a la disciplina entre los dos partidos políticos guatemaltecos estudiados. Fuera de la exigencia de disciplina en sí misma, el Frente Republicano Guatemalteco tiende a estar más de acuerdo que el

Partido de Avanzada Nacional con las conductas que están relacionadas positivamente con la disciplina: la expulsión de los indisciplinados, el abandono del escaño si se renuncia al partido y el acatamiento de las directrices de sus dirigentes.

Solamente uno de estos aspectos mostró tener relación de dependencia estadística con los partidos políticos. Se trata de la pregunta que aborda la conducta que hay que seguir si se abandona el partido que les postuló. Sin embargo, esa relación de dependencia está basada en las respuestas de los diputados de otro partido que no es parte de este estudio<sup>133</sup>. Por consiguiente, revisaré las opiniones relacionadas con dos de las variables independientes que influyen en la disciplina partidista: el régimen electoral y el sistema de gobierno. Pretendo mediante este análisis inferir los posibles patrones de conducta o propensiones a la disciplina por parte de los partidos políticos guatemaltecos.

El 52.4% de los diputados guatemaltecos le da “muchísima importancia” a conseguir recursos para su departamento. El 11.1% le da “bastante importancia” y el mismo porcentaje le da poca “importancia”. Solamente un 6.3% le da “ninguna importancia” a esta actividad.

El 82.8% de los diputados del Partido de Avanzada Nacional le da “muchísima importancia” o “bastante importancia” a la consecución de recursos para su departamento, mientras que en el Frente Republicano Guatemalteco esta cantidad se reduce a un 50%.

En el cuadro 6.17 se pueden ver más detalladamente los porcentajes arrojados por las respuestas de los diputados sobre conseguir recursos para su departamento.

---

<sup>133</sup> El 100% de los diputados de la Unión del Centro Nacional contestó que si abandonaban el partido que les postuló debían “renunciar a su escaño para que lo ocupe otro candidato”.

CUADRO 6.17

IMPORTANCIA QUE LE DAN LOS DIPUTADOS GUATEMALTECOS A CONSEGUIR RECURSOS PARA SU DEPARTAMENTO SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PAN	FRG	Otros	TOTAL
Mucha importancia	% de fila	69.7	18.2	12.1	100.0
	% de columna	65.7	42.9	16.7	52.4
	% del total	36.5	9.5	6.4	52.4
Bastante importancia	% de fila	85.7	14.3	0.0	100.0
	% de columna	17.1	7.1	0.0	11.1
	% del total	9.5	1.6	0.0	11.1
Poca importancia	% de fila	14.3	42.9	42.9	100.0
	% de columna	2.9	21.4	50.0	11.1
	% del total	1.6	4.8	4.8	11.1
Ninguna importancia	% de fila	0.0	50.0	50.0	100.0
	% de columna	0.0	14.3	100.0	6.3
	% del total	0.0	3.2	3.2	6.3
Diputado nacional	% de fila	41.7	16.7	41.6	100.0
	% de columna	14.3	14.3	33.3	19.0
	% del total	7.9	3.2	8.0	19.0
TOTAL	% de fila	55.6	22.2	22.3	100.0
	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	55.6	22.2	22.3	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas.(PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

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

Una leve mayoría de los diputados guatemaltecos, el 55%, declaró votar “siempre de acuerdo a las necesidades de su departamento” cuando hay conflicto entre éstas y las posiciones de su partido político. El 45% dijo votar “siempre con el partido”.

No hay mayores diferencias al respecto entre los partidos políticos estudiados. El 58.6% de los diputados del Partido de Avanzada Nacional declaró votar según las necesidades del departamento y el 57.1% de los diputados del Frente Republicano Guatemalteco coincidió con esta respuesta. Asimismo, 41.4% de los diputados del Partido de Avanzada Nacional dijo votar con su partido y 42.9 del Frente Republicano Guatemalteco dijo lo mismo.

CUADRO 6.18  
ENTIDAD CON LA QUE VOTAN LOS DIPUTADOS  
GUATEMALTECOS SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PAN	FRG	Otros	TOTAL
Siempre con el partido	% de fila	66.7	16.7	16.7	100.0
	% de columna	41.4	42.9	100.0	45.0
	% del total	30.0	7.5	7.5	45.0
Siempre de acuerdo a las necesidades de su departamento	% de fila	77.3	18.2	4.5	100.0
	% de columna	58.6	57.1	100.0	55.0
	% del total	42.5	10.0	2.5	55.0
TOTAL	% de fila	72.5	17.5	10.0	100.0
	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	72.5	17.5	10.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

\* Pregunta: "(...) cuándo hay un conflicto entre las necesidades de su departamento y las posiciones de su partido político, usted suele votar...".

Los diputados guatemaltecos piensan mayoritariamente que durante su actividad parlamentaria representan "a todos los guatemaltecos". Así lo refleja el 65.1% que optó por esa respuesta. La respuesta "a todos los electores de su departamento" le siguió con un 25.4% y con un 6.3% la opción "al partido político al que pertenece". El porcentaje más pequeño fue para la respuesta "a todos los votantes de su partido" que obtuvo un 3.2%.

Desglosadas estas respuestas por partido político se puede ver que el 71.4% de los diputados del Partido de Avanzada Nacional sostiene representar "a todos los guatemaltecos" y que el 50% de los del Frente Republicano Guatemalteco piensa de la misma manera. La otra mitad de diputados del Frente Republicano Guatemalteco dijo representar "a todos los electores de su departamento", dejando desiertas las respuestas en las que está involucrado el partido al que pertenecen. En el Partido de Avanzada Nacional, solamente el 11.4% de los diputados declaró representar "al partido político al que pertenecen".

CUADRO 6.19

ENTIDAD A LA QUE REPRESENTAN LOS DIPUTADOS  
GUATEMALTECOS SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PAN	FRG	Otros	TOTAL
A todos los guatemaltecos	% de fila	61.0	17.1	21.8	100.0
	% de columna	71.4	50.0	50.0	65.1
	% del total	39.7	11.1	14.4	65.1
A todos los votantes de su partido	% de fila	0.0	0.0	100.0	100.0
	% de columna	0.0	0.0	16.7	3.2
	% del total	0.0	0.0	3.2	3.2
A todos los electores de su departamento	% de fila	37.5	43.8	18.8	100.0
	% de columna	17.1	50.0	33.3	25.4
	% del total	9.5	11.1	4.8	25.4
Al partido político al que pertenece	% de fila	100.0	0.0	0.0	100.0
	% de columna	11.4	0.0	0.0	6.3
	% del total	6.3	0.0	0.0	6.3
TOTAL	% de fila	55.6	22.2	22.3	100.0
	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	55.6	22.2	22.3	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

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

Estos tres aspectos -consecución de recursos para su departamento, entidad con la que votan y entidad a la que representan- me sirven como indicadores de la posible influencia del régimen electoral guatemalteco en la disciplina partidista. Como se ha podido ver, las respuestas indican que los diputados guatemaltecos anteponen mantener relaciones directas con la ciudadanía –sobre todo de su departamento- a hacerlo institucionalmente mediante los partidos que les postularon. Se puede decir que son de la opinión de que el partido sirve para postularles, pero una vez logrado el escaño su actividad trasciende el recipiente partidista para instalarse en un abstracto *bien común* de la ciudadanía de la nación y, preferiblemente, de su departamento.

Los dos partidos guatemaltecos aquí estudiados, el Partido de Avanzada Nacional y el Frente Republicano Guatemalteco, muestran esa tendencia, siendo un poco más marcada en el primero. Como en Guatemala el

sistema electoral está diseñado sobre la base de listas cerradas y bloqueadas, además de que las circunscripciones son plurinominales, se puede especular sobre que dentro del sistema electoral esta tendencia es provocada por un funcionamiento *de facto* como si las circunscripciones fueran uninominales, al igual que en Costa Rica. Esta propensión a relacionarse directamente con el electorado al margen de los partidos, hace a los partidos propensos a la indisciplina. Sin embargo, sólo he encontrado una relación estadística de dependencia entre la consecución de recursos y los partidos, aunque esa relación está determinada por uno de los partidos guatemaltecos que no entran en este estudio<sup>134</sup>.

Como sabemos, otra variable que influye en la disciplina es el sistema de gobierno que en el caso de Guatemala es presidencial. De ahí que sea útil explorar la relación entre la confianza en el presidente de la República y los partidos políticos.

CUADRO 6.20  
CONFIANZA DE LOS DIPUTADOS GUATEMALTECOS EN  
EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)

RESPUESTAS POSIBLES		PAN	FRG	Otros	TOTAL
Mucha	% de fila	95.7	0.0	4.3	100.0
	% de columna	62.9	0.0	33.3	36.5
	% del total	34.9	0.0	1.6	36.5
Bastante	% de fila	64.7	11.8	23.6	100.0
	% de columna	31.4	14.3	0.0	27.0
	% del total	17.5	3.2	0.0	27.0
Poca	% de fila	10.5	52.6	26.3	100.0
	% de columna	5.7	71.4	83.3	30.2
	% del total	3.2	15.9	7.9	30.2
Ninguna	% de fila	0.0	50.0	25.0	100.0
	% de columna	0.0	14.3	16.7	6.3
	% del total	0.0	3.2	1.6	6.3
TOTAL	% de fila	55.6	22.2	9.5	100.0
	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	55.6	22.2	9.5	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

<sup>134</sup> El 100% de los diputados de la Unión Democrática declaró dar “muchísima importancia” a conseguir recursos para su provincia.

El 36% de los diputados guatemaltecos dice tener “muchísima” confianza en el presidente de la República, el 27% “bastante”, el 30.2% “poca” y el 6.3% “ninguna”. El 94.3% de los diputados del Partido de Avanzada Nacional declaró tener “muchísima” o “bastante” confianza en el presidente, mientras que no hubo diputados del Frente Republicano Guatemalteco que hayan declarado tenerle “muchísima” confianza y 14.3% dijo tenerle “bastante”. La mayoría de los diputados del Frente Republicano Guatemalteco, el 71.4%, dijo tenerle “poca” confianza al presidente guatemalteco.

La confianza en el presidente relacionada con los partidos políticos son estadísticamente dependientes. Esa dependencia surge de la gran mayoría de diputados del Partido de Avanzada Nacional que declaró tener “muchísima” confianza en el presidente (el 95.7% de quienes dieron esa respuesta es miembro del PAN). Esta relación de dependencia encuentra su obvia explicación en que en el momento de realizarse la encuesta el presidente era un miembro del Partido de Avanzada Nacional. Sin embargo, a pesar de que el marco teórico nos indica que el partido presidencial debería ser más disciplinado y que el partido de oposición debería ser más propenso a la indisciplina gracias a las presiones provenientes del *todopoderoso* órgano ejecutivo, en el caso guatemalteco no es así ya que el Frente Republicano Guatemalteco tiende levemente a estar más de acuerdo con las nociones de disciplina.

Vistas ya las relaciones entre exigencia de disciplina, régimen electoral y confianza en el presidente con los partidos políticos se hace indispensable buscar algún otro aspecto que logre explicar las opiniones sobre disciplina de los diputados guatemaltecos. Relacionando las preguntas sobre la entidad con la que votan, la búsqueda de recursos, la confianza en el presidente, etc., no fue encontrada dependencia alguna. Pero recurriendo a otras opiniones vertidas por los diputados encontré una relación de dependencia muy interesante.

Las opiniones de los diputados guatemaltecos sobre indispensabilidad de los partidos políticos están relacionadas dependientemente con sus opiniones sobre la exigencia de disciplina. Los porcentajes del cuadro 6.21

revelan que una importante mayoría, el 75%, de quienes piensan que “se debería exigir siempre la disciplina de voto en el grupo parlamentario” provino de quienes están “muy de acuerdo” con que sin democracia no puede haber partidos políticos. Asimismo, el 80% de quienes se mostraron poco de acuerdo con la idea de indispensabilidad de los partidos proviene de quienes opinan que la disciplina debe estar supeditada a los temas. Esta supeditación la entiendo como la manera más elegante de no estar de acuerdo con la exigencia de disciplina. De hecho, al ser “los temas referentes al departamento al que representan” el mayoritariamente mencionado por los diputados y sentirse representantes de “todos los guatemaltecos” vislumbramos la necesidad de establecer relaciones directas con la ciudadanía al margen de los partidos.

CUADRO 6.21

OPINIONES DE LOS DIPUTADOS GUATEMALTECOS SOBRE LA EXIGENCIA DE DISCIPLINA SEGÚN LA INDISPENSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

RESPUESTAS POSIBLES		Muy de acuerdo	Bastante de acuerdo	Poco de acuerdo	Nada de acuerdo	TOTAL
Se debería exigir siempre la disciplina de voto en el grupo parlamentario	% de fila	75.0	20.8	0.0	4.2	100.0
	% de columna	50.0	35.7	0.0	12.5	38.1
	% del total	28.6	7.9	0.0	1.6	38.1
Se debería permitir que cada diputado votara siguiendo su propio criterio	% de fila	28.6	42.9	7.1	21.4	100.0
	% de columna	11.1	42.9	20.0	37.5	22.2
	% del total	6.3	9.5	1.6	4.8	22.2
Unos temas deberían estar sujetos a la disciplina de voto y otros no	% de fila	56.0	12.0	16.0	16.0	100.0
	% de columna	38.9	21.4	80.0	50.0	39.7
	% del total	22.2	4.8	6.3	6.3	39.7
TOTAL	% de fila	57.1	22.2	7.9	12.7	100.0
	% de columna	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	57.1	22.2	7.9	12.7	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

Al entender la disciplina partidista como un elemento que fortalece a los partidos, la importancia de este hallazgo estriba en que en un país



como Guatemala, en donde la política ha sido sumamente fluida, los actos de indisciplina pueden ser interpretados como un atentado directo en su contra. En otras palabras, resulta plenamente coherente que si los diputados consideran a los partidos como instituciones dispensables no estén dispuestos a acatar su línea política y que prefieran una relación directa con la ciudadanía. En ese sentido, la reticencia a la disciplina en Guatemala puede ser explicada como una reacción a la debilidad institucional de sus partidos en general, aunque no esté relacionada con cada partido particularmente.

CUADRO 6.22  
ÍNDICES DE DEPENDENCIA ESTADÍSTICA DE GUATEMALA

VARIABLE	CHI-CUADRADO	DEPENDENCIA
Exigencia de disciplina / Partido político	0.185	No
Temas / Partido político	0.215	No
Expulsión de indisciplinados / Partido político	0.831	No
Abandono de partido / Partido Político	0.003	Sí
Poder de los dirigentes / Partido político	0.682	No
Recursos para departamento / Partido Político	0.001	Sí
Voto / Partido político	0.325	No
Representación / Partido político	0.275	No
Presidente de la República / Partido político	0.000	Sí
Exigencia de disciplina / Indispensabilidad de los partidos	0.034	Sí

Fuente: Elaboración propia.

### 1.3 Percepciones de los legisladores panameños sobre la disciplina partidista.

La mayoría de los legisladores panameños, el 45.3%, piensa que se les debería permitir votar según su propio criterio. Le sigue el 37.5% que piensa que la disciplina de voto debería estar sujeta a los temas y, por último, el 17.2% que está a favor de que se exija siempre disciplina de voto.

Desglosando estos porcentajes por partido político se observa que el 36% de los legisladores del Partido Revolucionario Democrático cree que se debe exigir disciplina de voto, el 26.7% piensa que se debería respetar su criterio y el 36.7% considera que la disciplina debe ser exigida según los temas. En el Partido Arnulfista las opiniones están menos divididas: ningún legislador de este partido simpatiza con la exigencia de disciplina, el 70% piensa que los legisladores deben votar según su propio criterio y el 30% opina que la disciplina es relativa a los temas. Cabe destacar que el 100% de los legisladores que opinan que “se debería exigir siempre la disciplina de voto en el grupo parlamentario” es del Partido Revolucionario Democrático.

El análisis estadístico revela que entre las opiniones sobre exigencia de disciplina y los partidos políticos panameños hay relación de dependencia. El cuadro 6.23 muestra claramente que el Partido Revolucionario Democrático está relacionado con las opiniones favorables a la exigencia de disciplina y que el Partido Arnulfista está relacionado con la indisciplina. Para verificar y profundizar este hallazgo revisaremos la relación entre otros aspectos relacionados con la disciplina partidista y los partidos políticos panameños.

CUADRO 6.23

OPINIÓN DE LOS LEGISLADORES PANAMEÑOS SOBRE  
LA EXIGENCIA DE DISCIPLINA SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PRD	PA	Otros	TOTAL
Se debería exigir siempre la disciplina de voto en el grupo parlamentario	% de filas	100.0	0.0	0.0	100.0
	% de columnas	36.7	0.0	0.0	17.2
	% del total	17.2	0.0	0.0	17.2
Se debería permitir que cada legislador votara siguiendo su propio criterio	% de filas	27.6	48.3	24.1	100.0
	% de columnas	26.7	70.0	50.0	45.3
	% del total	12.5	21.9	10.9	45.3
Unos temas deberían estar sujetos a la disciplina de voto y otros no	% de filas	45.8	25.0	29.2	100.0
	% de columnas	36.7	30.0	50.0	37.5
	% del total	17.2	9.4	10.9	37.5
TOTAL	% de filas	46.9	31.3	21.9	100.0
	% de columnas	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	46.9	31.3	21.9	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

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

La mayoría de los legisladores panameños, el 29.2%, piensa que la “elección, nombramientos y ratificación de funcionarios” no deberían estar sujetos a la disciplina partidista. A este tema le siguen, con el 12.5%, los “temas regionales” y las “leyes y proyectos de ley”. Con el 8.3% de las menciones están los “temas no de estado”, los “temas presupuestarios” y “todos excepto los que afectan a la base programática del partido” y el 9.1% prefirió los temas que no afectan el programa del partido. Véase cuadro 6.24.

CUADRO 6.24  
OPINIÓN DE LOS LEGISLADORES PANAMEÑOS SOBRE  
LOS TEMAS QUE NO DEBERÍAN ESTAR SUJETOS A LA  
DISCIPLINA PARTIDISTA SEGÚN PARTIDO POLÍTICO

RESPUESTAS POSIBLES		PRD	PA	Otros	TOTAL
Elecciones, nombramientos y ratificaciones de funcionarios	% de filas	71.4	28.6	0.0	100.0
	% de columnas	45.5	33.3	0.0	29.2
	% del total	20.8	8.3	0.0	29.2
Temas regionales	% de filas	33.3	33.3	33.3	100.0
	% de columnas	9.1	16.7	14.3	12.5
	% del total	4.2	4.2	4.2	12.5
Leyes, proyectos de ley	% de filas	100.0	0.0	0.0	100.0
	% de columnas	27.3	0.0	0.0	12.5
	% del total	12.5	0.0	0.0	12.5
Temas no de estado	% de filas	0.0	50.0	50.0	100.0
	% de columnas	0.0	16.7	14.3	8.3
	% del total	0.0	4.2	4.2	8.3
Temas presupuestarios	% de filas	0.0	0.0	100.0	100.0
	% de columnas	0.0	0.0	28.6	8.3
	% del total	0.0	0.0	8.3	8.3
Todos excepto los que afectan a la base programática del partido	% de filas	50.0	0.0	50.0	100.0
	% de columnas	9.1	0.0	14.3	8.3
	% del total	4.2	0.0	4.2	8.3
Otros	% de filas	20.0	40.0	40.0	100.0
	% de columnas	9.1	33.3	28.6	20.8
	% del total	4.2	8.3	8.3	20.8
TOTAL	% de filas	45.8	25.0	29.2	100.0
	% de columnas	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	45.8	25.0	29.2	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

\* Pregunta: “¿(...) qué temas no deberían estar sujetos a la disciplina de voto?”.

El 45.5% de los legisladores del Partido Revolucionario Democrático piensa que las ratificaciones y nombramientos de funcionarios no deben estar sujetos a la disciplina partidista; el 27.3% cree que los proyectos de ley tampoco deben estarlo y el 9.1% optó por los temas regionales. A los legisladores del Partido Arnulfista, con un 33.3%, también les preocupa mayoritariamente que la disciplina partidista incluya los nombramientos y ratificaciones de funcionarios, además del 16.7% que dice que los temas regionales no deben estar sujetos a la disciplina de su partido. Es curioso que el tema de las “elecciones, nombramientos y ratificaciones de funcionarios” sea el más mencionado por los legisladores de ambos partidos, sobre todo si la norma es que la selección de altos funcionarios se hace con criterios partidistas.

El otro aspecto que indirectamente nos ilustra en torno a las opiniones de los legisladores panameños sobre la disciplina partidista es el de sus consideraciones en cuanto a la expulsión de los indisciplinados. En este aspecto también encontré relación estadística de dependencia.

El 59.4%, es decir, la mayoría absoluta de los legisladores panameños, está “nada de acuerdo” con que un partido político expulse a un parlamentario que vota en contra de la línea política de su partido. El 4.7% dijo estar “poco de acuerdo”, el 14.1% se declaró “bastante de acuerdo” y el 21.9% dijo estar “muy de acuerdo”.

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

vistos en el cuadro 6.25.

CUADRO 6.25  
OPINIÓN DE LOS LEGISLADORES PANAMEÑOS SOBRE  
LA EXPULSIÓN DE LOS INDISCIPLINADOS SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PRD	PA	Otros	TOTAL
Muy de acuerdo	% de filas	85.7	0.0	14.3	100.0
	% de columnas	40.0	0.0	14.3	21.9
	% del total	18.8	0.0	3.1	21.9
Bastante de acuerdo	% de filas	77.8	0.0	22.2	100.0
	% de columnas	23.3	0.0	14.3	14.1
	% del total	10.9	0.0	3.1	14.1
Poco de acuerdo	% de filas	33.3	0.0	66.7	100.0
	% de columnas	3.3	0.0	14.3	4.7
	% del total	1.6	0.0	3.1	4.7
Nada de acuerdo	% de filas	26.3	52.6	21.1	100.0
	% de columnas	33.3	100.0	57.1	59.4
	% del total	15.6	31.3	12.5	59.4
TOTAL	% de filas	46.9	31.3	21.9	100.0
	% de columnas	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	46.9	31.3	21.9	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca. (1994-2005).

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

También se encuentra que hay dependencia entre las opiniones sobre qué debe hacer un legislador si abandona el partido que le postuló. Ante la alternativa de “conservar su escaño e integrarse a otra bancada” o “renunciar a su escaño para que la ocupe otro candidato del partido”, la mayoría de los legisladores se inclinaron por la primera opción. Sin embargo, hay sugerentes diferencias entre los partidos políticos. La mayoría de los legisladores del Partido Revolucionario Democrático, el 53.3%, piensa que deberían renunciar a la curul, mientras que el porcentaje restante, el 46.7%, pensó lo contrario. La dependencia estadística descansa en los porcentajes del Partido Arnulfista, ya que el 80% de ellos opina que deben

conservar el escaño, contra un 20% que piensa que deberían renunciar a éste. El cuadro 6.26 contiene estos y otros porcentajes.

CUADRO 6.26

OPINIÓN DE LOS LEGISLADORES PANAMEÑOS SOBRE  
LA CONDUCTA QUE HAY QUE SEGUIR DESPUÉS DE ABANDONAR  
EL PARTIDO AL QUE PERTENECEN SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

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

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

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

Una amplia mayoría de los legisladores panameños piensa que, referente al poder que tienen las cúpulas de sus partidos, se debe “mantener la situación actual”. Así opina el 78.1% de ellos. Las otras dos respuestas, “tener más poder sobre los legisladores” y “tener menos poder sobre los legisladores”, obtuvieron exactamente el mismo porcentaje, un 10.9%. La mayoría de los legisladores de ambos partidos piensa que se debe “mantener la situación actual”. Lo hizo así un 70% de los legisladores del Partido Revolucionario Democrático y un 90% de los legisladores del Partido Arnulfista. En esta ocasión el análisis estadístico no reveló relación de dependencia alguna. Véase el cuadro 6.27.

CUADRO 6.27

PODER QUE DEBEN TENER LOS DIRIGENTES DE LOS PARTIDOS  
SOBRE LOS LEGISLADORES PANAMEÑOS SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PRD	PA	Otros	TOTAL
Tener más poder sobre los legisladores	% de filas	57.1	14.3	28.6	100.0
	% de columnas	13.3	5.0	14.3	10.9
	% del total	6.3	1.6	3.1	10.9
Tener menos poder sobre los legisladores	% de filas	71.4	14.3	14.3	100.0
	% de columnas	16.7	5.0	7.1	10.9
	% del total	7.8	1.6	1.6	10.9
Mantener la situación actual	% de filas	42.0	36.0	22.0	100.0
	% de columnas	70.0	90.0	78.6	78.1
	% del total	32.8	28.1	17.2	78.1
TOTAL	% de filas	46.9	31.3	21.9	100.0
	% de columnas	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	46.9	31.3	21.9	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

\* Pregunta: “¿Cree usted que las cúpulas dirigentes de los partidos panameños deberían tener mayor poder sobre los legisladores o, por el contrario, tener un menor poder sobre ustedes?”.

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

Al igual que he hecho con los otros dos países incluidos en este estudio, revisaré las preguntas relacionadas con el sistema electoral, el sistema de gobierno y los partidos políticos panameños de manera que nos den más pistas sobre la disciplina partidista.

La mayoría de los legisladores panameños, el 78.1%, le da “muchísima importancia” a conseguir recursos para su circuito durante el desarrollo de su actividad parlamentaria. Asimismo, el 17.2% le da “bastante importancia” y el 4.7% “ninguna importancia”.

La mayoría de los legisladores de ambos partidos le da “muchísima importancia” a conseguir recursos (el 85% de los legisladores del Partido Arnulfista y el 73.3% de los del Partido Revolucionario Democrático). Ninguno de los legisladores arnulfistas declaró darle “ninguna importancia” a la consecución de recursos, siendo del Partido Revolucionario Democrático el 100% de los legisladores que optaron por esta respuesta. El análisis estadístico no demostró que hubiera dependencia entre los partidos y la consecución de recursos. Véase el cuadro 6.28.

CUADRO 6.28  
 IMPORTANCIA QUE LE DAN LOS LEGISLADORES PANAMEÑOS A  
 CONSEGUIR RECURSOS PARA SU CIRCUITO SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%) \*

RESPUESTAS POSIBLES		PRD	PA	Otros	TOTAL
Mucha importancia	% de filas	44.0	34.0	22.0	100.0
	% de columnas	73.3	85.0	78.6	78.1
	% del total	34.4	26.6	17.2	78.1
Bastante importancia	% de filas	45.5	27.3	27.3	100.0
	% de columnas	16.7	15.0	21.4	17.2
	% del total	7.8	4.7	4.7	17.2
Ninguna importancia	% de filas	100.0	0.0	0.0	100.0
	% de columnas	10.0	0.0	0.0	4.7
	% del total	4.7	0.0	0.0	4.7
TOTAL	% de filas	46.9	31.3	21.9	100.0
	% de columnas	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	46.9	31.3	21.9	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas.(PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

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

El 65.6% de los legisladores panameños vota “siempre de acuerdo a las necesidades de su circunscripción”, el 26.2% dice votar “siempre con el partido” y el 8.2% lo hace de alguna u otra manera dependiendo de los temas.

En este aspecto hay notables diferencias entre el Partido Revolucionario-



nario Democrático y el Partido Arnulfista. Poco más de la mitad de los legisladores del PRD, el 51.9%, dice votar “siempre con el partido”, mientras que un 44.4% dice hacerlo “siempre de acuerdo a las necesidades de su circuito”. En el Partido Arnulfista sólo el 5% de los legisladores vota “siempre con el partido”, mientras que el 75% lo hace “siempre de acuerdo a las necesidades de su circuito”. En esta ocasión sí hay relación de dependencia, toda vez que el 87.5% de los legisladores que votan con el partido son miembros del Partido Revolucionario Democrático. Véase el cuadro 6.29.

CUADRO 6.29  
ENTIDAD CON LA QUE VOTAN LOS LEGISLADORES  
PANAMEÑOS SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PRD	PA	Otros	TOTAL
Siempre con el partido	% de filas	87.5	6.3	6.3	100.0
	% de columnas	51.9	5.0	7.1	26.2
	% del total	23.0	1.6	1.6	26.2
Siempre de acuerdo a las ne- cesidades de su circunsc.	% de filas	30.0	37.5	32.5	100.0
	% de columnas	44.4	75.0	92.9	65.6
	% del total	19.7	24.6	21.3	65.6
Depende de los temas	% de filas	20.0	80.0	.0	100.0
	% de columnas	3.7	20.0	.0	8.2
	% del total	1.6	6.6	.0	8.2
TOTAL	% de filas	44.3	32.8	23.0	100.0
	% de columnas	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	44.3	32.8	23.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

\* Pregunta: “(...) cuando hay un conflicto entre las necesidades de su circuito y las posiciones de su partido político, usted suele votar...?”.

La gran mayoría de los legisladores panameños, el 85.9%, se siente representante de todo el electorado de su circuito. Un 6.3% dice representar a la totalidad de la ciudadanía panameña, mientras que un exiguo 3.1% asume que representa a su partido. Pero otra vez vuelve a haber importantes diferencias entre los partidos políticos panameños.

El 51.9% de los legisladores del Partido Revolucionario Democrático dice representar a su partido, mientras que esta cifra se reduce drásticamente entre los legisladores arnulfistas, descendiendo a un 5%. El 75% de los legisladores arnulfistas vota de acuerdo a las necesidades de su partido, en el Partido Revolucionario Democrático este porcentaje se reduce a un 44.4%. Entre estos aspectos hay relación de dependencia que surge principalmente de que el 87.5% de los legisladores que dicen representar a su partido son miembros del Partido Revolucionario Democrático. El cuadro 6.30 contiene los porcentajes mencionados, entre otros.

CUADRO 6.30  
ENTIDAD A LA QUE REPRESENTAN LOS LEGISLADORES  
PANAMEÑOS SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)\*

RESPUESTAS POSIBLES		PRD	PA	Otros	TOTAL
A todos los panameños	% de filas	50.0	50.0	0.0	100.0
	% de columnas	6.7	10.0	0.0	6.3
	% del total	3.1	3.1	0.0	6.3
A todos los votantes de su partido	% de filas	50.0	50.0	0.0	100.0
	% de columnas	3.3	5.0	0.0	3.1
	% del total	1.6	1.6	0.0	3.1
A todos los electores de su circuito	% de filas	45.5	29.1	25.5	100.0
	% de columnas	83.3	80.0	100.0	85.9
	% del total	39.1	25.0	21.9	85.9
Al partido político al que pertenece	% de filas	66.7	33.3	0.0	100.0
	% de columnas	6.7	5.0	0.0	4.7
	% del total	3.1	1.6	0.0	4.7
TOTAL	% de filas	46.9	31.3	21.9	100.0
	% de columnas	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	46.9	31.3	21.9	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

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

Como hemos visto, el voto y el sentido de la representación en Panamá cambian notablemente dependiendo del partido político del que se trate. Los legisladores del Partido Revolucionario Democrático básicamen-

te se sienten representantes de su partido y, por lo tanto, votan con éste. No sucede lo mismo en el Partido Arnulfista, en donde sus legisladores se sienten representantes de su circuito y votan de acuerdo a las necesidades de la circunscripción en donde se les escogió.

Estas conductas están relacionadas con el diseño del sistema electoral panameño. Teóricamente el que los legisladores establezcan relaciones directas con el electorado depende, en cierta medida, de que las circunscripciones sean muy pequeñas, que sean uninominales y que las listas sean abiertas y desbloqueadas. Al contrario que en Costa Rica y Guatemala, donde todas las circunscripciones son plurinominales y las listas son cerradas y bloqueadas, en Panamá el diseño electoral no es tan homogéneo. Sin embargo, el uso de una fórmula electoral de cociente en la que el residuo se asigna a los individuos y no a los partidos produce que todas las circunscripciones funcionen como uninominales.

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

Veamos cómo influye la confianza en la figura del presidente de la República en la disciplina partidista en Panamá. La mayoría absoluta de los legisladores tienen confianza en el presidente de la República. Así lo refleja el 25% que dice tener “muchísima” confianza y el 35.9% que tiene “bastante” confianza. El 21.9% tiene “poca” confianza y al 17.2% le inspira “ninguna” confianza. Como se podrá ver, al analizar estos porcentajes por partido hay determinantes diferencias.

La mayoría absoluta de los legisladores del Partido Arnulfista, el 65%, tiene “bastante” confianza en la figura del presidente. Esa cantidad sumada al 30% que tiene “mucho” confianza da un total de 95%. Ninguno de los arnulfistas declaró tener “ninguna” confianza en la figura presidencial. Sumando el 30% de legisladores del Partido Revolucionario Democrático que tienen “ninguna” confianza con el 33.3% que tiene “poca”, obtenemos que la mayoría absoluta de los legisladores del PRD no tienen confianza en el presidente. Entre la confianza en la presidencia y los partidos hay relación estadística de dependencia. Esta relación se basa en que el 81.8% de los diputados que dijeron tener “ninguna” confianza en el presidente son del Partido Revolucionario Democrático. Igualmente es destacable que el 71.4% de quienes tienen “poca” confianza son del Partido Revolucionario Democrático. Véase el cuadro 6.31.

CUADRO 6.31

CONFIANZA QUE LES MERECE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA  
A LOS LEGISLADORES PANAMEÑOS SEGÚN PARTIDO POLÍTICO (%)

RESPUESTAS POSIBLES		PRD	PA	Otros	TOTAL
Ninguna	% de filas	81.8	0.0	18.2	100.0
	% de columnas	30.0	0.0	14.3	17.2
	% del total	14.1	0.0	3.1	17.2
Poca	% de filas	71.4	7.1	21.4	100.0
	% de columnas	33.3	5.0	21.4	21.9
	% del total	15.6	1.6	4.7	21.9
Bastante	% de filas	39.1	56.5	4.3	100.0
	% de columnas	30.0	65.0	7.1	35.9
	% del total	14.1	20.3	1.6	35.9
Mucha	% de filas	12.5	37.5	50.0	100.0
	% de columnas	6.7	30.0	57.1	25.0
	% del total	3.1	9.4	12.5	25.0
TOTAL	% de filas	46.9	31.3	21.9	100.0
	% de columnas	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	46.9	31.3	21.9	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

Estos porcentajes y su explicación inmediata son muy interesantes.

El alto grado de confianza que inspira el presidente de la República en los legisladores del Partido Arnulfista encuentra su razón de ser en que pertenecen al mismo partido (en el momento de hacer las encuestas la presidencia era ocupada por Mireya Moscoso, del Partido Arnulfista). De hecho, esa ha sido la constante en los tres países aquí estudiados. El interés estaba en que el partido más disciplinado, el Partido Revolucionario Democrático, es el partido de oposición, cuando la teoría nos dice que este partido en un sistema de gobierno presidencial debería ser más propenso a la indisciplina. Por lo tanto, parece ser que en Panamá el sistema de gobierno no tiene mayor influencia en la disciplina partidista. Al menos en la propensión de los legisladores a practicarla.

En es sentido, se puede concluir momentáneamente que en Panamá, independientemente de la influencia del sistema de gobierno y el sistema electoral, es el tipo de partido lo que influye determinadamente en la propensión a la disciplina partidista.

Para reforzar estos argumentos he cruzado varios aspectos de la encuesta sin tomar en cuenta a los partidos. Éstos también me ofrecen hallazgos relevantes que despejan mejor la relación que hay entre la disciplina y otros elementos del sistema político panameño<sup>135</sup>.

El análisis estadístico revela que existe relación de dependencia entre las opiniones acerca de la exigencia de disciplina de voto en los partidos políticos y las opiniones sobre con quién votarían si hay conflicto entre los intereses de su provincia y las posiciones de su partido. La gran mayoría, el 85.7%, de quienes dijeron que la disciplina debía estar sujeta a los temas provienen de los legisladores que votan siempre de acuerdo a las necesidades de su provincia. Destacable es que quienes sujetan la disciplina a los temas no hayan coincidido mucho en decir que si hay conflicto votan según los temas. En estas páginas he asumido la sujeción de la disciplina a

---

<sup>135</sup> Fueron hechos todos los cruces posibles entre los aspectos vistos, incluyendo otros concernientes al sistema político, y fueron obtenidas algunas relaciones de dependencia que no he incluido por considerarlas redundantes. Éstas son: la exigencia de disciplina con la conducta que hay que seguir después de abandonar el partido político; la exigencia de disciplina con la expulsión de los indisciplinados y la exigencia de disciplina con el poder de los dirigentes.

los temas como una manera velada de justificar la indisciplina de voto, por lo cual estos porcentajes nos aclaran meridianamente la relación entre voto e indisciplina en Panamá. El cuadro 6.32 contiene el detalle de los porcentajes surgidos de este cruce.

CUADRO 6.32  
OPINIÓN DE LOS LEGISLADORES PANAMEÑOS SOBRE LA  
EXIGENCIA DE DISCIPLINA SEGÚN LA ORIENTACIÓN DE SU VOTO

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

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

No hay que olvidar que en Panamá hay relación estadística de dependencia entre la exigencia de disciplina y los partidos y la entidad con que se vota y los partidos políticos. Encontrar que al margen de los partidos también hay relación de dependencia entre ambos aspectos, no hace más que reforzar la noción de que el sistema electoral sí influye en la indisciplina del tipo de partidos que son más propensos a practicarla.

En el caso de la exigencia de disciplina y la confianza en el presidente de la República, el análisis estadístico reveló que entre ambos aspectos también hay relación de dependencia.

Ninguno de los legisladores que dijo tener “muchacha” confianza en el presidente de la República coincidió en que “se debería exigir siempre la disciplina de voto en el grupo parlamentario”. La mayoría de los legisladores que se mostraron a favor de la disciplina, el 63.6%, tienen “ninguna” confianza en el jefe del órgano ejecutivo panameño. También podemos ver que la mayoría de los legisladores que dijeron tener “bastante” confianza en el presidente, 56.5%, piensan que se debería permitir que ellos votaran según su criterio particular. Del mismo modo, la mayoría de quienes dijeron tener “muchacha” confianza prefieren que la disciplina de voto esté sujeta a los temas. El cuadro 6.33 contiene estos y otros porcentajes.

CUADRO 6.33  
OPINIÓN DE LOS LEGISLADORES PANAMEÑOS SOBRE LA  
EXIGENCIA DE DISCIPLINA SEGÚN LA CONFIANZA  
QUE LES MERECE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (%)

RESPUESTAS POSIBLES		Mucha	Bastante	Poca	Ninguna	TOTAL
Se debería exigir siempre la disciplina de voto en el grupo parlamentario	% de filas	0.0	9.1	27.3	63.6	100.0
	% de columnas	0.0	4.3	21.4	63.6	17.2
	% del total	0.0	1.6	4.7	10.9	17.2
Se debería permitir que cada diputado votara siguiendo su propio criterio	% de filas	37.9	44.8	13.8	3.4	100.0
	% de columnas	68.8	56.5	28.6	9.1	45.3
	% del total	17.2	20.3	6.3	1.6	45.3
Unos temas deberían estar sujetos a la disciplina de voto y otros no	% de filas	20.8	37.5	29.2	12.5	100.0
	% de columnas	31.3	39.1	50.0	27.3	37.5
	% del total	7.8	14.1	10.9	4.7	37.5
TOTAL	% de filas	17.2	21.9	35.9	25.0	100.0
	% de columnas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	% del total	17.2	21.9	35.9	25.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Manuel Alcántara Sáez (dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

En principio, deberían coincidir la confianza en el presidente con las opiniones favorables a la disciplina y la desconfianza con la indisciplina. Pero como sabemos que en el caso panameño son dependientes, por una parte, la exigencia de disciplina y los partidos políticos y, por otra, la confianza en el presidente y los partidos políticos, se puede deducir que la relación de dependencia que hay entre disciplina y confianza presidencial es

producto solamente de la dependencia que ambas tienen con los partidos políticos. Siendo así, se confirma que en Panamá, basándose en las opiniones vertidas por los legisladores, es el tipo de partidos lo que explica su grado de disciplina.

CUADRO 6.34  
ÍNDICES DE DEPENDENCIA ESTADÍSTICA DE PANAMÁ

VARIABLE 1	CHI-CUADRADO	DEPENDENCIA
Exigencia de disciplina / Partido político	0.001	Sí
Temas / Partido político	0.211	No
Expulsión de indisciplinados / Partido político	0.000	Sí
Abandono de partido / Partido Político	0.043	Sí
Poder de los dirigentes / Partido político	0.511	No
Recursos para circuito / Partido Político	0.431	No
Voto / Partido político	0.000	Sí
Representación / Partido político	0.765	No
Presidente de la República / Partido político	0.000	Sí
Exigencia de disciplina / Voto	0.003	Sí
Exigencia de disciplina / Presidente de la República	0.000	Sí

Fuente: Elaboración propia.

## 2. La disciplina partidista según el escrutinio de las votaciones de los legisladores.

Al igual que la gran mayoría de los países latinoamericanos, en Costa Rica, Guatemala y Panamá no se mantiene un registro de todas las votaciones que se realizan en el Congreso (Carey, 2002). Esta deficiencia no responde a motivos de índole tecnológica, toda vez que algunos de los países que poseen el sistema de votación electrónica no la usan<sup>136</sup>. Eso lleva a

<sup>136</sup> Tal es el caso de Costa Rica, en donde tienen el sistema electrónico de votación instalado desde mediados de los 70 y no lo usan. Algo parecido sucede en Panamá, ya que los artefactos están en la Asamblea y ni siquiera han sido instalados.



pensar que las causas son básicamente políticas, siendo la más importante la resistencia del partido o coaliciones mayoritarias (2002).

De tal manera que solamente las votaciones nominales han sido registradas. Eso sucedió muy pocas veces al año durante la década de los noventa. El análisis se realizará con esos votos, aunque no sean aptos para compararlos con otros países en donde sí se lleva un correcto registro de las votaciones. No obstante, este análisis dará algunas pistas importantes que me permitirá comprobar las hipótesis planteadas y tener una mejor idea de la disciplina en los partidos aquí estudiados<sup>137</sup>.

Al estudiar los dos principales partidos para cada país, he considerado como votaciones partidistas todas en las que el 50% +1 de los miembros de un partido votan por una opción y el resto vota por la otra. Asimismo, no he discriminado las ocasiones en las que las bancadas de ambos partidos votan por la misma opción, ya que, además de contar con pocas, considero que en esas votaciones también se ve reflejada la disciplina de partido.

## 2.1 Escrutinio de las votaciones en el Congreso de la República de Guatemala, 1994-1999.

### *Reglamento interno del Congreso. La formación de bloques legislativos, el quórum, y las votaciones.*

Los diputados guatemaltecos son elegidos para periodos de cuatro años, pudiendo ser reelectos en indeterminados periodos consecutivos. Según queda establecido en la Constitución, las sesiones ordinarias del Congreso se inician el catorce de enero y terminan el quince de mayo, volviendo a iniciar el uno de agosto y a terminar el treinta de noviembre.

El Congreso de la República de Guatemala tiene tres funciones fun-

---

<sup>137</sup> La base de datos de votaciones legislativas nominales de Costa Rica contiene las diecisiete votaciones realizadas desde 1967 hasta el 2000. Ninguna de ellas se realizó en la década de los noventa. Por eso este país no es incluido en este subcapítulo, aunque esta particularidad sí servirá para adelantar algunas conclusiones cuando corresponda.

damentales: el control del órgano ejecutivo, la legislativa y la electiva. Excepción las concernientes al control del órgano legislativo, para las cuales se necesitan los votos de dos terceras partes del pleno, todas las decisiones se toman con el voto afirmativo de la mitad más uno del total de diputados que integran el Congreso.

El artículo 46 del reglamento interno concibe la formación de tres tipos de bloques legislativos: el de partido, el mixto y el independiente. El bloque de partido es aquel que conforman los diputados que pertenecen a un mismo partido político<sup>138</sup>. El bloque mixto puede ser constituido por cuatro o más diputados que pertenezcan, al menos, a dos partidos con, por lo menos, cuatro diputados independientes. Y el bloque independiente puede ser conformado por cuatro o más diputados independientes. El artículo 47 es enfático al declarar que “en ningún caso pueden constituir bloque legislativo separado diputados que pertenezcan a un mismo partido político” (Ley orgánica del organismo legislativo de la República de Guatemala).

Según lo dicho en el artículo 69, el quórum en el Congreso se logra con la asistencia de la mitad más uno del número total de diputados. Si el número de diputados es impar se toma como número total el número par inmediato siguiente más alto. El artículo 70 admite la existencia de un quórum reducido, el cual, además de la presencia del presidente y de dos secretarios, requiere solamente la presencia del 25% de los diputados. El quórum reducido puede declarar abierta la sesión, aprobar y modificar el orden del día, y leer y aprobar el acta de la sesión anterior, entre otras tareas menores.

Los artículos 94 y 95 estipulan que hay dos clases de votaciones: la breve y la nominal. La votación breve se realiza levantando la mano en señal de aprobación o por procedimiento electrónico<sup>139</sup>. Para que se realice

---

<sup>138</sup> Sólo incluye a los que hayan alcanzado representación legislativa en la elección y que mantengan su calidad de partidos políticos de conformidad con la ley.

<sup>139</sup> Según Carey (2002), Guatemala es uno de los países latinoamericanos que no tiene sistema electrónico de votación. Como ya indiqué, hay otros países que lo tienen y no lo usan.

una votación nominal esta debe ser solicitada por escrito por seis o más diputados. El secretario inquirirá el voto a cada diputado por orden alfabético y éstos deberán manifestarse de viva voz, sin dejar dudas de su intención de voto. Se registran los votos a favor, en contra y los diputados ausentes. Hay un tercer tipo de votación de carácter excepcional llamado votación por cédula. Esta votación es secreta y se realiza siempre que haya que hacer algún nombramiento<sup>140</sup>.

Aunque las ausencias son parte del acta de votación, otras disposiciones del reglamento les hacen tener un carácter de irregularidad. El artículo 62 del reglamento interno dice que los diputados están obligados a asistir a todas las sesiones que se realicen en el Congreso. Los diputados deben excusarse anticipadamente; si esto no es posible deben hacerlo en la sesión inmediatamente posterior. La inasistencia a las sesiones es considerada una infracción que da lugar al descuento del 70% del emolumento diario.

#### *Votaciones en el Congreso de 1994 a 1999.*

Desde el año 1994 hasta el año 1999 se realizaron en el Congreso de Guatemala 49 votaciones nominales distribuidas de la siguiente manera: 4 durante el periodo 1994-1995; 3 durante el periodo 1995-1996; 10 durante el periodo 1996-1997; 15 durante el periodo 1997-1998; 16 durante el periodo 1998-1999 y 1 en 1999.

A grandes rasgos, durante los cinco años para los que tengo registros, el Partido de Avanzada Nacional ha demostrado ser un partido un poco más disciplinado que el Frente Republicano Guatemalteco, pero tal aseveración requiere algunas precisiones. El cálculo de la *disciplina relativa* para ambos partidos durante el periodo 1994-1999 arrojó índices bastante parecidos: 0.987 para el Partido de Avanzada Nacional y 0.982 para el Fren-

---

<sup>140</sup> Considero que esta es una manera de fomentar institucionalmente la indisciplina de los partidos. No obstante, conociendo la habitual fragmentación del sistema de partidos guatemaltecos y, por ende, de la composición del Congreso, esta medida puede ser entendida como una fórmula para hacer los nombramientos de manera más expedita, sin que la imposibilidad de lograr mayorías se convierta en un infranqueable obstáculo.

te Republicano Guatemalteco. Ciertamente, no hay mayor diferencia entre uno y otro. Más claro es el contraste cuando se comparan los índices de *disciplina absoluta*: 0.917 para el Partido de Avanzada Nacional y 0.771 para el Frente Republicano Guatemalteco. El cuadro 6.35 contiene los índices aludidos.

Como los datos utilizados solamente incluyen las votaciones del gobierno interino de Ramiro de León Carpio, que duró poco más de un año, y el gobierno del Partido de Avanzada Nacional, es un poco difícil extraer relaciones entre la indisciplina, el sistema de partidos y el sistema de gobierno. Pero se pueden hacer algunas aproximaciones

Ante un presidente de la República en una situación de total debilidad, por su estricto carácter de interinidad, la mayoría que poseía el Frente Republicano Guatemalteco le otorgó gran peso político, al punto de que casi era el partido gobernante. Esas circunstancias se reflejan en el perfecto *índice de disciplina relativa* que obtuvo el partido durante esos dos años y también el muy alto *índice de disciplina absoluta* de 0.919. Véase el cuadro 6.35.

Durante el mismo periodo, el Partido de Avanzada Nacional, segundo partido en el Congreso y por lo tanto en claro papel de oposición, tuvo mayores dificultades que el Frente Republicano Guatemalteco para mantener la disciplina de sus diputados. Ciertamente su *índice de disciplina relativa* de 0.940 es alto, aunque más bajo que el del Frente Republicano Guatemalteco para el mismo periodo. El *índice de disciplina absoluta* del Partido de Avanzada Nacional es notoriamente más bajo. El 0.714 obtenido indica que muchos diputados se ausentaron de la votaciones y, como se verá más adelante, algunos lo hicieron sistemáticamente. Véase el cuadro 6.35.

Ya durante el periodo 1996-1999, con el Partido de Avanzada Nacional ocupando el órgano ejecutivo y gozando de mayoría absoluta en el Congreso, los índices de *disciplina absoluta* y de *disciplina relativa*, 0.990 y 0.934 respectivamente, revelan a un PAN muy disciplinado. Véase el cua-

dro 6.35.

El *índice de disciplina relativa* del Frente Republicano Guatemalteco en oposición, de 0.963, indica que, en principio, tampoco sufrió muchos actos de indisciplina. No obstante, el *índice de disciplina absoluta* de 0.712 me hace pensar que los diputados del Frente Republicano Guatemalteco recurrieron a ausentarse con alguna frecuencia con el propósito de desobedecer la línea del partido sin hacerlo manifiestamente. Véase el cuadro 6.35.

CUADRO 6.35  
ÍNDICES DE DISCIPLINA PARTIDISTA EN EL CONGRESO DE GUATEMALA

	PAN			FRG		
	1994-1995	1996-1999	1994-1999	1994-1995	1996-1999	1994-1999
DISCIPLINA RELATIVA	0.940	0.990	0.987	1.000	0.963	0.982
DISCIPLINA ABSOLUTA	0.714	0.934	0.917	0.919	0.712	0.771

Fuente: Elaboración propia a partir de John Carey (2003). Base de datos de votaciones legislativas nominales de Guatemala.

La importante diferencia que hay entre los índices de *disciplina relativa* y *disciplina absoluta* llevan a la lógica sospecha de que en el Congreso guatemalteco la posibilidad de ausentarse es un recurso que utilizan los diputados cuando no quieren votar con la línea política de su partido pero tampoco quieren contravenirla abiertamente. Al realizarse tan pocas votaciones nominales y tener que ser solicitadas ceremoniosamente por seis diputados, estas están revestidas de un carácter excepcional y de una importancia que demanda la presencia de los parlamentarios, por lo que las continuas ausencias no pueden ser casualidad. Por eso es interesante calcular dos índices de *ortodoxia partidista*, uno basado en los casos de clara indisciplina -le llamaré *indisciplina abierta*- y otro utilizando las ausencias -le llamaré *indisciplina velada*-. Al primer cálculo le llamaré *índice de ortodoxia partidista relativa* y al segundo *índice de ortodoxia partidista*.

*ta absoluta.*

No fueron muchos los diputados abiertamente indisciplinados. Cinco del Frente Republicano Guatemalteco y ocho del Partido de Avanzada Nacional incurrieron al menos una vez en actos abiertos de indisciplina. De todos los casos, el más espectacular fue el del diputado del Partido de Avanzada Nacional Carlos Valladares de León, quien siguió la línea política de su partido solamente en un 42.9% de las votaciones. El segundo caso de *indisciplina abierta* más alta también fue del Partido de Avanzada Nacional, ya que Pablo Duarte Sáenz marcó haber seguido las directrices de su partido un 73.8% de las ocasiones. El cuadro 6.36 contiene los índices de *ortodoxia partidista relativa* de todos los diputados que incurrieron en actos de indisciplina.

Con la excepción de los diputados del Partido de Avanzada Nacional Emilio Saca Dabdoub y Carlos Valladares de León, todos los índices de *ortodoxia partidista relativa* fueron más altos que los de *ortodoxia partidista absoluta*. Para este cálculo se incluyeron los diputados que estuvieron ausentes al menos cuatro veces durante una legislatura, sumándose a los trece indisciplinados quince diputados que, sin cometer actos abiertos de indisciplina, abusaron de las ausencias.

Basado en la diferencia entre los índices de *ortodoxia partidista relativa* y *ortodoxia partidista absoluta*, se puede ver claramente que en los casos de los diputados del Frente Republicano Guatemalteco Byron Barrientos Díaz, Jorge Villatoro Herrera y Carlos Wohlers Monroy y los diputados del Partido de Avanzada Nacional Porfirio Cuellar Estrada, Pablo Duarte Sáenz e Isaac Farchi Sultán, las ausencias forman parte de una conducta abiertamente indisciplinada. Destacables son los casos de Farchi Sultán y de Villatoro Herrera, aunque por distintas razones. Farchi tiene un *índice de ortodoxia partidista relativa* bastante bajo y, no conforme con eso, las veces que votó casi nunca lo hizo con su partido. Villatoro tiene un *índice de ortodoxia partidista relativa* casi perfecto pero se ausentó demasiadas veces, poco más de la mitad, como para que tal hecho sea casualidad. Véase el cuadro 6.36.

CUADRO 6.36

ÍNDICES DE ORTODOXIA PARTIDISTA DE LOS DIPUTADOS  
INDISCIPLINADOS DEL CONGRESO DE GUATEMALA (%).

DIPUTADOS	PARTIDO	PERIODO	ORTODOXIA PARTIDISTA RELATIVA*	ORTODOXIA PARTIDISTA ABSOLUTA**	DIFERENCIA
Abali Bolaños, Moisés	FRG	1994-1995	100.0	57.1	42.9
Barrientos Díaz, Byron	FRG	1994-1999	97.6	76.2	21.4
Barrios Flores, Rafael	PAN	1994-1999	97.9	87.8	10.1
Bautista Godínez, Carlos	FRG	1994-1999	100.0	69.6	30.4
Cardona Salazar, Jorge	PAN	1994-1999	100.0	79.6	20.4
Carlos Suárez, Juan	PAN	1996-1999	100.0	80.0	20.0
Crespo Villegas, Arístides	FRG	1994-1999	97.6	90.5	7.1
Cuellar Estrada, Porfirio	PAN	1996-1999	97.9	76.2	21.7
De la Cruz Gelpcke, Arturo	PAN	1994-1999	97.9	95.9	2.0
Díaz Marroquín, Roberto	PAN	1994-1995	100.0	28.6	71.4
Donis Revolorio, Gumercindo	FRG	1994-1999	100.0	66.7	33.3
Duarte Sáenz, Pablo	PAN	1996-1999	73.8	59.5	14.3
Escobar Gordillo, Flora	FRG	1994-1999	100.0	63.3	36.7
Farchi Sultán, Isaac	PAN	1996-1999	88.1	35.7	52.4
Fortuny Ardón, César	PAN	1994-1999	97.9	93.9	4.0
Henández Rubio, Carlos	FRG	1996-1999	100.0	73.2	26.8
Molina Contreras, Héctor	FRG	1996-1999	81.6	69.4	12.2
López Rodríguez, Maynor	PAN	1994-1995	100.0	57.1	42.9
Oliva Muralles, Macario	PAN	1994-1995	100.0	42.9	57.1
Rivera Cabrera, Mario (1)	FRG	1996-1999	100.0	82.5	17.5
Rivera Sagastune, Edgar	PAN	1994-1995	100.0	42.9	57.1
Saca Dabdoub, Emilio	PAN	1994-1995	85.7	85.7	0.0
Soto Arango, César (1)	FRG	1996-1999	100.0	72.1	27.9
Torre Gimeno, Ricardo	PAN	1994-1995	100.0	33.3	66.7
Valladares, Carlos (2)	PAN	1994-1996	42.9	42.9	0.0
Villagrán Kramer, Edgar	FRG	1994-1996	100.0	0.0	100.0
Villatoro Herrera, Jorge	FRG	1996-1999	97.6	40.5	57.1
Whitbeck Pinol, Harris	FRG	1994-1995	100.0	33.3	66.7
Wohlers Monroy, Carlos	FRG	1996-1999	97.6	64.3	33.3

Fuente: Elaboración propia a partir de John Carey (2003). Base de datos de votaciones legislativas nominales de Guatemala.

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

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

(1) Desde 1994 hasta 1996 fue diputado por la Democracia Cristiana Guatemalteca.

(2) Desde 1996 hasta 1999 fue diputado y perteneció a la Bancada Independiente de la Patria Grande.

Lo que he llamado *índice de ortodoxia partidista absoluta* sirve también para descubrir casos de indisciplina velada –algunos clamorosos– que, de lo contrario, pasarían desapercibidos. Así lo confirman los casos de los trece diputados guatemaltecos que teniendo un *índice de ortodoxia partidista relativa* perfecto, es decir, de 100% porque nunca votaron en contra de su partido, tampoco votaron a favor la mayoría de las veces por-

que se ausentaron.

Como ejemplo veamos algunos casos más reveladores. El diputado del Partido de Avanzada Nacional Roberto Díaz Marroquín solamente estuvo presente el 28.6% de las ocasiones en las que se requirió un voto nominal; el diputado Macario Oliva Muralles del Partido de Avanzada Nacional votó el 42.9% de las veces; Ricardo Torre Gimeno del Partido de Avanzada Nacional estuvo presente sólo en el 33.3% de las votaciones nominales y Edgar Kramer Villagrán del Frente Republicano Guatemalteco jamás estuvo presente en una votación nominal, por lo que su índice es de 0%.

Insisto en que estos altos porcentajes de ausencias –tomando en cuenta la excepcionalidad de las votaciones nominales- son demasiado altos como para no ser considerados actos conscientes de indisciplina. Esta conducta indisciplinada, aunque velada, aprovecha las esquinas de los reglamentos internos y responde a las mismas causas que explican los actos de indisciplina abierta. Véase cuadro 6.36.

Ninguno de estos diputados fue expulsado por su partido ni abandonaron sus escaños al cambiar de partido. La ausencia de expulsión de estos diputados comprobadamente díscolos demuestra que en ambos partidos las coaliciones dominantes no tienen suficiente control sobre éstos. Esta deficiencia no nace en los partidos, sino que es el resultado del vacío legal guatemalteco que no concibe la revocatoria de mandato. Sin embargo, las coaliciones dominantes tienen otros medios para disciplinar a los diputados indóciles, aunque estos medios no sean tan inmediatos como la revocatoria. Me refiero al control de las dos zonas de incertidumbre incluidas en este estudio: el acceso a las candidaturas y la financiación electoral. Ya sabemos que en ambos partidos las coaliciones dominantes no controlan la financiación de los candidatos a diputado, por eso el gran arma es el acceso a las candidaturas. Veamos si funciona.

No todos los indisciplinados lograron postularse por su partido. Evidentemente la coalición dominante del Partido de Avanzada Nacional está dispuesta a tolerar los bajos índices de indisciplina. La prueba es que



Rafael Barrios Flores, Arturo de la Cruz Gelpcke y César Fortuny Ardón fueron reelectos en 1995. Los tres tienen índices de *ortodoxia partidista relativa* y de *ortodoxia partidista absoluta* muy altos, aunque no perfectos. Asimismo, en el Partido de Avanzada Nacional los diputados Roberto Díaz Marroquín, Maynor López Rodríguez, Macario Oliva Muralles, Ricardo Torres Gimeno y Carlos Valladares de León, quienes obtuvieron índices de *ortodoxia partidista relativa* de 100% e índices de *ortodoxia partidista absoluta* muy bajos, no obtuvieron la postulación de su partido. El Frente Republicano Guatemalteco no tuvo casos de *indisciplina abierta* durante los años 1994 y 1995, mientras que los tres casos de *indisciplina velada* de Moisés Abali Bolaños, Harris Whitbeck Pinol y Edgar Villagrán Kramer fueron penados sin permitirles la reelección. Esto confirma dos cosas, una de índole académica y otra política, respectivamente: la necesidad de utilizar un *índice de ortodoxia partidista absoluta* y que la exagerada cantidad de ausencias es asumida por ambos partidos como afrentas de indisciplina y, por lo tanto, son castigadas.

Aunque el tema de los cambios de partido<sup>141</sup> no es el de esta investigación, es pertinente decir que los índices de *ortodoxia partidista* pueden ayudar a preverlos en cierta medida. De los cinco diputados del Frente Republicano Guatemalteco que siendo oposición saltaron a la bancada del gobernante Partido de Avanzada Nacional, tres de ellos cometieron actos de indisciplina abierta y velada. Igualmente sucede con los seis diputados del Partido de Avanzada Nacional que abandonaron su bancada siendo gobierno, ya que tres de ellos aparecen en el recuento de indisciplinados. Sin embargo, queda claro que hay que tener cautela porque no todos los casos pueden ser previstos mediante los actos de indisciplina, toda vez que cuatro de los tráfugas nunca votaron contra su partido ni se ausentaron suficientes veces como para que las ausencias fueran sospechosas. Incluso, algunos de ellos jamás faltaron a ninguna votación.

---

<sup>141</sup> Según Ajenjo Fresno y García Díez (2001), durante la década de los noventa estos partidos sólo sufrieron fugas de parte de sus legisladores en el periodo 1996-1999, durante el gobierno del Partido de Avanzada Nacional. El Frente Republicano Guatemalteco sufrió la fuga de cinco diputados y el Partido de Avanzada Nacional perdió a seis.

Resumiendo, hemos visto que, según las votaciones nominales en el Congreso y el cálculo que permiten hacer de los índices de *disciplina relativa* y *disciplina absoluta*, los dos principales partidos guatemaltecos de la década de los noventa son muy disciplinados. Entre los dos, más lo es el Partido de Avanzada Nacional, siendo el Frente Republicano Guatemalteco una víctima más constante de las ausencias de sus diputados, lo cual asumo como actos de indisciplina velada. En ese sentido y siempre dentro de los altos índices de disciplina, los diputados de ambos partidos incurrieron más en actos de indisciplina cuando fueron oposición, por lo que queda comprobado que ocupar el órgano ejecutivo propicia la disciplina partidista. Por otro lado, el impedir el acceso a las candidaturas por parte de las coaliciones dominantes de ambos partidos funciona indistintamente para los indisciplinados abiertos o velados, manteniendo incluso un margen de tolerancia para quienes hayan incurrido en actos de indisciplina muy pocas veces.

## 2.2. Escrutinio de las votaciones en la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, 1990-1999.

### *Reglamento interno de la Asamblea Legislativa. La formación de fracciones parlamentarias, el quórum y las votaciones.*

Los legisladores panameños son elegidos para periodos de cinco años y pueden ser reelectos en periodos consecutivos indefinidamente. El artículo 143 de la Constitución estipula que la Asamblea Legislativa se reúne por derecho propio y sin previa convocatoria en sesiones ordinarias que duran ocho meses en el lapso de un año, dividido en dos sesiones de cuatro meses. La primera legislatura inicia el 1 de septiembre y acaba el 31 de diciembre, mientras que la segunda inicia el 1 de marzo hasta el 30 de junio.

El artículo 222 del reglamento orgánico de la Asamblea Legislativa establece que para conformar una fracción parlamentaria se necesita, por lo menos, el 5% del total de legisladores que integran el hemiciclo. Obviamente, ningún legislador podrá ser parte de más de una fracción parla-

mentaria. Asimismo, los legisladores cuyos partidos no alcancen el porcentaje necesario podrán integrarse en una fracción parlamentaria ya establecida o conformar una fracción mixta. Como se puede ver, no se hace alusión explícita a que los legisladores de un partido pertenecen a la misma bancada, aunque en la redacción de los artículos puede considerarse implícita esta pauta.

El artículo 93 del reglamento establece que el quórum necesario para que en la Asamblea haya sesión ordinaria, extraordinaria o judicial, debe ser de la mitad más uno de sus miembros. No obstante, las sesiones podrían iniciar, aprobar el orden del día y el acta anterior, discutir o debatir los asuntos sometidos a su consideración con la presencia de la cuarta parte de sus miembros.

El artículo 195 del reglamento de la Asamblea Legislativa panameña admite tres modos de votación: la ordinaria, la nominal y la secreta. La votación ordinaria puede realizarse golpeando en el pupitre o levantando la mano, además de valerse del procedimiento electrónico<sup>142</sup>. La votación nominal se efectúa llamando a lista, expresando oralmente cada legislador su voto. El resultado de las votaciones nominales constará en el acta con los nombres de los votantes y la forma en que votaron.

Para que se realice una votación nominal debe ser solicitada por un legislador. Entonces, en votación ordinaria y sin previa discusión, la moción debe ser aprobada por la mayoría de los legisladores presentes. Si el resultado de la votación arroja un número inferior al quórum, el presidente de la Asamblea ordenará la votación nominal.

Según el artículo 191, los legisladores no podrán votar estando fuera de la sala de sesiones, pero sí podrán hacerlo al verificarse una votación –previa solicitud de un legislador–, aunque no haya estado presente en el momento en que dicha votación se efectuó por primera vez. El artículo 192 establece que los legisladores tienen tres posibilidades al realizarse las vo-

---

<sup>142</sup> La Asamblea Legislativa panameña posee el artefacto necesario para realizar las votaciones electrónicas pero no ha sido instalado.

taciones: votar afirmativamente, votar negativamente o abstenerse.

*Votaciones en la Asamblea Legislativa de 1990 a 1999.*

Durante la década de los noventa se realizaron en la Asamblea Legislativa de Panamá once votaciones nominales. Cinco de ellas fueron efectuadas durante la primera legislatura, de 1990 a 1994, y las otras seis se consumaron durante el segundo lustro, de 1994 a 1999.

En términos generales, los diferentes índices obtenidos por cada partido, el Partido Arnulfista y el Partido Revolucionario Democrático, hacen difícil declarar contundentemente que alguno fuera más disciplinado que el otro. Los guarismos conseguidos por cada partido reflejan en buena medida la evolución de la democracia panameña, particularmente de su sistema de partidos. Esa relación también puede ser vista a la inversa si argumentamos que la evolución del sistema de partidos panameño fue dejando su huella en la conducta de los partidos políticos dentro de la Asamblea Legislativa. Asimismo, dentro de esas circunstancias se puede ver la influencia que el sistema de gobierno ha ejercido sobre la disciplina de los dos partidos panameños estudiados. Veamos los detalles.

Durante la década de los noventa los dos partidos tuvieron índices de *disciplina relativa* muy altos: 0.919 para el Partido Arnulfista y 0.972 para el Partido Revolucionario Democrático. Como se puede ver, ambos partidos han sido muy disciplinados, habiendo una diferencia favorable para el Partido Revolucionario Democrático. Sin embargo, al hacer el cálculo de la *disciplina absoluta* ambos partidos sufren una caída drástica de sus índices: el Partido Arnulfista obtiene un 0.628 y el Partido Revolucionario Democrático un 0.682, siendo nuevamente el PRD quien marca tenuemente una mejor disciplina. El cuadro 6.38 contiene, entre otros, los índices por partido para el periodo 1990-1999.

Durante el periodo 1990-1994 la *disciplina relativa* del Partido Arnulfista fue de 0.821 y la del Partido Revolucionario Democrático de 0.833. Asimismo, la *disciplina absoluta* del Partido Arnulfista fue de 0.639 y la del

Partido Revolucionario Democrático de 0.492. Nuevamente los índices de *disciplina absoluta* son ostensiblemente más bajos que los de *disciplina relativa*, sobre todo en el caso del Partido Revolucionario Democrático, cuyo *índice de disciplina absoluta* fue alarmantemente bajo. Durante el siguiente periodo, 1994-1999, los índices de ambos partidos mejoraron. La *disciplina relativa* del Partido Arnulfista y del Partido Revolucionario Democrático fue de 0.958 y 1.000, respectivamente. La *disciplina absoluta* fue de 0.667 para el Partido Arnulfista y de 0.730 para el Partido Revolucionario Democrático. Salta a la vista el *índice de disciplina relativa* perfecto obtenido por el Partido Revolucionario Democrático. Los índices de *disciplina relativa* y de *disciplina absoluta* de los partidos durante cada legislatura son muy interesantes y permiten hacer algunas aserciones. Véase el cuadro 6.37.

CUADRO 6.37

ÍNDICES DE DISCIPLINA PARTIDISTA EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PANAMÁ

	PA			PRD		
	1990-1994	1994-1999	1990-1999	1990-1994	1994-1999	1990-1999
DISCIPLINA RELATIVA	0.821	0.958	0.919	0.833	1.000	0.972
DISCIPLINA ABSOLUTA	0.639	0.667	0.628	0.492	0.730	0.682

Fuente: Elaboración propia.

La convulsa situación política de la instauración democrática –hay que tener muy en cuenta que la transición a la democracia en Panamá se hizo mediante una traumática invasión militar del país por parte del ejército estadounidense- hizo mella en la disciplina de los partidos. Durante la primera mitad de la década ambos partidos estaban muy debilitados: el Partido Arnulfista venía de haberse enfrentado al régimen autoritario, con todas las consecuencias que eso acarrea, y el Partido Revolucionario Democrático había sido hundido en el peor desprestigio y desalojado del po-

der por el ejército más poderoso del mundo. En esas desfavorables condiciones asumieron la responsabilidad de instaurar un nuevo régimen. Obviamente, el sistema de partidos tenía rasgos de fluidez y estaba bastante fragmentado<sup>143</sup>. Por si fuera poco, la mayoría relativa en la Asamblea Legislativa durante el periodo 1990-1994 no la tenía ninguno de estos dos partidos, sino el Partido Demócrata Cristiana, lo que propiciaba un constante juego de alianzas temporales que no pocas veces atentó contra la disciplina de los partidos. Era una situación extraña, ya que ni el partido de gobierno ni el principal partido de oposición controlaban el órgano legislativo. El paulatino asentamiento del régimen democrático favoreció el fortalecimiento de los partidos y la superación de la fragmentación del sistema de partidos. Esta evolución se ve reflejada y explica en gran medida la mejora de los índices de ambas organizaciones políticas.

Con los índices para cada partido divididos por legislatura también se puede atisbar la influencia del sistema de gobierno panameño en la disciplina partidista, aunque las características irregulares del primer periodo impiden verla con mayor claridad. El Partido Revolucionario Democrático refleja de mejor manera esa influencia, ya que sus índices mejoran mucho, hasta la perfección, al pasar de la oposición a ser el partido gobernante. El Partido Arnulfista sufre el proceso contrario, pasa del gobierno a la oposición, pero sus índices no reflejan este cambio porque también mejoran debido a la creciente normalización del sistema de partidos. Sin embargo, se evidencia que en ambos periodos el partido gobernante siempre tiene mejor *índice de disciplina absoluta* que el partido opositor.

Aparentemente, la propensión del Partido Revolucionario Democrático a la disciplina, comprobada en el epígrafe uno de este capítulo, efectivamente le lleva a ser un “terreno más fértil” para la disciplina si las condiciones le favorecen. Ciertamente, aunque nos permite aproximarnos, la primera legislatura de la democracia panameña no es un contexto muy bueno para sacar conclusiones sobre la disciplina partidista en Panamá. Se hace absolutamente necesario tomar en cuenta más periodos para ver cla-

---

<sup>143</sup> Cfr. IV.3.

ramente la interacción en este país entre la variable dependiente y las variables independientes. En ese sentido, puedo concluir parcialmente y en términos muy generales que bajo cualquier circunstancia el Partido Revolucionario Democrático es más disciplinado que el Partido Arnulfista, aunque el sistema de partidos y el sistema de gobierno sí influyen en sus grados de disciplina.

Al igual que en el caso guatemalteco, en Panamá no se debe dejar pasar desapercibida la gran diferencia entre los índices de *disciplina relativa* y de *disciplina absoluta* de ambos partidos. El caso del Partido Revolucionario Democrático durante el periodo 1990-1994, en donde pasa de un *índice de disciplina relativa* de 0.833 a uno de *disciplina absoluta* de 0.492, es poco menos que espectacular. Sospecho que en la Asamblea Legislativa de Panamá la posibilidad de ausentarse justificada o injustificadamente es un recurso que utilizan los legisladores cuando no quieren contravenir la disciplina partidista, pero tampoco quieren por distintas razones votar de acuerdo a la línea emanada de la cúpula del partido. Por eso calcularé nuevamente dos índices de *ortodoxia partidista*: uno para la *indisciplina abierta*, calculado solamente en base a los casos de indisciplina, y otro para lo que he llamado *indisciplina velada*, calculado con los casos de indisciplina, las abstenciones y las ausencias justificadas e injustificadas. Como ya dije, al primer cálculo le llamaré *índice de ortodoxia partidista relativa* y al segundo *índice de ortodoxia partidista absoluta*.

Más bien son pocos los legisladores que incurrieron en casos de *indisciplina abierta* durante la década estudiada. En el Partido Arnulfista seis individuos cometieron actos de *indisciplina abierta* al menos una vez, siendo dos de ellos suplentes que solamente votaron nominalmente en una ocasión y lo hicieron en contra de su partido. En el Partido Revolucionario Democrático todos los actos de *indisciplina abierta* se circunscriben al periodo 1990-1994, tres son legisladores principales y uno es un suplente que sólo votó nominalmente en dos ocasiones y aprovechó una para votar en contra de la línea de su partido. Fuera de los excepcionales casos de los suplentes, el *índice de ortodoxia partidista* más bajo lo tiene el legislador del

Partido Arnulfista Edilberto Culiolis, quien solamente acató la línea de su partido un 33% de las veces. Los demás legisladores de ambos partidos que cometieron al menos una vez actos de indisciplina actuaron disciplinadamente en un 80% o más de las ocasiones. El cuadro 6.38 contiene estos porcentajes.

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

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

Como hemos visto, la mayor diferencia entre los índices de *ortodoxia partidista relativa* y *ortodoxia partidista absoluta* pertenecen a le-



gisladores que no votaron nunca en contra de su partido. Estos tres legisladores –Pariente, Alemán Boyd y Posse Martinz- son al menos tan indisciplinados como aquellos que incurrieron en actos de *indisciplina abierta*. También es destacable que ninguno de los legisladores que obtuvieron índices de *ortodoxia partidista relativa* perfectos votó efectivamente con su partido más del 50% de las veces.

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

De los ocho legisladores que fueron indisciplinados abiertamente, cuatro tienen una llamativa diferencia entre sus índices de *ortodoxia partidista relativa* y *ortodoxia partidista absoluta*. Podemos ver que realmente Melquíades Riega Wong, del Partido Arnulfista, nunca votó a favor de su partido, ya que las veces que no votó en contra se ausentó o se abstuvo. También es sangrante el caso del legislador del Partido Revolucionario Democrático Anel Ramírez, que tras obtener un decente *índice de ortodoxia partidista relativa* de 80%, queda al descubierto gracias a su exiguo 20% de *ortodoxia partidista absoluta*. Aunque menos, también son notables los casos de Alberto Cigarruista y de Enrique Garrido Arosemena, ambos del Partido Arnulfista, y del legislador del Partido Revolucionario Democrático Gerardo González Vernaza, con diferencias de índices mayores al 30% los dos primeros y 40% el tercero. Debemos incluir en este grupo al legislador del Partido Arnulfista Edilberto Culiolis, aunque eviden-

temente a éste no le preocupó mucho votar abiertamente en contra de su partido. Véase el cuadro 6.38.

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

CUADRO 6.38

ÍNDICES DE ORTODOXIA PARTIDISTA DE LOS LEGISLADORES  
INDISCIPLINADOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PANAMÁ (%).

DIPUTADOS	PARTIDO	PERIODO	ORTODOXIA PARTIDISTA RELATIVA*	ORTODOXIA PARTIDISTA ABSOLUTA**	DIFERENCIA
Alba Filós, Rogelio	PRD	1994-1999	100.0	16.7	83.3
Alemán Boyd, Alberto	PRD	1990-1999	100.0	27.3	72.7
Alvarado, Carlos	PRD	1994-1999	100.0	50.0	50.0
Arias, Alfredo	PA	1994-1999	100.0	50.0	50.0
Berguido, Mauro (1)	PRD	1990-1994	50.0	50.0	0.0
Bush Ríos, Miguel	PRD	1990-1999	91.0	72.7	18.3
Castillo, Elías	PRD	1990-1999	100.0	50.0	50.0
Cigarruista, Alberto (2)	PA	1994-1999	83.3	50.0	33.3
Córdoba, Sixto (1)	PA	1990-1994	0.0	0.0	--
Culiolis, Edilberto	PA	1990-1994	33.3	16.7	16.6
Garrido A., Enrique	PA	1994-1999	83.3	50.0	33.3
González V., Gerardo	PRD	1990-1994	81.8	36.4	45.4
González, Isidro (1)	PA	1994-1999	0.0	0.0	--
González, Jilmer	PA	1990-1994	100.0	50.0	50.0
Herrera Araúz, Balbina	PRD	1990-1994	90.9	81.8	9.1
Ortiz, Manuel	PA	1994-1999	100.0	50.0	50.0
Pariante, Bolívar	PA	1994-1999	100.0	16.7	83.3
Posse Martinz, Luis	PA	1994-1999	100.0	33.3	66.7
Ramírez, Anel	PRD	1990-1994	80.0	20.0	60.0
Riega Wong, Melquiades	PA	1990-1994	80.0	0.0	80.0
Santana, Carlos	PA	1994-1999	100.0	50.0	50.0
Serracín, José del Carmen	PA	1994-1999	100.0	50.0	50.0
Varela, José Luis	PA	1994-1999	100.0	50.0	50.0

Fuente: Elaboración propia.

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

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

(1) Legislador suplente.

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

La existencia de las ausencias justificadas como mecanismo institucional de amortiguamiento logra que las cúpulas partidistas toleren más los actos de indisciplina. Así lo demuestra el hecho de que ninguno de estos legisladores fue expulsado de su partido mientras ocupó su escaño. Ninguno de los legisladores del Partido Revolucionario Democrático abierta o veladamente indisciplinados fueron expulsados del partido mientras ocuparon su escaño ni se vieron obligados a cambiar de partido debido a un exceso de disciplina en el partido. Muy por el contrario, todos fueron reelectos en 1994 y 1999<sup>144</sup>. Más aún, Gerardo González Vernaza fue el Presidente del Partido Revolucionario Democrático entre los años 1994 y 1999, mientras que Balbina Herrera Araúz fue premiada por su partido facilitándole la posibilidad de ser la primera mujer de su país en ser electa presidenta del órgano legislativo. En el Partido Arnulfista, Enrique Garrido Arosemena, José Luis Varela y Alberto Cigarruista fueron reelectos en 1999<sup>145</sup>. Empero, difícilmente podemos achacar las reelecciones de 1999 a la tolerancia de los partidos, ya que el Código Electoral obligó ese año a realizar primarias para elegir a los aspirantes a legislador. Por su parte, Edilberto Culiolis y Melquíades Riega Wong, ambos legisladores del Partido Arnulfista, no lograron la postulación para ser reelectos en 1994, cuando el Partido Arnulfista aún tenía control sobre esa zona de incertidumbre. Evidentemente, la coalición dominante del Partido Arnulfista estaba dispuesta a tolerar bajos índices de indisciplina y castigaba, mediante la única arma que tenía, los exagerados índices de indisciplina.

Resumiendo, hemos visto que, según las votaciones nominales efectuadas en la Asamblea Legislativa de la República de Panamá durante la década de los noventa, los dos principales partidos políticos panameños fueron muy disciplinados. Entre ellos, lo fue un poco más el Partido Revolucionario Democrático o, al menos, se perfiló como un “terreno más fértil” para la disciplina si variables como el sistema de partidos y el sistema de

---

<sup>144</sup> Anel Ramírez murió siendo legislador durante el periodo 1990-1994.

<sup>145</sup> Alberto Cigarruista fue postulado por Mireya Moscoso, presidenta del Partido Arnulfista y presidenta de la República, para ocupar el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, para el que fue electo en enero del 2002.

gobierno lo propiciaban. Los legisladores de ambos partidos -más los del Partido Revolucionario Democrático que los del Partido Arnulfista- aprovecharon la posibilidad de ausentarse justificadamente y enviar a sus suplentes si la línea del partido afecta a los intereses de su electorado. Tanto la dirigencia del Partido Arnulfista como la del Partido Revolucionario Democrático toleraron esta práctica, ya que mediante ella obtuvieron de todas maneras sus votos cuando los necesitaron, además de haber aumentado las posibilidades de reelección de miembros de su partido con previa experiencia legislativa. Queda claro también que la dirigencia del Partido Arnulfista, que fue el partido que sufrió durante la década los casos de *indisciplina abierta* más clamorosos, echó mano cuando pudo de su control del acceso a las candidaturas para castigar a los legisladores que no votaron de acuerdo a la línea del partido y tampoco dieron opción a que lo hiciera su suplente.

### **3. Análisis de casos de indisciplina partidista destacados.**

Como hemos visto, al no llevarse el registro de todas las votaciones que se realizan en los parlamentos de los tres países aquí estudiados, es imposible señalar cada caso de indisciplina que se presente y encontrar, mediante ellos, patrones de conducta que permitan contrastarlos inequívocamente con las hipótesis planteadas. Hay indicios de que los casos no son muchos, aunque sí existen.

Hay casos que por su importancia salieron de las paredes de los hemiciclos y trascendieron a los medios de comunicación. Algunos de estos se mantuvieron abiertos buena parte de la década de los noventa; todos tuvieron visos de escándalos políticos y revelan interesantes patrones de conducta que ayudarán a comprobar las hipótesis. Me dispongo ahora, pues, a analizar estos casos mediante la revisión documental que facilitan los diarios vernáculos.

### 3.1. Casos de indisciplina partidista en Costa Rica.

#### *Elección del Contralor de la República*

Los nombramientos del contralor general de la República y del subcontralor general expiraron el ocho de mayo de 1995. La fecha encontró a los diputados del gobernante Partido Liberación Nacional y del opositor Partido Unidad Social Cristiana sin ponerse de acuerdo en la elección<sup>146</sup>. Los diputados del Partido Unidad Social Cristiana recurrieron a romper el quórum<sup>147</sup>, además de otras medidas reglamentarias, para evitar que se realizara la votación. De tal manera que expiró el nombramiento de los jefes de la contraloría y la entidad quedó acéfala.

Al aspirante del Partido Liberación Nacional, Rodolfo Silva Vargas, se le reconocía no sólo como el candidato de su partido, sino también como el elegido por el Presidente de la República José María Figueres Olsen<sup>148</sup>. Por su parte, el Partido Unidad Social Cristiana argumentaba haber encontrado un “cordón umbilical” que relacionaba estrechamente a Silva Vargas y al gobierno, lo cual iba contra la necesaria independencia de quien ocupara el cargo en cuestión<sup>149</sup>.

Ante la intransigencia del órgano ejecutivo y del Partido Unidad Social Cristiana, el Presidente de la Asamblea Legislativa y Secretario General del Partido Liberación Nacional, Walter Coto Molina, propició negociaciones entre los jefes de bancada de ambos partidos. Había consenso en reelegir a la Subcontralora y miembro del Partido Unidad Social Cristiana, Aracelly Pacheco, pero no sucedía igual con el puesto de contralor, en donde el Partido Unidad Social Cristiana también pretendía reelegir a su co-

---

<sup>146</sup> Vale la pena recordar que en la Asamblea Legislativa de Costa Rica durante el periodo 1994-1998 ningún partido gozó de mayoría absoluta. La composición era la siguiente: 28 diputados del Partido Liberación Nacional, 25 del Partido Unión Social Cristiana y 4 de otros partidos. El artículo 121 de la Constitución Política del país incluye entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa el nombramiento del contralor y el subcontralor y que éstos deben ser escogidos mediante mayoría absoluta, es decir, con 29 votos favorables.

<sup>147</sup> El artículo 32 del reglamento de la Asamblea Legislativa exige la presencia de dos tercios de los diputados para sesionar. Estamos hablando de 38 diputados de un total de 57.

<sup>148</sup> Véase diario *La Nación*, 9 de mayo de 1996.

<sup>149</sup> Rodolfo Silva Vargas ocupaba desde 1994 una plaza en la junta directiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

partidario Samuel Hidalgo.

La fracción parlamentaria del Partido Unidad Social Cristiana propuso crear una comisión formada por dos diputados de su partido, dos del Partido Liberación Nacional y uno de los partidos minoritarios, con el propósito de presentar una fórmula de consenso y designar al contralor general de la República. El Partido Liberación Nacional rechazó esta iniciativa expresando que la potestad de elegir no se podía delegar<sup>150</sup>.

El Partido Liberación Nacional propuso otra solución para superar el estancamiento en el que estaba el nombramiento del contralor, que ya cumplía trece días. La iniciativa consistía en que ellos presentarían un listado de nombres como aspirantes a los cargos de contralor y subcontralor. Los diputados del Partido Unidad Social Cristiana indicaron que aceptarían escoger de una terna que incluyera a Rodolfo Silva Salas, siempre y cuando la decisión final la tomaran ellos<sup>151</sup>. Ahí volvió a bloquearse la negociación.

Días después el Partido Unidad Social Cristiana presentó al Partido Liberación Nacional una lista de cinco candidatos al puesto de contralor que incluía a Samuel Hidalgo, pero no a Rodolfo Silva Salas. El Partido Liberación Nacional rechazó la propuesta aduciendo que la discusión no tendría sentido si su candidato no estaba incluido en la lista<sup>152</sup>. La bancada del Partido Liberación Nacional se había reunido el día anterior en la casa presidencial con el Presidente de la República, José María Figueres, y había reafirmado su apoyo a Silva Salas.

Ante la obcecación de ambos grupos parlamentarios y el caos administrativo que había en la contraloría, el Presidente de la Asamblea, Walter Coto Molina, insistía en impulsar negociaciones que dieran fin al problema. Una negociación entre los jefes de fracción y el órgano ejecutivo reverdecía las esperanzas de que el conflicto tendría una pronta solución. Sin

---

<sup>150</sup> Véase diario *La Nación*, 11 de mayo de 1996.

<sup>151</sup> Véase diario *La Nación*, 21 de mayo de 1996.

<sup>152</sup> Véase diario *La Nación*, 28 de mayo de 1996.

embargo, la bancada del Partido Liberación Nacional seguía asegurando que contaba con los 29 votos necesarios para elegir al contralor<sup>153</sup>.

La negociación entre las bancadas y el órgano ejecutivo pareció dar sus primeros frutos dos semanas después de iniciadas. La fracción legislativa del Partido Liberación Nacional, reunida en la casa presidencial con José María Figueres Olsen, retiró la candidatura de Rodolfo Silva y postuló en su lugar al diputado Francisco Pacheco. Walter Coto Molina valoró esta decisión como la apertura de las puertas para un acuerdo<sup>154</sup>. Sin embargo, la bancada del Partido Unidad Social Cristiana recibió la noticia cautelosamente, aunque aceptaron la importancia de que se hubiera retirado Silva para poder empezar a conversar<sup>155</sup>. La opinión pública juzgó la anulación de la candidatura de Silva Salas como una victoria del Partido Unidad Social Cristiana ante el órgano ejecutivo.

Las reservas del Partido Unidad Social Cristiana nacieron de la confusa y contradictoria información proporcionada por el Partido Liberación Nacional. Según dijeron, al principio se les comunicó que los candidatos que sustituirían a Silva serían Mario Carvajal, Luis Vargas Benavides y Luis Martínez. Luego fueron sorprendidos con la designación de Pacheco. Por si fuera poco, momentos antes el jefe de bancada del Partido Liberación Nacional, Roberto Obando, había asegurado que Carvajal y Pacheco serían los candidatos, lo cual contradujo Coto Molina al declarar que el candidato único sería Pacheco<sup>156</sup>.

Para lograr un acuerdo entre el Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana en la elección del contralor fue necesario ampliarla hasta configurar una agenda de proyectos consensuados entre ambos partidos. Además del caso consabido, había un acuerdo para elegir al magistrado de la sala IV, la ratificación del procurador y subprocurador y la tramitación de la reforma del reglamento legislativo. Asimismo se ne-

---

<sup>153</sup> Véase diario *La Nación*, 1 de junio de 1996.

<sup>154</sup> Véase diario *La Nación*, 13 de junio de 1996.

<sup>155</sup> *Ibíd.*

<sup>156</sup> *Ibíd.*

goció la aprobación de cinco convenios de la Organización Internacional del Trabajo, el veto parcial del proyecto de transformación del Sistema Nacional de Electricidad, el veto parcial del proyecto de ley de normalización de las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, el proyecto de ley de administración por intervención judicial, la reforma de la Ley de Contratación Administrativa, la reforma de la Ley de Concesión de Obra Pública y la creación de Procomer<sup>157</sup>.

La votación se realizó el 13 de junio de 1996, 36 días después de que venciera el plazo para nombrar a un nuevo contralor. Sorpresivamente ganó el Partido Unidad Social Cristiana la votación, eligiendo como Contralor con 29 votos a Luis Vargas Benavides, quien había sido viceministro de trabajo durante el gobierno del Partido Liberación Nacional en el periodo 1986-1990, y a Jorge Corrales Quezada como Subcontralor con 29 votos.

El inesperado resultado fue producto de un pacto que suscrito por los oficialistas Walter Coto Molina y Edelberto Castilblanco; Rodolfo Brenes, jefe de la fracción del Partido Unidad Social Cristiana; Rodrigo Gutiérrez, del Nuevo Partido Democrático, y Víctor Hugo Núñez, del Partido Agrario Nacional. Según dijeron en conferencia de prensa posterior a la sesión de la Asamblea Legislativa, ellos se habían comprometido, mediante conversaciones efectuadas en los últimos días, a apoyar la aspiración de Vargas Benavides para facilitar dicha elección y “nombrar a una persona que respondiera a un verdadero proceso de búsqueda de consenso y no a alguien impuesto por el poder ejecutivo”<sup>158</sup>. Posteriormente Coto Molina declaró que suscribió el pacto porque el Presidente José María Figueres había cambiado a última hora los nombre negociados con el Partido Unidad Social Cristiana para proponer la candidatura de Francisco Pacheco<sup>159</sup>.

Los reproches de la bancada del Partido Liberación Nacional se centraron en Coto Molina, ya que Castilblanco había anunciado previamente

---

<sup>157</sup> *Ibíd.*

<sup>158</sup> Véase diario *La Nación*, 14 de junio de 1996.

<sup>159</sup> Véase diario *La Nación*, 15 de junio de 1996.



que no apoyaría la candidatura de Pacheco. Horas después de la votación la bancada del Partido Liberación Nacional solicitó a Coto Molina que abandonara la presidencia de la Asamblea Legislativa. Asimismo, tras el testimonio del jefe de bancada del Partido Liberación Nacional, Roberto Obando, ante el Directorio Político del partido, esta entidad decidió remitir el caso al Tribunal de Ética y Honor acusándole formalmente de “haber actuado en forma contraria, pública y notoria a la voluntad de sus compañeros de fracción, a los intereses del PLN y del país”<sup>160</sup>.

Existían precedentes<sup>161</sup> que auguraban la máxima sanción<sup>162</sup> para Coto Molina. La amenaza de expulsión pareció haber calado en el acusado, ya que avaló junto a sus copartidarios una apelación<sup>163</sup> presentada contra la juramentación del Subcontralor, Jorge Corrales, a quien con su voto había ayudado a elegir. De esta manera, entorpeciendo la juramentación del Subcontralor, el Partido Liberación Nacional intentaba vengar la afrenta recibida de manos del Partido Unidad Social Cristiana. Pero el desquite no estaría completo sin la definitiva revocatoria de lo actuado el día trece de junio, al menos en la votación para subcontralor. El Partido Liberación Nacional dirigió esfuerzos en esa dirección<sup>164</sup>.

Walter Coto Molina, quien se sentía apoyado por la opinión públi-

---

<sup>160</sup> Véase diario *La Nación*, 18 de junio de 1996.

<sup>161</sup> En 1959, Álvaro Montero fue expulsado del Partido Liberación Nacional tras pactar con la oposición para reelegirse como presidente de la Asamblea Legislativa. Durante la administración Monge (1982-86), Guillermo Vargas Sanabria corrió la misma suerte. A Vargas se le responsabilizó del *mayo negro* que sufrió el Partido Liberación Nacional en 1985, cuando, con la ayuda del Partido Unidad Social Cristiana, ganó la elección del Directorio Legislativo al derrotar a la candidata del oficialismo, Matilde Marín

<sup>162</sup> Los estatutos del Partido Liberación Nacional contemplaban en ese momento cuatro tipos de sanciones: la amonestación escrita; la destitución de los cargos que se ostentan dentro del partido; la suspensión de la condición de miembro activo y la expulsión del partido. La suspensión es aplicable cuando en funciones de gobierno o de representación popular se traiciona la confianza del partido o se actúa en contra de su línea política; cuando se comprueba la complicidad política con los adversarios del partido; cuando se violan los acuerdos o resoluciones del partido; cuando se desobedecen las decisiones tomadas democráticamente y cuando se realizan denuncias temerarias y sin fundamento contra los miembros del partido. Asimismo, la expulsión es aplicable cuando se incurre en hechos, acciones u omisiones que alteran gravemente la ética del Partido Liberación Nacional y la moral pública. Cfr. II.1.2

<sup>163</sup> La apelación estaba basada en supuestas irregularidades que pudo cometer Corrales cuando fungió como presidente ejecutivo del Banco Central de Costa Rica, durante los últimos ocho meses del gobierno del Partido Unidad Social Cristiana encabezado por Rafael Calderón Fournier.

<sup>164</sup> Véase diario *La Nación*, 25 de junio de 1996.

ca<sup>165</sup>, decidió aprovechar su popularidad para presentarse como candidato presidencial en las primarias que realizaría el Partido Liberación Nacional en junio de 1997. La denuncia ya estaba en el Tribunal de Ética del Partido Liberación Nacional, aunque aún no había abierto un proceso contra el acusado. En todo caso, mientras no fuera sancionado, Coto Molina gozaba de todos los derechos que le permitían intentar ser el abanderado de su partido para las elecciones presidenciales de 1998<sup>166</sup>.

En enero de 1997 Coto Molina fue citado por el Tribunal de Ética del Partido Liberación Nacional para presentar los alegatos favorables a su causa. El acusado no dudó en denunciar públicamente que se le estaba enjuiciando por ser precandidato presidencial, que había grupos interesados en expulsarlo por la fuerza que en el partido había tomado su candidatura y que nunca en la historia del partido se había llevado a un tribunal disciplinario a un aspirante presidencial<sup>167</sup>. De la misma forma, el acusado y sus abogados presentaron un incidente de nulidad, ya que no sabía quiénes conformarían el jurado y, según dijo, no podía exponerse a que en el tribunal hubiera gente ligada a la presidencia.

Finalmente Walter Coto Molina fue sancionado por el Tribunal de Ética del Partido Liberación Nacional con separarse durante un mes de toda actividad política. Según el tribunal, la sanción fue provocada por romper la línea del partido durante la elección de contralor general de la República<sup>168</sup>. La sanción fue proclamada un mes y medio antes de que se realizaran las elecciones primarias del partido, por lo que la candidatura de Coto sería gravemente afectada.

Obviamente, Coto Molina no aceptó la decisión tomada por el tribunal y rechazó la sentencia “en lo jurídico, en lo político, en lo moral y en

---

<sup>165</sup> Según una encuesta realizada por la firma *B y S Consultores*, el 73.4% de la ciudadanía consideraba que el Presidente de la Asamblea Legislativa había actuado bien en la elección del contralor. Véase diario *La Nación*, 18 de junio de 1996.

<sup>166</sup> Véase diario *La Nación*, 10 de agosto de 1996.

<sup>167</sup> Véase diario *La Nación*, 21 de enero de 1997.

<sup>168</sup> Véase diario *La Nación*, 6 de abril de 1997.

lo ético”<sup>169</sup>. Por lo tanto, apelaría a las instancias internas del partido, a los tribunales de justicia nacionales y, de ser necesario, a los tribunales internacionales de derechos humanos. Coto insistió en que la sanción estaba motivada por la intención de dejarlo fuera del procesos electoral interno y que con ese propósito se habían aliado el precandidato José Miguel Corrales y el Presidente de la República.

El 9 de abril la sala IV de lo Constitucional decidió tramitar un recurso de amparo que Coto Molina presentó en contra de lo actuado por el tribunal disciplinario de su partido. Días después ese despacho judicial suspendió la sanción que el Tribunal de Ética del Partido Liberación Nacional le había impuesto a Walter Coto Molina<sup>170</sup>.

En una votación marcada por la baja participación, Coto Molina perdió la elección primaria del Partido Liberación Nacional. Fue superado por Miguel Ángel Corrales, quien obtuvo el 72.6% de los votos emitidos<sup>171</sup>. El perdedor aceptó rápida y formalmente la derrota, pero un año después renunciaría al partido argumentando que era una agrupación desgastada, que iba rumbo a la desaparición y que había abandonado sus principios éticos e ideológicos. Además, dijo que el Partido Liberación Nacional ya no se diferenciaba en nada del Partido Unidad Social Cristiana, que al asumir Figueres Olsen el liderazgo le convirtió al en caudillista y que desde que él (Coto) asumió una actitud crítica lo relegaron. La estructura dirigente del Partido Liberación Nacional no le dio mayor importancia a la renuncia de Walter Coto Molina<sup>172</sup>.

El caso de la elección del contralor, cuyo protagonista fue el diputado del Partido Liberación Nacional Walter Coto Molina, se ajusta a los preceptos teóricos que sustentan las hipótesis de esta investigación.

El diputado díscolo no sólo era miembro del partido gobernante, si-

---

<sup>169</sup> Véase diario *La Nación*, 8 de abril de 1997.

<sup>170</sup> Véase diario *La Nación*, 17 de abril de 1997.

<sup>171</sup> Véase diario *La Nación*, 2 de junio de 1997.

<sup>172</sup> Véase diario *La Nación*, 11 de septiembre de 1998.

no que era uno de sus más importantes dirigentes en las instancias internas y en el gobierno. Era por segunda vez no consecutiva Secretario General de su partido y Presidente de la Asamblea Legislativa. En principio, la oposición debería ser la víctima preferente de los casos de indisciplina, gracias a las presiones que consciente o inconscientemente le haga el órgano ejecutivo. En esta ocasión todo indica que las presiones por parte del Presidente de la República fueron conscientes, aunque produjeron el efecto contrario.

El clamoroso acto de indisciplina de Coto puede ser explicado acudiendo a tres circunstancias. La primera responde al más general de los preceptos teóricos que relacionan la disciplina y los sistemas de gobierno. Según el marco teórico de esta investigación, los miembros de los partidos en medio de sistemas presidenciales son más propensos a romper la disciplina porque su permanencia en el gobierno no depende del acatamiento de la línea partidista (Bowler et al., 1999; Linz, 1997; Lowenberg y Patterson, 1979; Ozbudun, 1970). Que Coto Molina, un alto dirigente del partido y del gobierno, haya incurrido en conductas indisciplinadas es prueba de ello.

La segunda circunstancia es de índole estructural toda vez que, según la clasificación hecha en el capítulo V, los poderes del órgano ejecutivo costarricense son *reactivos* y *casi marginales*, siendo su presidente el más débil de los tres países aquí estudiados<sup>173</sup>. Según mi marco teórico, dentro de la hipotética indisciplina de los partidos en sistemas presidenciales, los partidos opositores son mucho más propensos a incurrir en actos de esta naturaleza. Empero, si el órgano ejecutivo no es lo suficientemente fuerte para *chantajear* a los diputados opositores e impedir que los propios se descarríen, hay más posibilidades de que casos como el de Coto Molina aparezcan.

La otra razón es de orden coyuntural y está determinada por las circunstancias electorales. La composición de la Asamblea Legislativa del pe-

---

<sup>173</sup> Cfr. V.1.

riodo 1994-1998 no le daba mayoría absoluta a ningún partido allí representado. Aunque el Partido Liberación Nacional gozaba de una exigua mayoría relativa, se encontraba en una muy incómoda situación de vulnerabilidad en la que el Partido Unidad Social Cristiana podía sumar los cuatro votos de los partidos minoritarios y hacer mayoría. Como cualquiera de los dos bandos podía ganar, los diputados del Partido Liberación Nacional eran más propensos a romper la disciplina con tal de estar del lado de los ganadores. Era como si todos los partidos fuesen de oposición. Según este caso, parece ser que un órgano ejecutivo débil más un órgano legislativo sin mayoría absoluta puede ser una combinación letal para la disciplina del partido gobernante.

Otro aspecto es el relacionado con el modelo originario del partido. Tal como vimos en el capítulo II, la política económica aplicada por el Partido Liberación Nacional durante el cuatrienio 1994-1998 hizo impopular al gobierno y arrasó con buena parte de sus apoyos electorales tradicionales. Esa dilución de la línea política del partido hizo aún más débil al órgano ejecutivo y abrió fisuras suficientes para que afloraran casos de indisciplina como el relatado.

No es raro que un conflicto de estas características se trasladara a las elecciones primarias del partido. Hábilmente Walter Coto Molina llevó su enfrentamiento con la coalición dominante del Partido Liberación Nacional al terreno en donde ésta tenía menos control de la incertidumbre, en donde era más vulnerable debido al abandono de la tradicional línea política del partido. De ahí el discurso con tintes éticos que asumió el diputado rebelde. Una victoria de Coto Molina hubiera llevado a un casi seguro cambio de coalición dominante en el Partido Liberación Nacional, sobre todo si posteriormente ganaba las elecciones nacionales de 1998.

Por último, con la intrascendente salida de Coto Molina del Partido Liberación Nacional y el fracaso de su aventura partidista posterior a su militancia en este partido, queda patente la aserción de Taylor (1992) de que, independientemente de que los diputados costarricenses no puedan acceder a la reelección, éstos se ven inclinados a actuar disciplinadamente

gracias a la capacidad de los aparatos dirigentes de poner en la *lista negra* o *congelar* las carreras políticas de los diputados que osen actuar al margen de la línea partidista<sup>174</sup>.

### 3.2. Casos de indisciplina partidista en Panamá.

#### *Los saltamontes del Partido Arnulfista.*

El más importante caso de indisciplina partidista protagonizado por legisladores del Partido Arnulfista resulta sumamente interesante. Es así porque no sólo incluye la indisciplina de voto, sino que también se extendió a las elecciones primarias del partido. Este caso fue parte de la actividad política arnulfista durante toda la segunda mitad de la década de los noventa, lo cual permitirá ver en los actores algunos cambios de conducta coincidentes con la estancia del partido en la oposición o el gobierno.

Un mes después de que el Partido Arnulfista saliera del gobierno<sup>175</sup> el ya expresidente Guillermo Endara Galimany, en su calidad de Fiscal del Partido, recibió acusaciones dirigidas particularmente al Coordinador de la bancada del partido en la Asamblea Legislativa y Vicepresidente del partido, Alfredo Arias, y a los legisladores arnulfistas en general. Según Endara, estas acusaciones estaban fundadas en que Arias no estaba siguiendo las directrices del partido “de (hacer) una clara y perseverante oposición y, como jefe de bancada, haber dado instrucciones a los legisladores claramente contrarias a la línea política del partido”<sup>176</sup>.

El fiscal del partido aportó más argumentos diciendo que Arias había pedido a los legisladores electos por el Partido Arnulfista que elogia-

---

<sup>174</sup> Sin embargo, según Taylor, a pesar de que casi el 100% de los diputados declaró querer continuar en política, lo cual sólo pueden hacer accediendo a cargos en el órgano ejecutivo o reeligiéndose cuatro años después, solamente el 20% de los diputados que habían ocupado escaños desde 1948 hasta 1988 había continuado su carrera política de alguna manera. Queda claro que la probabilidad de tener una carrera política en Costa Rica no es muy grande.

<sup>175</sup> Es importante recordar que en las elecciones legislativas de 1994 el Partido Arnulfista obtuvo 15 legisladores, con los cuales encabezaba la oposición. El partido mayoritario en la Asamblea Legislativa era el Partido Revolucionario Democrático con 35 legisladores, a los cuales se sumaron los 5 legisladores del Partido Solidaridad y uno del Partido Liberal Republicano, formando la mayoría absoluta oficialista.

<sup>176</sup> Véase diario *La Prensa*, 27 de enero de 1995.

ran públicamente a los funcionarios del gobierno Partido Revolucionario Democrático; que les había impedido pedir la palabra para oponerse a determinadas medidas; que había llegado a acuerdos con la presidenta de la Asamblea (militante del PRD) sobre disposición del tiempo de incidencias, impidiendo a los legisladores plantear asuntos urgentes, y que Arias había participado en reuniones del Consejo de Gabinete sin señalar las posiciones de su partido<sup>177</sup>. Según Endara, los legisladores del Partido Arnulfista eran “los más tímidos, en comparación con el resto de legisladores de la oposición”<sup>178</sup>.

Por las razones expuestas, Endara, quien aceptó no tener pruebas que sustentaran sus acusaciones, solicitó a la presidenta del Partido Arnulfista, Mireya Moscoso, que convocara al Directorio Nacional, a la Junta Consultiva y a los legisladores del partido con el propósito de que se hablara y resolviera el tema.

Mientras que la presidenta del órgano legislativo, Balbina Herrera, tildaba a Endara de “inmaduro” y afirmaba que había segundas intenciones en las acusaciones de Endara<sup>179</sup>, la reunión entre la directiva del Partido Arnulfista y sus legisladores fue realizada una semana después de ser solicitada. En principio, el tema fue resuelto.

Cuatro meses después, la aprobación en la Asamblea Legislativa del Pacto Social del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL), apoyado por los legisladores oficialistas y arnulfistas, y las reformas del Código de Trabajo pusieron nuevamente en la palestra pública el tema de la disciplina de los legisladores del Partido Arnulfista.

Por ese apoyo y por el “sospechoso silencio cómplice”<sup>180</sup> mantenido durante los debates de las reformas del Código de Trabajo, Guillermo Endara acusó, en una carta hecha pública, a los legisladores del Partido Ar-

---

<sup>177</sup> *Ibíd.*

<sup>178</sup> *Ibíd.*

<sup>179</sup> Véase diario *La Prensa*, 30 de enero de 1995.

<sup>180</sup> Véase diario *La Prensa*, 8 de mayo de 1995.

nulfista de “ser una vergüenza para el partido”<sup>181</sup>. Endara dijo que las reformas laborales eran desconocidas para los dirigentes de su partido y que los legisladores arnulfistas aprobaron el Pacto Social del INTEL a cambio de que les regalaran un teléfono celular. Además, les recordó a los legisladores que, como los estatutos del Partido Arnulfista no contemplaban la revocatoria de mandato, si creían que estarían más cómodos en el Partido Revolucionario Democrático podían cambiarse de partido sin perder su escaño.

El jefe de la bancada del Partido Arnulfista, Alfredo Arias, respondió a Endara diciendo que éste tenía la mira puesta en la Convención de septiembre de 1996, en la cual, entre otros cargos, se elegiría al presidente del partido. Presumiblemente ambos aspiraban a esta posición, por lo que Endara estaba intentando descalificarle. Según Arias, Endara también debía rendir cuentas al partido por no haber gobernado de acuerdo a las políticas y procedimientos de Arnulfo Arias y, por lo tanto, haber provocado la derrota electoral de 1994.

La consecuencia inmediata de las segundas acusaciones de Endara fue que los dirigentes del Partido Arnulfista quitaran el cargo de jefe de bancada al legislador Arias. Asimismo, otra reunión entre los legisladores, Endara y el Directorio Nacional fue convocada para el 15 de mayo. En esa reunión los legisladores arnulfistas, quienes declararon sentirse muy ofendidos, acusaron a Endara de “mentiroso” y “de afectar gravemente a la agrupación política”<sup>182</sup>.

En la reunión celebrada, el Directorio Nacional del Partido Arnulfista decidió prohibir a todos sus militantes hablar en nombre del partido y ratificó como única portavoz autorizada a su presidenta<sup>183</sup>. Endara señaló que aunque “ellos (los legisladores arnulfistas) se creen los dueños el partido y no le hacen caso a nadie..., el problema surgido entre él y los legisla-

---

<sup>181</sup> *Ibíd.*

<sup>182</sup> Véase diario *La Prensa*, 16 de mayo de 1995.

<sup>183</sup> *Ibíd.*



dores está resuelto en beneficio de la unidad arnulfista...”<sup>184</sup>. No obstante, insistió en que “varios legisladores de su partido no están cumpliendo... y sus actuaciones están beneficiando al Partido Revolucionario Democrático”<sup>185</sup>. Por su parte, para los legisladores el problema no estaba resuelto, ya que el legislador Leopoldo Benedetti rechazó el cargo de jefe de bancada argumentando que Endara debía ser amonestado por el Directorio Nacional, lo cual no sucedió<sup>186</sup>.

Los problemas con la disciplina de los legisladores del Partido Arnulfista estaban lejos de solucionarse. El expresidente Endara y los legisladores del partido protagonizaron unas cuantas escaramuzas más que fueron trasladándose de la Asamblea Legislativa a la Convención del partido que se celebraría en septiembre de 1996.

A mediados de abril de 1996 once legisladores denunciaron la conducta autocrática de la presidenta del partido, Mireya Moscoso, en el momento de escoger las nóminas para la Convención que se realizaría en septiembre de 1996<sup>187</sup>. Los legisladores pidieron más participación para ellos en ese proceso y manifestaron que la Presidenta no se manejaba de acuerdo a los intereses del partido, sino sobre la base de intereses personalistas. Los once legisladores solicitaron que las nóminas llevadas a la Convención fueran producto del consenso, que se les permitiera participar en su diseño y formar parte de las mismas.

Se rumoreaba que los legisladores arnulfistas apoyaban la candidatura de Guido Martinelli, quien competiría con Mireya Moscoso por la presidencia del partido. Al considerarse este supuesto apoyo un sacrilegio entre los dirigentes arnulfistas, trece de los quince legisladores se apresuraron a confirmar públicamente su apoyo a la Presidenta del partido<sup>188</sup>.

---

<sup>184</sup> *Ibíd.*

<sup>185</sup> *Ibíd.*

<sup>186</sup> Véase diario *La Prensa*, 20 de mayo de 1995.

<sup>187</sup> Véase diario *La Prensa*, 15 de abril de 1996.

<sup>188</sup> *Ibíd.*

La mala relación entre los legisladores y el Directorio Nacional del Partido Arnulfista continuó hasta recrudecerse en la víspera de las elecciones primarias. Fue en medio de estas primeras elecciones internas cuando se supo con nombres y apellidos quienes eran los legisladores rebeldes e incluso se les bautizó con un nombre peyorativo. Los *saltamontes* eran: Leopoldo Benedetti, José Luis Varela, Enrique Garrido, Carlos Santana, Daniel Arias, Orestes Vásquez, Daniel Ortiz, Lucas Zarak, José Del Carmen Serracín, Olmedo Guillén, y Rodrigo Jované.

La mayoría de los legisladores del Partido Arnulfista estaban enfrentados a su Directorio Nacional, así que decidieron suspender al jefe de bancada designado por los dirigentes del partido. En su lugar eligieron a un *saltamontes* que no fue reconocido por la cúpula arnulfista. El aparato dirigente arnulfista arguyó que ese acto no fue “institucional”, aunque ciertamente el reglamento de la Asamblea Legislativa otorga autonomía a las bancadas para designar a su jefe al margen de los partidos<sup>189</sup>.

Las primarias del Partido Arnulfista, realizadas el 29 de marzo de 1998, fueron ganadas por Mireya Moscoso a Alberto Vallarino, no sin recurrir a triquiñuelas legales que impidieron la igualitaria participación de sus adversarios. Seis meses después Vallarino fue postulado a la presidencia de la república por el Partido Demócrata Cristiano después de haber renunciado al Partido Arnulfista. En esta nueva aventura electoral le acompañaron los once legisladores *saltamontes*. Obviamente, el Directorio Nacional reaccionó abriéndole un proceso disciplinario a Vallarino y a los legisladores<sup>190</sup>. Por otro lado, algunos legisladores, sabedores de que los estatutos del Partido Arnulfista no contemplaban la revocatoria de mandato, amenazaron con renunciar al partido.

Ocho legisladores *saltamontes* despidieron el año 1998 siendo expulsados del partido que les postuló. Los expulsados fueron: José Luis Varela, Enrique Garrido, Carlos Santana, Daniel Arias, Orestes Vásquez, Da-

---

<sup>189</sup> Véase diario *La Prensa*, 17 de febrero de 1998 y diario *La Prensa*, 27 de abril de 1998.

<sup>190</sup> Véase diario *La Prensa*, 29 de septiembre de 1998.

niel Ortiz, Lucas Zarak y José Del Carmen Serracín. Los cargos que justificaron la expulsión se basaban en el hecho de “no haber acatado el resultado de las elecciones primarias realizadas en marzo de 1998” y “por hacer campaña pública contra la presidenta del partido”<sup>191</sup>. Al tiempo que se expulsaba a estos legisladores, la expulsión de los legisladores Olmedo Guillén y Rodrigo Jované era analizada.

Los legisladores expulsados continuaron ocupando sus escaños en la Asamblea Legislativa, a pesar de ya no ser miembros del partido que les postuló. No se adhirieron a ningún otro partido, sino que se mantuvieron como bancada independiente. En las elecciones de mayo de 1999 los *saltamontes* fueron postulados por el Partido Demócrata Cristiano y tres de ellos, José Luis Varela, Enrique Garrido y Carlos Santana, lograron reelegirse.

Tras las elecciones de mayo de 1999, la composición de la nueva Asamblea Legislativa aumentó considerablemente el valor de los partidos minoritarios, incluyendo a los tres *saltamontes*, que mantuvieron negociaciones tanto con el Partido Revolucionario Democrático como con el Partido Arnulfista. El Partido Revolucionario Democrático contaba con 34 legisladores, por lo que sólo necesitaba dos legisladores para obtener mayoría en la Asamblea y hacerse con su presidencia. En principio, más difícil lo tenía la bancada del Partido Arnulfista, ya que con 18 legisladores le harían falta doce para lograr el mismo objetivo. Sin embargo, fue la misma Presidenta electa de la República quien maniobró y logró los votos que a su partido le hacían falta. Los *saltamontes* fueron parte de ese acuerdo, conocido como *El pacto de La Pintada*.

Los *saltamontes* pidieron la anulación del proceso de expulsión con tal de reingresar en el partido, aunque algunos altos dirigentes se opusieron a eso<sup>192</sup>. Mientras se aclaraba la situación en el Partido Arnulfista, los tres legisladores decían estar decidiéndose por una de tres opciones: regre-

---

<sup>191</sup> Véase diario *La Prensa*, 31 de diciembre de 1998.

<sup>192</sup> Véase diario *La Prensa*, 4 de diciembre de 1999.

sar al partido, participar activamente como miembros del Partido Demócrata Cristiano o inscribir un nuevo partido de doctrina panameñista. Las cavilaciones acabaron cuando finalmente la Presidenta de la República y Presidenta del Partido Arnulfista les dio la “bienvenida a casa”, a ellos y a todos los *saltamontes*<sup>193</sup>. Digno de mención es que el Presidente del Partido Demócrata Cristiano, partido que había postulado a los tres legisladores y en el que se contemplaba estatutariamente la revocatoria de mandato, declaró públicamente que estaba descartada la posibilidad de revocarles el mandato. De hecho, jamás se inició un proceso en esa dirección, a pesar de que los tres legisladores empezaron a actuar inmediatamente como miembros de la bancada del Partido Arnulfista sin haberse inscrito nuevamente en el partido<sup>194</sup>.

Aunque esté fuera del periodo de estudio de esta investigación, vale la pena decir que en enero de 2003 el Directorio ampliado del Partido Arnulfista y la Convención aprobaron incluir en los estatutos la revocatoria de mandato a sus legisladores<sup>195</sup>. Pocas dudas pueden haber de que esto es consecuencia de las dificultades tenidas con los *saltamontes*.

El de los legisladores *saltamontes* puede ser valorado como un caso paradigmático de indisciplina partidista provocado por el sistema de gobierno presidencial. No hay que esforzarse demasiado para notar que el inicio de la rebeldía de los legisladores arnulfistas coincidió con el paso de su partido a la oposición en 1994 y que acabó en el preciso instante en que ganaron la elección presidencial de 1999.

Puede haber la tentación de pensar que hubo presiones del órgano ejecutivo, ocupado por el Partido Revolucionario Democrático, para que los legisladores del Partido Arnulfista abandonaran la línea partidista, pero las evidencias indican que no fue así. Principalmente porque el Presidente de la República y su partido gozaban de una cohesionada bancada

---

<sup>193</sup> Véase diario *La Prensa*, 4 de septiembre de 2000.

<sup>194</sup> En enero de 2003 los *saltamontes* todavía estaban en espera de que la presidenta del partido les autorizara a reinscribirse. Véase diario *La Prensa*, 26 de enero de 2003.

<sup>195</sup> Véase diario *La Prensa*, 11 de enero de 2003.

oficialista en la que no hacían falta los votos de los diputados del Partido Arnulfista..

Fuera de la influencia del sistema de gobierno, hay otros aspectos dignos de mención. La inexistencia de la revocatoria de mandato en el Partido Arnulfista hizo más propenso al partido a una situación de esta naturaleza y propició que se extendiera durante todo el periodo en el que estuvieron en oposición. Como hemos podido ver, el que la situación con los *saltamontes* se haya solucionado al ganar el partido la elección presidencial de 1999 no impidió que aprendieran tan amarga lección e institucionalizaran posteriormente la revocatoria a los legisladores electos por su partido.

Por otro lado, el caso de los *saltamontes* refuerza el argumento teórico de que el control de las zonas de incertidumbre influye en la disciplina de los partidos. Como si de un virus se tratase, los problemas con la bancada del partido se trasladaron a otra zona débil de la organización. El Partido Arnulfista realizaba elecciones primarias por vez primera y esa fue la válvula de escape que encontraron los *saltamontes* para atacar al aparato dirigente que, con toda razón, les impedía acercarse al oficialismo. Es de suponer que de no haber tenido el partido que realizar primarias la situación no se hubiera descontrolado tanto como lo hizo.

Por último quedó claro que el reglamento de la Asamblea Legislativa no contribuye a que los partidos tengan más herramientas para atajar conductas díscolas de sus legisladores. El reglamento de la Asamblea da a los legisladores la potestad de elegir a sus representantes al margen del partido al que pertenecen y el Partido Arnulfista perdió toda capacidad de coordinar con su bancada desde que la mayoría de los legisladores eligieron a un rebelde como jefe sin que el partido pudiera hacer nada.

La valoración de este caso no está completa sin relacionarlo con el modelo originario y la clasificación del Partido Arnulfista. De los seis aquí estudiados este es el de más claro perfil personalista, haciéndose notar esa característica en la manera en que la coalición dominante afrontó la com-

petencia electoral interna por la candidatura presidencial. Este partido no tiene canales institucionalizados que permitan dirimir los conflictos. Tampoco tiene el suficiente refuerzo institucional para persuadir a sus legisladores de incurrir en actos de indisciplina, mucho menos si están en la oposición.

Ciertamente, el Partido Arnulfista en oposición, en medio de pequeñas circunscripciones plurinominales, listas no bloqueadas y presidentes con poderes *reactivos* y *casi parcialmente dominantes*, es el terreno más fértil para la indisciplina de sus legisladores.

*El Partido Revolucionario Democrático y la elección de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa. Un caso de indisciplina abortado.*

Después de ganar la elección presidencial y ser el partido mayoritario de la Asamblea Legislativa, el Partido Revolucionario Democrático logró una coalición parlamentaria que le garantizó mayoría absoluta<sup>196</sup>. La elección de Junta Directiva de la Asamblea Legislativa amenazó con romper la cohesión de esa coalición y la disciplina partidista del partido.

Seis legisladores del Partido Revolucionario Democrático aspiraban a presidir el hemiciclo durante el período 1995-1996: Miguel Bush, Roberto Abrego Torres, Manuel de la Hoz, Oydén Ortega, Alberto Alemán Boyd y Carlos Alvarado. Más complicada se perfilaba la elección del primer vicepresidente de la Asamblea Legislativa, ya que entre las filas oficialistas, además de los legisladores del Partido Revolucionario Democrático, Franz Wever y Lorenzo Acosta, también aspiraban a esa posición Juan Manuel Peralta y Alberto Castellero, del Partido Liberal Republicano y Partido Solidaridad, respectivamente.

Casi dos semanas antes del inicio del nuevo periodo legislativo los legisladores del Partido Revolucionario Democrático realizaron una vota-

---

<sup>196</sup> No está de más recordar nuevamente que los 35 legisladores obtenidos por el Partido Revolucionario Democrático en las elecciones legislativas de 1994 no les bastaban para tener la mayoría absoluta, haciéndoles falta solamente un legislador más. El Partido Solidaridad aportó sus cinco legisladores y el Partido Liberal Republicano un legislador en pos de lograr esa mayoría oficialista.

ción interna mediante la cual elegirían a sus candidatos a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa. Carlos Alvarado fue electo como candidato a presidente del órgano legislativo, Franz Wever como primer vicepresidente y la segunda vicepresidencia sería cedida a un miembro del Partido Solidaridad o el Partido Liberal Republicano<sup>197</sup>.

El Partido Solidaridad amenazó con retirar su apoyo al Partido Revolucionario Democrático en la Asamblea Legislativa y a no apoyar las aspiraciones de Alvarado si no le era otorgada la primera vicepresidencia de la Asamblea Legislativa<sup>198</sup>. Según argüían, no simpatizaban con la candidatura de Wever porque había protagonizado meses antes una deshonrosa disputa pública que dirimió dando unos disparos al aire. Las aspiraciones del Partido Solidaridad no se limitaban a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, sino que incluían ocupar la presidencia de algunas comisiones. Según los voceros del Partido Revolucionario Democrático, la negociación sobre las comisiones estaba bien encauzada, pero el tema de la vicepresidencia no, toda vez que existía un pacto entre los partidos oficialistas que solamente otorgaba rotativamente la segunda vicepresidencia a los miembros del Partido Liberal Republicano y el Partido Solidaridad. El presidente del Partido Solidaridad, Samuel Lewis Galindo, en una fuerte carta en la que manifestó su posición al respecto, dejó la decisión final en manos del Presidente de la República y Secretario General del Partido Revolucionario Democrático, Ernesto Pérez Balladares<sup>199</sup>.

La situación se complicó más cuando seis legisladores del Partido Revolucionario Democrático, que tampoco simpatizaban con el candidato de su partido a la primera vicepresidencia, iniciaron negociaciones con la oposición. Aunque argumentaban que les preocupaba la salida del Partido Solidaridad de la coalición, era evidente que no era eso lo que les movía a romper la disciplina del partido, ya que estaban dispuestos a romperla, sino que no simpatizaban con la candidatura de Wever. Estos seis legislado-

---

<sup>197</sup> Véase diario *La Prensa*, 18 de agosto de 1995.

<sup>198</sup> Véase diario *La Prensa*, 23 de agosto de 1995 y diario *La Prensa*, 24 de agosto de 1995.

<sup>199</sup> Véase diario *La Prensa*, 27 de agosto de 1995.

res, a quienes bautizaron como *los fuertes* eran: Alberto Alemán Boyd, Roberto Abrego, Galo Alvarez, Lorenzo Acosta, Abel Rodríguez y Oydén Ortega.

Ante estas negociaciones, la presidenta de la Asamblea Legislativa y militante del Partido Revolucionario Democrático, Balbina Herrera, reaccionó invitando a respetar la “línea política” que había trazado el partido en la elección interna. Por su parte, el legislador Miguel Bush fue más allá al manifestar que si esos legisladores insistían en no apoyar a su copartidario el Partido Revolucionario Democrático les revocaría el mandato “... porque los escaños son del partido”<sup>200</sup>.

Finalmente el Partido Solidaridad decidió apoyar la candidatura a la presidencia del legislador del Partido Revolucionario Democrático Carlos Alvarado. Asimismo, votarían por el legislador del Partido Solidaridad Laurentino Cortizo para ocupar la primera vicepresidencia y por Juan Peralta del Partido Liberal Republicano para la segunda vicepresidencia. No obstante, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Democrático declaró públicamente que mantenía la candidatura de Wever.

Se intentó resolver un día antes de la votación el nudo gordiano mediante una reunión en la que participarían todos los legisladores de la bancada oficialista. En la reunión se decidiría quienes ocuparían las candidaturas a la primera vicepresidencia y a la segunda vicepresidencia de la Asamblea Legislativa, considerándose a Carlos Alvarado como el único que tenía asegurada su postulación<sup>201</sup>. Presumiblemente la candidatura a la primera vicepresidencia le correspondería a Laurentino Cortizo, del Partido Solidaridad, y la segunda vicepresidencia a Juan Peralta, del Partido Liberal Republicano. Por su parte, la legisladora del Partido Revolucionario Democrático Balbina Herrera declaró públicamente que la candidatura de Franz Wever a la primera vicepresidencia se mantenía. Según Herrera, no hacían falta los cinco votos del Partido Solidaridad porque al haber tres

---

<sup>200</sup> Véase diario *La Prensa*, 28 de agosto de 1995; diario *La Prensa*, 29 de agosto de 1995 y diario *La Prensa*, 30 de agosto de 1995.

<sup>201</sup> Véase diario *La Prensa*, 31 de agosto de 1995.



candidaturas con mayoría simple podían ganar la elección<sup>202</sup>.

La votación para elegir la junta directiva de la Asamblea Legislativa, realizada el 1 de septiembre de 1995, arrojó el siguiente resultado: el candidato del Partido Revolucionario Democrático, Carlos Alvarado, obtuvo 39 votos que le bastaron para ganar la presidencia; el candidato del PRD a la primera vicepresidencia, Franz Wever, ganó con 33 votos y Juan Manuel Peralta, del Partido Liberal Republicano, obtuvo 34 votos con los que ganó la segunda vicepresidencia.

Todos los legisladores del Partido Revolucionario Democrático votaron por las candidaturas de su partido a la presidencia y a la primera vicepresidencia y por el candidato del Partido Liberal Republicano a la segunda vicepresidencia. El Partido Solidaridad votó por el candidato del Partido Revolucionario Democrático a la presidencia, votó por el propio a la primera vicepresidencia y se abstuvo de votar para la segunda vicepresidencia. El Partido Liberal Republicano apoyó a todos los candidatos por los que votó el Partido Revolucionario Democrático<sup>203</sup>.

A raíz de que sus aspiraciones en la Asamblea Legislativa no fueron atendidas por el Partido Revolucionario Democrático, el Partido Solidaridad anunció públicamente que rompía la alianza legislativa con el Partido Revolucionario Democrático, haciendo la salvedad de que se mantendría apoyando al Presidente de la República.

Estamos frente a un caso en el que importantes elementos que refuerzan la disciplina partidista funcionaron y finalmente abortaron un serio conato de indisciplina. Aunque minoritario, los seis legisladores del Partido Revolucionario Democrático –apodados *los fuertes*–, que exploraron la posibilidad de aliarse con la oposición, eran suficientes para ganar la junta directiva de la Asamblea Legislativa. La impotencia de los partidos de oposición al debatirse las reformas del Código de Trabajo era suficiente motivo para que estuvieran dispuestos a acceder prácticamente a cualquier

---

<sup>202</sup> *Ibíd.*

<sup>203</sup> Véase diario *La Prensa*, 2 de septiembre de 1995.

propuesta que les hicieran los seis inconformes del Partido Revolucionario Democrático. Por eso supongo que las intenciones eran reales y que sólo se detuvieron cuando salió a relucir la amenaza de revocarles el mandato.

Otro elemento omnipresente en toda la situación fue el hecho de que el Partido Revolucionario Democrático ocupara la presidencia de la república en un país cuyo presidente es *reactivo y casi parcialmente dominante*<sup>204</sup>. Ante la afrenta que para el Partido Solidaridad consistía no incluirles en la junta directiva de la Asamblea Legislativa, su indecisión de salir o mantenerse en la coalición con el Partido Revolucionario Democrático no puede ser explicada de otra manera que aludiendo a los beneficios que para los legisladores oficialistas significa ser miembro de la coalición gobernante. El órgano ejecutivo tiene muchas maneras de beneficiar a sus aliados, pero en el caso de los legisladores el principal incentivo son las *partidas circuitales*<sup>205</sup>. Obviamente, como elemento secundario al peligro de revocatoria, el mismo principio actuó con relación a los seis legisladores del Partido Revolucionario Democrático, con el agravante de que varios de los ministros de Estado eran también miembros del Comité Ejecutivo Nacional del partido, con lo que eso representaba para los legisladores de cara al acceso a futuras candidaturas.

---

<sup>204</sup> Cfr. V.3.

<sup>205</sup> Las *partidas circuitales* son dineros provenientes del presupuesto de inversiones de la Asamblea Legislativa asignados a los legisladores para su uso discrecional en sus circunscripciones. Según Guevara Mann (2001), la existencia de estos fondos está inspirada en la tradición clientelista panameña y son una de las maneras que han encontrado los legisladores panameños para superar sus bajos índices de reelección. Normalmente, los legisladores oficialistas reciben bastante más dinero que sus colegas de la oposición. Incluso, ha habido legisladores de oposición que no han recibido ningún dinero.

# CONCLUSIONES

## VII.

---

Los objetivos generales de esta investigación eran examinar y comparar el grado de disciplina de los partidos políticos centroamericanos y los factores institucionales que lo determinan. Para cumplir con tal propósito escogí tres países de la región –Costa Rica, Guatemala y Panamá– con disímiles grados de desarrollo económico y, lo más importante, desiguales grados de adelanto democrático. Cronológicamente he ubicado la investigación en la década de los noventa, para la cual consideré había suficiente información y, al mismo tiempo, me permitía hacer un trabajo de indudable actualidad. Asimismo, escogí dos partidos políticos por cada país, seleccionando aquellos que habían protagonizado la política partidista de sus naciones durante la década elegida.

Al tratarse de una investigación esencialmente sobre partidos políticos, me pareció razonable profundizar lo más posible en esta variable independiente. De tal manera que recurrí a tres aspectos que me permitieran conocerlos detalladamente. Estos aspectos fueron: el grado de institucionalización, su control de las zonas de incertidumbre y su clasificación.

Una vez planteados los objetivos, elaborado el marco teórico y trazadas las hipótesis fui consciente de que el trabajo para pormenorizar las características de cada uno de los factores institucionales (variables independientes) que inciden en la disciplina partidista (variable dependiente) sería desigual. Particularmente me refiero a la variable independiente *par-*

*tidos políticos*, ya que no había referencias clasificatorias confiables y propias del contexto latinoamericano. Por eso, todas las conclusiones respecto a la clasificación de los partidos y a la manera en que inciden en la disciplina partidista son totalmente novedosas. Otro tanto sucede con el grado de institucionalización de los partidos y su control de las zonas de incertidumbre, ya que aunque hay trabajos que abordan estos aspectos, no hay estudios sobre su relación con la disciplina partidista.

Más previsibles son las conclusiones de la incidencia sobre la disciplina partidista de los sistemas electorales, los sistemas de partidos y los sistemas de gobierno, toda vez que las clasificaciones utilizadas son más universales y, por lo tanto, la manera en que afectan a la conducta de los miembros de los partidos es teóricamente mucho mejor conocida. En ese sentido, sólo fue necesario analizar las variables y aplicar las clasificaciones a los casos estudiados.

Los hallazgos sobre disciplina partidista los logré de tres maneras distintas. La primera fue mediante el análisis de encuestas a los diputados y legisladores de los seis partidos. Así obtuve la propensión de estos partidos a la disciplina. La segunda forma fue utilizando las votaciones en los Congresos y la Asamblea Legislativa de los tres países. Con eso obtuve una aproximación más fáctica y útilmente medible de la disciplina. Finalmente, realicé el análisis periodístico de algunos casos sobresalientes de indisciplina que permitieron analizar también en términos reales la disciplina partidista de los seis partidos centroamericanos.

Con satisfacción puedo decir que, a pesar de la desigual información obtenida para cada país –no es casualidad que la dificultad para levantar información en cada uno fuera directamente proporcional a su arraigo democrático–, los objetivos de esta investigación han sido cumplidos. Las siguientes conclusiones dan fe de que así ha sido:

1. ***Los seis partidos centroamericanos estudiados están fuertemente institucionalizados.*** Obviamente, esta aserción requiere ciertos matices que realizo a continuación.

Los seis partidos comparten el mismo estilo en sus procesos organizativos. La tarea organizativa se realizó en todos los casos por *penetración territorial*, es decir, controlándolo desde la capital del país hacia la periferia.

Solamente uno de los seis partidos tuvo la *presencia legitimadora de una organización externa nacional*. Me refiero al Partido Revolucionario Democrático, que fue concebido desde los cuarteles de la Guardia Nacional que encabezaba el régimen autoritario que gobernó Panamá desde 1968 hasta 1989. Tal cual es señalado por los lineamientos de Panebianco (1990), este factor debilitó la institucionalización del Partido Revolucionario Democrático hasta inicios de la década de los noventa, cuando se instauró el régimen democrático en el país y dieron fehacientes pruebas de haberse desembarazado de esa tutela.

Tres de los partidos estudiados disfrutaron del *patrocinio de alguna organización externa internacional*. Dos de ellos, el Partido Liberación Nacional y el Partido Revolucionario Democrático, pertenecieron y pertenecen a la Internacional Socialista, mientras que el proceso de organización del Partido Unidad Social Cristiana fue favorecido por la asesoría de la Internacional Demócrata Cristiana, a la cual sigue perteneciendo. Este factor influye positivamente en el grado de institucionalización de los partidos, aunque en el Partido Revolucionario Democrático ese efecto fue mermado por la presencia de la Guardia Nacional.

Dos de los seis partidos estudiados tienen inequívoco *carácter carismático en su formación*. Descarté a Omar Torrijos Herrera en el Partido Revolucionario Democrático, a José Figueres Ferrer en el Partido Liberación Nacional, a Miguel Ángel Calderón Fournier en el Partido Unidad Social Cristiana y a Álvaro Arzú Irigoyen en el Partido de Avanzada Nacional como líderes carismáticos de sus partidos. Torrijos murió dos años después de la creación del Partido Revolucionario Democrático, así que fue imposible que este partido fuera el vehículo de *sus* aspiraciones; el diseño institucional costarricense impidió a Figueres y a Calderón eternizarse como líderes de los partidos a los que pertenecen, ya que los presidentes del

país no pueden reelegirse en periodos inmediatos, lo cual abrió la oportunidad para que aparecieran otros liderazgos; lo mismo sucedió con Arzú, que acabó su periodo presidencial y tuvo que ceder el liderazgo del partido al nuevo candidato.

En cambio, los dos verdaderos líderes carismáticos lograron serlo porque nunca llegaron a la presidencia de sus países o no pudieron mantenerse en ella, no viéndose obligados a dejar el liderazgo a otros candidatos. Arnulfo Arias Madrid fue el líder indiscutible de los diferentes partidos *panameñistas* ya que ganó las elecciones presidenciales cuatro veces, sufriendo golpes de estado en tres ocasiones y siendo víctima de un fraude en 1984. Por eso, cada vez que el partido compitió electoralmente le fue posible postularse, convirtiendo a sus partidos en los vehículos de sus aspiraciones políticas. La coalición dominante de la nueva reencarnación del panameñismo entendió la naturaleza de su partido y puso a la cabeza a la viuda de Arias Madrid, aguantando como bien han podido todos los embates institucionales que atentaron durante la década de los noventa contra su estabilidad.

Por su parte, Efraín Ríos Montt manejó hábilmente su imposibilidad constitucional de postularse como presidente de Guatemala, manteniendo su liderazgo y la perenne intención del Frente Republicano Guatemalteco de postularlo cada cuatro años, a pesar de que otro miembro de su partido llegó incluso a ocupar la silla presidencial guatemalteca. Sus coaliciones dominantes se mantenían firmes, con él a la cabeza, por no haber perdido nunca una elección como candidato o por no haber sido responsabilizado de la derrota por la mala actuación del gobierno que presidió el partido.

Como hemos visto, la combinación de los cuatro factores para cada uno de los seis partidos nos dice que todos son de *institucionalización fuerte*, incluso el Partido Revolucionario Democrático. Dos de ellos carecen de institucionalización debido a sus rasgos carismáticos, pero se han consolidado como partidos fuertes.

**2. Ninguno de los partidos estudiados tiene control del financiamiento y todos tuvieron hasta finales de la década el control del acceso a las candidaturas.** Solamente dos partidos perdieron a finales de la década el control total de estas zonas de incertidumbre directamente relacionadas con la disciplina partidista: el Partido Liberación Nacional y el Partido Revolucionario Democrático. No es casualidad que sean precisamente estos dos partidos los que hayan corrido este riesgo. De los seis estudiados, el Partido Liberación Nacional y el Partido Revolucionario Democrático son las organizaciones políticas que más tiempo han ocupado el gobierno de sus respectivos países y son los únicos que tienen en su modelo originario a la Internacional Socialista como organización internacional externa. El desgaste sufrido y el encontrarse en un nuevo panorama electoral más competitivo, no han dejado a las coaliciones dominantes más salida que recurrir a las primarias como medio para dar un nuevo cariz “democrático” a sus partidos, de manera que les ayude a no perder, a ganar o a recuperar sus apoyos electorales. Las premisas ideológicas de estos partidos les han hecho ver esta opción como saludable, además de sentirse lo suficientemente fuertes como para neutralizar sus efectos nocivos para la estabilidad de la coalición dominante.

Visto el argumento planteado en el párrafo anterior, poco queda que decir sobre los otros cuatro partidos y el control de las zonas de incertidumbre. Las exigencias electorales no han sido suficientes para que las coaliciones dominantes de partidos personalistas como el Partido Arnulfista y el Frente Republicano Guatemalteco arriesguen su estabilidad. Las coaliciones dominantes de este tipo de partidos son patentemente más vulnerables. Por su parte, el Partido de Avanzada Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana tampoco tienen el sustrato ideológico ni el desgaste necesario para verse obligados a recurrir a renunciar al control del acceso a las candidaturas.

**3. La dinámica electoral, propia de la inflexión democrática, ha hecho predominar los proyectos de índole táctica y las organizaciones de notables y de electores.** Es así toda vez que cinco

de los seis partidos estudiados tienen proyectos tácticos. Solamente el Frente Republicano Guatemalteco ha mostrado tener una conducta decididamente pragmática, lo cual ubica su proyecto en esta categoría. La coincidencia de proyectos responde a la casi total adecuación de sus objetivos partidistas a las demandas de la competencia electoral en sus países, ya que en dos de ellos, Guatemala y Panamá, se empezó a realizar elecciones hace relativamente poco tiempo –bastante competitivas sobre todo en el caso panameño- y en Costa Rica las elecciones se hicieron más competitivas a partir de 1990.

El aspecto organizativo de estos partidos difiere según sus respectivos modelos originarios, siendo el factor relevante la *presencia de una organización externa internacional*. Los dos partidos en los que la Internacional Socialista estuvo presente, el Partido Liberación Nacional y el Partido Revolucionario Democrático, han evolucionado hasta dar primacía organizativa al electorado, es decir, toda su organización está al servicio de la consecución de éxitos electorales (Ramos Jiménez, 1995). De ahí que primordialmente entendamos la realización de primarias en estos dos partidos como un acto de reactivación electoral.

Los otros cuatro partidos –Partido Unidad Social Cristiana, Partido de Avanzada Nacional, Frente Republicano Guatemalteco y Partido Arnulfista- son partidos de notables. El elemento clave para ubicar su organización en ese tipo es el hecho de que no realizaron durante la década de los noventa primarias voluntariamente –hay que recordar que el Partido Arnulfista las realizó en 1998 a regañadientes por exigencia del Código Electoral y que en el Partido Unidad Social Cristiana pusieron tantas trabas que fueron un fracaso- para elegir a sus candidatos ni parecen estar interesados en hacerlo.

Los cuatro partidos de notables fueron fundados o refundados en la década de los noventa, lo cual es tan rotundo que difícilmente puedo considerarlo una casualidad. Teniendo como marco la guerra fría, los Estados contrainsurgentes de las décadas de los setenta y los ochenta demandaron la primacía de partidos doctrinalmente izquierdizantes, condenando a los



partidos y sectores sociales más conservadores a asumir roles secundarios. Al desaparecer el fantasma del comunismo se abrieron nuevos espacios para los sectores antes relegados, los cuales fundan partidos menos progresistas.

Ya sabemos que, a diferencia del Partido Liberación Nacional y el Partido Revolucionario Democrático, estos cuatro partidos son retoños de la democracia o no han pasado largos periodos ocupando el gobierno de sus países. Por lo tanto, no han necesitado remozar sus credenciales democráticas realizando primarias a expensas de la cohesión y estabilidad de sus coaliciones dominantes. Esta última aseveración no vale para el Frente Republicano Guatemalteco, cuyo líder absoluto tiene innegables antecedentes autoritarios y al cual, por lo tanto, las primarias no le vendrían mal para dar fe de su talante democrático, pero su modelo originario determinado por el cariz personalista de su liderazgo impide que esa sea una opción para el partido.

Es interesante ver, al menos entre los seis partidos centroamericanos aquí estudiados, cómo las organizaciones de los partidos políticos mutan según la inflexión histórica en la que se encuentren. Durante la inflexión nacional popular primaron las organizaciones de masas, independientemente de que el partido tuviera rasgos carismáticos. Así lo demuestra que el Partido Liberación Nacional, el Partido Arnulfista y el Partido Revolucionario Democrático, los únicos que vivieron aquella inflexión, hayan coincidido en ese aspecto. Todo indica que esta inflexión daba pocas opciones de organización a los partidos si querían mantenerse vigentes o, desde otro punto de vista, permitía disfrazar ciertos rasgos de sus modelos originarios. En cambio, la inflexión democrática parece haber desnudado los impulsos oligárquicos contenidos en los modelos originarios o, nuevamente desde otro punto de vista, da más opciones organizativas a los partidos políticos.

Recordando los argumentos de la conclusión dos, es evidente que, en el contexto de la década de los noventa, el modelo originario de estos seis partidos ha determinado su control de las zonas de incertidumbre y la

adecuación de sus proyectos y características organizativas. Gozando los seis partidos aquí estudiados de una *institucionalización fuerte*, es en la forma en que han accedido a esa institucionalización en donde descansan las diferencias entre ellos y en donde, presumiblemente, descansarán sus diferentes niveles de disciplina.

Podría decir, pues, que los *partidos de electores tácticos* son aquellos de *institucionalización fuerte*, en cuyo modelo originario se encuentra la presencia de la Internacional Socialista como organización externa internacional y con nulo control de las zonas de incertidumbre. Algunos pueden haber tenido la presencia de una organización externa nacional. Me refiero al Partido Liberación Nacional y al Partido Revolucionario Democrático.

Por otra parte, los *partidos de notables tácticos* son aquellos de *institucionalización fuerte o inexistente* (debido a la presencia de liderazgo carismático), con un control medio de las zonas de incertidumbre, ya que no controlan la financiación de las campañas electorales pero sí el acceso a las candidaturas. Algunos pueden tener la presencia de una organización externa internacional que no es la Internacional Socialista. Otros, si no ganan elecciones, pueden desviarse hacia proyectos más pragmáticos. Me refiero al Partido Unidad Social Cristiana, al Partido de Avanzada Nacional y al Partido Arnulfista, que son *partidos de notables tácticos*, y al Frente Republicano Guatemalteco que es un *partido de notables pragmático*.

Basado en estas dos grandes líneas maestras concluiré sobre los tipos de partido y su influencia en la disciplina partidista.

**4. La institucionalización sí influye en la disciplina partidista.** Ya sabemos que los seis partidos centroamericanos incluidos en este estudio están fuertemente institucionalizados, así que la influencia a la que me refiero depende realmente a la manera en que los partidos han accedido a esa *institucionalización fuerte*. En esta conclusión trato de comprobar las hipótesis 1, 2 y 3, además de aportar una nueva relación entre la clasificación aquí utilizada y la disciplina partidista.

Ramos Jiménez (1995) ubica *grosso modo* a los partidos políticos latinoamericanos en el tipo *catch all* de Kirchheimer (1965), por lo que consecuentemente tenderían a la indisciplina. Los hallazgos de esta investigación permiten aseverar que en el caso de los partidos centroamericanos estudiados no es así, ya que todos han mostrado tener efectivamente altos índices de disciplina, algunos inclusive se han mostrado por momentos como partidos muy disciplinados. En cambio, su propensión a la disciplina suele ser poca. Las mayores diferencias entre ellos se ven en términos de esa propensión.

Dentro de sus países, los dos *partidos de electores tácticos*, el Partido Liberación Nacional y el Partido Revolucionario Democrático, son los más propensos a la disciplina partidista. En general, los partidos de notables, ya sean tácticos o pragmáticos, son menos propensos a la disciplina, sobre todo si tienen la presencia de liderazgo carismático en su modelo originario.

La influencia de la Internacional Socialista sobre estos dos *partidos de electores tácticos*, el Partido Liberación Nacional y el Partido Revolucionario Democrático, les acerca doctrinalmente a la noción del legislador como representante del partido en sus respectivas Asambleas Legislativas. Es lógico pensar que, a pesar de todo, esta idea prevalece en estos partidos, lo cual ayudaría a explicar que sus coaliciones dominantes se atrevan a perder el control total de sus zonas de incertidumbre y su relación positiva con la disciplina partidista en términos de propensión y de efectividad. Guardando las distancias y sin olvidar todo el bagaje teórico antes visto, es evidente que esta particularidad reivindica las tempranas aserciones de Duverger (1957) sobre la relación entre los partidos de masas socialistas (europeos) y la disciplina partidista.

En Costa Rica, en cuanto a la propensión a la disciplina, si bien es cierto que los diputados de ambos partidos mayoritariamente no se mostraron muy adeptos de tener que seguir siempre la disciplina partidista, los del Partido Liberación Nacional fueron más proclives a ver la expulsión como una consecuencia normal de los actos de indisciplina, a ver el escaño

que ocupan como propiedad del partido mediante el cual fueron electos y a preferir que los dirigentes tuvieran más poder sobre ellos. Por su parte, la tendencia en el Partido Unidad Social Cristiana, un *partido de notables táctico*, fue la de rechazar la expulsión si había actos de indisciplina, no abandonar el escaño si se cambiaba de partido y no querer que las cúpulas tengan más poder sobre ellos.

Sin embargo, a pesar de su mayor propensión a la disciplina, el Partido Liberación Nacional no ha sido inmune a los efectos que sobre la disciplina partidista pueden tener las otras variables aquí estudiadas. Así lo demuestra el análisis del caso visto en el último capítulo, en donde un diputado con aspiraciones presidenciales actuó como una facción en contra de un Presidente de la República débil, aprovechando el nulo control que de las zonas de incertidumbre tenía la coalición dominante de su partido. Las influencias de las otras variables se verán detalladamente más adelante. Por su parte, el Partido Unidad Social Cristiana no sufrió casos escandalosos de indisciplina partidista.

En Panamá el Partido Revolucionario Democrático, el otro *partido de electores táctico*, no sólo es el más disciplinado de su país sino que, en términos de propensión a la disciplina, estuvo relacionado estadísticamente con las opiniones favorables a la disciplina partidista directa o indirectamente. Por su parte, el Partido Arnulfista, un *partido de notables táctico* con presencia de liderazgo carismático en su modelo originario, estuvo relacionado estadísticamente con las respuestas que revelan indisciplina partidista directa o indirectamente.

Sin embargo, esa propensión sólo es suficiente para ver al Partido Revolucionario Democrático como un terreno más fértil para la disciplina partidista y al Partido Arnulfista como un terreno menos fértil. Ambos partidos demostraron que pueden alcanzar importantes grados de disciplina si otras variables contribuyen a ello. Así lo reflejó el análisis de las votaciones nominales en la Asamblea Legislativa y la exploración periodística de casos sonados de indisciplina. Cómo esas variables influyen en la disciplina partidista del Partido Revolucionario Democrático y el Partido Arnulfis-

ta será visto más adelante. Por lo pronto me limitaré a decir que en Panamá el tipo de partido define la propensión a la disciplina partidista.

En Guatemala la relación entre tipo de partido y la propensión a la disciplina partidista es menos clara que en Costa Rica y mucho menos que en Panamá. Es así porque en este país no hay un *partido de electores táctico* que defina las tendencias. Los dos partidos estudiados en este país son de notables, uno táctico y el otro pragmático. Dependiendo de la manera en que se abordara el tema de la disciplina partidista, por momentos el Partido de Avanzada Nacional pareció ser más propenso a esta que el Frente Republicano Guatemalteco y viceversa.

No obstante, el análisis de las votaciones nominales realizadas en Guatemala durante la década de los noventa revela a un Partido de Avanzada Nacional más disciplinado que el Frente Republicano Guatemalteco, aunque por las fechas a las que pertenecen los datos se puede sospechar que en el caso guatemalteco la variable sistema de gobierno ha influido de forma importante. La influencia de esa variable se verá más adelante.

Habiendo visto en los tres países la influencia del tipo de partido sobre la disciplina partidista, creo importante resaltar el caso panameño, en cuanto es el único país en el que esa variable explica la propensión a la disciplina, independientemente de que en otros países, como por ejemplo Costa Rica, haya partidos igualmente clasificados. Lo que entiendo como la *familiarización* de los seis partidos estudiados da algunas luces sobre las causas de esta particularidad panameña.

De acuerdo a sus modelos originarios y a la clasificación obtenida, los partidos más alejados entre sí son los de Panamá. De los seis segmentos que tiene la familiarización aludida, el Partido Revolucionario Democrático ocupa desde el extremo derecho el segundo, mientras que el Partido Arnulfista ocupa el quinto, lo que evidencia que doctrinalmente están muy alejados. Como he dicho, entre los partidos del mismo país son los más distantes. Este hallazgo se ajusta perfectamente a las tendencias señaladas por Ozbudun (1970) y Sartori (2000), cuando explican que mientras

más polarización haya en el sistema de partidos, habrá más cohesión interna y que mientras más competitivo sea el sistema de partidos, más inhibiciones habrá para la indisciplina. En Panamá se juntan ambos factores y el resultado favorece a la materia prima que tiene el Partido Revolucionario Democrático, empujando al Partido Arnulfista a mantener altos índices de disciplina, aunque sean menores que los del Partido Revolucionario Democrático. Esto me lleva a la influencia del sistema de partidos en la disciplina partidista, tema de la siguiente conclusión.

**5. *Los sistemas de partidos institucionalizados influyen positivamente en la disciplina partidista.*** Con esta aseveración y los párrafos siguientes trataré de comprobar la hipótesis 4.

El sistema de partidos costarricense tiene una *institucionalización fuerte*, todos los índices obtenidos para cada criterio –número efectivo de partidos, estabilidad de las reglas de competición, desarrollo de raíces estables en la sociedad y legitimidad de las elecciones y los partidos- así lo demuestran. Se trata de un sistema bipartidista en toda regla y muy estable, cuya única pequeña fuente de inquietud puede provenir del crecimiento de la diferencia de votos presidenciales y legislativos obtenida por el Partido Liberación Nacional en los últimos años, lo cual indica un deterioro de sus raíces en la sociedad costarricense.

Un poco al margen de las hipótesis de investigación, pero en total consonancia con las técnicas de recolección de datos utilizadas, vemos la ausencia de votaciones nominales en la Asamblea Legislativa de Costa Rica como un efecto de la buena institucionalización del sistema de partidos costarricense. Un sistema de partidos más estable y en donde hay menor distancia entre los partidos propicia la negociación y evita situaciones excepcionales como las votaciones nominales. Ese hallazgo lo confirmaré cuando me refiera a Guatemala y Panamá.

El sistema de partidos guatemalteco tiene una *institucionalización débil*. A simple vista, el número efectivo de partidos podría engañarnos pero la alta volatilidad, la juventud de los partidos y la escasísima legitimidad

de las elecciones y los partidos delatan la gran debilidad de todo el sistema. En ese sentido, debo hacer alusión a la relación estadística encontrada entre las opiniones de los diputados guatemaltecos sobre la exigencia de disciplina y sus opiniones sobre la indispensabilidad de los partidos políticos. En Guatemala los diputados que no están de acuerdo con la disciplina partidista tampoco piensan que los partidos sean indispensables para la democracia. Esta propensión a la indisciplina es el reflejo de la baja institucionalización del sistema de partidos.

Asimismo, Guatemala fue el país en el que más votaciones nominales hubo con diferencia durante la década de los noventa, a pesar de que sólo contamos con los registros obtenidos para la segunda mitad de la década. Un sistema de partidos volátil, ilegítimo e inestable empuja a los partidos a enfrentarse cruentamente en el Congreso, independientemente de que el sistema no esté muy polarizado. Ya hemos visto, sin embargo, que esta situación no es óbice para que los partidos guatemaltecos se comporten disciplinadamente, por lo que creo que son otras variables las que les empujan a acatar las respectivas líneas partidistas. La clave podría estar, por ejemplo, en la competitividad electoral y el sistema de gobierno.

Tal cual adelanté en la conclusión 4, el sistema de partidos panameño influye notablemente en la propensión a la disciplina de sus partidos. Este sistema tiene una *institucionalización media*, indicando su evolución que con el tiempo irá conquistando grados de institucionalización más fuertes. Es un sistema en el que sus dos principales partidos están alejados o, dicho en términos más convencionales, el sistema está polarizado ideológicamente. Los índices obtenidos indican que la gran asignatura pendiente, y de la cual pueden surgir situaciones de inestabilidad, es la baja legitimidad de las elecciones y los partidos políticos. Es decir, aunque suene ilógico, el sistema funciona bien pero lo hace alejado de la población.

La influencia del sistema de partidos también quedó patente en el escrutinio de las votaciones nominales. En primer lugar, comparado con Costa Rica y Guatemala, la mediana cantidad de votaciones nominales efectuadas durante la década corresponde a una *institucionalización me-*

*dia*. La pequeña volatilidad, las aceptables raíces en la sociedad y el tolerable número efectivo de partidos permiten que en Panamá las relaciones legislativas sean menos tormentosas que en Guatemala, independientemente de que los modelos originarios de los partidos determinen su alejamiento.

Por otro lado, en Panamá fue posible comprobar que la inestabilidad del sistema de partidos afectó negativamente a la disciplina partidista. Los índices de disciplina absoluta de ambos partidos fueron marcadamente más bajos en periodos de inestabilidad. En el caso del Partido Revolucionario Democrático, su índice de disciplina absoluta llegó a ser tremendamente bajo. Con la evolución del sistema de partidos –mejor institucionalizado a partir de la segunda mitad de la década de los noventa- subieron los índices de disciplina de los dos partidos políticos.

La propensión a la disciplina y los índices de disciplina más altos de los tres países los encontramos en Panamá, donde los partidos están más alejados según sus características originarias. Asimismo, los menos conflictivos están en Costa Rica, donde el sistema de partidos está más institucionalizado. Los índices de disciplina en Panamá, donde la propensión es alta, subieron conforme el sistema de partidos se fue estabilizando. En Guatemala la propensión es más inestable, al igual que el sistema de partidos, y su disciplina es bastante alta, aunque menor que la de Panamá debido a la cercanía de sus características originarias. Resumidamente, puedo concluir para los tres sistemas de partidos que en cuanto a su influencia en la disciplina partidista, la distancia entre los partidos influye positivamente en la propensión a la disciplina y que la *institucionalización fuerte* influye también positivamente.

**6. Los sistemas electorales sí influyen en la propensión a la disciplina partidista, mas no lo hacen efectivamente.** Con esta sentencia y sus pertinentes explicaciones comprobamos las hipótesis 7, 8 y 9. Incluso, la influencia de los sistemas electorales en la propensión a la disciplina es distinta según el tipo de partido del que se trate. Los *partidos de electores tácticos* son mucho menos influenciados negativamente que



los de *notables tácticos* y los de *notables pragmáticos*.

Tal cual fue visto en el capítulo dedicado a los sistemas electorales, en Costa Rica la fórmula electoral, la estructura del voto y el diseño de las circunscripciones formalmente no deben propiciar la indisciplina partidista. Sin embargo, he asumido como válido el hallazgo de Taylor (1992) cuando explica que las circunscripciones de este país, a pesar de ser plurinominales, funcionan como si fueran uninominales gracias a la repartición que hacen los partidos entre sus diputados de beneficios en cada cantón. Entonces sí es posible que *de facto* ejerzan alguna influencia negativa sobre la disciplina partidista. De hecho, sí la afectan en términos de propensión, sobre todo al Partido Unidad Social Cristiana.

Los diputados del Partido Unidad Social Cristiana, clasificado como *partido de notables táctico*, tendieron más que los del Partido Liberación Nacional a plantearse la naturaleza de la representación en términos no institucionales. Es decir, establecen una relación directa entre ellos y el electorado, sin la mediación de su partido político. Inclusive creo haber demostrado estadísticamente la total relación entre el Partido Unidad Social Cristiana y la idea de que la representación se debe hacer sin mediación de su partido y, consecuentemente, sin seguir línea partidista alguna. Partiendo de la premisa teórica de que estos aspectos están íntimamente ligados a la calidad y naturaleza de la representación legislativa y, por lo tanto, al régimen electoral mediante el cual son elegidos los diputados, queda claro cómo el sistema electoral afecta la disciplina partidista.

El análisis estadístico también reveló que la propensión a la indisciplina en la Asamblea Legislativa de Costa Rica es explicada según la entidad que creen representar los diputados. Quienes prefieren tener libertad para votar sin seguir la línea partidista suelen también creer que representan a toda la ciudadanía costarricense y no al partido al que representan. De ahí que sostenga que la propensión de los partidos políticos costarricenses hacia la indisciplina, sobre todo la del Partido Unidad Social Cristiana, que es el menos propenso a la disciplina y el más reacio a aceptar la mediación partidista, surge en parte de la influencia de su sistema electoral.

En Guatemala los datos de la encuesta también indicaron que el sistema electoral podría influir en la propensión a la disciplina de ambos partidos. En este caso, al Partido de Avanzada Nacional parece ser más víctima de este influjo que el Frente Republicano Guatemalteco. Sin embargo, el sistema electoral guatemalteco tiene formalmente todas las características que propician la disciplina partidista, por lo que no queda otra cosa que sospechar que también *de facto* el sistema funciona como si estuviera compuesto por circunscripciones uninominales.

No obtuve relaciones estadísticas de dependencia que permitan sostener contundentemente la relación entre partidos, sistema electoral y disciplina partidista. Pero la propensión a la indisciplina que provoca el sistema electoral guatemalteco a la representación sin mediación partidista y, por lo tanto, a la indisciplina partidista quedó evidenciada en las respuestas mayoritariamente favorables que obtuvieron las preguntas que dan preferencia a las relaciones directas entre los diputados y la ciudadanía .

Por otro lado, el cálculo de los índices de *ortodoxia partidista relativa* y *ortodoxia partidista absoluta* calculados para Guatemala no indican que los diputados indisciplinados hayan venido de circunscripciones pequeñas, por lo que ni siquiera en este aspecto el sistema electoral influyó efectivamente en la disciplina de los diputados guatemaltecos.

En principio, el sistema electoral panameño era el que daba más posibilidades de diferenciar la influencia de los distintos componentes del sistema sobre la disciplina partidista. Panamá es el único país de los tres que combina circunscripciones uninominales con plurinominales. Empero, en las circunscripciones plurinominales las listas electorales no están bloqueadas y la fórmula electoral de cociente asigna los residuos a los candidatos, por lo que realmente todas las circunscripciones funcionan como uninominales.

Según el análisis de la encuesta, el Partido Arnulfista es más propenso que el Partido Revolucionario Democrático a ser influido por el sistema electoral. Los legisladores panameños que declararon votar “siempre

con el partido” y que dicen “representar al partido” son en su gran mayoría del Partido Revolucionario Democrático, mientras que los del Partido Arnulfista suelen ubicarse mayoritariamente en las respuestas que implícitamente rechazan la mediación de los partidos entre ellos y el electorado.

Al igual que en los casos costarricense y guatemalteco, estas conductas están relacionadas con el diseño del sistema electoral panameño. Teóricamente el que los legisladores establezcan relaciones directas con el electorado depende, en gran medida, del diseño del sistema electoral. No obstante, el Partido Revolucionario Democrático sufre menos esa influencia, ya que está estadísticamente relacionado con las conductas favorables a la mediación partidista.

En Panamá, la relación de dependencia estadística encontrada entre las opiniones acerca de la exigencia de disciplina de voto en los partidos políticos y las opiniones sobre con quién votarían si hay conflicto entre los intereses de su provincia y las posiciones de su partido, revelaron que el sistema electoral sí influye en la disciplina partidista. Si a eso le añadimos que también hay relación estadística de dependencia entre las opiniones sobre la disciplina y los partidos, entonces se refuerza esta noción.

La relación entre el sistema electoral panameño y la disciplina partidista tiende a desfavorecer al Partido Arnulfista. En cambio, en medio de un sistema electoral comprobadamente desfavorable a la disciplina partidista, el Partido Revolucionario Democrático está estadísticamente relacionado con las conductas que admiten a su partido como mediador entre los legisladores y el electorado. En ese sentido, parece ser que el modelo originario y el sistema de partidos pueden haber *neutralizado* la posible propensión a la indisciplina del Partido Revolucionario Democrático que podría provocar el sistema electoral en el que compite. Yendo más allá, podría decir que si en Panamá el sistema electoral influyera en la disciplina partidista, ya sea en la propensión o en su ejecución, los índices de disciplina del país deberían ser tremendamente bajos, y no es así.

Estas conclusiones para Panamá se limitan a la propensión a la in-

disciplina que produce el sistema electoral en los dos principales partidos panameños. Ciertamente, el cálculo de los índices de *ortodoxia partidista relativa* y *ortodoxia partidista absoluta* no indican que efectivamente sean los legisladores electos en circunscripciones uninominales los más indisciplinados. Ya sabemos que el sistema electoral panameño funciona como si todas las circunscripciones fueran uninominales, así que esta diferenciación es irrelevante. Además, tal cual ya he dicho, son otras variables las que mayor influencia tienen. Una de esas variables, tremendamente influyente, es el sistema de gobierno. Ese es el tema de la siguiente conclusión.

**7. Los sistemas de gobierno presidenciales propician la disciplina de los partidos oficialistas y debilitan la de los partidos de oposición, aunque no hasta el punto de hacer a éstos últimos decididamente indisciplinados.** Esta sentencia da pie a la comprobación de las hipótesis 5 y 6. Obviamente, esta sentencia demanda una serie de matizaciones que haré en los siguientes párrafos.

En los tres países se halló relación estadística de dependencia entre partidos y la confianza que les inspira el presidente de la república. Esa relación de dependencia era determinada por las opiniones favorables que recibió el presidente de parte de sus copartidarios. Casualmente, esos partidos fueron los menos disciplinados en su país según las encuestas: el Partido Unidad Social Cristiana, el Partido de Avanzada Nacional y el Partido Arnulfista. Así fue independientemente de las diferencias entre los sistemas de gobierno presidenciales de estos países: *reactivo, casi marginal*, en Costa Rica; *reactivo* en Guatemala y *reactivo, casi parcialmente dominante*, en Panamá. El marco teórico de esta investigación supone que el sistema presidencial influye positivamente sobre la disciplina de los partidos gobernantes y lo hace negativamente sobre los de oposición (Linz, 1997; Sartori, 1997). Al menos, en términos de propensión no es así. Asimismo, tampoco encontramos relación alguna entre la confianza en el presidente y la disciplina partidista, así que se puede confirmar que enfocado desde la propensión la variable sistema de gobierno es irrelevante.

Paradójicamente, en términos efectivos el sistema de gobierno ha demostrado ser una variable sumamente importante para la disciplina de los partidos centroamericanos.

En Costa Rica el sistema de gobierno presidencial *reactivo, casi marginal*, demostró no ser suficiente para influir positivamente en la disciplina de un partido oficialista con mayoría relativa en la Asamblea Legislativa pero que tenía dificultades para lograr acuerdos que le permitieran hacerse de mayoría absoluta. Me refiero al Partido Liberación Nacional y al clamoroso caso de indisciplina de Walter Coto Molina. Como hemos visto, el Partido Liberación Nacional según su modelo originario se perfiló como el más disciplinado de su país, pero eso no pudo con la influencia del sistema de gobierno presidencial débil. Creo que la conducta de este legislador puede ser explicada mediante la premisa teórica que dice que los sistemas presidenciales propician la indisciplina debido a la inflexibilidad de los periodos presidenciales, es decir, la permanencia del partido oficialista en el gobierno no depende de su cohesión (Bowler et al., 1999; Linz, 1997; Lowenberg y Patterson, 1979; Ozbudun, 1970).

En Guatemala el sistema de gobierno presidencial *reactivo* sí favorece la disciplina partidista. Así lo demuestra el que los partidos gobernantes siempre aumenten sus índices de disciplina y sean el partido más disciplinado de cada legislatura, independientemente del tipo de partido del que se trate. Esta influencia no ha llegado al punto de hacer marcadamente indisciplinados a los partidos opositores, pero sí suele haber una baja en ellos.

En Panamá, la fuerte influencia del sistema de partidos impidió ver claramente los efectos del sistema de gobierno, pero también se puede decir que su sistema presidencial *reactivo, casi parcialmente dominante*, influyó en la disciplina de sus partidos políticos. Al igual que en Guatemala, esa influencia no llega al punto de hacer al partido opositor marcadamente indisciplinado, pero los índices de disciplina sí tienden a aumentar y ser superiores siempre en el partido oficialista.

Así lo han demostrado no sólo los índices de disciplina absoluta calculados, sino también el análisis de los más destacados casos de indisciplina protagonizados por ambos partidos panameños. El Partido Arnulfista vivió un caso de abierta rebeldía de un grupo de legisladores que inició al pasar el partido a la oposición en 1994 y acabó, por arte de birlibirloque, cuando el partido ganó las elecciones presidenciales de 1999. La situación de indisciplina del Partido Arnulfista se agravó debido a su modelo originario, ya que su carácter personalista lo lleva a ser un partido sin canales para dirimir conflictos y a no tener revocatoria de mandato, y por su momentánea falta de control del acceso a las candidaturas.

Por su parte, el Partido Revolucionario Democrático me brindó la oportunidad de ver cómo se dirimía un caso de indisciplina en un partido oficialista. La amenaza latente para los legisladores rebeldes de perder los beneficios de un presidente *reactivo, casi parcialmente dominante*, siempre estuvo presente. Además, el modelo originario jugó a favor del Partido Revolucionario Democrático, ya que efectivamente la intimidación de aplicar la revocatoria de mandato fue lo que en última instancia amilanó a los conspiradores.

Resumidamente, puedo decir que en Centroamérica los gobiernos presidenciales *reactivos, casi marginales*, influyen poco en la disciplina de los partidos oficialistas y de oposición. Mientras que los *reactivos y los reactivos, casi parcialmente dominantes*, influyen positivamente en la disciplina de los partidos oficialistas y negativamente en la de los partidos de oposición. Esto invalida la asimilación del personalismo presidencial al faccionalismo, emanada de los argumentos de Sartori (2000) ya que, salvo casos excepcionales como el de Coto Molina en Costa Rica, los sistemas presidenciales mientras más fuertes son más influyen positivamente en la disciplina de los partidos oficialistas.

8. Teniendo presentes las siete conclusiones ya vistas, como gran última conclusión me veo inclinado a decir que la única variable institucional que no parece tener mayor influencia sobre la disciplina partidista de los partidos centroamericanos es el sistema electoral. Parece tenerla un poco

más en la propensión, pero efectivamente no he encontrado visos de su influencia.

La influencia de las otras tres variables –tipo de partido, sistema de partidos y sistema de gobierno- depende de la combinación que de ellas haya. Por eso teóricamente las relaciones entre estas variables y la disciplina solamente pueden ser enunciadas responsablemente en términos de tendencias. Ningún partido es inmune a la indisciplina partidista, pero en Centroamérica –específicamente en Costa Rica, Guatemala y Panamá- los *partidos de electores tácticos* están mejor pertrechados que los *partidos de notables tácticos* y los *partidos de notables pragmáticos* para enfrentar esas contingencias de la vida política.

# **RESULTADOS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS DE COSTA RICA, GUATEMALA Y PANAMÁ EN EL PRIMER LUSTRO DEL SIGLO XXI.**

## **APÉNDICE**

---

El propósito de este apéndice es hacer un repaso a las elecciones más recientes de los tres países incluidos en este estudio y verificar las tendencias encontradas en el capítulo IV de la investigación. En el año 2002 se realizaron elecciones presidenciales y legislativas en Costa Rica, en el 2003 fueron realizadas en Guatemala y en el 2004 en Panamá.

### **1. Las elecciones generales de febrero de 2002 en Costa Rica.**

La Constitución de la República de Costa Rica establece la posibilidad de realizar una segunda vuelta de las elecciones presidenciales si el ganador no obtiene más del 40% de los votos válidos. Por vez primera en la democracia costarricense –que tiene más de medio siglo de estar realizando elecciones libres-, ninguno de los partidos rebasó el porcentaje necesario para ser proclamado ganador de las elecciones presidenciales y fue necesario realizar una segunda vuelta.

Asimismo, por vez primera en la democracia costarricense las fuerzas adversarias al Partido Liberación Nacional, unificadas desde la década



de los ochenta en el Partido Unidad Social Cristiana, ganaron dos elecciones consecutivas, aunque para ello fuera necesario realizar una segunda vuelta. Por lo tanto, se rompió la alternancia en el poder que hubo durante toda la década de los noventa.

Como constataremos con los resultados de la elección presidencial de 2002, con la excepción de las elecciones de 1994, año en que el partido recurrió al recuerdo del liderazgo carismático de José Figueres Ferrer, mediante la postulación presidencial del su hijo para poder ganar las elecciones presidenciales y legislativas, el creciente debilitamiento del otrora predominante Partido Liberación Nacional sigue siendo el eje sobre el que gira el aumento del número efectivo de partidos presidenciales en Costa Rica. El Partido Acción Ciudadana es el que mejor ha aprovechado la paulatina merma del Partido Liberación Nacional, acercándose mucho a los votos obtenidos por éste y ubicándose claramente como tercera fuerza electoral del país. Acción Ciudadana postuló a la presidencia al ex miembro del PLN Otón Solís Fallas, quien fue Ministro de la Presidencia del gobierno de Oscar Arias (1986-1990). En el cuadro 7.1 están los resultados de la elección presidencial costarricense de febrero de 2002.

CUADRO 7.1  
PARTIDOS, CANDIDATOS Y VOTOS OBTENIDOS  
EN LA ELECCIÓN PARA PRESIDENTE COSTARRICENSE DE 2002

PARTIDO	CANDIDATO	VOTOS OBTENIDOS	%
Partido Acción Ciudadana	Otón Solís Fallas	400,681	26.2
Movimiento Libertario	Otto Guevara Guth	25,815	1.7
Partido Renovación Costarricense	Justo Orozco Álvarez	16,404	1.1
Partido Unidad Social Cristiana*	Abel Pacheco de la Espriella	590,277	38.6
Partido Independiente Obrero	Pablo Angulo Casasola	801	0.05
Partido Rescate Nacional	José Hine García	905	0.1
Coalición Cambio 2000	Walter Coto Molina	3,970	0.3
Alianza Nacional Cristiana	Marvin Calvo Montoya	1,271	0.1
Partido Integración Nacional	Walter Muñoz Céspedes	6,235	0.4
Partido Patriótico Nacional	Daniel Reynolds Vargas	1,680	0.1
Fuerza Democrática	Vladimir De la Cruz	4,121	0.3
Partido Unión General	Rolando Angulo Zeledón	2,655	0.2
Partido Liberación Nacional**	Rolando Araya Monge	475,030	31.0
<b>TOTAL</b>		<b>1,529,845</b>	<b>100</b>

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2002).

\* Participó en la segunda vuelta y la ganó con 57.9% de los votos.

\*\* Participó en la segunda vuelta y la perdió con 42.0% de los votos.

Las elecciones legislativas costarricenses de 2002 repitieron el patrón de la presidencial. Los dos principales partidos –el Partido Unidad Social Cristiana y el Partido Liberación Nacional, incluidos en este estudio– mantuvieron la mayoría de las preferencias, pero sus apoyos han decrecido notablemente a favor de una tercera fuerza: el Partido Acción Ciudadana. Como resultado, ninguno de los dos partidos principales logró la mayoría absoluta de escaños en la Asamblea Legislativa. El cuadro 7.2 contiene los resultados de las elecciones legislativas de febrero de 2003 en Costa Rica.

CUADRO 7.2  
VOTOS OBTENIDOS Y DISTRIBUCIÓN DE LOS ESCAÑOS POR PARTIDO POLÍTICO  
EN LA ELECCIÓN A DIPUTADOS COSTARRICENSES DE 2002

PARTIDO	% DE VOTOS	ESCAÑOS OBTENIDOS	% DE ESCAÑOS
Partido Acción Ciudadana	21.9	14	24.6
Fuerza Democrática	2.0	0	0
Movimiento Libertario	9.3	6	10.5
Partido Renovación Costarricense	3.6	1	1.8
Partido Integración Nacional	1.7	0	0
Coalición Cambio 2000	0.8	0	0
Partido Acción Laborista Agrícola	0.7	0	0
Partido Liberación Nacional	27.1	17	29.8
Partido Unidad Social Cristiana	29.8	19	33.3
Otros	3.0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>57</b>	<b>100</b>

Fuente: [www.electionworld.org](http://www.electionworld.org).

La actual configuración de la Asamblea Legislativa de Costa Rica combinada con el débil presidencialismo del país<sup>206</sup>, da como resultado, según algunos analistas costarricenses, que “subrepticamente Costa Rica

<sup>206</sup> Cfr. V.1.

haya pasado a un parlamentarismo *de facto*<sup>207</sup>.

Por otro lado, la abstención en Costa Rica sigue aumentando. Con el 30% de 1998 había superado notablemente el tradicional 20%. En las elecciones generales de febrero de 2002 la abstención fue de 31%, mientras que en la segunda vuelta, realizada en abril del mismo año, llegó hasta 39%.

En cuanto al sistema de partidos, la tendencia de la década de los noventa en Costa Rica, encontrada en el capítulo cuarto de la investigación, mostraba el crecimiento sostenido del número efectivo de partidos electorales presidenciales, el número efectivo de partidos legislativos electorales y el número efectivo de partidos legislativos. El número efectivo de partidos electorales presidenciales había pasado de 2.05 –de un bipartidismo casi perfecto– en 1990 a un índice de 2.38. El número efectivo de partidos electorales legislativos pasó de 2.56 en 1990 a 3.36 en 1998. Evidentemente, este último es el aumento más significativo. Asimismo, el número efectivo de partidos legislativos pasó de un índice de 2.21 en 1990 a uno de 2.56 en 1998. Vistos estos índices, la realización de una segunda vuelta en el año 2002 o el 2006 era fácilmente predecible.

Todos los números efectivos de partidos en Costa Rica aumentaron en las elecciones de 2002, con relación a los de la década de los noventa. Tras los resultados, el número efectivo de partidos electorales presidenciales es de 3.18; el número efectivo de partidos electorales legislativos es de 4.53 y el número efectivo de partidos legislativos es de 3.69. Estos índices nos muestran claramente que el sistema de partidos costarricense ha dejado, al menos por ahora, de ser *bipartidista* y ha pasado a ser de *pluralismo moderado*, según la tipología de Sartori (2000). Según los criterios de Mainwaring y Scully (1995) y del mismo Sartori, ni su institucionalización ni su estabilidad debe ser afectada por este hecho.

La volatilidad del sistema ha crecido, aunque los índices no son alarmantes, principalmente si los comparamos con otros países. La media

---

<sup>207</sup> Véase diario *El Panamá América*, 14 de abril de 2002. Arias Calderón, Ricardo. **Las elecciones de Costa Rica y el fenómeno Abel Pacheco.**

de volatilidad en los noventa fue de 3.0 en la elección presidencial y 4.8 en las elecciones legislativas. El índice de volatilidad presidencial de 2002 aumentó hasta 11.0 y el legislativo ha llegado a 12.4.

## **2. Las elecciones generales de noviembre de 2003 en Guatemala.**

La fluidez mostrada por el sistema de partidos guatemalteco durante la década de los noventa sigue siendo su característica principal en el primer lustro del siglo veintiuno. Así lo evidencia la realización de una segunda vuelta en la que no participaron ninguno de los dos partidos que dominaron la política guatemalteca durante la segunda mitad de la pasada década.

La Gran Alianza Nacional, una coalición de los partidos PP, MR y PSN, logró con un 34.3% de los votos válidos el apoyo necesario para seguir compitiendo en una segunda vuelta electoral por la presidencia de la República. Asimismo, la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) se ganó ese derecho tras conseguir el 26.4% de los votos válidos. En tercer lugar llegó el Frente Republicano Guatemalteco, que finalmente había logrado superar los escollos constitucionales que impedían postular a la presidencia al ex militar José Ríos Montt.

Oscar Berger Perdomo, candidato presidencial de Gran Alianza Nacional, fue miembro del Partido de Avanzada Nacional y alcalde del distrito capital de Guatemala y abandonó su partido de entonces tras luchar por el liderazgo con su secretario general Leonel López Rodas. El triunfo de Berger Perdomo, encabezando la nómina presidencial de la coalición Gran Alianza Nacional, se confirmó dos tendencias: ningún partido guatemalteco se ha reelecto en la jefatura del gobierno y siempre, desde 1990, ha sido necesaria una segunda vuelta para elegir al presiden-

te. Asimismo, la elección presidencial de 2003 rompió con otro patrón presente desde la instauración de la democracia en Guatemala a mediados de la década de los ochenta: por vez primera ganaba las elecciones una coalición<sup>208</sup>.

Dos nuevas agrupaciones políticas desplazaron a las que habían hegemonizado la política partidista guatemalteca durante buena parte de la década de los noventa. El Frente Republicano Guatemalteco, el cual finalmente había cristalizado su proyecto de postular a su máximo líder, Efraín Ríos Montt, llegó en tercer lugar tras obtener el 19.3% de los votos válidos. En principio, la situación del Frente Republicano Guatemalteco podría ser solventada mediante un relevo de liderazgo, pero su modelo originario eminentemente personalista<sup>209</sup> hace que su futuro sea incierto. Por su parte, el Partido de Avanzada Nacional, que sólo obtuvo el 8.4% de los votos válidos y había afinado mucho su talante moderno y democrático, sufrió tal descalabro que, si no está al borde de la desaparición, al menos está condenado a ser un partido marginal.

Conociendo los patrones de la política guatemalteca, es lógico pensar que ni el Frente Republicano Guatemalteco ni el Partido de Avanzada Nacional volverán a ser los principales protagonistas de la política partidista de su país. Asimismo, también es factible que el éxito de la Gran Alianza Nacional y la Unidad Nacional de la esperanza sea efímero. El cuadro 7.3 presenta los resultados de la primera vuelta electoral de las elecciones guatemaltecas de 2003

---

<sup>208</sup> En 1986 ganó la Democracia Cristiana Guatemalteca; en 1990 el Movimiento de Acción Solidaria; en 1995 el Partido de Avanzada Nacional y en 1999 el Frente Republicano Guatemalteco.

<sup>209</sup> Cfr. II.3.

CUADRO 7.3  
PARTIDOS, CANDIDATOS Y VOTOS OBTENIDOS  
EN LA ELECCIÓN PARA PRESIDENTE GUATEMALTECO DE 2003

PARTIDO	CANDIDATO	VOTOS OBTENIDOS	%
Gran Alianza Nacional*	Oscar Berger Perdomo	921,233	34.3
Unidad Nacional de la Esperanza**	Álvaro Colom Caballero	707,578	26.4
Frente Republicano Guatemalteco	José Efraín Ríos Montt	518,328	19.3
Partido de Avanzada Nacional	Leonel López Rodas	224,127	8.4
Partido Unionista	Friederich García-Galont	80,943	3.0
URNG	Rodrigo Asturias Amado	69,297	2.6
Desarrollo Integral Auténtico	José Suger Cofiño	59,774	2.2
Democracia Cristiana Guatemalteca	Jacobo Arbenz Villanova	42,186	1.6
Democracia Social Participativa	José Lee Duarte	37,505	1.4
UN	Francisco Arredondo	11,979	0.4
MSPCN	Manuel Conde Orellana	10,829	0.4
TOTAL		2,683,779	100

Fuente: Base de Datos Políticos de las Américas (2003). Elecciones generales de Guatemala/Primera Ronda, 2003. (Internet). Georgetown University y Organización de Estados Americanos.

\* Participó en la segunda vuelta y la ganó con 54.2% de los votos.

\*\* Participó en la segunda vuelta y la perdió con 45.8% de los votos.

Las elecciones legislativas guatemaltecas de 2003 no le dieron mayoría absoluta a ninguno de los partidos en liza. La coalición ganadora de la elección presidencial, la Gran Alianza Nacional, obtuvo la mayoría relativa de diputados, 49, lo cual representa el 31.0% de los escaños. El segundo partido con más escaños es el Frente Republicano Guatemalteco, que aunque obtuvo el 25.9% de los escaños, ha visto muy mermada su presencia en el Congreso comparado con el tamaño de su bancada en el periodo anterior. Unidad Nacional de la Esperanza también logró una cantidad importante de diputados que representa el 20.9% del hemiciclo. El derrumbe del Partido de Avanzada Nacional en la elección presidencial se repitió en las legislativas, ya que solamente obtuvo 17 diputados, lo cual representa el 10.8% de los escaños existentes. El cuadro 7.3 contiene los resultados de las elecciones legislativas guatemaltecas de noviembre de 2003.

CUADRO 7.4  
VOTOS OBTENIDOS Y DISTRIBUCIÓN DE LOS ESCAÑOS POR PARTIDO POLÍTICO  
EN LA ELECCIÓN A DIPUTADOS COSTARRICENSES DE 2002

PARTIDO	% DE VOTOS	ESCAÑOS OBTENIDOS	% DE ESCAÑOS
Gran Alianza Nacional	25.6	49	31.0
Unidad Nacional de la Esperanza	18.4	33	20.9
Frente Republicano Guatemalteco	20.3	41	25.9
Partido de Avanzada Nacional	10.8	17	10.8
Partido Unionista	6.0	7	4.4
URNG	4.2	2	1.3
Desarrollo Integral Auténtico	3.0	1	0.6
Democracia Cristiana Guatemalteca	3.2	2	1.3
Democracia Social Participativa	1.1	1	0.6
Transparencia	1.1	1	0.6
Alianza Nueva Nación	3.0	7	4.4
TOTAL	100	158	100

Fuente: [www.electionworld.org/election/guatemala.htm](http://www.electionworld.org/election/guatemala.htm).

Tal cual fue verificado en el capítulo cuarto de la tesis<sup>210</sup>, los índices obtenidos tras el cálculo del número efectivo de partidos electorales presidenciales, el número efectivo de partidos electorales legislativos y el número efectivo de partidos legislativos, no lograban captar adecuadamente la situación real del sistema de partidos guatemalteco. Es decir, el sistema se mantiene con menos de cinco partidos importantes, pero esos partidos no siempre son los mismos. Así lo demostraba la media de volatilidad de la década de los noventa, que era bastante alta, con índices de 16.0 y 11.1. En 2003 la volatilidad presidencial fue de 25.2 y la legislativa de 19.1.

Después de las elecciones de 2003 la situación no es muy diferente. Los índices siguen permitiendo tipificar al sistema de partidos guatemalteco como de *pluralismo moderado*, aunque hayan aumentado con relación a los obtenidos tras las elecciones generales de 1999. En 1999 el número

<sup>210</sup> Cfr. IV.2.4.

efectivo de partidos electorales presidenciales fue de 2.97, mientras que tras las elecciones generales de 2003 aumentó a 4.28, lo cual incluye a las dos exitosas nuevas agrupaciones políticas Gran Alianza Nacional y Unidad Nacional de la Esperanza y a los partidos Frente Republicano Guatemalteco y al Partido de Avanzada Nacional. El número efectivo de partidos legislativos también creció de 3.74 en 1999 a 4.49 en 2003. Menos importante es el aumento del número efectivo de partidos electorales legislativos, que aumentó de 3.74 en 1999 a un 6.23 en 2003.

### **3. Las elecciones generales de mayo de 2004 en Panamá.**

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

La alianza Patria Nueva, integrada por los opositores Partido Revolucionario Democrático y Partido Popular, ganaron la elección presidencial al obtener el 47.4% de los votos válidos. La gran mayoría de los votos obtenidos por la alianza ganadora –más del 90%- los aportó el Partido Revolucionario Democrático con un 43.3% del total de votos válidos. El candidato presidencial de la alianza era Martín Torrijos Espino, quien había sido derrotado en las elecciones de 1999 y es hijo del general golpista Omar Torrijos Herrera.

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



En relación con la década de los noventa, el cambio más notable de la elección presidencial panameña de 2004 es la irrupción del Partido Solidaridad como segunda fuerza electoral. Tradicionalmente este lugar lo había ocupado el Partido Arnulfista. El Partido Solidaridad, que participó en la elección sin alianza, obtuvo el 30.9% de los votos válidos. El candidato presidencial del partido fue el exPresidente de la República Guillermo Endara Galimany, connotado Arnulfista hasta poco antes de su postulación. Este hecho permite explicar en cierta medida la debacle del Partido Arnulfista y el repentino ascenso electoral del Partido Solidaridad. El cuadro 7.5 presenta los resultados completos de la elección presidencial panameña de mayo de 2004.

CUADRO 7.5  
ALIANZAS, PARTIDOS, CANDIDATOS Y VOTOS OBTENIDOS  
EN LA ELECCIÓN PARA PRESIDENTE PANAMEÑO DE 2004

ALIANZA	CANDIDATO	PARTIDO	VOTOS OBTENIDOS	%
Patria Nueva	Martín Torrijos	PRD	649,157	43.3
		Partido Popular	62,007	4.1
		Total	711,164	47.4
Visión de País	José Miguel Alemán	Partido Arnulfista	162,830	10.9
		MOLIRENA	60,106	4.0
		Partido Liberal Nacional	22,632	1.5
Total	245,568	16.4		
Sin Alianza	Guillermo Endara	Partido Solidaridad	462,824	30.9
Sin Alianza	Ricardo Martinelli	Cambio Democrático	79,491	5.3
GRAN TOTAL			1,499,047	100

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá (2004).

Las elecciones legislativas panameñas de mayo de 2004 tienen la novedad de haber dado, por primera vez desde la instauración de la democracia, la mayoría absoluta a un partido político. Asimismo, por vez prime-

ra todos los partidos que participaron en las elecciones obtuvieron escaños en la Asamblea Legislativa.

Al Partido Revolucionario Democrático le valió obtener el 37.8% de los votos para hacerse con 41 escaños, lo cual representa el 52.6% del total. Aunque bastante alejado del Partido Revolucionario Democrático, el Partido Arnulfista se mantuvo como segunda fuerza electoral legislativa al lograr el 21.8% de los escaños de la Asamblea Legislativa de Panamá. Un porcentaje de escaños significativo obtuvo también el Partido Solidaridad, con un 11.5% de los 78 escaños en liza, a pesar de haber obtenido el 15.7% de los votos válidos. El cuadro 7.6 contiene los resultados de las elecciones legislativas panameñas de 2004.

CUADRO 7.6

VOTOS OBTENIDOS Y DISTRIBUCIÓN DE LOS ESCAÑOS POR PARTIDO POLÍTICO EN LA ELECCIÓN PARA LEGISLADORES PANAMEÑOS DE 2004

PARTIDO	VOTOS OBTENIDOS	% DE VOTOS	ESCAÑOS OBTENIDOS	% DE ESCAÑOS
PRD	549,948	37.8	41	52.6
Partido Popular	86,727	6.0	1	1.3
Partido Arnulfista	279,560	19.2	17	21.8
MOLIRENA	125,547	8.6	4	5.1
Partido Liberal Nacional	76,191	5.2	3	3.8
Partido Solidaridad	227,604	15.7	9	11.5
Cambio Democrático	107,511	7.4	3	3.8
TOTAL	1,453,088	100	78	100

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá (2004).

De las tres elecciones realizadas en Panamá después de la transición a la democracia, la de 2004 es la primera en que no desaparece ninguno de

los partidos que participó<sup>211</sup>. No obstante, el número efectivo de partidos ha decrecido notoriamente. El número efectivo de partidos electorales presidenciales, que fue de 5.55 en 1994 y 4.73 en 1999, ha sido en 2004 de 3.32. El número efectivo de partidos electorales legislativo, que fue de 8.64 en 1994 y 5.68 en 1999, ha sido de 4.47 en 2004. Y el número efectivo de partidos legislativos, que fue de 4.33 en 1994 y 3.26 en 1999, en 2004 ha pasado a ser de 2.92.

La tendencia del decrecimiento del número efectivo de partidos percibida para la década de los noventa, como producto de los efectos mecánicos del sistema electoral panameño (Brown Araúz, 2002a), continúa durante los primeros años del siglo veintiuno. La única diferencia es que, contrario a lo sucedido en las dos elecciones anteriores, ahora el número efectivo de partidos electorales legislativos está por debajo de los cinco partidos importantes.

Según los índices vistos, el sistema de partidos panameños se mantiene como de *pluralismo moderado* (Sartori, 2000) y se ha alejado, prácticamente de manera definitiva, de la posibilidad de convertirse en un sistema de *pluralismo polarizado*. Sin embargo, tras el desplome del Partido Arnulfista y del MOLIRENA, además de los significativos ascensos del Partido Revolucionario Democrático y del Partido Solidaridad, la volatilidad del sistema ha aumentado sensiblemente, lo cual es un foco de inestabilidad. La media de volatilidad para la década de los noventa fue de 3.9 en las elecciones presidenciales y 4.6 en las legislativas<sup>212</sup>. En 2004 los índices han crecido marcadamente, con un 32.8 de volatilidad presidencial y un 9.6 de volatilidad legislativa.

---

<sup>211</sup> El artículo 109 del Código Electoral de 2003 establece un umbral de 4% de los votos válidos para la supervivencia de los partidos políticos. El artículo 110 aclara que ese porcentaje puede ser obtenido en cualquiera de las elecciones en que el partido haya sido más favorecido. Los códigos electorales que rigieron las elecciones de 1994 y 1999 establecían el umbral de supervivencia en 5% del total de votos válidos.

<sup>212</sup> Cfr. IV.3.3.

# BIBLIOGRAFÍA

---

ÁGUILA, Rafael del (1995). *Crises of parties as legitimacy crises*: The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper N°75. University of Notre Dame.

AGUILAR, Carla y Edelberto Torres-Rivas (1998). “**Financiación de partidos y campañas electorales. El caso guatemalteco**”. En Daniel Zovatto. *La financiación política en Iberoamérica*: IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica.

AJENJO FRESNO, Natalia y Fátima García Díez (2001). “**Guatemala**”. En Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara (eds.). *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca. 279-376 pp.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (1996). “**Un esquema de análisis para el estudio de los partidos políticos en procesos de transición. Fundación ante tradición**”. *Papers* N° 49: 33-46 pp.

— (1997) “**Las tipologías y funciones de los partidos políticos**”. En VV.AA. *Curso de partidos políticos*: Ediciones Akal, Madrid. 37-57 pp.

— (1999) *Sistemas políticos de América Latina. Vol. II, México, América Central y el Caribe*: Editorial Tecnos, Barcelona.

- (2001) ***El origen de los partidos políticos en América Latina:*** Institut de Ciències Polítiques, Working Paper N°187. Barcelona.
- (2002) ***Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina:*** The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper N°293. University of Notre Dame.
- (1998-2005) ***Base de datos del Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA):*** Universidad de Salamanca.

ALFARO SALAS, Sergio (2001). “**Costa Rica**”. En Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara (eds.). *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana:* Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca. 31-134 pp.

ANTINORI-BOLAÑOS, Ítalo (2000). ***Panamá y su historia constitucional (1808-2000):*** Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, Panamá.

ANTÓN MELLÓN, Joan (ed.) (1998). ***Ideologías y movimientos políticos contemporáneos:*** Editorial Tecnos, Barcelona.

ARAÚZ, Celestino y Patricia Pizzurno Gelós (1996). ***Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989):*** Manfer, Panamá.

ARBÓS, Xavier y Salvador Giner (1996). ***La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial:*** Siglo XXI Editores, Madrid.

ARIAS CALDERÓN, Ricardo (2001). ***Democracia sin ejército. La experiencia de Panamá:*** Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.

ASIES (1986). ***Iº Seminario sobre el rol de los partidos políticos en Guatemala. El rol de los partidos políticos en Guatemala:*** Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Ciudad de Guatemala.

ASIES (2003). ***Guatemala: monografía de los partidos políticos 2000-2002***: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Guatemala.

BALOYRA, Enrique (1995). “**El enfrentamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo y la promoción del parlamentarismo en América Latina**”. En Carina Perelli; Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*: IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica.

BAPTISTA LUCIO, Pilar; Roberto Hernández Sampieri y Carlos Fernández Collado (1998). ***Metodología de la investigación***: Mc Graw-Hill Interamericana Editores, México D.F.

BARTOLINI, Stefano (1988). “**Partidos y sistemas de partidos**”. En *Manual de Ciencia Política*: Alianza Editorial, Madrid.

BELL ESCOBAR, Abraham (1984). ***Panameñismo: una ideología***: Panamá.

BELUCHE, Olmedo (1998). ***La verdad sobre la invasión***: Editorial Portobelo, Panamá.

BENEDETTI, Adolfo (1963). ***Arnulfo Arias, “el caudillo”***: Editora Humanidad, Panamá.

BEYME, von Klaus (1983). “**Governments, parliaments and the structure of power in political parties**”. En Hans Daalder y Peter Mair (eds.). *Western European Party Systems*: Sage Publications, London.

— (1986) ***Los partidos políticos en las democracias occidentales***: Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

— (1995) ***La clase política en el Estado de partidos***: Alianza Editorial, Madrid.

BOBBIO, Norberto (1996). ***El futuro de la democracia***: Fondo de Cultura Económica, México D.F.

BONEO, Horacio y Edelberto Torres-Rivas (2000). *¿Por qué no votan los guatemaltecos? Estudio de participación y abstención electoral*: Tribunal Supremo Electoral, Guatemala.

BOOTH, John (1989). “**Costa Rica: the roots of democratic stability**”. En Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan Linz y Seymour Martin Lipset (eds.). *Democracy in developing countries. Latin America*: Lynne Rienner Publishers, Boulder.

BOSCH, Agustí y Josep Vallés (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*: Editorial Ariel, Barcelona.

BOTELLA, Joan (1989). *Does party membership really not matter? In search of an electoral model for mass parties*: Working Paper N°3. Centro de Estudios Avanzados de Estudios Sociales. Instituto Juan March.

BOWLER, Shaun; David Farrell y Richard Katz (comps.) (1999). *Party discipline and parliamentary government*: Ohio University Press, Columbus.

— (1999) “**Party cohesion, party discipline and parliaments**”. En Shaun Bowler; David Farrell y Richard Katz (comps.). *Party discipline and parliamentary government*: Ohio University Press, Columbus.

BRESSER, Luiz Carlos; José María Maravall y Adam Przeworski (1995). *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*: Alianza Editorial, Madrid.

BROWN ARAÚZ, Harry (1997). *Los partidos políticos panameños como actores en el marco de la coyuntura electoral de 1994*: Universidad de Panamá. Trabajo de graduación para optar al título de Licenciado en Sociología. Panamá.

— (2002a) **“Hacia la consolidación del sistema de partidos políticos panameño”**. En *Tareas* N°111. Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA): 5-26 pp.

— (2002b) ***Transición del autoritarismo hacia un régimen democrático en Panamá***: Universidad Complutense de Madrid. Trabajo realizado para optar al Diploma de Estudios Avanzados del Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración I.

BURKE, Edmund (1770). **“Partido y representación”**. En Kurt Lenk y Franz Neumann. *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*: Editorial Anagrama, Barcelona. 82-83 pp.

CAMBRA, José (1999). ***De la dictadura a la invasión. Análisis del proceso político 1984-1990***: Editorial Portobelo, Panamá.

CANO DEL CID, Elfidio (1995). **“La eterna tentación autoritaria: el caso de Guatemala”**. En Carina Perelli; Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*: IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica. 103-115 pp.

CARDENAL, Ana Sofía (1998). **“Rendimientos institucionales: Clasificando y evaluando las relaciones ejecutivo legislativo en Centroamérica”**. En Ana Sofía Cardenal y Salvador Martí i Puig. *América Central, las democracias inciertas*: Editorial Tecnos, Barcelona. 195-241 pp.

CAREY, John M. (2002). ***Visible votes: recorded voting and legislative accountability in Latin America***: Working Paper. Washington University in St. Louis.

CAVAROZZI, Marcelo (1994). **“Partidos políticos y elecciones en la América Latina contemporánea”**. En *Síntesis* N° 22: 89-98 pp.

— (1995) **“Los partidos políticos latinoamericanos: Sus configuraciones históricas y su papel en las transiciones recientes”**. En Manuel Alcántara e Ismael Crespo (eds.). *Los límites de la consolida-*



*ción democrática en América Latina*: Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca. 145-157 pp.

CERDAS, Rodolfo (1995). “**Los partidos políticos en Centroamérica y Panamá**”. En Carina Perelli; Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*: IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica.

CIDOB (2002). **Biografía de José Efraín Ríos Montt**. Fundación CIDOB.

**Constitución Política de la República de Costa Rica**, de 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.

**Constitución Política de la República de Guatemala**, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985 con reformas de 1993.

**Constitución Política de la República de Panamá de 1972**, reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos N° 1 de 1993 y N° 2 de 1994.

CONTE-PORRAS, Jorge (2002). **Justicia electoral. Diez años al servicio de la democracia, 1990-2000**: Tribunal Electoral de Panamá, Panamá.

COPPEDGE, Michael (1997). **A classification of Latin American political parties**: The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper N° 244. University of Notre Dame.

COX, Gary y Morgenstern, Scott (2000). “**Reactive assemblies and proactive presidents: a typology of Latin American presidents and legislatures**”. En José M<sup>a</sup> Serna y Diego Valadés (coord.). *El gobierno en América Latina: ¿presidencialismo o parlamentarismo?*: Universidad Autónoma de México, México D.F.

CRESPO, Ismael y Manuel Alcántara (eds.) (1995). **Los límites de la consolidación democrática en América Latina**: Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

DAALDER, Hans y Peter Mair (eds.) (1983). ***Western European Party Systems***: Sage Publications, London.

DELLO BUONO, Richard (2002). “**Las crisis sociales y el cambiante panorama de los partidos políticos**”. En *Tareas* N° 111. Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA): 27-49 pp.

DIAMOND, Larry; Jonathan Hartlyn; Juan Linz y Seymour Martin Lipset (eds.) (1989). ***Democracy in developing countries. Latin America***: Lynne Rienner Publishers, Boulder.

— (1999) ***Developing democracy. Toward consolidation***: The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

DILLON SOARES, Gláucio (1999). “**Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Los programas de estabilización en América Latina**”. En *Revista de Estudios Políticos* N° 106: 45-63 pp.

DIX, Robert (1989). “**Cleavage, structures and party systems in Latin America**”. En *Comparative Politics* N° 21: 23-27 pp.

— (1992) “**Democratization and institutionalization of Latin American political parties**”. En *Comparative Political Studies* N° 24: 488-511 pp.

DOMINGO, Pilar y Scott Morgenstern (2000). “**The success of presidentialism? Breaking gridlock in presidential regimes**”. En Diego Valadés y José M<sup>a</sup> Serna (coord.). *El gobierno en América Latina: ¿presidencialismo o parlamentarismo?*: Universidad Autónoma de México, México D.F.

DUVERGER, Maurice (1957). ***Los partidos políticos***: Fondo de Cultura Económica, México D.F.

***El Panamá América***, Panamá. ([www.epasa.com/elpanamaamerica](http://www.epasa.com/elpanamaamerica)).

EPSTEIN, Leon (1980). ***Political parties in western democracies***: Transaction Books, New Brunswick, New Jersey.

ESCOBAR ARMAS, Carlos (1987). ***La ley electoral y de partidos políticos de Guatemala 1985. Sufragio y democracia***: IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica.

ESPINAL, Rosario (1995). “**Democracia, gobernabilidad y partidos políticos en América Latina**”. En Carina Perelli; Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*: IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica.

***Estatutos del Partido Arnulfista***: Tribunal Supremo Electoral, Guatemala. 1991.

***Estatutos del Partido Liberación Nacional***: Tribunal Supremo de Elecciones, San José. 1994.

***Estatutos del Partido Revolucionario Democrático***: Tribunal Electoral, Panamá. 1993.

***Estatutos del Partido Unidad Social Cristiana***: Tribunal Supremo de Elecciones, San José. 1995.

FERNÁNDEZ, Oscar (1994). “**Costa Rica: la reafirmación del bipartidismo**”. En *Nueva Sociedad* N° 131: 4-10 pp.

FINIFTER, Ada (1993). ***Political science: The state of the discipline***: American Political Science Association, Washington D.C.

FLORES GIMÉNEZ, Fernando (1998). ***La democracia interna de los partidos políticos***: Congreso de los Diputados, Madrid.

FONT FÀBREGAS, Joan (1998). “**Las derechas centroamericanas: del anticomunismo al neoliberalismo**”. En Ana Sofía Cardenal y Salvador Martí i Puig. *América Central, las democracias inciertas*: Editorial Tecnos, Barcelona. 109-150 pp.

FRANCO, Bolívar (2001). ***Panamá: los partidos políticos en los 90 entre elecciones y transformaciones***: Editorial Agenda del Centenario, Panamá.

FREINDENBERG, Flavia y Manuel Alcántara (2001 a). ***Los partidos políticos en América Latina***. En *América Latina Hoy*, N° 27.

— (2001 b) ***Partidos políticos en América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana***: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca.

FREIDENBERG, Flavia y Sánchez López, Francisco (2002). ***¿Cómo se elige un candidato a Presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina***: Revista de Estudios Políticos N° 118.

GANDÁSEGUI, Marco (1998). ***La democracia en Panamá***: CELA, Panamá.

— (2003) ***Democracia y movimientos sociales en Panamá***: Inédito.

GARCÍA DÍEZ, Fátima (2001). “**Panamá**”. En Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara (eds.). *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca. 527-614 pp.

GEER, John (1998). ***Politicians and party politics***: Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

GEORGETOWN UNIVERSITY. ***Base de datos políticos de las américas***. ([www.georgetown.edu/pdba/electdata/guate](http://www.georgetown.edu/pdba/electdata/guate)).

GOMA, Ricard (1998). “**Rendimientos sustantivos: políticas económicas y sociales en la Centroamérica posrevolucionaria**”. En Ana Sofía Cardenal y Salvador Martí i Puig. *América Central, las democracias inciertas*: Editorial Tecnos, Barcelona.

GUEVARA MANN, Carlos (2001). ***Forsaken virtue: An analysis of the political behavior of Panamanian legislators, 1984-1999***: University of Notre Dame. Tesis doctoral.

GUNTHER, Richard (1989). “**Leyes electorales, sistemas de partidos y elites: el caso español**”. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N° 47. 73-106 pp.

GUNTHER, Richard y José Ramón Montero (2002). ***Los estudios sobre los partidos políticos: una revisión crítica***: Revista de Estudios Políticos N° 118.

GUNTHER, Richard; José Ramón Montero y Juan Linz (2002). ***Political parties: old concepts and new challenges***: Oxford University Press, Oxford.

HARMEL, Robert y Kenneth Janda (1988). ***Parties and their environments: Limits to reform?***: Longman, New York.

HELLER, William y Carol Mershon (2002). ***Dealing discipline: Party switching and legislative voting in the Italian Chamber of Deputies, 1996-2000***: Paper prepared for presentation at the 2002 Meetings of the Midwest Political Science Association, The Palmer House Hilton, Chicago, IL, April 25-28.

HERNÁNDEZ BRAVO, Juan (1997). “**La delimitación del concepto de partido político. Las teorías sobre el origen y evolución de los partidos**”. En VV.AA. *Curso de partidos políticos*: Ediciones Akal, Madrid. 13-35 pp.

HOLLER, Manfred (1987). ***The logic of multi party systems***: Martinus Nijhoff, Dordrecht.

HUGHES, William e Iván Quintero (2000). ***¿Quiénes son los dueños de Panamá?***: Universidad de Panamá, Panamá.

HUME, David (1882). “**Acerca de las facciones**”. En Kurt Lenk y Franz Neumann. *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*: Editorial Anagrama, Barcelona. 79-81 pp.

HUNTINGTON, Samuel (1972). ***El orden político en las sociedades en cambio***: Ediciones Paidós, Barcelona.

— (1994) ***La tercera ola***: Ediciones Paidós, Barcelona.

JANDA, Kenneth (1993). “**Comparative political parties: Research and theory**”. En Ada Finifter. *Political science: The state of the discipline*: American Political Science Association, Washington D.C. 163-191 pp.

JONES, Mark (1998). ***Explaining the high level of party discipline in the Argentine congress***: Working Paper. Michigan State University.

JONES, Mark y Scott Mainwaring (2003). ***The nationalization of parties and parties systems: an empirical measure and an application to the Americas***: The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper N° 304. University of Notre Dame.

KATZ, Richard (1980). ***A theory of parties and electoral systems***: Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

KATZ, Richard y Peter Mair (1994). ***How parties organize: Change and adaptation in party organizations in western democracies***: Sage, London.

— (1995) “**Changing models of party organization and party democracy. The emergence of cartel party**”. En *Party Politics*, Vol. I, N° 1: 5-28 pp.

KIRCHHEIMER, Otto (1965). “**El camino hacia el partido de todo el mundo**”: En Kurt Lenk y Franz Neumann. *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*: Editorial Anagrama, Barcelona. 328-347 pp.

***La Nación***, Costa Rica. Archivo ([www.nacion.com](http://www.nacion.com)).

**La Prensa**, Panamá. Archivo (www.prensa.com).

LAVER, Michael y Kenneth Shepsle (1999). “**How political parties emerged from the primeval slime: party cohesion, party discipline and the formation of governments**”. En Shaun Bowler; David Farrell y Richard Katz (comps.) *Party discipline and parliamentary government*: Ohio University Press, Columbus.

LEHOUCQ, Fabrice (1997). ***Fraud, electoral reform and democracy: Costa Rica in comparative perspective***: Paper presented to the International Congress of the Latin American Studies Association. Guadalajara, México.

LEHOUCQ, Fabrice y David Wall (2003). ***Explaining voting turnout rates in new democracies: Guatemala***: Electoral Studies XX.

LEIS, Raúl (1984). ***Radiografía de los partidos***: Centro de Capacitación Social, Panamá.

— (1998) ***Cultura política democrática en Panamá***: Informe de investigación elaborado para el Programa Centroamericano para la Sostenibilidad Democrática (PROCESOS), Panamá.

LENK, Kurt y Franz Neumann (1980). ***Teoría y sociología críticas de los partidos políticos***: Editorial Anagrama, Barcelona.

LEÓN, Orfelio e Ignacio Montero (1997). ***Diseño de investigaciones***: McGraw-Hill/ Interamericana de España, Madrid.

***Ley orgánica 63 de 1994 del organismo legislativo***: Congreso de la República de Guatemala.

LIJPHART, Arend (1994). ***Electoral systems and party systems. A study of twenty seven democracies. 1945-1990***: Oxford University Press.

— (1997) **“Presidencialismo y democracia mayoritaria. Observaciones teóricas”**. En Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.). *La crisis del presidencialismo*. Vol I y Vol. II: Alianza Editorial, Madrid.

— (2000) ***Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países***: Editorial Ariel, Barcelona.

LINZ, Juan (1996). **La quiebra de las democracias**: Alianza Editorial, Madrid.

— (1997) **“Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”**. En Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.). *La crisis del presidencialismo*. Vol I y Vol. II: Alianza Editorial, Madrid.

LINZ, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) (1997). ***La crisis del presidencialismo***. Vol I y Vol. II: Alianza Editorial, Madrid.

LIPSET, Seymour Martin (1987). ***El hombre político. Las bases sociales de la política***: Editorial Tecnos, Madrid.

— (2000) ***The indispensability of political parties***: Journal of Democracy, Vol. 11, Nº 1.

LOWEMBERG, Gerhard y Samuel Patterson (1979). ***Comparing legislatures***: Little Brown, Boston.

MAINWARING, Scott y Timothy Scully (1995). ***Building democratic institutions. Party systems in Latin America***: Stanford, Stanford University Press.

MAINWARING, Scott (1995). ***Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación***: Revista de Estudios Políticos Nº 88.

MAINWARING, Scott y Matthew Soberg Shugart (2002). ***Presidencialismo y democracia en América Latina***: Editorial Paidós, Buenos Aires.

— (2002) **“Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”**. En Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (2002). *Presi-*



*dencialismo y democracia en América Latina*: Editorial Paidós, Buenos Aires.

MAIR, Peter (1994). “**Party organizations: From civil society to the state**”. En Richard Katz y Peter Mair. *How parties organize: Change and adaptation in party organizations in western democracies*: Sage, London. 1-22 pp.

— (1997) *Party system change. Approaches and interpretations*: Clarendon Press, Oxford.

MAIZ, Ramón y Marta Lois (1998). “**Postmodernismo: la libertad de los postmodernos**”. En Joan Antón Mellón. *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*: Editorial Tecnos, Barcelona. 403-428 pp.

MC CARTY, Nolan; Keith Poole y Howard Rosenthal (2000). *The hunt for party discipline in congress*: American Political Science Review N° 95 (3).

MC DONALD, Ronald y Mark Ruhl (1989). *Party politics and elections in Latin America*: Westview Press, Boulder.

MANHEIM, Jarol y Richard Rich (1999). *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*: Alianza Editorial, Madrid.

MARENGHI, Patricia (2001). “**Organización de los partidos políticos de Centroamérica, México y República Dominicana: dimensiones comparadas**”. En Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara (eds.) *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca. 701-726 pp.

MARTÍ i PUIG, Salvador y Ana Sofía Cardenal (1998). *América Central, las democracias inciertas*: Editorial Tecnos, Barcelona.

MARTÍNEZ, Antonia (1995). “**Las estrategias en los cambios de régimen: La oposición política**”. En Ismael Crespo y Manuel Alcántara (eds.). *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*: Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca. 133-143 pp.

MENA Keymer, Carlos (2000). **Rediseño de los partidos políticos en América Latina**: Cuadernos de CAPEL N° 45. San José, Costa Rica.

MICHELS, Robert (1969). **Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna**: Amorrortu Editores, Buenos Aires.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA (1991). **Estrategia nacional para el desarrollo y la modernización de la economía. Políticas para la recuperación, el crecimiento sostenido y la creación de empleos**: MIPPE, Panamá.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA (1994). **Políticas públicas para el desarrollo integral: desarrollo social con eficiencia económica**: MIPPE, Panamá.

MITCHELL DALE, Harley (1999a). **Técnica Legislativa**: Universidad de Panamá, Panamá.

— (1999b). **Introducción al estudio de la ley**: Universidad de Panamá, Panamá.

— (2000) **El debate parlamentario. Crisis y alternativas**: Asamblea Legislativa de Panamá, Panamá.

MOLINA VEGA, José (2001). **Los sistemas electorales en América Latina**: Cuadernos de CAPEL N° 46. San José, Costa Rica.

MONTIEL MASÍS, Nancy (1999). **Costa Rica: reformas económicas, sectores dinámicos y calidad de los empleos**: Serie Reformas Económicas N° 26.

MORLINO, Leonardo (1985). **Cómo cambian los regímenes políticos**: Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

— (1988) **“Las democracias”**. En *Manual de Ciencia Política*: Alianza Editorial, Madrid.

MURILLO, Gabriel y Juan Carlos Ruiz (1995). **“Gobernabilidad en América Latina: la “desatanización” de los partidos políticos”**. En Carina Perelli; Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*: IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica.

NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio (1999). ***Partidos políticos y “democracia interna”***: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

NOHLEN, Dieter y Mario Fernández (1991). ***Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina***: Nueva Sociedad, Caracas.

NOHLEN, Dieter (1994). ***Sistemas electorales y partidos políticos***: Fondo de Cultura Económica, México D.F.

— (1997) **“El estado de la investigación sobre sistemas electorales”**. En *Revista de Estudios Políticos* N° 98: 159-169 pp.

— (1998) ***Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos***: Revista Mexicana de Sociología, Vol.60. N° 2.

NOLTE, Detlef (1995). **“Procesos electorales y partidos políticos: Tendencias y perspectivas en la década de 1990”**. En Ismael Crespo y Manuel Alcántara (eds.). *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*: Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca. 159-172 pp.

O’ DONNELL, Guillermo; Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comp.) (1994). ***Transiciones desde un gobierno autoritario***. Vols. I, II, III y IV: Ediciones Paidós, Barcelona.

O’ DONNELL, Guillermo (1992). ***Delegative democracy?*** The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper N°172. University of Notre Dame.

OZBUDUN, Ergun (1970). **“Party cohesion in western democracies: A casual analysis”**: SAGE Professional Papers. En *Comparative Politics*. Beverly Hills, CA; Sage Books.

PANEBIANCO, Angelo (1990). **Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos**: Alianza Editorial, Madrid.

PASQUINO, Gianfranco (2000). **La democracia exigente**: Alianza Editorial, Madrid.

PEREIRA, Renato (1979). **Panamá: Fuerzas Armadas y política**: Ediciones Nueva Universidad, Panamá.

PERELLI, Carina; Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.) (1995). **Partidos y clase política en América Latina en los 90**: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José, Costa Rica.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1999). **Informe sobre el desarrollo humano**: PNUD. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

PRZEWORSKI, Adam (1995). **Democracia y mercado**: Cambridge University Press., New York.

QUINTERO, César (1988). **Evolución Constitucional de Panamá**: Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

RAE, Douglas (1971). **The political consequences of electoral laws**: Yale University Press, New Haven.

RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo (1991). “**Los partidos políticos en la democratización del Estado en América Latina**”. En *América Latina Hoy* N° 2, Segunda época: 15-20 pp.

— (1995) **Los partidos políticos en las democracias latinoamericanas**: Mérida, Venezuela. Universidad de Los Andes, Consejo de Publicaciones: CDCHT.

RANIS, Peter (1968). “**A two-dimensional typology of Latin American political parties**”. En *The Journal of Politics* N°30, 3. 798-832 pp.

**Reglamento de la Asamblea Legislativa:** Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 1994.

**Reglamento orgánico del régimen interno de la Asamblea Legislativa:** Asamblea Legislativa de la República de Panamá.

RIAL, Juan y Daniel Zovatto (eds.) (1998). **Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político:** IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica.

RIZ, Liliana de (1995). “**El presidencialismo en cuestión: Reflexión crítica sobre la opción parlamentaria en América Latina**”. En Carina Perelli; Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.). *Partidos y clase política en América Latina en los 90:* IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica.

ROSE-ACKERMAN, Susan (2001). **La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma:** Siglo XXI editores, Madrid.

SALAZAR MORA, Jorge y Orlando Salazar Mora (1991). **Los partidos políticos en Costa Rica:** Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José.

SANAHUJA, Josep María (1998). **Los militares: ¿de la centralidad a la periferia?** En Ana Sofía Cardenal y Salvador Martí i Puig. *América Central, las democracias inciertas:* Editorial Tecnos, Barcelona.

SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio (1999). **The logic of party moderation:** The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper N° 135. Instituto Juan March.

SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel (1999). “**Parliamentary party discipline in Spain**”. En Shaun Bowler; David Farrell y Richard Katz (comps.). *Party discipline and parliamentary government:* Ohio University Press, Columbus.

SANTAMARÍA OSSORIO, Julián (1994). “**Listas cerradas, abiertas y entreabiertas**”. En *Cuadernos y Debates* N° 49. Centro de Estudios Constitucionales: 113-178 pp.

SARTORI, Giovanni (1988). ***Teoría de la democracia***. Vol. I y Vol. II: Alianza Editorial, Madrid.

— (1997) “**Ni presidencialismo ni parlamentarismo**”. En Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.). *La crisis del presidencialismo*. Vol. I y Vol. II: Alianza Editorial, Madrid.

— (2000) ***Partidos y sistemas de partidos***: Alianza Editorial, Madrid.

SERNA, José M<sup>a</sup> y Diego Valadés (2000). ***El gobierno en América Latina: ¿presidencialismo o parlamentarismo?***: Universidad Autónoma de México, México D.F.

SERRAFERO, Mario (1994). “**Instituciones políticas de América Latina: Revisión de enfoques teórico-metodológicos**”. En *Sistema* N°122: 83-99 pp.

— (1998) ***Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto***: Revista Mexicana de Sociología, Vol.60. N° 2.

SFERZA, Serenella (1994). ***Organizational formats and party performance: The shifting advantages of factionalism and the trajectory of the french socialist party***: Working Paper N°64. Centro de Estudios Avanzados de Estudios Sociales. Instituto Juan March.

SOLÍS, Manuel (1990). ***El Partido Liberación Nacional: el ascenso de una ideología productivista***: Papyrus-Druck, Berlín.

STEPAN, Alfred y Cindy Skach (1997). “**Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada**”. En Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.): *La crisis del presidencialismo*. Vol. I y Vol. II: Alianza Editorial, Madrid.

TAYLOR, Michelle (1992). ***Formal versus informal incentive structures and legislator behavior: evidence from Costa Rica***: The Journal of Politics, Vol. 54, N° 4.

TORRES-RIVAS, Edelberto (1995). “**La gobernabilidad democrática y los partidos políticos en América Latina**”. En Carina Perelli; Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica.

— (1998) “**Los déficit democráticos en la posguerra**”. En Ana Sofía Cardenal y Salvador Martí i Puig. *América Central, las democracias inciertas*: Editorial Tecnos, Barcelona.

TREJOS, Juan Diego (1999). **Reformas económicas y distribución del ingreso en Costa Rica**: Serie Reformas Económicas N° 37.

TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ (1995). **Estadísticas electorales. Elecciones generales del 6 de mayo de 1999**: Tribunal Electoral de Panamá, Panamá.

— (2000) **Estadísticas electorales. Elecciones generales del 2 de mayo de 1999**: Tribunal Electoral de Panamá, Panamá.

— (2004) **Estadísticas electorales. Elecciones generales del 2 de mayo de 2004**: Tribunal Electoral de Panamá, Panamá.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES DE COSTA RICA (1990). **Cómputo de votos y declaratoria de elección de Presidente y Vicepresidentes de la República y de diputados a la Asamblea Legislativa**: Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, San José.

— (1994) **Cómputo de votos y declaratoria de elección de Presidente y Vicepresidentes de la República y de diputados a la Asamblea Legislativa**: Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, San José.

— (1998) **Cómputo de votos y declaratoria de elección de Presidente y Vicepresidentes de la República y de diputados a la Asamblea Legislativa**: Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, San José.

— (2002) ***Cómputo de votos y declaratoria de elección de Presidente y Vicepresidentes de la República y de diputados a la Asamblea Legislativa***: Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, San José.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL DE GUATEMALA (1996). ***Elecciones 95-96. Memoria***: Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, Guatemala.

— (1999) ***Elecciones 99. Memoria***: Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, Guatemala.

— (2004) ***Elecciones 2003. Memoria***: Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, Guatemala.

TURNER, Julius y Edward Schneier (1970). ***Party and constituency: Pressures on Congress***: The Johns Hopkins Press, Baltimore.

URCUYO, Constantino (1998). “**Costa Rica. Elecciones de 1994: continuidad democrática**”. En Juan Rial y Daniel Zovatto (eds.). *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político*: IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica. 37-58 pp.

VALDÉS ESCOFFERY, Eduardo (1998). ***La experiencia panameña en material de financiamiento político***: Tribunal Electoral de Panamá, Panamá.

— (2001) ***Antecedentes históricos del proceso de reforma electoral en Panamá (1990-2000)***: Tribunal Electoral de Panamá, Panamá.

— (2002) ***Evolución de los sistemas electorales aplicados a la elección de legisladores en la República de Panamá***: Tribunal Electoral de Panamá, Panamá.

VILAS, Carlos (1998). “**La democratización en los escenarios posrevolucionarios de Centroamérica: antecedentes y perspectivas**”. En Ana Sofía Cardenal y Salvador Martí i Puig. *América Central, las democracias inciertas*: Editorial Tecnos, Barcelona.



VILAS NOGUEIRA, José (1997). “**La organización de los partidos políticos**”. En VV.AA. *Curso de partidos políticos*: Ediciones Akal, Madrid. 59-114 pp.

VILLACORTA, Manuel (1998). “**Los procesos electorales en Guatemala 1992-1996**”. En Juan Rial y Daniel Zovatto (eds.). *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político*: IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica. 99-122 pp.

VILLASUSO, Juan Manuel (2000). *Procesos electorales y política económica en Costa Rica*: Serie “Reformas Económicas” de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) N° 64.

VV.AA. (1988). *Manual de Ciencia Política*: Alianza Editorial, Madrid.

VV.AA. (1997). *Curso de partidos políticos*: Ediciones Akal, Madrid.

WERTZ, Nikolaus (1987). “**Parties and party systems in Latin America**”. En Manfred Holler (ed.). *The logic of multi party systems*: Martinus Nijhoff, Dordrecht.

YASHAR, Deborah (1995). “**Civil war and social welfare. The origins of Costa Rica’s competitive party system**”. En Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.). *Building democratic institutions*: Stanford, Stanford University Press. 72-99 pp.

ZOVATTO, Daniel y Carina Perelli (1995). “**Partidos políticos, liderazgos y consolidación democrática en América Latina**”. En Carina Perelli; Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*: IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica.

ZOVATTO, Daniel (1998). “**La financiación política en Iberoamérica. Una visión preliminar comparada**”. En Daniel Zovatto (comp.). *La financiación política en Iberoamérica*: IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica.