

NÚMERO 18 MARZO 2011



# Debate

REVISTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ





### **Medalla Justo Arosemena**

Condecoración otorgada por el Órgano Legislativo a los nacionales que se destaquen en el campo social, de las letras, la ciencia, el deporte internacional y las artes, por sus obras o trabajo de valor y beneficio para la comunidad, la patria o la humanidad; así como a los extranjeros que la Asamblea Nacional considere merecedores de dicha distinción.

Hasta el presente, han sido merecedoras de esta condecoración más de veinte personas, entre ellas Carlos Iván Zúñiga, Guillermo Toriello Garrido (ciudadano de Guatemala), Jorge Ilueca Sibauaste, Rómulo Escobar Betancourt, César Quintero, Martha Stella Clément de Vallarino, Mariano Rivera e Irvning Saladino Aranda, entre otros.

## **Debate**

Para toda reproducción parcial o total de los trabajos aquí publicados, solicitamos que se haga mención de la fuente.

Los artículos que publica la Revista DEBATE, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

DEBATE: publicación de la Asamblea Nacional de la República de Panamá.

Se reciben colaboraciones de artículos que se ajusten a los parámetros de la Revista DEBATE.

cep@asamblea.gob.pa

Asamblea Nacional de la República de Panamá  
Palacio Justo Arosemena, Plaza cinco de mayo  
Código Postal 0815-01603

Impresión a cargo del Dpto. de Imprenta  
de la Asamblea Nacional

Tiraje: 300 ejemplares

# **Debate**

**NÚMERO 18  
MARZO 2011**

## **DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL**

H.D. José Muñoz Molina  
**PRESIDENTE**

H.D. Manuel Cohen Salerno  
**PRIMER VICEPRESIDENTE**

H.D. Dana Daris Castañeda  
**SEGUNDA VICEPRESIDENTA**

Wigberto Quintero  
**SECRETARIO GENERAL**

Roberto Proll  
**SUBSECRETARIO GENERAL**

Luis E. Camacho  
**SUBSECRETARIO GENERAL**

## **CENTRO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS**

Marisol Martínez C.  
**Secretaria Técnica Encargada**

Jaime Flores Cedeño  
**Selección de Archivos Históricos**

Marta Espino  
Rosaura H. de Rivera  
**Correctoras de Texto**

Fabio Castillo  
**Arte y Diagramación**

Eric Santos  
**Foto de Portada**







## PRESIDENCIA



**José Muñoz Molina**  
PRESIDENTE



## ASAMBLEA NACIONAL

DIRECTIVA  
2010 - 2011

## VICEPRESIDENCIA



**Manuel Cohen Salerno**  
PRIMER VICEPRESIDENTE



**Dana Daris Castañeda Guardia**  
SEGUNDA VICEPRESIDENTA

## SECRETARÍA GENERAL



**Roberto A. Proll N.**  
SUBSECRETARIO GENERAL



**Wigberto E. Quintero G.**  
SECRETARIO GENERAL



**Luis E. Camacho C.**  
SUBSECRETARIO GENERAL



# Contenido

---

<b>Presentación</b>	<b>9</b>
---------------------	----------

---

## **ENSAYOS Y MONOGRAFÍAS**

---

<b>Algo nuevo a favor de la transparencia y la lucha contra la corrupción</b>	<b>12</b>
---	-----------

---

*Francisco Nieto Guerrero*

---

<b>Implementación de la Convención Interamericana contra la corrupción en Panamá: acciones pendientes en materia de transparencia y rendición de cuentas</b>	<b>22</b>
--	-----------

---

*Gina De La Guardia Fernández*

---

<b>La crisis financiera y su naturaleza cíclica</b>	<b>29</b>
---	-----------

---

*Ramón Barreiro*

---

<b>Propuesta de metodología de análisis para la definición de indicadores de línea base y diseño de estrategias de promoción de capital social</b>	<b>34</b>
--	-----------

---

*Irina Francioni*

---

<b>Democracia y libertad sindical en América Latina: el caso de dos países durante regímenes militares</b>	<b>63</b>
--	-----------

---

*Myrna Videla Aros y Julio González Candía*

---

<b>Requisitos constitucionales para ser diputado en Panamá y Centroamérica (historia y actualidad normativa)</b>	<b>87</b>
--	-----------

---

*Jaime Flores Cedeño*

---

<b>La responsabilidad civil por daños ambientales</b>	<b>95</b>
---	-----------

---

*Gabino Díaz Proll*

---

.....  
**Planificación, ejecución y medición de resultados  
de la gestión administrativa de la Asamblea Nacional** **101**

*Iriam Betegón de Delgado*

.....  
**Regulación de la concesión y asignación de frecuencias  
televisivas y radiofónicas** **106**

*Salvador Sánchez González*

.....  
**CONFERENCIAS**

.....  
**Las consultas populares en las democracias contemporáneas** **124**

*David Altman Olin*

.....  
**LEGISLACIÓN AL DÍA**

.....  
**Ley 19 de 3 de mayo de 2010** **133**

*Que dicta el régimen de organización del Ministerio de Gobierno*

.....  
**Ley 21 de 28 de mayo de 2010** **135**

*Que dicta medidas sobre accidentes de tránsito menores  
en vías públicas del país*

.....  
**ARCHIVOS HISTÓRICOS**

.....  
**Mensaje del Presidente de la República, Dr. Arnulfo Arias Madrid,  
dirigido a la Asamblea Nacional el 17 de octubre de 1940  
con motivo de la presentación del proyecto de reformas  
a la Constitución de 1904** **138**

---

**DISCURSOS**

---

**Discurso pronunciado por el exparlamentario** **145**  
**licenciado Jorge Rubén Rosas en la sesión especial**  
**celebrada el 10 de marzo de 2005, en reconocimiento**  
**a veintitrés expresidentes del Órgano Legislativo**

---

**DOCUMENTOS DE INTERÉS**

---

**Resolución No. 93 de 31 de octubre de 2009** **150**  
*Que establece el procedimiento para el trámite*  
*de las iniciativas ciudadanas presentadas ante la Dirección*  
*Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana*

---

**Resolución No. 20 de 25 de octubre de 2010** **154**  
*Que establece las reglas para el trámite de presentación*  
*y sustentación de los informes o memorias de los ministerios,*  
*entidades autónomas y semiautónomas*

---





---

## PRESENTACIÓN

Desde que se estableció el Centro de Estudios Parlamentarios (CEP) en el 2000, su propósito ha sido realizar investigaciones en materias asociadas a la labor parlamentaria, entre ellas: Derecho Constitucional, Derecho Electoral, Ciencia Política, Técnica Legislativa y el propio Derecho Parlamentario.

En la actualidad, como unidad adscrita a la Secretaría General de la Asamblea Nacional, el objetivo del CEP sigue siendo investigar y generar conocimiento útil para tomar mejores decisiones y emprender acciones desde el Órgano Legislativo.

Se trata de una tarea en la que destaca como medio de difusión la **Revista Parlamentaria Debate**. En ella se dan a conocer los aportes intelectuales de autores nacionales y extranjeros, así como las investigaciones que se realizan desde el propio CEP.

En este número de la **Revista Parlamentaria Debate** contamos con artículos y trabajos de politólogos que participaron en el IV Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas, en el que el CEP intervino como coorganizador. También publicamos ensayos de autores nacionales y extranjeros en materias diversas vinculadas al quehacer parlamentario. La lucha contra la corrupción es analizada en dos ensayos, que incluyen una visión de éste fenómeno desde el derecho positivo internacional. Además, la crisis

financiera internacional, el diagnóstico del capital social, la libertad sindical, la responsabilidad por daños al ambiente, la gestión por resultados en la Asamblea Nacional, los requisitos para ser diputado en el derecho comparado, son todos temas que se abordan en este número.

En la sección de **Conferencias**, reproducimos la presentación sobre las consultas populares que hizo el uruguayo David Altman ante el Pleno de la Asamblea el 14 de abril de 2010; en la sección **Legislación al día** presentamos las recensiones de la Ley 19 de 2010, Orgánica del Ministerio de Gobierno, y la Ley 21 de 2010, sobre accidentes de tránsito menores; en **Archivos Históricos** reproducimos el Mensaje Presidencial relativo al Proyecto de reformas a la Constitución de 1904, leído por el Presidente de la República Dr. Arnulfo Arias M. en la sesión ordinaria del 17 de octubre de 1940; en la sección **Discursos** se reproduce el que pronunció el licenciado Jorge Rubén Rosas en el Pleno de la Asamblea Nacional en sesión especial el 10 de marzo de 2005, con motivo del homenaje a veintitrés expresidentes del Órgano Legislativo, y en la sección **Documentos de Interés**, reproducimos dos resoluciones del Pleno de la Asamblea, una relativa al trámite que deben cumplir las iniciativas de ley de los ciudadanos y la otra acerca de las memorias que deben presentar anualmente los ministros y directores de entidades estatales ante la Asamblea.

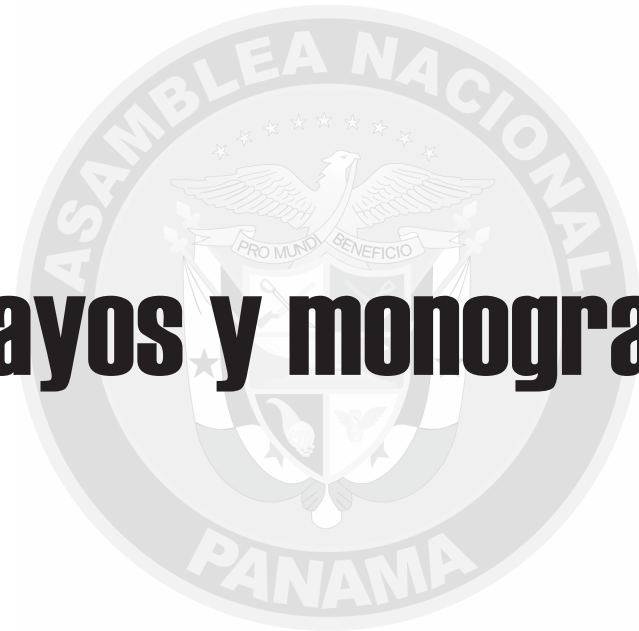
---

La novedad que se debe resaltar en esta breve presentación es la publicación de una reseña biográfica de Carlos Iván Zúñiga Guardia, por su vida pública ejemplar, entre la que destacamos su tránsito por la Asamblea Nacional como diputado y también por su valiosa contribución al Derecho.

Esperamos que, al igual que los anteriores, este número de la **Revista Parla-**

**mentaria Debate**, preparado mientras dirigía el CEP el licenciado Andrés Wong Pimentel, acreciente el material bibliográfico disponible para la consulta de diputados y de asesores, así como del público en general que tiene acceso a sus contenidos en las bibliotecas públicas a las que se distribuye y en la página web de la Asamblea Nacional.

# **Ensayos y monografías**



## ALGO NUEVO A FAVOR DE LA TRANSPARENCIA Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

*Francisco Guerrero Nieto\**

La transparencia y la lucha contra la corrupción están pidiendo a gritos ideas novedosas, porque se han convertido en temas repetitivos, mustios, aburridos, pleno de lugares comunes y siempre con un mensaje de solución a futuro que nunca alcanza sus fines. Todo esto acompañado por una sensación popular de mucha corrupción pública y poca transparencia, que se alimenta de los numerosos escándalos que constantemente afloran en todos los sectores del gobierno, muchas veces de las manos, precisamente, de aquellos que se auto-proclaman adalides anticorrupción y profetas de la transparencia.

Sin dejar de reconocer que ha habido avances indiscutibles, no se puede negar que no se han alcanzado los objetivos que se esperaban y allí radica una de las razones del descreimiento actual. Las causas son varias, pero en todo caso resaltan la ligereza con la que se abordó el asunto, la presunción de que los marcos regulatorios por sí mismos solventan todo, la insensata oferta maximizadora

“0 corrupción” y la utilización de la lucha contra la corrupción como herramienta política, lo que ha sido contraproducente, porque de tanta denuncia sin responsables se han autodescalificado los operadores políticos: a pesar de lo fuerte que ello pueda significar, la clase política no debe perder de vista que, en el imaginario popular, la corrupción es el correlato de la acción política.

Fue tal el uso y abuso que se le ha dado a este tema que se le llegó a convertir en el punto focal de las agendas electorales y esto hasta hace poco cuando surgió la propuesta de cambio que la sustituyó.

En el ámbito internacional la cuestión no es menos complicada. Además de la profunda crisis de su institucionalidad y la poca credibilidad y confianza que afecta al sector de los multilaterales, el tema de la lucha contra la corrupción ha sido prácticamente borrado de la agenda, y no es para menos luego del escándalo de corrupción de Kojo Annan, hijo del ex Secretario General Onuciano Kofi Annan, puesto al descubierto en la auditoría realizada al proyecto de intercambio de alimento por petróleo que dirigió las Naciones Unidas en Irak y el escándalo que le costó su puesto al entonces Presidente del Banco Mundial, Paul Dundes Wolfowitz.

---

\* Es venezolano. Profesor y consultor internacional en Washington DC. Fue Visiting Scholar en la School Of Foreign Service de Georgetown University donde también fue Director del proyecto Anticorrupción del CIED. Ha creado Centros de Políticas Públicas en Venezuela, Paraguay, Bolivia y Panamá.



En la alicaída Organización de los Estados Americanos la situación no es de menor penuria, aparte de la anoréxica confianza que ella despierta en todos los órdenes, la salida estrepitosa y deshonrosa del efímero Secretario General Miguel Ángel Rodríguez, y la práctica de su nuevo Secretario General Insulza, de compartir sus responsabilidades en el organismo con las de candidato presidencial y luego actor político en su natal Chile, han menguado mucho la discusión del tema en esa instancia. Otro reclamo abierto que le han hecho, inclusive, legisladores norteamericanos a la OEA es la falta de transparencia en su administración.

En fin, Transparencia Internacional, una de las puntas de lanza en este tema, se ha ido desgastando y se le recuerda cada vez que salen sus índices que llenan titulares de prensa, pero no convencen a muchos ni hacen avanzar el tema.

Para entender claramente todo este asunto es necesario comprender qué ha pasado, cómo llegamos a la situación actual y cómo ser innovadores y efectivos de cara al futuro. Ese será el objetivo del artículo que sigue.

## El Pasado

Situándonos en el pasado inmediato, el tema de la corrupción y su enorme eficiencia como herramienta política se redescubrió a raíz del escándalo que concluyó con la salida del presidente Nixon en 1974.

A partir de ese momento, comenzó una cruzada moralizadora que se intensificó hasta llegar a su punto culminante durante la administración del presidente Carter.

En ese ínterin se identificó al soborno transnacional como uno de los enemigos fundamentales de la moralidad y se produjo todo un movimiento legislativo, liderizado por el parlamentario Frank, para aprobar la ley contra el soborno transnacional (Foreign Anticorruption Act de 1977) que prohibía el pago de comisiones o regalos por parte de empresarios norteamericanos a funcionarios o personas naturales extranjeras para la consecución de contratos en el exterior.

Esta legislación colocó en franca desventaja a los empresarios norteamericanos frente a sus concurrentes de otros países, que conservaban la posibilidad, incluso, de deducir de sus impuestos los pagos de esas comisiones.

Para hacerle frente a esta situación que les causaba enormes pérdidas financieras, el empresariado norteamericano diseñó una enorme estrategia de *lobby* para que el gobierno de los Estados Unidos impulsara a nivel internacional una legislación que impidiera la práctica del soborno y de esa manera igualar a sus concurrentes.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Numerosos estudios han mostrado que la aplicación de la referida ley nunca ha sido rigurosa y se han producido numerosas violaciones, incluso con el conocimiento de las autoridades controladoras estadounidenses.

El proceso fue laborioso pero alcanzó sus resultados en la Convención OCDE de Lucha contra el cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, que fue firmada por 34 países, en París, el 17 de diciembre de 1997 y entró en vigor el 15 de febrero de 1999.

Paralelamente, durante este período se produjo en América Latina la llamada ola de la democratización, que hizo llegar la democracia a muchos países a un costo bastante elevado, sobre todo en términos de legalidad, ya que desafortunadamente se hicieron numerosas “concesiones” en aras de la democracia. O dicho más claramente, se permitieron ilegalidades y corrupción bajo el pretexto de fortalecer la democracia o, lo que equivalía a lo mismo, hacer regresar a los militares a sus cuarteles.

En varios países, las concesiones acordadas al estamento militar llegaron incluso a la creación de un órgano contralor aparte y *ad hoc* para las fuerzas armadas, que controlaban internamente ellos mismos y al final del día, como era de esperar, justificaron lo injustificable, pero disminuyeron el apetito del alto mando por adueñarse de nuevo del control del poder político.

Como esta práctica dio sus resultados en algunos países, se continuó como algo normal para atender realidades, como el clientelismo y otras costumbres políticas profundamente arraigadas en numerosos países latinoamericanos. Por esta vía se legalizaron o relegalizaron muchas actua-

ciones políticas francamente reñidas con la legalidad.

Estas maneras de hacer las cosas chocaron con la nueva institucionalidad que se estaba creando, con los incipientes estados de derecho, con la acción de una prensa cada vez más activa y una oposición que empezaba a labrarse camino.

La desaparición de esos autoritarismos marcados abrió indiscutiblemente nuevos espacios de libertades públicas, y la participación ciudadana y de la prensa ponen al descubierto en varios países grandes escándalos de corrupción que, incluso, dan al traste con la presidencia de varios jefes de Estado, como sucedió en Brasil con Color de Melo o en Venezuela con Carlos Andrés Pérez. Fue una ruda prueba para la naciente democracia brasileña que logró superarla con éxito y se consolidó, pero también significó el desmoronamiento del *status quo* en la para entonces, supuestamente, consolidada democracia venezolana.

Lo cierto fue que estas experiencias, queriendo o no, le abrieron la puerta grande de la lucha contra la corrupción al instrumental de la intermediación política.

Fue entonces que la lucha contra la corrupción se consideró la mejor apuesta electoral y el arma más eficaz para descalificar al oponente. Con una oferta anti-corrupción maximalista contradicha por numerosos escándalos de corrupción en el ámbito político y pocos o ningún responsable cumpliendo pena alguna, el descreimiento popular creció exponen-

cialmente alimentando esa convicción generalizada de que no hay tal lucha contra la corrupción, sino *vendettas* que buscan cobrar cuentas políticas o abrirse paso políticamente sobre el cadáver del enemigo.

Simultáneamente, a principios de la década de los noventa se produjeron varios colapsos del sistema bancario en algunos países latinoamericanos que dejaron exhaustas sus economías. La mayoría de los directivos de esas instituciones bancarias lograron exilarse en diferentes países, particularmente en Estados Unidos, donde lograron escapar a la acción judicial, logrando proteger y disfrutar de sus inmensas fortunas en "exilios dorados" de países desarrollados<sup>2</sup>.

Esta triste realidad mostró la imposibilidad de luchar contra la corrupción con una gran puesta abierta hacia la impunidad con solo atravesar una frontera.

Es entonces cuando el Gobierno de Venezuela propone en 1994 un proyecto de convención contra la Corrupción en el seno de la Organización de Estados Americanos.

Por su carácter pionero, el proyecto de Convención fue totalmente innovador y bien recibido por las partes, especialmente por Estados Unidos, que veía una manera de concretar su larga batalla por

<sup>2</sup> Para ese entonces la mayoría de países de la región no contaban con acuerdos de extradición suscritos con Estados Unidos y por otro lado se usó y abusó de la institución del Derecho de Asilo.

internacionalizar la sanción del soborno transnacional a que se hizo referencia más arriba.

En un tiempo increíblemente corto se desarrolla toda una negociación que culmina en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996 cuando se adopta la Convención Interamericana contra la Corrupción. En esa época estaba en plena efervescencia el tema anticorrupción y las expectativas eran inmensas.

El 4 de diciembre del año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la declaración 55/61, decide seguir el camino de la OEA y comienza una compleja negociación que culminó el 11 de diciembre del 2003, cuando fue adoptada en Mérida, México, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Con los tres instrumentos internacionales reseñados se tejió lo que muchos pensaron era la trama normativa internacional para combatir la corrupción, promoviendo la cooperación judicial entre los Estados para evitar la impunidad. Sin embargo, como se verá más adelante, quedaron lagunas fundamentales que ahora muestran su importancia, como es el caso del escaso compromiso real de las autoridades financieras de los países desarrollados en torno a facilidades a los dineros provenientes de la corrupción o para actividades ilícitas como el financiamiento ilegal de campañas electorales.

Durante esta misma época se produjo un significativo avance en materia de lucha

contra el lavado de dinero proveniente, particularmente, de actividades del narcotráfico y, paralelamente, el transvase de esos dineros ilícitos a la actividad política, como quedó demostrado en el famoso PROCESO 8000 que tiñó el triunfo electoral del presidente Ernesto Samper en Colombia.

No hay que dejar de reconocer que a raíz de la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, se han hecho avances significativos en la instalación de mecanismos para la detección y devolución de dineros de origen dudoso depositados en paraísos bancarios y fiscales, además de un relativo aligeramiento de la rigurosidad que antes blindaba en secreto bancario.

Los actos terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos dieron un fuerte impulso al tema del control de dineros en los centros financieros más importantes y esa es una de las grandes esperanzas para avanzar en el camino deseado de una lucha contra la corrupción, que elimine la posibilidad a los infractores de este tipo de delito de guardar y posteriormente disfrutar o, incluso, utilizar ese dinero para sobornar internamente a juzgados para obtener la libertad o el sobreseimiento de las causas por “falta de pruebas”. Afortunadamente, la otra causal común para librar a estos presuntos delincuentes era la prescripción de la causa por razones temporales. Sin embargo, ahora la mayoría de las legislaciones han introducido reformas que no permiten esta derogación.

Los resultados son algo perceptibles y, a la fecha, se han logrado recuperar algunos dineros provenientes de la corrupción. Me refiero al caso de Salinas de Gortari de México, o el de Fujimori- Montesiños del Perú.

En esta misma década de los noventa, específicamente en 1993, fue fundada en Berlín Transparencia Internacional. Una organización que con sus índices de percepción de la corrupción, impulsó y, sobre todo, colocó en el debate público el tema de la corrupción. Ha hecho una colaboración significativa y ojalá pudiera renovarse y encontrar una propuesta refrescante que pudiera regresarle el brillo y la importancia que tuvieron en sus primeros tiempos<sup>3</sup>.

### **Situación Actual**

En los diferentes países, el avance en materia anticorrupción es muy desigual

---

<sup>3</sup> Es bueno aclarar que el origen actual y la utilización constante de la palabra transparencia tiene su origen en 1980 con un nuevo líder soviético que comenzó a captar la atención de occidente en las postrimerías de la era Brechneviana, se trataba de Mijal Gorvachov que reclamaba Glasnost (Гласность), que significa apertura, transparencia para los actos administrativos y libertad de expresión.

El líder soviético pronto se ganó las simpatías de occidente, se convirtió en el Secretario General del Partido Comunista y Presidente del Soviet Supremo de las Nacionalidades, recibió el Premio Nobel de la paz en 1990 y a principios de la década de los noventa se convirtió en el último presidente soviético, cuando la difunta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas le dio el paso a la actual Federación de Rusia.

y para hacer una evaluación responsable, es necesario dividir el estudio en diferentes sectores. Pero el que más importa, por el impacto que tiene en los países y en la democracia, es el público y específicamente el ingreso ilegal de dinero, muchas veces de origen oscuro, en las campañas electorales y de forma genérica en la política, porque está estrechamente vinculado con los grandes hechos de corrupción que sacuden la administración pública constantemente en todos los países latinoamericanos.

Como hechos transversales, se puede observar en América Latina que los países en mayor o menor medida se han dotado de un importante cuerpo normativo para luchar contra la corrupción y promover la transparencia. Pero se observan notorias falencias en la aplicación de la norma y sobre todo de la sanción que debería acompañarla. Para algunos esto se debe a las debilidades propias de los poderes judiciales, en muchos casos sometidos al Poder Ejecutivo; otros argumentan falta de medios físicos para que los jueces puedan actuar en este campo. En fin, no son pocos los que consideran que hay falta de idoneidad. Lo cierto es que el resultado deja mucho que desear y en un futuro cercano no se vislumbra una solución posible<sup>4</sup>.

En casi todos los países se ha explorado la posibilidad de crear oficinas antio-

<sup>4</sup> El Banco Mundial en la década de los noventa invirtió ingentes recursos en este campo sin alcanzar los resultados esperados. Pero si ha quedado una gran deuda financiera.

rupción con mayores o menores poderes en el área preventiva y algunas veces represivas de la corrupción.

En el segundo caso, son los llamados zares anticorrupción quienes en su mayoría han tenido su Ekaterinburgo, porque generalmente han usurpado funciones que no les corresponden y al producirse enfrentamientos institucionales, generalmente desaparecen o se convierten en oficinas tramitadoras de denuncias.

El caso de la Oficina Anticorrupción de la República Argentina es uno de los casos más representativos. Funciona desde 1999 y tiene un historial de éxitos interesantes. Precisamente, en la página web de esa oficina fue donde se publicó la última declaración jurada de bienes de la pareja presidencial argentina que con toda "transparencia" muestra un incremento del 158% de sus bienes declarados en el 2009 y más del 500% desde que el Presidente Kirchner llegó al poder. El caso fue denunciado, pasado a un juez de conocida filiación kirchnerista y este no encontró "méritos" para enjuiciarles. La pregunta que afloró en muchos argentinos fue: ¿para qué sirve esa oficina?

La conclusión sobre estas oficinas anticorrupción es mitigada: algunos avances sin grandes resultados, todo ello en medio de elevada conflictividad política. En el momento actual aun persiste una serie de lagunas en cuestiones básicas, empezando por algo fundamental: ¿Cómo se define la corrupción? ¿Qué es



lo que se persigue cuando se habla de lucha contra la corrupción? ¿Cuál es la relación entre transparencia y modernización o implementación de las nuevas tecnologías, algo que en el fondo lleva directo a la cuestión de la efectividad de la participación ciudadana en este campo?

Otro de los grandes desafíos actuales que tiene frente a sí la lucha contra la corrupción y el impulso a la transparencia son los deficitarios estados de derecho en el continente y, en especial, las debilidades del Poder Judicial, en muchas oportunidades cooptado por el Poder Ejecutivo y/o con muy escasos recursos financieros y capital humano para actuar en buena y debida forma.

En el campo político persisten muchas prácticas profundamente arraigadas, a pesar del arribo de la democracia, pero que muchas veces se obvian o se quieren minimizar. Me refiero concretamente al clientelismo, el corporativismo y la actuación decisiva y más o menos encubierta de los llamados actores fácticos en el proceso de formación de las políticas públicas que abren excesivos espacios transaccionales, muchas veces en detrimento de la legalidad.

En los últimos años se ha venido acrecentando una tendencia hacia el autoritarismo en América Latina. Esta propensión neutraliza fundamentalmente los organismos de control estatal.

El presidencialismo fuerte no es algo nuevo en las capitales latinoamericanas,

lo novedoso es que estos nuevos aires autoritarios vienen acompañados de un elevado apoyo popular a la oferta de cambio que se ha convertido en el referente de las elecciones, en sustitución de la lucha contra la corrupción y la transparencia que eran las anteriores apuestas comiciales ganadoras.

Si se analiza un poco en detalle el trasfondo de esa propuesta de cambio recurrente en las elecciones latinoamericanas, se verá fácilmente que ese ofrecimiento va en la dirección de aprovechar la negativa predisposición popular tanto hacia los operadores políticos como a la institucionalidad existente.

Para hacer más convincente la propuesta, estos líderes políticos se sitúan fuera del espacio político tradicional o se muestran como antipolíticos, antisistema. Una vez en el poder, la mayoría de estos líderes le dan una lectura plebiscitaria al mandato recibido contra el *statu quo* político existente y se sirven de esta interpretación para arremeter contra las instituciones existentes, especialmente las de control, a las que previamente han estigmatizado y responsabilizado por el estado de cosas que rechaza la ciudadanía.

Esta tendencia está permitiendo y legalizando una peligrosa desinstitucionalización o una reinstitucionalización a la medida del nuevo liderazgo, atentando directamente contra el sano equilibrio de poderes, el ejercicio de la oposición política, la transparencia y el control contra la corrupción. Eso es, en nuestra opinión, el peor desafío que enfrenta en la actua-

alidad la lucha contra la corrupción y la transparencia en América Latina.

No menos importante es la clara saturación de la ciudadanía por la temática anticorrupción y de transparencia, porque no logra ver los avances claros en esos campos.

Y, en fin, siempre está presente en el imaginario popular lo que se podría tipificar como la ambigua relación entre los políticos y el dinero, que desarrollamos recientemente en un artículo de la Revista Nueva Sociedad<sup>5</sup>.

### ¿Qué hacer para el futuro?

Son numerosas las políticas públicas internacionales que pudieran mejorar sensiblemente el estado actual de la lucha contra la corrupción y recuperar la credibilidad y confianza de la ciudadanía en una gestión transparente de sus gobiernos.

Creo que en ese sentido es imprescindible y posible invertir la lógica que hasta ahora ha predominado en el campo de la persecución de la corrupción.

En efecto, se han producido avances en el ámbito de la regulación normativa interna e internacional. Hoy como nunca hay leyes y acuerdos para luchar contra la corrupción, además de una amplia libertad de expresión para denunciar estos delitos, pero, como ya se dijo, hay muy pocos responsables y esto se debe a

<sup>5</sup> Ver artículo en <http://nuso.org/>

la pervivencia de una brecha significativa para su aplicación y sobre todo la sanción y recuperación de los activos robados.

Los problemas van desde dificultades políticas hasta de recolección de pruebas, lo que impide que jueces probos puedan condenar a aparentes culpables, además de que se pueden ver sometidos al escarnio público, porque realmente no tienen los elementos de culpabilidad “fuera de toda duda” para condenarlos y la población asume que han sido comprados por los indiciados, sin dejar de reconocer que los presuntos implicados en el hecho de corrupción cuentan con ingentes recursos financieros accesibles, que les permiten comprar fácilmente conciencias, testigos, pruebas, coartadas, etc.

Por su parte, en el ámbito internacional todavía priman razones de índole político y/o la denominada razón de Estado para facilitar o permitir las acciones judiciales transfronterizas, sobre todo en países desarrollados y paraísos bancarios y fiscales. Es importante tener presente que estos países y centros son los únicos que cuentan con mecanismos, conocimiento y tecnología muy sofisticada que les permiten actuar con precisión y oportunidad para detectar cualquier dinero de dudoso origen.

En cuanto al ámbito interno, se presentan claras realidades, muchas de ellas heredadas de los pasados dictatoriales y militaristas, con estados de derecho falentes y poderes judiciales sumisos

ante el Poder Ejecutivo, lo que ha dificultado la acción en justicia de numerosos casos de corrupción. En estas condiciones es una excepción que se le pueda seguir un juicio por corrupción a un líder político cuando forma parte de la mayoría gobernante, siempre hay que esperar a que la oposición llegue al poder para que afloren las ilegalidades y cuando esto sucede la ciudadanía considera que se trata de retaliación política y no de verdadera lucha contra la corrupción y deseos de transparentar la gestión pública.

**De lo que se trata es de modificar la lógica y enfocar la acción en el dinero obtenido de los ilícitos para así restringir efectivamente los espacios para la impunidad,** partiendo del entendido que los países desarrollados y los paraísos fiscales cuentan con herramientas sofisticadas y el conocimiento, solo falta la voluntad política. Por el contrario, para producirse un cambio fundamental en la dinámica de la actual lucha contra la corrupción al interior de los países latinoamericanos hay que modificar la forma de hacer política y las estructuras de los poderes judiciales. Eso tomará mucho tiempo y no estoy convencido de que el actual estamento político tenga la voluntad política de hacerlo, a pesar de las ofertas de cambio.

Desde esa perspectiva, la mejor manera de dar la vuelta del actual curso decadente de la lucha contra la corrupción y/o el ingreso de dineros de origen dudoso al caudal político y/o público, es impidiendo que los actores corruptos

tengan la posibilidad de utilizar para sus transacciones y/o guardar en sitio seguro y luego disponer a discreción de esos dineros o bienes obtenidos ilícitamente. Para ello es imprescindible sincerar la situación que actualmente se presenta en numerosos paraísos bancarios.

La razón es muy simple: si se toma como axioma que quien comete una acción u omisión, típica, antijurídica y culpable tiene como norte obtener un beneficio ilegítimo para luego disfrutarlo libremente, se puede deducir que al no tener un lugar seguro y accesible donde guardar los bienes o dineros producto de la corrupción, se le resta el incentivo más importante, porque en sana lógica nadie se arriesga a transgredir una norma por el solo placer de hacerlo.

Entonces el objetivo preciso es convertir en un problema no solo la comisión del acto corrupto, sino también guardar y disfrutar del dinero o bienes obtenidos de manera ilícita, incluso que se convierta en una pesada carga la sola posibilidad de retener o guardar esos bienes.

Para cumplir este objetivo se debe superar la actual hipocresía de algunos países desarrollados y paraísos bancarios para que, además de las numerosas declaraciones y la constante estigmatización por corrupción hacia los gobiernos de los países no desarrollados, asuman su parte de responsabilidad en este delicado tema y con verdadera transparencia ajusten sus acciones a sus discursos y cierren esos espacios a los dineros ilegales.

Se trata de una cuestión de voluntad política; esa que está muy presente en las grandes declaraciones, pero con extraña rapidez desaparece en la práctica.

La propuesta no es imposible, pero es absolutamente necesaria si se quiere dar un nuevo y real impulso a la lucha contra la corrupción y la transparencia, para recuperar esa confianza ciudadana hoy perdida y apuntalar la democracia en un

momento en que el desarrollo económico es imprescindible para responder a las expectativas de prosperidad, disminución de la pobreza y equidad que los pueblos latinoamericanos piden a gritos a sus gobernantes.

## IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN PANAMÁ ACCIONES PENDIENTES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

*Gina De la Guardia Fernández\**

La Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción son los dos instrumentos internacionales más amplios e importantes en esta materia.

Panamá ratificó la Convención Interamericana a través de la Ley 42 de 1 de julio de 1998 y, como Estado Parte, asume el compromiso de adoptar las medidas legislativas necesarias que permitan su adecuación.

De igual forma, Panamá ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción mediante la Ley 15 de 10 de mayo de 2005. Este último instrumento internacional es sumamente amplio y complejo, por lo que solo nos referiremos a algunos aspectos de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

El contenido de la Convención Interamericana contra la Corrupción puede ser analizado desde la perspectiva de cinco ejes temáticos: medidas preventivas, actos de corrupción, cooperación internacional, desarrollo progresivo - secreto bancario y el seguimiento a la implemen-

tación del convenio a nivel regional y en nuestro país. En cada uno de estos temas se abordan los subtemas que los componen, entre ellos, lo relativo a ética y procedimientos públicos, la jurisdicción, los actos de corrupción, de los que resultan algunos obligatorios y otros optativos para los Estados, extradición, medidas sobre bienes, autoridades centrales y el mecanismo de seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC).

La Convención Interamericana contra la Corrupción entró en vigencia en Panamá el 10 de agosto de 1998. No obstante, nuestro país declaró una reserva al texto del convenio, en cuanto a las acciones de confiscación o decomiso de bienes establecido en el artículo XV de la Convención, debido a que el artículo 30 de la Constitución Política prohíbe la confiscación de bienes como sanción.

El 12 de febrero de 2004, la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia fue designada como autoridad central para los propósitos de asistencia y cooperación internacional de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

---

\* La autora es licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, experta en políticas públicas contra la corrupción.



La Convención Interamericana contra la Corrupción tiene los siguientes propósitos:

1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y
2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

En relación con el cumplimiento de la Convención, tenemos que el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) es un instrumento que permite a los Estados Miembros de la OEA, que ratificaron la convención en referencia, dar seguimiento a los acuerdos pactados, agilizar su implementación y promover la realización de actividades de cooperación técnica e intercambio de información.

Los Estados Partes de la Convención Interamericana contra la Corrupción se reunieron a inicios del mes de mayo de 2001, a fin de establecer un mecanismo de seguimiento para la implementación del convenio en referencia.

Luego de los debates en el seno de la conferencia de los Estados Partes, se acordó recoger en un documento los lineamientos básicos que se deben

seguir para el seguimiento de la implementación de la Convención, mejor conocido como "Documento de Buenos Aires", el cual ha sido suscrito por veintiocho Estados.

El mecanismo de seguimiento de la Convención, aprobado por los Estados Partes en Argentina, tiene como propósito promover la implementación de la Convención, contribuir a la promoción de la cooperación entre los Estados Partes en esta materia, dar seguimiento a los compromisos adquiridos, uniformar las legislaciones y facilitar la cooperación técnica, así como el intercambio de información y de experiencias.

Las características del mecanismo de seguimiento son las siguientes:

1. Es imparcial y objetivo.
2. Garantiza la aplicación justa y un trato igualitario.
3. Mantiene un equilibrio entre la confidencialidad y la transparencia.
4. Se fundamenta en el consenso y la cooperación.

La estructura del mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) se compone de dos Órganos:

1. Conferencia de los Estados Partes.
2. Comité de Expertos.

La Conferencia la integran representantes de todos los Estados Partes y tienen la responsabilidad de ejecutar el mecanismo de seguimiento. Sus reuniones se dan una vez al año.

El Comité está integrado por expertos designados de cada Estado y su función consiste en el análisis técnico de la implementación. Se reúne dos veces por año, en rondas de análisis de la Convención.

En este sentido, el Comité de Expertos selecciona, para cada ronda de análisis, las disposiciones de la Convención que deben ser aplicadas e implementadas y elabora un cuestionario sobre las disposiciones elegidas, el cual es enviado al Estado Parte y cuyas respuestas son posteriormente analizadas.

Finalmente, con base en la información recogida, el Comité formula conclusiones y emite las recomendaciones que considera apropiadas.

Un aspecto importante en el desarrollo del MESICIC es la participación ciudadana, a fin de lograr la obtención de mayores elementos de análisis para el seguimiento efectivo y veraz, que resulta trascendental para la lucha contra la corrupción, ya que de la misma sociedad se generan las soluciones a la problemática en estudio, la cual se establece como medio y control de la corrupción.

Para mayor comprensión sobre el procedimiento de las rondas de análisis se incluyó un flujograma al final de este artículo.

### **Rondas de Análisis de Panamá**

En la Quinta reunión del Comité de Expertos del MESICIC, realizada en Was-

hington DC del 2 al 6 de febrero de 2004, el Comité de Expertos adoptó, en la primera ronda de análisis, entre otros informes, el correspondiente a Panamá.

En la Decimocuarta Reunión Plenaria del Comité de Expertos, en el marco de la segunda ronda del MESICIC, realizada del 3 al 7 de diciembre de 2007, se aprobó el segundo informe de Panamá. Para la Decimoséptima Reunión Plenaria del Comité de Expertos, a realizarse del 13 al 17 de septiembre de 2010, se espera la aprobación del tercer informe de Panamá, correspondiente a las normas examinadas en la tercera ronda de análisis.

### **Conceptos de Transparencia y Rendición de Cuentas**

La Ley 6 de 22 de enero de 2002 define los términos "transparencia" y "rendición de cuentas" de la siguiente manera:

Transparencia. Deber de la administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos.

Rendición de cuentas. Obligación de todo servidor público de responsabilizarse individualmente de sus actos en el ejercicio de sus funciones y en la comunicación de los resultados de su gestión ante la sociedad. Esta obligación de ren-

dir cuentas también les corresponde a los cuerpos directivos colegiados de las instituciones públicas.

En torno a estos dos aspectos importantes en la lucha contra la corrupción, los cuales permiten el seguimiento y la vigilancia de la ciudadanía sobre la gestión pública, el comité de expertos realizó recomendaciones a nuestro país, en torno al análisis resultante del cumplimiento de Panamá de las normas de la Convención Interamericana contra la Corrupción relativas a la transparencia y rendición de cuentas.

### **Medidas preventivas relacionadas con la Transparencia y Rendición de Cuentas**

El artículo III de la Convención establece 12 medidas preventivas. Entre estas, podemos ubicar las siguientes medidas, cuyo desarrollo está destinado a crear, mantener y fortalecer:

1. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establece la Ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.
2. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

En la primera ronda de análisis se hicieron recomendaciones concretas, respecto a los numerales 4 y 11 del artículo

III, en relación a la transparencia y rendición de cuentas. Las más importantes son las siguientes:

### **Sistema para la declaración de bienes, activos y pasivos**

#### Recomendación:

Crear y establecer un mecanismo para la publicación de las declaraciones juradas de bienes patrimoniales (ingresos, activos y pasivos).

#### Medida sugerida por el Comité:

- a) Regular las condiciones, procedimientos y demás aspectos que sean procedentes, en relación con la publicidad de las declaraciones juradas de bienes patrimoniales.

#### Recomendación:

Adoptar las decisiones que sean necesarias con el fin de que la obligación de declaración jurada de bienes patrimoniales sea aplicada a otros funcionarios de alto cargo y se establezcan sanciones en relación al incumplimiento de este deber.

#### Recomendación:

Establecer sistemas para hacer efectiva y eficiente la verificación del contenido de la declaración jurada de bienes patrimoniales, fijando plazos y ocasiones para ello, y estableciendo acciones que permitan superar obstáculos para acceder a las fuentes de información que se requieran.

Recomendación:

Utilizar las declaraciones juradas de bienes patrimoniales para detectar y sancionar actos ilícitos.

Recomendación:

Implementar un registro de los obligados a presentar declaración jurada de bienes patrimoniales, asegurando los mecanismos para su actualización periódica.

**Mecanismos para el acceso a la información**

Recomendación:

Instituir normas jurídicas y medidas que apoyen el acceso a la información pública.

Medidas sugeridas por el Comité:

- a) Desarrollar procesos para la recepción de solicitudes, para responder a estas oportunamente, y para la apelación, en los casos en que dichas solicitudes se denieguen, y que se establezcan sanciones en los casos de incumplimiento de la obligación de proveer información, mediante el empleo más generalizado de oficinas de consulta y los llamados kioscos de información.
- b) Fortalecer las garantías previstas para el ejercicio del derecho a la información pública, de tal manera que el acceso a la misma no pueda ser denegado por causales diferen-

tes a las que determine la ley o con base en criterios diferentes a los que en ella se establezcan.

- c) Realizar una evaluación integral sobre la utilización y efectividad del recurso de hábeas data.

Recomendación:

Observar que distintos Códigos de Ética incluyen entre sus disposiciones normas relativas al derecho de información que tiene la sociedad de estar debidamente informada sobre las actividades que realiza cada institución.

**Mecanismos de consulta**

Recomendación:

Establecer procedimientos, cuando correspondan, que permitan la oportunidad de realizar consultas públicas con anterioridad a la aprobación final de disposiciones legales.

Medidas sugeridas por el Comité:

- a) Generalizar la publicación y difusión de los proyectos de las disposiciones legales, y celebrar procesos transparentes que permitan la consulta a sectores interesados en relación con la elaboración de proyectos de leyes, decretos o resoluciones en el ámbito del Poder Ejecutivo.
- b) Celebrar audiencias públicas o desarrollar otros mecanismos idóneos

que permitan consultas públicas en otras áreas adicionales a aquellas en las cuales ya están contempladas.

### **Mecanismos para estimular la participación en la gestión pública**

#### Recomendación:

Fortalecer y continuar implementando mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales a participar en la gestión pública.

#### Medidas sugeridas por el Comité:

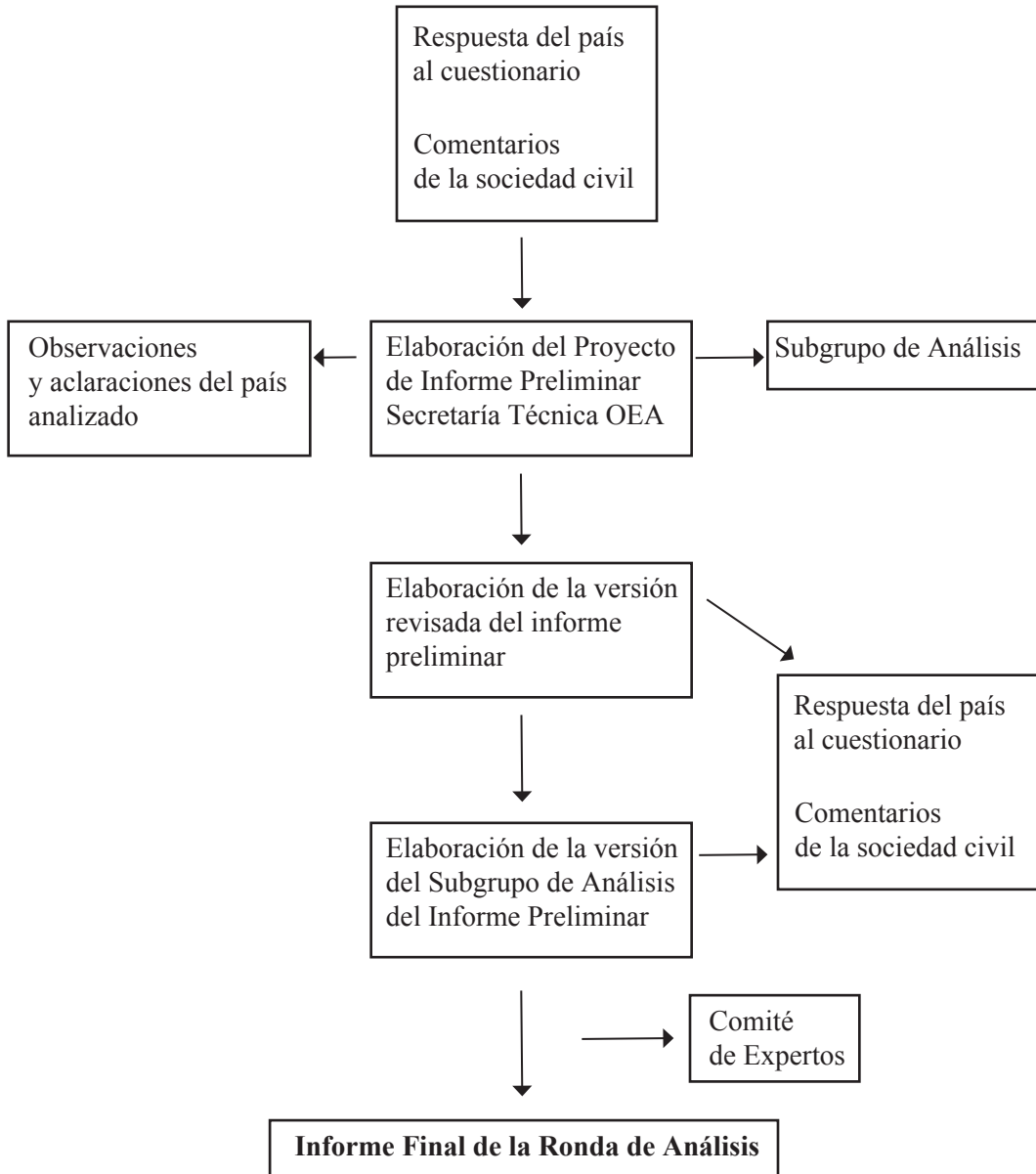
- a) Disponer la publicación de los proyectos de actos oficiales de carácter general cuya trascendencia lo aconseje, en un plazo determinado, antes de su adopción, con el objeto de que en dicho plazo la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales puedan formular observaciones y recomendaciones que deban ser evaluadas por las autoridades competentes.
- b) Promover formas, cuando sea apropiado, para que aquellos que cumplan funciones públicas permitan, faciliten o asistan a las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en el desarrollo de actividades para el seguimiento de su actuación pública.

De acuerdo con las recomendaciones antes transcritas, se derivan algunas acciones concretas que están pendientes a implementar por nuestro país:

1. Modificar y reglamentar la Ley 59 de 1999 (Ley sobre Declaración de Bienes Patrimoniales).
2. Elaborar y aprobar la ley de participación ciudadana, de acuerdo con los parámetros señalados.
3. Reglamentar la Ley 6 de 22 de enero de 2002 (Ley de Transparencia).
4. Realizar jornadas de capacitación sobre participación ciudadana y el deber de realizar declaraciones patrimoniales.
5. Creación de indicadores de transparencia y rendición de cuentas.
6. Creación de un sistema o mecanismo único de recepción y atención de solicitudes en el Gobierno nacional.
7. Realizar una evaluación sobre la efectividad del recurso de hábeas data.

## MECANISMO DE LA RONDA DE ANÁLISIS

### MESICIC



## LA CRISIS FINANCIERA Y SU NATURALEZA CÍCLICA

*Ramón Barreiro\**

Mi propósito en este ensayo es exponer la relevancia, o la capacidad explicativa, de la llamada "teoría austriaca" del ciclo económico en el análisis de la actual crisis financiera y sus consecuencias en el futuro económico de nuestra "aldea global". Actualmente se sostiene un amplio debate sobre la validez teórica de la teoría cíclica austriaca; no es mi intención repasar la evolución de dicho debate desde la formulación primera de la teoría del ciclo por Ludwig von Mises en su obra *Teoría del dinero y el crédito* en 1912<sup>i</sup>. Pretendo introducir a los legos en los puntos esenciales de la "teoría austriaca" del ciclo económico, y analizar la actual crisis financiera a partir de las derivaciones que han hecho de ella varios economistas contemporáneos.

Mises<sup>ii</sup>, en la citada obra, investigando las causas de la devaluación de las monedas, y al asociar dicho proceso con la expansión de crédito no sustentada en aumentos reales del ahorro, identifica las consecuencias de las expansiones crediticias en los procesos de formación de capital y en la estructuración de la producción en los mercados. Se resalta entonces como la consecuencia más destructiva de los procesos inflacionistas, no la pérdida progresiva del poder adquisitivo de las

monedas, sino la distorsión de las señales en los mercados para la inversión, lo que profundiza los períodos de recesión y recuperación una vez se "desinfla la burbuja".

En resumen, podemos hacer la siguiente descripción del ciclo económico siguiendo a Mises: de la capacidad de los bancos de ofrecer crédito no respaldado por entero por sus reservas y los ahorros de sus clientes, puede inferirse una supuesta capacidad de los bancos de expandir el crédito sin límites; entonces, además de ser intermediarios que facilitan el acceso a crédito respaldado por los ahorristas, el banco se convierte en un oferente de crédito adicional, no respaldado, lo que viene acompañado del descenso de las tasas de interés. Dicho descenso estimula la actividad económica, puesto que hace más barato el acceso al crédito y a su vez convierte ilusoriamente actividades económicas –especialmente las que requieren inversiones de largo plazo– marginales, no rentables, en inversiones rentables; una mayor actividad económica empieza a contagiar al resto de la economía, pues los usos alternativos a los factores de producción elevan los precios de estos –materiales de producción y salarios–, lo que al final redundaría también en el aumento del precio de los bienes de consumo. Hasta aquí se explica el efecto inflacionario de las expansiones de crédito. El *boom*, o la "burbuja", se detienen en el momento en que los bancos restringen el mercado

\* Ramón Barreiro Salazar es licenciado en Derecho graduado en la Universidad Santa María La Antigua, con estudios de doctorado en España, es miembro del Círculo de Lectura Guillermo Andreve y ha publicado artículos especializados y dictado conferencias en Ciencias Sociales.

de crédito, subiendo la tasa de interés a un nivel más cónsono con la existencia real de ahorro. ¿Qué puede hacer que los bancos detengan la expansión de crédito? Los medios materiales necesarios para respaldar la extensión de la estructura de producción no han aumentado –para ello es necesario el aumento del ahorro, tras un cambio en las preferencias temporales de los actores económicos–, lo único que ha aumentado es la cantidad del medio fiduciario utilizado en las inversiones; el proceso inflacionario puede seguir de forma ininterrumpida, siempre que la gente considere que los precios se estabilizarán en un futuro cercano. Pero en el momento en que la gente se convence de que los precios no dejarán de subir, se generaliza el pánico, ya nadie quiere conservar el dinero y se apresuran a cambiarlo por bienes; en esta situación ya nada pueden hacer los bancos para seguir “estimulando” la actividad económica, ya que el medio fiduciario que controlan ha perdido todo su valor. Si los bancos detienen por su cuenta la expansión de crédito y suben las tasas de interés a su valor real, aquellas inversiones marginales se revelan entonces como injustificables e improductivas, lo que conllevará a un reajuste de la inversión, traducible en el ajuste de las escalas de producción, o en el cierre de las empresas no rentables, así como la bajada generalizada de los precios en los bienes de consumo; siguen al *boom* la crisis y la depresión.

La teoría del ciclo así formulada está encuadrada en el análisis de una realidad económica distinta a la actual. En 1912 aun regía el patrón oro en la banca

privada y pública y la cantidad de instrumentos financieros que podían asumir el rol del dinero en las transacciones comerciales era ínfima comparada con la variedad con que contamos en la actualidad. Sin embargo, esto no hace que la teoría pierda capacidad explicativa a la luz de los fenómenos económicos de nuestros días. La “teoría austriaca” del ciclo se fundamenta en el entendimiento de que los mercados optimizan la producción y la creación de riqueza a través de las señales que brinda a sus participantes, es decir, a través de los precios. La estructura de precios en el mercado –en la que se incluyen las tasas de interés– es un orden espontáneo de información dispersa, que sólo puede cumplir adecuadamente su función de destinar a sus usos más urgentes los recursos escasos siempre que se cumplan dos requisitos fundamentales: el primero, que las inversiones obedezcan a las preferencias temporales reales de los ahorristas; y, el segundo, que los títulos valores utilizados para los intercambios y las inversiones generen confianza suficiente para afianzar la formación de capital.

Así vemos que la enunciación de la teoría propuesta originalmente por Mises explica un ciclo económico en el que los títulos valores afectados eran fundamentalmente el dinero y los títulos de cambio que funcionaban en los mercados como representaciones de ese dinero; también muestra a la banca fraccionaria, o sea, un sistema en que el crédito no está respaldado al cien por cien por las reservas del banco, incluidas en estas las cuentas de ahorro que los clientes han puesto a disposición del banco para su inversión –lo



que excluiría de las reservas a los depósitos a la vista–, como la causa del ciclo económico.

¿Esta explicación también es válida para la actual crisis económica iniciada tras el *crack* de las hipotecas *subprime*? En los sistemas de banca central, en la que un banco, gestionado por lo general como un ente público, se consolida como el *lender of last resort*, es decir, como palanca de todo el sistema, el análisis monetarista indica que es efectivamente el banco central quien controla la masa monetaria circulante y, en definitiva, la inflación. A la vista de la "teoría austriaca" del ciclo económico, es el banco central la principal fuente de las distorsiones en los precios, relacionados principalmente al crédito, ya que fija discrecionalmente las tasas de interés a las cuales presta a los bancos del sistema y controla –también discrecionalmente– el valor del principal medio fiduciario: el dinero.

A pesar de que el inicio de la burbuja inmobiliaria que llegaría a su fin con el *crack* de las *subprime* puede rastrearse en políticas de ajuste de las tasas de interés a la baja para estimular la actividad económica –como respuesta a la crisis de las *puntocom*– aplicadas por el Banco de Reserva Federal, la actual depresión económica parece tener otros rasgos, tanto en sus causas, como en la profundidad de sus efectos recesivos, que hace pensar que la "teoría austriaca" en la versión clásica expuesta por Ludwig von Mises, no explica de manera satisfactoria el desarrollo del último ciclo económico; entre otras razones, porque se piensa que la crisis tuvo como principal causa

el manejo irresponsable de un mercado financiero con escasa o inadecuada regulación.

Lo cierto es que, efectivamente, la baja artificial de las tasas de interés por el Banco de Reserva Federal –recordemos que la tasa de referencia del FED es el precio al que se presta a los bancos del sistema–, tuvo la intención de estimular la actividad económica, e inicia la burbuja inmobiliaria, el síntoma más visible de un proceso inflacionario auspiciado políticamente. Pero este no fue el único proceso inflacionario iniciado durante este *boom*. La emisión de instrumentos financieros durante este *boom* también puede entenderse como un proceso inflacionario.

El economista peruano Hernando de Soto ha identificado correctamente que el mayor problema que enfrenta la crisis financiera es la liquidación de una masa contabilizada en trillones de dólares de activos "tóxicos"<sup>iii</sup>. ¿Qué significa que un activo sea "tóxico"? Sencillamente que es un activo que en realidad no es un activo, sino un documento valor que no representa nada, excepto pérdidas, y que se multiplicaron en el mercado bajo el entendimiento generalizado –y falso– de que eran activos, o derechos sobre ganancias.

El ajuste propio de un mercado no intervenido para corregir esta situación, es decir, para eliminar la aglomeración de activos "tóxicos", consiste en dejar que los inversionistas asuman las consecuencias de sus malas previsiones y decisiones. La única liquidación real no pasa

por transferir las pérdidas de la banca financiera al banco palanca –en este caso el FED–, y de allí, eventualmente, al fisco –entiéndase los contribuyentes–, pasa por liquidar los activos reales de los inversionistas que poseen estos activos falsos, a través de un mecanismo legal tristemente olvidado: la quiebra.

Pero, ¿cómo es posible que tantos actores en el mercado financiero hayan errado en sus decisiones de inversión? Aquí toca identificar nuevamente la mano negra de la política –el Estado–, que cambió o patrocinó el cambio de las reglas tradicionales de contabilidad que hicieron posible asumir como cierto el llamado *fair value* de los instrumentos financieros, o sea, que los activos que representan son lo mismo que el valor de venta en el mercado de valores, en vez de tomarse como referencia contable su valor histórico<sup>iv</sup>. Así, paquetes de hipotecas *subprime* –“productos derivados”–, dejan de ser activos de alto riesgo y se transforman en bienes muy deseables, como esos caracterizados por expectativas de alta rentabilidad y bajo riesgo. Esto, en una transacción del día a día, puede identificarse fácilmente como una estafa, sin embargo, en el complejo mundo de la banca financiera era una inversión segura y altamente rentable. El precio de estos paquetes siguió la misma suerte que un medio fiduciario tradicional en un *boom* inflacionario. Eventualmente, al no verse el fin del alza de estos instrumentos, nadie quiso más de ellos, lo que provocó el pánico y la tendencia generalizada a intercambiarlos, a precios desplomados, por activos sanos. Es entonces que se visualizan las pérdidas

y que aquellos que se quedaron con los medios fiduciarios tóxicos tratan de hacer efectivos sus activos, enfrentándose a la real certeza de que son incobrables y que, en definitiva, son pérdidas.

Lo que trato de argumentar es que la teoría del ciclo austriaca es la mejor hipótesis de trabajo con que contamos para comprender cómo se dieron los hechos en la actual crisis, tanto en su versión clásica, como en aplicaciones con elementos originales –por ejemplo, la ya citada de Hernando de Soto o la del economista español Jesús Huerta de Soto<sup>v</sup>. También, una de las lecciones que podemos tomar de la explicación austriaca al pasado ciclo económico es que el mayor problema que enfrentan los mercados –especialmente los financieros– a la hora de evitar futuros ciclos, o minimizar sus efectos destructivos, es uno sistémico, referido al marco institucional en el que se desenvuelven las actividades económicas. A manera de conclusión, señalamos las características institucionales que deben revisarse a la luz de la teoría del ciclo austriaca:

1. La banca central y las políticas monetaristas. Una alternativa es la libre emisión y competencia entre monedas, expuesta sucintamente por F. A. von Hayek en su obra **La Desnacionalización del Dinero**<sup>vi</sup>.
2. El sistema de banca fraccionaria. Es preciso reivindicar la Ley de Say en el análisis económico contemporáneo, en el sentido de que las inversiones deben estar sustentadas por ahorros reales para garantizar la adaptabilidad de la estructura pro-

- ductiva a las necesidades reales de los consumidores.
3. Las nuevas reglas de contabilidad. Reglas como las del *fair value* en los títulos valores parecen ser ejemplos claros de mala regulación.
  4. Las políticas pro consumo y de nivelación que adelantan los gobiernos a través de las instituciones financieras. No podemos olvidar el rol que jugaron instituciones financieras originadas en el gobierno, como Fannie Mae y Freddie Mac, inspiradas en programas públicos para generalizar la propiedad de la propia vivienda, en la dinámica pro cíclica que desencadenó en la última crisis financiera.
  5. La mala regulación. La supuesta autorregulación de las entidades financieras se ha señalado como el principal defecto pro cíclico del sistema financiero internacional; sin embargo, no podemos esperar efectos positivos de la autorregulación de los actores de dicho sistema cuando hay serios fallos en el marco institucional –regulado y en muchas instancias dirigido por el Estado–, que no estimulan las actitudes de prudencia que deben caracterizar a la banca y al sistema financiero.

Las políticas de gasto público dirigidas a la supuesta "reactivación" de la economía, no incentivan la prudencia, sino la codicia y el despilfarro. No puede ser que ahora, ante una crisis que evidencia la falta de prudencia de muchos actores, sigamos proponiendo como soluciones, políticas que sabemos no incentivan las conductas que deseamos en el

sector. Para enfatizar este punto, llamo la atención sobre el ejemplo del sistema bancario y financiero de mi propio país, Panamá, sin banca central y verdaderamente caracterizado por la autorregulación, que se ha visto poco afectado por la crisis en su solidez, solvencia, confianza y liquidez. Aquí también hubo *boom* inmobiliario y la desaceleración del sector no ha arrastrado consigo a la banca comercial a la crisis. Ya es hora de poner en duda el canto de sirena que se ha hecho desde la política contra el mercado; la crisis actual tiene causas políticas, y no todas ellas pasan por el no hacer de nuestros gobiernos.

- <sup>i</sup> Ludwig von Mises. **The Theory of Money and Credit**. Yale University Press, 1953. Versión electrónica en <http://www.mises.org/books/tmc.pdf>
- <sup>ii</sup> Seguimos la relación de la teoría del ciclo descrita por Mises en: Ludwig von Mises. "*The Austrian Theory of the Trade Cycle*", en **The Austrian Theory of the Trade Cycle**, Richard Ebeling, ed. Ludwig von Mises Institute, Auburn, 1996. Versión electrónica en: <http://mises.org/tradecycl.asp>
- <sup>iii</sup> Hernando Soto. "*De Soto: la recesión tiene origen legal, no financiero*". Artículo aparecido en [elcomercio.com.pe](http://www.elcomercio.com.pe/noticia/253567/soto-recesion-tiene-origen-legal-no-financiero) (<http://www.elcomercio.com.pe/noticia/253567/soto-recesion-tiene-origen-legal-no-financiero>), originalmente publicado por la revista Newsweek en febrero de 2009.
- <sup>iv</sup> Jesús Huerta de Soto. "*Financial Crisis: The Failure of Accounting Reform*". Ludwig von Mises Institute, 2 de abril de 2009 (<http://mises.org/story/3301>).
- <sup>v</sup> Jesús Huerta de Soto. "*Financial Crisis and Recession*". Ludwig von Mises Institute, 10 de junio de 2008 (<http://mises.org/article.aspx?Id=3138>).
- <sup>vi</sup> F.A. von Hayek. **Denationalization of Money**. Institute of Economic Affairs, 2007. Versión electrónica en: <http://www.iea.org.uk/files/upl-book431pdf?.pdf>

## PROPUESTA DE METODOLOGÍA DE ANÁLISIS PARA LA DEFINICIÓN DE INDICADORES DE LÍNEA BASE Y DISEÑO DE ESTRATEGIAS DE PROMOCIÓN DE CAPITAL SOCIAL

*Irina Francioni\**

### **Introducción**

La presente ponencia, para el IV Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas en el eje: Democracia y Participación Ciudadana, tiene como objeto proponer herramientas de análisis para diseñar una línea base de investigación para evaluar el capital social en Panamá y su nivel de desarrollo. Esto permitirá definir acciones para orientar las políticas que fortalezcan el capital social y la participación ciudadana, y de esta manera robustecer la equidad, democracia, gobernabilidad y sustentabilidad.

El capital social y la participación ciudadana son la clave para alcanzar y mantener un desarrollo sostenible en los pueblos. Es por ello que no se pueden dejar al azar, sino que deben ser componentes transversales de todas las propuestas que se hagan en un país. La iniciativa

debe partir de una alianza trisectorial entre gobierno, ciudadanos y empresas.

Para poder definir estrategias coherentes y efectivas hace falta conocimiento profundo de los valores, creencias y comportamientos que sustentan los elementos de capital social y participación ciudadana.

El modelo de análisis que se propone aquí nos permitirá identificar algunas de las debilidades y fortalezas del capital social y la participación ciudadana del panameño, así como dar pie para el diseño de instrumentos de medición más precisos sobre el mapa conceptual trazado. Este conocimiento se puede aprovechar para implementar políticas de fomento de capital social y participación efectiva con una forma intencionada, planificada y medida con indicadores.

La ponencia recoge los conceptos básicos de participación ciudadana y capital social. Luego propone modelos de análisis para identificar las fortalezas y debilidades del capital social presente en la sociedad panameña. Y finalmente, ofrece unas líneas estratégicas orientadoras para el fomento del capital social, en donde el liderazgo, las alianzas, la educación en valores y la comunicación son clave en este proceso de crecimiento.

---

\* La magíster Irina Francioni es licenciada en Comunicación Social en la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, tiene un postgrado en Administración Estratégica y Dirección empresarial y una Maestría en Negocios, Negociación y Asesoría Gerencial de la Universidad Latinoamericana de Comercio Exterior, Panamá. Es consultora internacional y ha trabajado para organismos internacionales como el BID, Banco Mundial, Transparencia Internacional, Unión Europea, entre otros.

Desde el punto de vista de la confianza, el capital social en Panamá es débil, lo que genera inhibición en la participación ciudadana. Existen factores culturales y de experiencias que limitan la participación de los individuos en actos colectivos. La atomización de la sociedad lleva una ausencia de capacidad de organización. Sin embargo, subsiste una base de capital social latente que con el estímulo adecuado puede aflorar. Entender a la sociedad nos da las llaves para abrirnos a ese estímulo para canalizar las energías que libera a favor de un beneficio colectivo y generación de confianza.

Es importante poder comprender cómo se dan fenómenos, tales como la celebración colectiva de la medalla de oro obtenida por Irvin Saladino en las Olimpiadas; el apoyo frenético a Margarita Henríquez para que ganara el Latin American Idol; el luto sentido por el incendio del autobús donde fallecieron 18 personas; las donaciones por las inundaciones de Bocas del Toro y Chiriquí en noviembre del 2008, entre otros eventos que provocaron movilización ciudadana, lo que demuestra que hay oportunidades de activar el capital social del panameño, explorando su orgullo y solidaridad.

Aun cuando el panameño no participa formalmente en organizaciones tiene consciencia de su importancia, y con la inducción correcta, sus intereses pueden aflorar y ser canalizados positivamente, como se ha observado en casos como los cabildos abiertos y los presupuestos participativos.

El fomento de la participación en una organización colectiva, con miras a las tomas de decisiones sobre políticas públicas o de su entorno cercano, es un proceso de aprendizaje basado en experiencias positivas que refuerzan la confianza de los individuos en su propio poder. En Panamá hay experiencias exitosas para replicar y brindar confianza al ciudadano, al mostrarle que tiene un poder de influencia cierta en su entorno. Conocerlas, estudiarlas y difundirlas contribuirá a tener un mejor sustento para implementar planes y proyectos.

Todos somos responsables de fomentar el capital social, el único capital que garantiza la prosperidad, la equidad, calidad de vida y desarrollo. La ruta se inicia con el conocimiento pleno y hacer uso consciente de derechos y deberes ciudadanos. Participar activamente en política, en la escuela, en las organizaciones que defienden beneficios comunes, es decir, ocupando y creando espacios de participación ciudadana y contraloría social sobre los bienes públicos. Actuando en nuestra vida diaria con base en valores y principios éticos, donde tengamos claro que vivimos en una sociedad donde la visión unipersonal y el "juega vivo" es la pobreza de todos.

Organizarnos para vencer la pobreza, la desigualdad e inequidad, mediante una participación colectiva, dirigida por visionarios con valores, competentes, creativos y buenos comunicadores. Que el gobierno debe ser ejercido por los mejores talentos. Que los ciudadanos honestos, preparados y con visión colectivista

deben participar en política. He allí algunas claves para la prosperidad sustentable.

## 1. Capital social, base de la participación ciudadana

### 1.1. Participación ciudadana

El concepto de participación ciudadana es amplio y variado. No tiene una forma única de canalización o herramientas de aplicación. Puede ser formal e informal, espontánea o planificada. Eso le da una ambigüedad de definición que tiende a confundir. Participar puede implicar desde elaborar una propuesta de ley, definir el presupuesto de infraestructura de un barrio, cerrar una calle o ser miembro del comité de padres y representantes de una escuela. Se participa en política, en clubes, en la iglesia, en fin, en diferentes ámbitos, de acuerdo con necesidades e intereses. Es un proceso y un derecho humano, como veremos a continuación.

Rafael González Ballar, abogado costarricense, que estudió la participación en Honduras, la define como *“un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve”*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> González Ballar, Rafael en: *Consolidación de la participación ciudadana en Honduras*, en: <http://rds.org.hn/participación-ciudadana/>

Como referencia usaremos la definición hecha en el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana, actualmente en fase de discusión en la Asamblea Nacional de la República de Panamá. Allí se señala que la participación ciudadana es *“un derecho humano fundamental, que garantiza la acción deliberada y consciente de la ciudadanía, tanto de manera individual como colectiva, a través de los distintos mecanismos e instrumentos contenidos en la Constitución Política y la Ley, con la finalidad de incidir en la toma de decisiones en asuntos políticos, administrativos, ambientales, económicos, sociales, culturales y de interés general que mejore la calidad de vida de la población”*<sup>2</sup>.

Dicho proyecto de ley expresa espacios formales e instrumentos para que la ciudadanía interactúe con las instituciones del Estado. Entre los espacios están el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, presupuesto participativo, audiencia pública, cabildos abiertos, consejo consultivo, asamblea ciudadana, auditoría social y revocatoria de mandato.

La novedad de la ley está en el carácter vinculante entre la participación de la sociedad y la toma de decisión de las instituciones públicas, las cuales serán obligadas a acatar lo que la mayoría demande, para:

1. Formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

<sup>2</sup> Borrador Preliminar del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana consensuado por la Comisión Técnica Mixta - Mides y Sociedad Civil - Texto trabajado al 21 de abril de 2008.



2. Control en la ejecución de las decisiones consensuadas.
3. Seguimiento y monitoreo a las acciones gubernamentales.

La participación ciudadana trae como beneficios la credibilidad, gobernabilidad y legitimidad de los gobiernos por el incremento de la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes y mejoras en la administración pública al optimizarse los controles de las mismas.

El modelo de gestión, según el nivel de participación ciudadana, que aparece en el cuadro siguiente, nos indica que las sociedades mejor organizadas propician el compartir en sus procesos de gestión de desarrollo, porque les permite manejar los costos, disminuir los riesgos y aprovechar más oportunidades.

funcionar los mecanismos de participación ciudadana.

- o El desarrollo de un proceso de institucionalización de la democracia.

Los obstáculos para la participación ciudadana son:

- o el autoritarismo,
- o el paternalismo,
- o la falta de comunicación entre autoridades y ciudadanos,
- o la polarización ideológica o partidaria,
- o la concentración de poder y
- o la centralización de servicios.

La desesperanza aprendida, término acuñado por Roberto de Vries, es un obstáculo a la participación. La define como "la ausencia de esperanza que con las propias acciones se pueda cambiar una

**Cuadro 1: modelo de gestión según los niveles de compartimiento de la responsabilidad<sup>3</sup>.**

Responsabilidad personal	Costo	Riesgo	Oportunidad
TODA	Alto	Bajo	Pérdidas
MÍNIMA	Bajo	Alto	Pérdidas
COMPARTIR	manejables	Bajo	aprovechadas

Las condiciones para que se dé la participación ciudadana son:

- o La voluntad política de promoverla.
- o La capacidad organizativa de los ciudadanos para participar.
- o El esfuerzo conjunto de las autoridades locales y la ciudadanía para hacer

terrible realidad, en la que, cada vez que se lucha contra algo, se está aprendiendo cómo fracasar en forma más efectiva. Ella surge cuando, por casualidad, o como consecuencia de una estrategia de enemigos y adversarios, se sufren varios fracasos continuos, en la misma lucha, lo que hace que, se vaya agotando, cualquier acción que vaya en contra de lo no

<sup>3</sup> Estrategia de Comunicación de la EPDS Provincia de Colón, GFA. 2007. BID-CONADES.

deseado y que, siempre va a generar desaliento, pasividad y entrega sin condiciones a la adversidad”<sup>4</sup>.

Bernardo Kliksberg (1999), en su documento *Seis tesis no convencionales sobre la participación*, arroja algunas orientaciones sobre las cuales se pueden hacer propuestas para promover la participación ciudadana en el ámbito público y privado. Estas son:

- La participación da resultados muy superiores en el campo social comparado con otros modelos organizacionales de corte tradicional, como los burocráticos y los paternalistas. Tiene mayores ventajas competitivas y comparativas.
- Desarticular los inhibidores de la participación, como son:
  - o El predominio de la cultura jerárquica, donde la verticalidad y el autoritarismo son vistos como las claves de la eficiencia, contraponiéndose a la cooperación, la horizontalidad y la flexibilidad de la participación.
  - o Subvalorar a los pobres, creer que son incapaces de integrarse a los procesos de diseño, gestión, control y evaluación. Que no pueden aportar mayormente por su debilidad educativa y cultural.
  - o El clientelismo que relega a los líderes auténticos de la comunidad, con dádivas a cambio de una participación ficticia.

- Compartir el poder formal. Para ello se requiere que las autoridades tengan la voluntad política de distribuir partes de su poder con los ciudadanos. La práctica demuestra que el poder crece y las autoridades son elegidas nuevamente.
- Reemplazar la “democracia pasiva” por una “democracia inteligente” donde el ciudadano esté ampliamente informado, tenga múltiples canales para hacer llegar continuamente sus puntos de vista- no solo la elección de autoridades máximas - y ejerza una influencia real constante sobre la gestión de los asuntos públicos.
- Imaginación gerencial para crear modelos no tradicionales de mayor efectividad con la participación comunitaria.
- Alianzas estratégicas en torno a la participación, porque normalmente los esfuerzos son aislados, dispersándose la fuerza e impacto. Un punto de unión puede ser la generación de conciencia pública respecto a las ventajas de la participación. Es necesario procurar que el tema trascienda la discusión de los especialistas, y se convierta en una cuestión de la agenda pública dadas sus implicancias de todo orden.

## 1.2. Capital social

Existen diversos conceptos y teorías sobre el Capital Social. Estos tienen en común que el capital social se basa en las relaciones de confianza entre individuos, sustentado por un esquema de valores

<sup>4</sup> Roberto de Vries. *La desesperanza aprendida*. <http://www.robertodevries.com/>



compartidos que los une en formas de comportamiento, que conlleva a la participación activa de redes, lo cual es la base de la participación ciudadana. Para efectos del presente trabajo, se realizará un resumen de las principales tendencias sobre el concepto de Capital Social, su clasificación y tipología, pero se invita al lector a indagar en la amplia literatura disponible sobre el tema.

El Banco Mundial señala que el capital social es *“una serie de asociaciones horizontales entre personas que incluyen redes sociales y normas asociadas que afectan a la productividad y el bienestar de la comunidad. Las redes sociales pueden aumentar la productividad al reducir los costos asociados al establecimiento de negocios. El capital social facilita la coordinación y la cooperación”*<sup>5</sup>.

El capital social surge en las teorías económicas, como la de Alfred Müller-Armack, quien definió un modelo de Economía Social de Mercado en 1946 para la reconstrucción de Alemania, luego de la segunda guerra mundial, basado en las relaciones de cooperación, denominándolo *“energía social”* y *“recursos morales”*. También señala que es el único capital que mientras más se usa, más se incrementa, siendo su principal amenaza la violencia y la delincuencia. Glenn Loury, en 1977, introduce el término

*“Capital Social”* para definir el valor intangible de las relaciones de familia y comunidades. En el marco de ese enfoque economicista tenemos que el Banco Mundial señala cinco categorías de capital:

1. Capital Natural: conformado por los recursos naturales que pueden ser utilizados para generar un valor económico.
2. Capital Físico: construido por el hombre para facilitar su vida y promover el desarrollo, como infraestructura, equipos y servicios.
3. Capital Humano: nivel de capacitación y educación de un grupo para generar valor económico.
4. Capital Cultural: lo que caracteriza a un grupo humano, como son sus normas, valores, creencias, lengua, instituciones y costumbres.
5. Capital Social: *“se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad”*<sup>6</sup>.

A finales de los años ochenta, el concepto de Capital Social se empieza a difundir en los ámbitos académicos. Diversos autores se han enfocado en identificar los elementos que caracterizan al capital social y el impacto de la presencia o ausencia de este en la gobernabilidad, economía, desarrollo humano y participación colectiva. A partir de allí se hacen propuestas y modelos de desarrollo, que en la última década se han incorporado a los programas de los organismos como Naciones Unidas, el Banco

<sup>5</sup> Banco Mundial. *¿Qué es el Capital Social?* <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICSDEVELOPMENT/EXTTSCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20187568-menuPK:410388-pagePK:148956-piPK:216618-theSitePK:401015,00.html>

<sup>6</sup> Ídem.

Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros. Esto se observa en los términos de referencia de los proyectos que desarrollan, donde uno de los componentes que se exige es la promoción de capital social, debido a que las investigaciones reflejan que a mayor capital social, el éxito y la sustentabilidad de los proyectos se incrementan, en especial en comunidades con serias limitaciones de progreso económico y calidad de vida.

Hay una amplia literatura y muchos autores que se dedican al tema, entre los más representativos consideramos que se encuentran Charles Hirschman, Robert Putnam, Francis Fukuyama, Nan Lin, Bernardo Kliksberg, James Coleman, Pierre-Félix Bourdieu, Marcelo Siles, Lindon J. Robinson, A. Allan Schmid, Kenneth Ewart Boulding, Norman Uphoff, Anirudh Krishna, José Ignacio Moreno León, Lawrence E. Harrison, Marco Marchioni, entre otros.

Entre los que iniciaron estudios para identificar las características del capital social está Robert Putnam (1993), quien reconoce que los niveles de confianza, grado de asociación y el respeto a las normas de comportamiento cívico son la base del mismo. Su teoría indica que a mayor confianza entre las personas hay más flujos de información, lo que favorece el consenso y el funcionamiento de normas en beneficio de un colectivo, más que del individualismo. Esto se traduce en un eficiente *“desempeño en los gobiernos locales por la presencia de organizacio-*

*nes comunitarias activas, con un alto interés por los asuntos públicos, respeto por la ley, redes sociales y políticas horizontales, poco clientelismo y una alta valoración por la solidaridad”*<sup>7</sup>.

Nan Lin (2001) aplica un enfoque estructural para explicar los componentes del capital social. Lo considera un activo colectivo generador de valor con potencial económico, que se basa en las relaciones interpersonales y que puede ser promovido por acciones de reciprocidad. Señala que la *“promoción de flujos de información que reducen los costos de transacción; la influencia que los nexos generados en las relaciones sociales pueden ejercer sobre algunos de los actores sociales; las credenciales sociales que se pueden derivar de esos nexos en favor de determinados individuos; y, finalmente el efecto de reforzamiento de la identidad y reconocimiento que esas relaciones pueden producir entre miembros del grupo o red que comparten intereses y recursos, generando no solo soporte emocional, sino igualmente reconocimiento público al derecho de acceso a determinados recursos”*<sup>8</sup>.

Lin señala que es una revolución el Internet por el acceso que da a redes sociales y conocimiento. De allí emergen nuevas instituciones y formas de interacción, por lo que se debe promover el uso en los países subdesarrollados, porque corren el riesgo de que se incremente la exclusión

<sup>7</sup> Universidad Metropolitana. *Vademécum de Capital Social*. Venezuela. 2006. <http://www.unimet.edu.ve/capital-social/capital-social.html>.

<sup>8</sup> Ídem.

al no contar con el acceso a esta herramienta tecnológica.

Marcelo Siles, Lindon J. Robinson y A. Allan Schmid (2003), de la Universidad del Estado de Michigan, señalan seis componentes básicos del capital social:

1. **El capital social** basado en relaciones de solidaridad.
2. **Los bienes socio emocionales:** la aceptación, reconocimiento, autoestima que se intercambian los actores
3. **Los valores afectivos:** la relación entre un objeto y su valor afectivo, el intercambio de los mismos.
4. **Las redes:** grado de vinculación y conexión entre las personas, lo cual se aprende.
5. **Las instituciones:** formales como son las leyes y reglamentos, y las informarles como las normas de comportamiento aceptadas.
6. **El poder:** *expresado como la capacidad que tiene una persona de influir sobre las acciones de otro* (Boulding, 1989).

Norman Uphoff (2000) señala que el capital social existe en forma estructural y cognitiva y funcionan de manera interrelacionadas:

- Estructural: puede ser observada y descrita. Incluyen roles, reglas, procedimientos y precedentes, así como también redes sociales que establecen patrones continuos de interacción social. Cuando se establecen las mismas, de manera consensuada, se construye el capital social.
- Cognitivas: son más internas y subjetivas. La conforman las normas, valo-

res, actitudes y creencias que predisponen a las personas a cooperar y son compartidos dentro de la cultura o subcultura. La educación es clave para la internalización de este capital.

Uphoff considera que todas las culturas tienen un grado de capital social, pero pueden perderse por no usarlo o no tener una estructura adecuada para hacerlo efectivo y legítimo. Señalan que los agentes externos, como las consultoras y promotores de proyectos sociales no pueden crear capital social, pero sí pueden contribuir a restaurarlos, al ser catalizadores para reforzar los valores que generan confianza y acciones que promuevan el colectivismo para satisfacer una necesidad común. Esto se demostró en el estudio realizado en las organizaciones campesinas de Gal Oya en Sri Lanka.

Uphoff hace una diferenciación importante entre el capital social positivo y el negativo. El positivo lo asocian a un beneficio mutuo colectivo. Mientras que por "motivos egoístas y a expensas de otros", que caracteriza al comportamiento antisocial, es negativo, como el caso de las organizaciones como las maras y las mafias.

Para Anirudh Krishna (1998), el capital estructural antes descrito es el capital social institucional, y el capital social relacional es el capital cognitivo de Uphoff. Este autor se concentró en las formas en que se puede activar el capital social. Clasificándolo de la siguiente manera:

1. **El capital social de unión y afecto:** existe entre grupos homogéneos con relaciones socialmente estrechas, de manera permanente, como la pareja, la familia, los socios, entre otros.
2. **El capital social de vinculación:** o de enlaces de afinidad presentes en relaciones medianamente estrechas, derivadas de compromiso de mediano plazo entre gente que comparten intereses comunes y que por lo general tienen similar estatus o nivel económico y social, por lo que se traducen en relaciones horizontales. Por ejemplo, compañeros de trabajo, de partidos políticos, de organizaciones civiles, etc.
3. **El capital social de aproximación y respeto:** se da entre personas de diferentes estatus y niveles de poder, que tienen contacto limitado, por ejemplo: un gobernante y los ciudadanos, un líder político y seguidores, etc.

Francis Fukuyama (2003) señala que la presencia de altos niveles de capital social identifica a las sociedades desarrolladas. Indica que en América Latina hay muy bajos niveles de capital social, caracterizándose su población por la desconfianza, la pobreza de valores, la corrupción, la poca solidaridad y la inhumana distribución de la riqueza. Por lo que propone la promoción de los valores de la confianza, la ética y la cooperación.

Bernardo Kliksberg (2002), tras los impactos sociales de la implementación de las políticas económicas de los años 90, para impulsar el desarrollo latinoamericano,

conocido como el Consenso de Washington, ha promovido un enfoque de desarrollo basado en fórmulas que promuevan el capital social, para generar inclusión, reducción de la pobreza y equidad. Propone que sea el Estado el que impulse el capital social generando un clima de confianza e igualdad de oportunidades. Afirma que *“cuanto más desigual es una sociedad más débil es el capital social. Se erosiona la confianza de unos en otros, crece el individualismo, y se debilita la participación en asociaciones”*<sup>9</sup>.

Por su parte, José Ignacio Moreno León (2004) propone que el Estado mantenga una política educativa basada en los valores y principios que genera el capital social, con el objeto de fortalecer la democracia, las instituciones, como la familia, y lograr disminuir los índices de criminalidad y mejorar los servicios públicos.

### 1.3. Bajo capital social

José Moreno León afirma que *“en el caso de América Latina, el problema más grave y la más dramática limitante que tiene la región para enfrentar la pobreza y emprender un desarrollo no excluyente y sostenido, es su enorme y creciente déficit en valores de capital social, reflejado en desconfianza, bajo nivel ético, corrupción, poca solidaridad, pobre espíritu cívico, clientelismo y cultura rentista, ausencia de asociatividad y escasas redes sociales; todo lo cual explica, entre otras consecuencias,*

<sup>9</sup> Bernardo Kliksberg. (2002) *Hacia una economía de rostro humano*. Página 58.

*la inmoral distribución de la riqueza que aqueja a la totalidad de los países de la región, la cual tiene la tasa más regresiva de distribución de la riqueza en el mundo, superior a la inequidad existente en África, a pesar de que ese continente es más pobre que el nuestro*<sup>10</sup>. Es por ello que propone que la ciudadanía se incorpore a los procesos de transformación de los países de América Latina, mediante la educación.

El autor señala que entre las causas del bajo capital social en nuestro continente están:

- La desintegración familiar, cuyas consecuencias son la pobreza, deserción escolar, niños en las calles, la violencia y aumento de la criminalidad. A mayor capital social dentro de la familia, más oportunidades se brindan a sus miembros de tener acceso a una calidad de vida digna.
- Factores culturales negativos derivada del régimen de conquista y colonización.
- La baja calidad de educación y el acceso al desarrollo tecnológico.

## **2. Propuesta metodológica para análisis de capital social**

El Banco Mundial señala que el capital social *“se ha medido de variadas e innovadoras maneras, aunque, por distintas razones, no es posible ni deseable lograr una única y “verdadera” medida. Primero,*

*las definiciones más amplias del capital social son multidimensionales e incorporan distintos niveles y unidades de análisis. Segundo, cualquier intento de medir las propiedades de conceptos inherentemente ambiguos, como comunidad, red y organización es problemático. Tercero, se han diseñado pocas encuestas a largo plazo a fin de medir el capital social, lo que ha llevado a investigadores contemporáneos a reunir índices con elementos aproximados, como la medida de confianza en el gobierno, los índices de intención de voto, el índice de participación en organizaciones cívicas y el número de horas de voluntariado*<sup>11</sup>. En la referencia de este documento el lector podrá encontrar tipos de metodología para definir una propia, así como abundante literatura en el tema.

Kliksberg señala que los indicadores para medir capital social deberían estar enfocados en:

1. Clima de confianza entre los diferentes miembros de la sociedad.
2. El grado de asociatividad o el nivel de participación efectiva de los miembros de una sociedad en organizaciones. Redes formales e informales.
3. Los comportamientos cívicos, el interés en lo colectivo, desde el aseo de las ciudades hasta la conservación de los bienes públicos.
4. Los valores éticos predominantes, si son positivos o negativos.

<sup>10</sup> José Ignacio Moreno León. (2004). *Capital social, gobernabilidad democrática y desarrollo. Los retos de la educación*. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo -www.iadb.org/etica.

<sup>11</sup> Banco Mundial. ¿Qué es el Capital Social? <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20187568-menuPK:410388-pagePK:148956-piPK:216618-theSitePK:401015,00.html>

Señala que existe una alta correlación positiva ascendente entre el clima de confianza, el comportamiento cívico y el crecimiento macroeconómico de un país. Asimismo entre grado de asociatividad y productividad.

Revisando las tipologías de capital social descritas y los tipos de relaciones, también pueden diseñarse modelos de análisis e indicadores. Los modelos propuestos están dentro de la corriente "culturalista" que intenta explicar el desarrollo y el subdesarrollo a partir del mundo de los valores, pudiendo explicar el capital estructural y cognoscitivo desde esa óptica.

Para ello se propone el uso de dos matrices: el empleo de los factores de diferenciación de sociedades aptas y resistentes al progreso, concepto que lo inició el investigador argentino Mariano Grondona, y que fue enriquecido por Lawrence E. Harrison (2000) –ver cuadro 2-; y el modelo de sustentabilidad basado en valores de Víctor Guédez –ver cuadro 3-.

Para la identificación de la data se utilizaron fuentes referenciales secundarias para esta ponencia. Pero se recomienda diseñar instrumentos de recolección que los complementen y que permitan identificar los valores señalados mediante encuestas con preguntas orientadas al capital cognoscitivo que recogen las herramientas, grupos de foco, experimentos participativos y observación en campo de comportamientos asociativos

para describir con mayor exactitud el capital estructural.

La primera matriz recoge los trece factores que diferencian a las sociedades aptas y resistentes al progreso. Allí se señalan los valores y la cultura que reflejan, lo cual impactan directamente en el capital social.

Harrison (2000) considera que la cultura se puede cambiar, pero hay que identificar y vencer las resistencias hacia ese cambio. También considera que es un mito que las culturas no se puedan comparar, ya que identifica factores comunes en todas, que son reflejados en la matriz.

Hay trece factores<sup>12</sup> que se evalúan sobre opiniones y comportamientos de un colectivo. Una sociedad puede presentar características de una y otra tendencia, pero a medida que prevalezcan algunos factores sobre otros, se puede clasificar el modelo de pensamiento de una sociedad apta o resistente al desarrollo. Los factores son:

1. Concentración en el tiempo: ¿se concentran en el futuro, pasado o presente?
2. Concepción del mundo: ¿actúo e influyo en mi mundo o me resigno a él?

<sup>12</sup> Existe una matriz aún más compleja, enriquecida con aportes de Irakli Chkonia, Lawrence Harrison, Matteo Marini, y Ronald Inglehart que desarrolla 25 factores organizados en cuatro dimensiones: Visión del mundo, Valores y virtudes, Comportamiento económico, Comportamiento social. Pero debido a que algunos enfoques tienen un fuerte sesgo en la expresión de los conceptos, no se tomó en cuenta esta matriz.



3. Heterodoxia versus ortodoxia: ¿la disconformidad es fuente de innovación o es una amenaza?
4. Trabajo y logro: ¿el trabajo es algo positivo o un mal necesario? ¿El logro está asociado a él?
5. Competencia: ¿garantiza la excelencia o es una amenaza?
6. Frugalidad: ¿el ahorro es un valor positivo o frugalidad?
7. Educación: ¿es importante para todos o solo para un grupo?
8. Mérito: ¿el éxito y reconocimiento es por mérito o por redes sociales?
9. Sentido de comunidad: ¿la confianza está presente en todos los ámbitos de la sociedad o solo en la familia o círculo cercano?
10. Código de ética: ¿la ética es un pilar fuerte de comportamiento, para valorar y respetar el derecho ajeno o es flexible y permisiva?
11. Sentido de justicia: ¿la justicia es igual para todos o prevalece el ventajismo?
12. Autoridad: ¿la detenta la sociedad y el Estado o solo un grupo de personas que controla al Estado obteniendo amplio poder?
13. Secularismo: ¿la religión controla o influye fuertemente al Estado o no?

**Cuadro 2: Factores que identifican a las sociedades aptas y resistentes al progreso**

FACTOR	SOCIEDAD APTA	SOCIEDAD RESISTENTE
Concentración en el tiempo:	Se concentran en el futuro.	Se concentran el presente o el pasado.
Concepción del mundo	Puedo influir en mi propio destino.	Fatalismo y resignación.
Heterodoxia versus ortodoxia	Fomentan la heterodoxia <sup>13</sup> como fuente de innovación y nuevas verdades.	Consideran la heterodoxia como una amenaza a la estabilidad.
Trabajo y logro	Es algo bueno y medular para una vida ordenada, productiva y satisfactoria.	Es considerado un mal necesario.
Competencia	Garantiza la excelencia.	Es una agresión.
Frugalidad	Es de gran importancia en las sociedades progresistas, y es un elemento central del capitalismo. Es el ahorro.	Es una amenaza para la igualdad y la armonía social, para el status quo.

<sup>13</sup> Disconformidad con doctrinas o prácticas generalmente admitidas. RAE.

Educación	Es de gran importancia para el individuo y para la sociedad.	Es un lujo, más relevante para la élite que para el pueblo.
Mérito	Es sumamente influyente para el avance del individuo en las sociedades progresistas.	Lo que cuenta es la familia, los contactos y el amiguismo.
Sentido de comunidad	La confianza se extiende más allá de la familia, y el individuo se identifica con personas de la sociedad que no conoce.	La familia a menudo define los límites de la identificación y la confianza. Lo que queda fuera de la familia es considerado como carente de importancia y hasta hostil, y es tratado de una manera mucho menos cívica que los miembros de la familia. Ejemplo: falta de confianza, nepotismo, evasión fiscal, falta de tradición de filantropía y corrupción.
Código de ética	Tienen sistemas rigurosos de ética.	Tienen muy flexible sistema de ética.
Sentido de justicia	Sentido de la justicia y el juego limpio, debido a un sentido generalizado de comunidad y un código de ética riguroso.	Juega vivo, oportunismo, ventajismo.
Autoridad	Se encuentra dispersada en las sociedades.	La autoridad está concentrada, sin un sistema de contrapesos, y a menudo es como una licencia.
Secularismo	La religión no penetra en la esfera civil de las sociedades, aunque la gente puede ser muy religiosa.	La religión tiene una profunda influencia en la vida civil.

Por su parte, Víctor Guédez<sup>14</sup> (2004) ha estudiado a fondo los valores y el comportamiento asociado a ellos, traduciendo en hipótesis de modelos de sociedad y su impacto en el desarrollo sustentable, la gobernabilidad y la convi-

vencia, que son las tres dimensiones que propone evaluar. El esquema, que analiza los componentes de la sociedad desde el punto de vista estructural y cognoscitivo, indica que la presencia de ciertos valores se asocia a formas de gobierno, calidad de vida y formas de sociedades. La clasificación de valores se basa en investigaciones que integran conceptos filosóficos con instrumentos prácticos de medición asociados a la gerencia.

<sup>14</sup> Coordinador del programa de fundamentos y estándares de la responsabilidad social empresarial en el Decanato de Postgrado de la Universidad Metropolitana de Venezuela.



**Cuadro 3: Modelo de desarrollo basado en valores**

Dimensiones	Aspectos	Valores
Desarrollo sustentable	Crecimiento económico Equidad Social Preservación ambiental	Productividad, competitividad, eficacia, inclusión Sensibilidad social, reciprocidad, justicia, conservación, adaptabilidad.
Gobernabilidad y democracia	Institucionalidad Conciencia Cívica Confianza	Legalidad, legitimidad, participación, tolerancia, ciudadanía, comprensión, integridad, seguridad.
Cooperatividad. Convivencia integradora	Estado Empresa ONG	Democracia, respeto a la autonomía, transparencia, responsabilidad social, excelencia, flexibilidad, solidaridad, convivencia.

Las dimensiones

- El **desarrollo sustentable** basado en los ejes de crecimiento económico, equidad social y preservación ambiental. Tiene como valores referenciales la productividad, competitividad, eficacia, inclusión, sensibilidad social, reciprocidad, justicia, conservación y adaptabilidad.
- La **gobernabilidad y democracia**, que se sustenta en los ejes de institucionalidad, conciencia cívica y confianza. Los valores asociados son: legalidad, legitimidad, participación, tolerancia, ciudadanía, comprensión, integridad y seguridad.
- La **convivencia integradora**, que se basa en los ejes de Estado, empresas

y ONG's. Los valores asociados son: democracia, respeto a la autonomía, transparencia, responsabilidad social, excelencia, flexibilidad, solidaridad y convivencia.

En el marco de ese modelo se presenta una matriz para organizar la data, para tener un esquema de análisis sobre los niveles de madurez de desarrollo de Panamá, cimentado en esquema de valores. La matriz a presentar puede ser la plataforma para desarrollar una metodología coherente para investigar a profundidad los temas y valores que se reflejan. En este caso, solamente como ejemplo de su aplicación, usaremos algunas referencias con informa-

ción de segunda fuente que nos permite tener una visión general de los niveles de desarrollo de las tres dimensiones que propone Víctor Guédez.

Para los indicadores de línea base de la matriz se puede emplear la data recabada en estudios como el Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008 del PNUD, el informe LAPOP 2008 y el Latinbarómetro 2008, los cuales tienen mayor cantidad de referencias que permiten señalar los indicadores de capital social en Panamá con base a encuestas de percepción, lo que puede ser empleado de plataforma para estudios de casos en campo.

#### 1.4 Aplicación de las herramientas

Observando las respuestas de las encuestas de opinión en estudios como el LAPOP, Latinbarómetro y el Informe de Desarrollo Humano de Panamá por el PNUD, los cuales son cronológicos y comparativos en el tiempo, identificamos una consistencia en las respuestas que nos lleva a inferir resultados sobre capital social, participación ciudadana y modelo de sociedad.

Aun cuando estos estudios no diseñaron las herramientas con el criterio de los modelos de análisis propuestos, algunas de las preguntas que efectúan arrojan resultados que permiten inferir la presen-

cia o no de los valores descritos. Otros se deducen de fuentes referenciales oficiales del Estado panameño y de organismos internacionales como el Banco Mundial. Esta información básica se puede emplear para el diseño de estrategias para el fomento de los valores de capital social.

Al aplicar la matriz de los trece factores de modelos de sociedades aptas y resistentes al desarrollo se observa que en Panamá se identifican diez de las características de una sociedad denominada "resistente", según los factores descritos por Harrison, y cuenta a su favor con seis elementos de sociedades aptas para el desarrollo. El perfil del panameño basado en el informe del PNUD, junto a otros datos de encuestas, se usó para definir el modelo.

Luego se observará la matriz de modelo de desarrollo basado en valores.

A continuación el desarrollo de las matrices, basadas en las referencias señaladas, para lo cual se recomienda la consulta de los informes referidos para ampliar la información.

**Cuadro 4: Características de modelos de desarrollo en Panamá.**

FACTOR	SOCIEDAD APTA	SOCIEDAD RESISTENTE
Concentración en el tiempo	Se concentran en el futuro y lo ve con optimismo. Pensamos que algún día nuestros sueños se harán realidad 60.1%. La mayor parte de las veces pensamos que las cosas mejorarán 51.3%.	
Concepción del mundo		Fatalismo y resignación en la influencia de políticas públicas y desarrollo de la vida. El poder es de otro. 56% cree que solo con el voto se pueden cambiar las cosas. 12% cree que no se pueden cambiar las cosas.
Heterodoxia versus ortodoxia	Criticamos nuestra realidad como país y queremos cambiarla 65.8%.	
Trabajo y logro	Creemos en el esfuerzo y en el valor del trabajo honrado 65.9%.	
Competencia		Entre los 134 países evaluados por el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial, Panamá consiguió excelentes calificaciones en derechos de propiedad, mercados financieros, infraestructura y estabilidad macroeconómica. Pero quedó posicionado entre los peores países del mundo en calidad de la educación (108), independencia judicial (115) y rigidez en el régimen laboral (126), entre otros. Panamá con el 42%, fue el país que menos aceptación tuvo a una economía de libre mercado Latinbarómetro.
Frugalidad	Preferimos ahorrar nuestro dinero para gastos importantes 57.0%.	Preferimos gastar nuestro dinero en cualquier tipo de gastos 43.0%.
Educación	Es de gran importancia para el individuo y para la sociedad.	Es un lujo, más relevante para la élite que para el pueblo. Nueve años de escolaridad promedio, más deserción en las áreas rurales e indígenas.

FACTOR	SOCIEDAD APTA	SOCIEDAD RESISTENTE
Mérito		Lo que cuenta es la familia, los contactos y el amiguismo. El 38% cree que tener capacidades, es necesario para tener poder en Panamá, pero más pesa ser de familia influyente, conocer gente y tener dinero. Mientras que para ser exitoso consideran importante tener una familia influyente, estudios y el “juega vivo”. Fuente: PNUD. Encuesta INDH Panamá 2006.
Sentido de comunidad		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preferimos atender nuestros asuntos familiares y personales 75.0%</li> <li>• Solo nos preocupamos por nuestras familias y personas cercas 59.9%</li> <li>• No confiamos abiertamente en las personas 85.8%.</li> </ul>
Código de ética		Flexible sistema de ética. Baja puntualidad. Corrupción. No siempre actuamos con la verdad 71.3%
Sentido de justicia	Tratamos siempre de ser justos con los demás 58.8%	Juega vivo como tercer valor de éxito.
Autoridad		La autoridad está concentrada, sin un sistema de contrapesos, y a menudo es como una licencia. Se gobierna para los ricos y poderosos.
Secularismo		Alta participación en actividades religiosas. Miembros de la iglesia ubicados estratégicamente en puestos públicos claves, ejemplo: parlamentarios.

Cuadro 5: Matriz de desarrollo basado en valores

Dimensión	Aspectos	Valores	Indicadores de línea base propuestos
Desarrollo sustentable	Crecimiento económico	Competitividad Productividad Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N°58 para el 2008-2009 del ranking de competitividad, del Foro Económico Mundial. Para determinar la posición se analiza los factores que dificultan o facilitan hacer negocios en el país. Entre los elementos están: infraestructura, instituciones, macroeconomía, salud y educación primaria, educación superior, la eficiencia del mercado, innovación y la preparación tecnológica.</li> <li>• La inflación es el principal problema de preocupación entre los panameños. El panameño mostró mayor rechazo a la privatización de los servicios públicos y mayor aceptación al control estatal, menor porcentaje de aceptación que la economía de mercado sea el único régimen a aplicar. Latinbarómetro.</li> <li>• El porcentaje de personas que recibe salario mínimo o mayor es del 59.1%. El empleo disminuyó, pero aumenta en las zonas rurales de mayor precariedad. Informe PNUD.</li> <li>• Baja credibilidad en la calidad del funcionamiento de las instituciones públicas, apenas el 16% lo consideran bien. <b>Latinbarómetro</b>.</li> </ul>
	Equidad Social	Inclusión Sensibilidad social Reciprocidad Justicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 55% de sobrepoblación en las cárceles. Alianza Ciudadana Pro Justicia.</li> <li>• La segunda preocupación de los panameños es la delincuencia, aun cuando es el segundo país de la región en donde la gente señala no haber sido víctima del mismo. Consideran que hay un bajo cumplimiento de las leyes. 51% cree que las desigualdades sociales se han mantenido y 34 % cree que hay igualdad ante la ley. Latinbarómetro.</li> <li>• El informe del PNUD de Desarrollo Humano en Panamá refleja que aun cuando se ha dado un avance en la reducción de la pobreza, hay mucho por hacer en materia de inclusión social, especialmente en la educación ya que “El papel central que la educación, y el acceso a la misma... no está cumpliendo su función adecuadamente”<sup>15</sup>. El promedio de educación es de 9.3 años. Para salir de la pobreza se requiere un mínimo de 10 años de escolaridad.</li> <li>• De acuerdo con la CEPAL el gasto público social per cápita habría aumentado en Panamá de \$US 496 en 1990/91 a \$US 683 en 2002/2003. Mejorando los indicadores de pobreza y reduciendo la incidencia. Informe de indicadores del BM señala que para el 2005 el 7% de los panameños viven con menos de un dólar al día y 17% con dos, lo cual suma casi una cuarta parte de la población. En el 2006 el 24% de los hogares estaban en línea de pobreza y el 10% en línea de indigencia.</li> <li>• En equidad de género ha mejorado, pero las mujeres siguen siendo la minoría en cuanto a posiciones políticas, altas posiciones en jerarquías organizacionales, y en educación en las áreas rurales.</li> <li>• El 20% más rico del país recibe el 63% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre recibe el 1,5%. Diferencia de 32 a 1. Onceavo lugar en el mundo como país con mayor diferencia de distribución. Banco Mundial.</li> <li>• Panamá entre los más altos en la percepción de discriminación racial, segundo en discriminación por color negro de piel, tercero por discriminación por ser indígena. Latinbarómetro 2008.</li> <li>• El 38% cree que tener capacidades es necesario para tener poder en Panamá, pero más pesa ser de familia influyente, conocer gente y tener dinero. Mientras que para ser exitoso consideran importante tener una familia influyente, estudios y el “juego vivo”. Fuente: PNUD. Encuesta INDH Panamá 2006</li> </ul>

<sup>15</sup> Sinopsis Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008. PNUD., página 7.

Gobernabilidad y democracia	La preservación ambiental	Conservación y adaptación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El 90% de las 52 cuencas existentes en el país están contaminadas o afectadas severamente por contaminantes. Sobre las zonas boscosas hay grandes presiones debidas a la deforestación y a las industrias madereras, inmobiliaria, marítima y minera, y los más pobres van perdiendo paulatinamente sus medios de vida basados en los bosques y van entrando en el ciclo de pobreza y deterioro del medio ambiente circundante. PNUD</li> <li>• 1600 especies en peligro de extinción. Informe primer trimestre 2009 del ANAM</li> <li>• Aumento de las áreas protegidas 2.680.000 hectáreas terrestres y 898.000 marinas. ANAM</li> </ul>
	Institucionalidad	Legalidad y legitimidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel de confianza en las instituciones: 73.9% iglesia, 61.6% medios de comunicación, ACP 55.7%, Tribunales 51.9%, Tribunal Electoral 51.3%, Policía 48.5%, Asamblea Nacional, 38%, Partidos Políticos 36.5%. La iglesia católica es la institución con mayor nivel de confianza entre la población, seguida por los medios de comunicación. La institución pública con mayor nivel de confianza es la Autoridad del Canal seguida por los tribunales de justicia y el Tribunal Electoral. La Asamblea Nacional y partidos políticos reciben los niveles de confianza más bajos. LAPOP 2008.</li> <li>• En el informe del PNUD se resalta que los panameños ven como responsables del desarrollo del país, en el siguiente orden, a l Presidente, vicepresidente y ministros, Asamblea de Diputados, Poder Judicial, Partidos políticos, Empresa privada y por último a la Sociedad civil, la cual tiene menor peso en las proporciones, sin embargo se resalta que en las zonas rurales hay más conciencia del rol protagónico de la sociedad que en el ámbito urbano. Entre las responsabilidades de la sociedad civil se señala proteger el ambiente, seguido de temas de interés ciudadano, regular conductas, conducir el desarrollo, reducir la pobreza, seguridad ciudadana, salud y educación, producir riqueza y empleo en menor escala.</li> <li>• El 84% cree que se gobierna para los poderosos. 42% cree que la democracia garantiza la propiedad privada. Latinómetro.</li> <li>• Señalando las limitantes de participación en el país, el Proyecto Índice de Integridad 2008 de las Instituciones Públicas de Panamá, efectuado por la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional con financiamiento del la UNDEF, se obtuvo las siguientes conclusiones, que impactan en la participación ciudadana en Panamá:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Actualmente, la clave para la apertura de las instituciones hacia procesos de veeduría o contraloría social está en el liderazgo de quienes ejercen el poder, lo cual debilita las oportunidades de la ciudadanía de exigir sus derechos. Para ello se debe fortalecer el marco jurídico que permita y facilite esa participación ciudadana, con verdadera influencia en las políticas públicas, que defienda al ciudadano ante la discrecionalidad de los funcionarios de turno y la resistencia de estos a ser observados en su gestión.”<sup>16</sup>.</li> </ul> </li> <li>Informe Índice de Integridad 2008 de las Instituciones Públicas de Panamá.</li> </ul>

<sup>16</sup> Resumen Ejecutivo. Índice de Integridad 2008 de las Instituciones Públicas de Panamá. Enero 2009. <http://www.libertadciudadana.org/index.html>, página 32.

	Conciencia Cívica	Participación, tolerancia y ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los panameños expresan en un 58% de confianza interpersonal. Se ha incrementado. LAPOP.</li> <li>• 20% participa en política, es el segundo más alto en Latinoamérica. El 49% piensa que debe permitirse los partidos políticos extremistas. Panamá está entre los primeros cinco puestos en donde se considera que hay altos niveles de violencia, peleas y riñas entre vecinos, pandilleros, familia y escuelas. Creen que los jóvenes son los más violentos, menos solidarios y más apáticos a la participación. Latinbarómetro.</li> <li>• El 56% cree que para cambiar es más efectivo el voto, el 14 % participar en protestas, 12% cree que no es posible influir en las cosas para que cambien. Latinbarómetro.</li> <li>• Panamá tiene bajo niveles de participación civil en comparación con otros países centroamericanos. LAPOP.</li> <li>• El estudio Índice de Integridad 2008 de las Instituciones públicas de Panamá contempló una encuesta a los ciudadanos, usuarios de los servicios institucionales, quedando plasmada la debilidad organizacional de la ciudadanía. De una muestra de 340 personas, apenas 38 personas señalaron haber participado en una organización (11%). “Existe indiferencia de las personas en cuanto a conocer mejor las instituciones, sus espacios de participación e influencia. Asimismo desconocen la Ley N° 6 de Transparencia. Aun cuando las instituciones ofrecen información, el ciudadano no acostumbra a consultarla. Es por ello que se requiere un esfuerzo gubernamental y de la sociedad civil para educar en cuanto a los derechos de los ciudadanos y las leyes que los amparan”<sup>17</sup>.</li> </ul>
Convivencia integradora	Estado	Democracia y respeto a la autonomía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posición 44 de democracia imperfecta. BM</li> <li>• 15% cree que la democracia de Panamá funciona mejor que en el resto del continente. 56% apoya a la democracia, 35 % se siente satisfecho con la democracia panameña, ambos indicadores han disminuido de un año a otro en 6 y 3 puntos respectivamente. Latinbarómetro.</li> <li>• Existe democracia electoral por elecciones limpias. Promedio de asistencia a las urnas 73,8 %. Democracia en América Latina. PNUD.</li> <li>• Elecciones 2009: 74% de participación con 96.9% de votos válidos. Tribunal Electoral.</li> <li>• El estudio Índice de Integridad de las instituciones públicas de Panamá señala que de 33 instituciones estudiadas, 9 tienen nivel alto, 22 moderado y dos inestables en sus sistemas de transparencia, participación ciudadana e institucionalidad.</li> </ul>
	Empresa	Transparencia, Responsabilidad social y excelencia.	Encuesta realizada en 70 empresas panameñas, solo el 9% reconocía la integridad del concepto de Responsabilidad Social. Integrarse. 42% señaló que hacen donaciones sin involucrarse o hacer seguimiento a los proyectos.

<sup>17</sup> Ídem. Pág. 37.

	Organismos no gubernamentales	Flexibilidad, solidaridad, convivencia.	<p>Los panameños participan más en organizaciones religiosas (40%) y en las asociaciones de padre de familia de las escuelas (21,2%). Y menos en sindicatos (2,7%) y partidos políticos (5,4%). LAPOP. La encuesta del INDH Panamá 2007-2008 reveló que la participación social de tipo formal es baja entre los panameños, puesto que solamente el 24,2% de los encuestados indicó que participaba en alguna asociación. De las asociaciones mencionadas, las que más atraían eran los grupos religiosos (67,3%), deportivos (35,8%) y comunitarios (24,2%), es decir, aquellas que regularmente atienden las necesidades de las personas y las comunidades. Esto se confirmó cuando el 42,9% de los encuestados señalaron que los principales beneficios de participar en dichas asociaciones eran de tipo espiritual, social y psicológico (autoestima) y, en segunda instancia en los beneficios colectivos (22,2%), Pág. 142. El 50,2% cree que inscribirse en los partidos políticos es para buscar beneficio personal.</p>
--	-------------------------------	---	---



## 2. Conclusiones

### 2.1. Con relación a los instrumentos

El diseño y uso de herramientas para evaluar el capital social de una sociedad, como las matrices de modelos de sociedades aptas y resistentes al desarrollo y el modelo de sustentabilidad basado en valores, permiten organizar data de línea base con referencias de fuentes secundarias para:

- Hacer hipótesis sobre modelos de desarrollo de una sociedad.
- Identificar los indicadores claves de impacto para su observación y comparación en la implementación de procesos que fomenten el capital social.
- Diseño de herramientas para recabar información basada en los indicadores y modelos.
- Identificar fortalezas y debilidades en el capital social para un análisis previo a los estudios.

### 2.2. Sociedad resistente

Se establece la hipótesis de que la sociedad panameña demuestra más valores coligados a sociedades resistentes al desarrollo que a las sociedades aptas. La fuente secundaria nos indica que el mérito no es tan importante como tener un amigo o pariente que tiene el contacto adecuado para llegar a donde se desee. Y hasta se menciona ser juega vivo como tercer factor para lograr el éxito, luego de tener una familia y amigos influyentes. Los valores menores, como la puntualidad, no tienen importancia. La

corrupción es tolerada. Baja confiabilidad en los otros. Centralismo y concentración de la autoridad.

Una sociedad resistente presenta un déficit de Capital Social, producto de la ausencia de valores que se reflejan en la injusticia, la corrupción, la exclusión, la inequidad, la desconfianza y el desinterés de cuidar el bien común. El bajo Capital Social se palpa en el deterioro del ambiente –basura, tala, y rascacielos sin vistas-, los organismos públicos ineficientes, el caótico tráfico y la agresividad que fomenta, la educación de baja calidad, la coima, etc., que al final se traduce en una mala calidad de vida. En cuanto al sentido de justicia hay una palpable discriminación y falta de confianza en las instituciones, la justicia no es igual para todos. Mientras que la autoridad es concentrada e impuesta, lo que denota autoritarismo en las decisiones de unos pocos por encima de un país. Y la riqueza material es para algunos seleccionados, y la oportunidad de alcanzarla también, lo que se observa en la alta inequidad en la distribución de ingresos económicos.

Este modelo de sociedades resistentes se sustenta en el ideario o las creencias colectivas que se caracterizan por responsabilizar a otros de sus propios problemas, se es la **“víctima”** de la realidad y jamás responsable. Una víctima se caracteriza por creer que no tiene poder para cambiar la realidad de su entorno. O si sabe que tiene el poder, que es el caso de Panamá, no lo quiere ejercer porque se siente cómodo y no quiere

sacrificarse, considera que la energía para propiciar un cambio es mayor que el mantener el actual estatus, aunque el cambio podría representar una mejora trascendental en su calidad de vida. Un pueblo víctima produce, según Roberto de Vries<sup>18</sup>, un sistema de autoritarismo, exclusión, control y explotación, que propicia gobiernos confrontadores y conflictivos, los cuales no garantizan la gobernabilidad, la paz al ciudadano y, por supuesto, la prosperidad.

Estas conclusiones son reforzadas con los resultados de la encuesta del INDH Panamá 2007-2008 del PNUD, que señala que hasta la fecha no se ha podido arribar a una medida del capital social en Panamá, aunque los datos sugieren que hay un capital social segmentado, presente con más claridad en las áreas rurales que urbanas, en donde se concentra la mayor parte de la población y presenta una cultura cívica endeble por baja participación y voluntariado. *“El hecho de que exista un revelador nivel de desconfianza entre las personas e instituciones públicas y privadas es indicativo, no solo de una actitud de malestar o crítica, sino también de una incapacidad para actuar colectivamente puesto que, si se percibe que no se puede creer en los demás ni en las instituciones, cada cual procurará sus fines privados y se debilitarán aún más la cohesión social y la noción del ‘bien común’”*. El 24.2% de los encuestados indicó que participaba en alguna asociación.

<sup>18</sup> Roberto de Vries, psiquiatra y comunicador social, director del Centro de Estudios del Poder.

### 2.3. Desarrollo moderado

Bajo el modelo de desarrollo basado en valores, el resultado es un mediano desarrollo. Hay señales de alerta que deben ser tomadas en cuenta para fortalecer la gobernabilidad y democracia, la confianza ciudadana y promover la participación activa. Aun cuando Panamá tiene fuertes indicadores de crecimiento y desarrollo, el tejido social no se percibe beneficiario del mismo y a la larga puede ser detonante de procesos que deterioren la gobernabilidad y el desarrollo sustentable. Conclusión por dimensiones:

- El **desarrollo sustentable moderado**: el crecimiento económico es positivo, pero no es acompañado con equidad social, lo cual presenta indicadores de exclusión económica y social, mientras que la preservación ambiental no es eficiente y cada vez se observa mayor deterioro.
- La **governabilidad y democracia moderada**: Hay baja confianza en los gobernantes. Incluso cuando creen en la democracia, en los últimos años ha decrecido el indicador. La conciencia cívica es baja por la poca participación de la sociedad, aunque reconocen que deben participar y por la presencia de violencia en las interrelaciones familiares y grupales. Ha mejorado la confianza en el otro.
- La **convivencia integradora moderada**: Estado con fuerte sesgo de dependencia y centralismo, mediana transparencia, con legitimidad por

la gran afluencia de votantes. Las empresas con baja conciencia de responsabilidad social. ONG's con baja participación y voluntariado.

#### 2.4. La base para construir estrategias

A pesar de los elementos presentes en la cultura, con tendencia hacia la resistencia del progreso, así como el desarrollo moderado, el panameño aun tiene recursos positivos sobre los cuales se pueden apalancar estrategias de motivación para impulsar el capital social y la participación ciudadana.

Algunos de los valores positivos de los panameños que identificamos en el análisis son:

- El apego a la familia, la solidaridad entre ellos.
- La participación en grupos religiosos y deportivos, asociado a la autoestima.
- La esperanza de un futuro mejor.
- El incremento en la confianza hacia el otro.
- Altamente crítico de su entorno, el cual aspira que cambie.
- Creer en el ahorro.
- Tratar de ser justo con los demás, criticando el juego vivo.
- Creer en el esfuerzo y en el valor del trabajo honrado.
- Tener conciencia que debe participar (aun cuando no lo haga).
- Su disposición a defender el ambiente de la depredación.
- La alta participación en elecciones y asociatividad partidaria.
- La competitividad económica.

- Su preocupación por la violencia y delincuencia, a pesar de ser uno de los países con menor tasa de criminalidad.

### **3. Una propuesta estratégica para la participación social en Panamá**

Tomando en cuenta el análisis anterior, se presenta una propuesta de estrategia de participación ciudadana enfocada en el fomento de los motores del Capital Social, como son: confianza, legitimidad, la participación, la equidad y transparencia, para alcanzar una gobernanza eficiente. La ausencia de estas características producen sociedades débiles, que se ven a sí mismas como víctimas e incompetentes para crear su propio destino, fomentándose la violencia, la apatía y la pobreza, en una espiral creciente que amenaza a las democracias, el ambiente, la economía y a la propia sociedad.

Promover el empoderamiento, autoestima y sentir que se pueden lograr son las claves para la participación. Por ello se presentan las siguientes líneas estratégicas, para la discusión de la sociedad civil, a objeto de promover el capital social y la participación ciudadana. Estas iniciativas debe ser un esfuerzo conjunto entre el Estado, la sociedad civil y el empresariado:

- Promover la sinergia de las organizaciones que representan a la sociedad civil, para que diseñen e implementen una estrategia colectiva para encausar el apoyo a la participación y el fomento del capital social.

- Líderes de la sociedad civil capacitados y conscientes de la importancia de la participación de la sociedad para resolver sus problemas y el fomento de valores éticos.
- Fomento de capital social mediante capital relacional, comunicación y acciones participativas exitosas.
- Promoción, educación y motivación de los mecanismos formales de participación y cogestión.
- Promoción de alianzas trisectoriales, gobierno-sociedad civil-empresas.
- Promoción de Responsabilidad Social Empresarial, bien entendida y practicada.
- Fomento de la transparencia y rendición de cuentas, con plataformas de información pública de proyectos, programas, planes, acuerdos y todos los documentos relacionados con toma de decisiones, planificación y seguimiento del desarrollo para que las comunidades participen en la toma de decisiones y contraloría.
- Ser incluyente en género, y abarcando a niños, jóvenes, adultos, personas de la tercera edad.
- Fortalecer espacios formales y permanentes de concertación, diálogo y toma de decisiones donde participen los organismos públicos y privados, sociedad civil y empresariado para lograr la coordinación interinstitucional y planificación conjunta. Entre ellas la Concertación Nacional.
- Capacitar a los actores de la sociedad civil, empresas y gobierno en formas eficientes de participación, negociación, manejo de conflictos y toma de decisiones en consenso.
- Promover mensajes emocionales positivos para la valoración humana del panameño: múltiples culturas, respeto, confianza, solidaridad, protagonista y dueño del futuro.
- Promover medios de comunicación alternativos que brinden espacios de participación a la sociedad organizada, como radios comunitarias, blogs, etc.
- Uso de redes en el Internet.
- Implementar una descentralización eficiente del Estado.
- Dar un acceso real al ciudadano a ser elegido por sus conciudadanos, como representante ante los órganos del Estado.

### 3.1. Un liderazgo comprometido

Para enfrentar esta situación es necesaria la aparición, el mantenimiento, la recuperación y la optimización de liderazgos, que se identifiquen con lo positivo y que transformen lo negativo como un aprendizaje para superar las limitantes. Crear un clima emocional de esperanza y optimismo y comunicarlo positivamente,

contribuye a promover el interés en participar en la transformación de la realidad en búsqueda de un futuro mejor.

Estos líderes que promueven la esperanza tienen una red afectiva importante, claridad de misión –que le permite ser flexible y oportuno en un mundo de incertidumbres- y que en Panamá está representado en jóvenes como figuras deportivas, ambientalistas, educadores, empresarios, profesionales, artistas, entre otros.

Las características del líder que promueve participación son:

- Un líder o grupos de líderes auto motivados y que tengan confianza de alcanzar sus metas.
- Un liderazgo con visión positiva que genere confianza al colectivo que pretende motivar.
- Un liderazgo que sepa transmitir su mensaje y entusiasmo, y que logre motivar a otros hacia una meta conjunta.

#### Cuadro 6: Matriz de legitimación de líderes.

Mala justificación	baja legitimación	responsabilidad sin compromiso
Mala justificación	alta legitimación	responsabilidad pragmática
Alta justificación	baja legitimación	responsabilidad principista
Alta justificación	alta legitimación	responsabilidad comprometida

### 3.2. Propuesta de implementación

Para lograr la confianza en la sociedad panameña hay que generar interés y acercamiento entre los actores, en propuestas donde se compartan intere-

- Un liderazgo perseverante, que maneja positivamente la incertidumbre y los tropiezos.
- Un liderazgo ético y transparente, coherente en lo que piensa, siente, expresa y hace.
- Un liderazgo que promueva la inclusión de la minoría excluida.

El psicólogo Roberto de Vries señala que para asumir el compromiso del liderazgo en la participación hay que responder tres preguntas claves: ¿Debemos hacerlo? ¿Queremos hacerlo?, ¿Tenemos la capacidad? Respondiéndolas se dará un marco de coherencia entre el pensar, sentir y actuar, que es la base de la confianza y credibilidad de las relaciones interpersonales. Esta matriz ayuda a clasificar la legitimación de un líder al justificar sus acciones, con base a la conducta mostrada en asumir las responsabilidades de sus acciones y su nivel de compromiso:

ses por sector. Esto da inicio a la ruta de alianzas trisectoriales sociedad-empresas-gobierno.

Para generar el interés de los actores se emplean estrategias de capital relacional

y comunicación, con mensajes coherentes, consistentes y reiterativos sobre las ventajas de la participación en la toma de decisiones en la gestión de desarrollo sustentable y las formas de participar, dirigidos a públicos claves que se convertirán en eco de la de promoción de capital social.

Los medios a emplear para promover la comunicación, capital relacional y capital social son, predominantemente cara a cara, medios de comunicación alternativos como el Internet y la integración de los medios de comunicación de masas.

Para desarrollar el proceso de comunicación y de capital relacional, se debe conocer a los actores, sus formas de organización y ubicación. Se atenderá como prioridad al programa capital relacional, concepto que se define como el valor de la red de relaciones de una organización<sup>19</sup>. Esta red se basa en la confianza y relaciones mutuamente beneficiosas porque permiten involucrar a diferentes participantes, compartir más información y desarrollar puentes eficientes con sus socios de alianzas. El capital relacional es la base del capital social.

El capital relacional se fomentará mediante programas de comunicación

---

<sup>19</sup> Capital relacional: a fines del 2001, investigadores de Booz Allen Hamilton y la Kellogg School of Management de la Universidad de Northwestern entrevistaron a 113 ejecutivos de empresas incluidas entre las Fortune 1.000, y descubrieron que las líderes desarrollan asociaciones a largo plazo, basadas en la confianza y mutuamente beneficiosas con sus públicos. Las relaciones son tan valiosas que deberían considerarse, colectivamente, como un activo central de la empresa.

cara a cara, iniciando su acción en las organizaciones ya existentes, ya que en ellas hay una base de capital social que por sí misma facilita el trabajo de lograr sinergias y difundir el mensaje de forma exponencial. Asimismo a la identificación de líderes naturales que pueden promover la asociación, a quienes se involucrarán como promotores de los mensajes de participación para alcanzar un desarrollo sustentable consensuado e incluyente. Se iniciaría con las organizaciones que brindan incentivos a la autoestima, como son la familia, las iglesias, clubes deportivos y cualquier otra organización que brinde espacios de participación.

El uso de medios de comunicación masivos serán empleados para promover una opinión favorable en el colectivo hacia los valores que fomenten el capital social y sus ventajas, así como las experiencias exitosas de participación trisectorial en planificación de desarrollo y resolución de problemas comunes. Los mensajes deben educar a los miembros de la sociedad sobre las ventajas de la participación y mecanismos para hacerlo. Estos lineamientos de información deben estar sumergidos en mensajes de corte emocional, donde se resalte el orgullo del panameño y las características positivas de la región y su gente.

En su carácter de largo plazo, la estrategia debe contemplar acciones que fomenten en los más jóvenes el conocimiento de las ventajas de participar en la toma de decisiones con miras a lograr un desarrollo sustentable de la región, ya que ellos serán los adultos que deberán

tomar la batuta de la participación en el futuro. Para ello, se recomienda sinergias con centros educativos públicos y privados, para implantar programas de actividades asociadas al fomento de valores y capital social, enfocadas en ambiente y solidaridad social. Programas como la semana de los valores que se realiza en las instituciones educativas de Panamá, y de ciudadanía, implementada por el Tribunal Electoral, el Ministerio de Educación y la Asamblea Nacional deben continuarse y hacerse más creativos.

#### 4. Bibliografía

- Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana. Consensuado por la comisión técnica mixta – MIDES y sociedad civil. Texto trabajado al 21 de abril de 2008.
- Barrett, Richard. *“Liberando el alma de las empresas”*. (2001). SMS Editores. Argentina.
- *Indicadores de Panamá. Banco Mundial* [www.mef.gob.pa/Archivos.../2006.../2006-Novedades%20de%20la%20biblioteca](http://www.mef.gob.pa/Archivos.../2006.../2006-Novedades%20de%20la%20biblioteca).
- Candelo Londoño, L. y Polanía Reyes, S. *“Pasos metodológicos de un diseño experimental para medir capital social y acción colectiva en seis ciudades latinoamericanas”*. (2008). Universidad de Los Andes. Facultad de Economía. Centro de Estudios de Desarrollo Económico –CEDE-. Colombia.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, -CEPAL-. *“Avance de la reducción de la pobreza y desafíos de cohesión social”*. (2007) Capítulo 1. Panorama social de América Latina.
- Corre Enrique y Noé, Marcela, editores. *“Nociones de una ciudadanía que crece”*. (1998). FLACSO-Chile.
- Domike, Arthur editor. *“Sociedad Civil y movimientos sociales, construyendo democracias sostenibles en América Latina”*. (2008) Banco Interamericano de Desarrollo. Publicaciones especiales sobre el Desarrollo N° 8.
- Corporación Latinobarómetro. Informe 2008. Chile. [www.latinobarometro.org/docs/INFORME\\_LATINOBAOMETRO\\_2008.pdf](http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAOMETRO_2008.pdf)
- Kliksberg, Bernardo. (1999) *“Seis tesis no convencionales sobre participación”*. Centro de documentación en políticas sociales. Documentos/ 18 Documento presentados en el marco de Buenos Aires *Sin Fronteras*, Un espacio para el diálogo. Buenos Aires.
- Kliksberg, Bernardo, *“El Capital Social. Dimensión Olvidada del Desarrollo”*, (2001), Editorial Panapo, Universidad Metropolitana, Caracas, Venezuela.
- Kliksberg, Bernardo. *“Hacia una economía con rostro humano”*. (2002). Segunda edición. Oficina de planificación del Sector Universitario PSU. Universidad del Zulia. Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt UNERMB, Fondo de cultura económica. Maracaibo. Venezuela.
- Kliksberg, Bernardo. *“Equidad en América Latina”*. (2007). CIDI / CIDES / OEA. [www.sedi.oas.org/ddse/documentos/Desarrollo%20Social/CIDESII/14.%20Equidad.ppt](http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/Desarrollo%20Social/CIDESII/14.%20Equidad.ppt)
- Kliksberg, Bernardo. *“El círculo de hierro”* (2003). México. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana



- de Capital Social, Ética y Desarrollo - [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica). [www.unimet.edu.ve/capital-social/circulo\\_hierro.doc](http://www.unimet.edu.ve/capital-social/circulo_hierro.doc)
- Forni, Pablo y Coniglio, Valeria. “*Capital Social y Organizaciones Comunitarias en Cuartel V, Moreno*”. (2003). Documento de Trabajo N° 11. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales IDICSO. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad del Salvador. Argentina.
  - Guédez, Víctor. “*La ética gerencial*”. (2004). Temas gerenciales, tercera edición, editorial Planeta. Venezuela.
  - “*La Estrategia de Comunicación de la Estrategia Provincial de Desarrollo Sostenible de la provincia de Colón*”. (2007), Consultora GFA. Convenio BID-Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible de la Presidencia –CONADES-.
  - Lisakka, Laura. “*Medición del capital social y aplicaciones*”. (2007). Universidad del País Vasco – EUSTAT.
  - Moreno León, José Ignacio (2004). “*Capital social, gobernabilidad democrática y desarrollo. Los retos de la educación*”. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo - [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)
  - Moreno León, José “*El Capital Social: Nueva Visión del Desarrollo*”, (2004). Centro de Estudios Latinoamericanos Arturo Uslar Pietri, Universidad Metropolitana, Caracas, Venezuela
  - Pérez, Orlando J., Ph.D., *Cultura política de la democracia en Panamá, 2008*. El impacto de la gobernabilidad. Central Michigan University Mitchell A. Seligson, Ph.D. Corporación Latinbarómetro. Informe 2008. Noviembre. Santiago de Chile. [www.latinbarometro.org](http://www.latinbarometro.org).
  - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008*. “Institucionalidad para el desarrollo humano”. Noviembre 2008.
  - *Resultados de la Encuesta: Obstáculos a la Competitividad de Panamá*. (2008) GfK TMG. Panamá.
  - “*Resumen Ejecutivo Índice de Integridad 2008 de las Instituciones Públicas de Panamá*”. (2009) Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional, es. UNDEF. <http://www.libertadciudadana.org/index.html>
  - SILES, MARCELO; ROBINSON, LINDON J., y SCHMID, A. ALLAN, “El Capital social y la Reducción de la Pobreza – Hacia un Paradigma Maduro, en “Capital social y Reducción de la Pobreza en América Latina; en Busca de un Nuevo Paradigma”, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, universidad del Estado de Michigan, 2003.
  - The Global Competitiveness Report 2008-2009 © 2008 World Economic Forum
  - Universidad Metropolitana de Venezuela. Vademécum de Capital Social (2004). <http://www.unimet.edu.ve/capital-social/capital-social.html>.
  - Uphoff, Norman y C. M. Wijayarathna. (2000). “*Beneficios demostrados del capital social. La productividad de las organizaciones campesinas de Gal Oya, Sri Lanka*”. Original en Inglés publicado en World Development, 28:11.



## DEMOCRACIA Y LIBERTAD SINDICAL EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE DOS PAÍSES DURANTE REGÍMENES MILITARES

*Myrna Videla Aros\* y Julio González Candía\*\**

### Introducción

Si bien se trata de conceptos claramente diferentes, la democracia y la libertad están estrechamente vinculadas y junto con los derechos humanos constituyen un todo indivisible de cualidades que requiere la sociedad contemporánea para un mejor funcionamiento y que satisfaga así, de manera adecuada, las expectativas, necesidades e intereses de todos los actores sociales.

Entre el conjunto de libertades, la libertad sindical ocupa un lugar preponderante, sobre todo, si nos remitimos al ámbito o dimensión laboral o del mundo del trabajo. Dificulta el funcionamiento del sistema político cuando no está presente o no cumplen sus leyes y reglamentos. Además, pone en peligro la gobernabilidad y la paz social. O dicho de otra forma, atenta contra la estabilidad y calidad de un sistema democrático.

Los países que se han definido como democráticos en esta parte del continente han proclamado innumerables

veces la importancia de todas las libertades. Sin embargo, - y esto se subraya en el Panorama Laboral 2007<sup>1</sup> - a menudo se dejan de lado, ignoran o subestiman algunos valores intrínsecos a esta concepción que, además de la libertad sindical, incluye el derecho a la negociación colectiva y los derechos laborales en general. De la misma manera que comprende el voto o sufragio, la pluralidad y/o diversidad de partidos o coaliciones políticas, el respeto al Estado de derecho y a las instituciones; la democracia incluye la salvaguarda de los derechos individuales y colectivos, indispensables para el ejercicio de esta forma de gobierno.

Así como Agustín Cueva, en su texto "Ensayos sobre una Polémica inconclusa"- La transición a la Democracia en América Latina se pregunta: *¿Puede existir una verdadera democracia representativa cuando no existe una soberanía nacional plena?*<sup>2</sup>. Nos preguntamos si *¿puede existir una verdadera democracia representativa cuando existen dificultades*

\* Jefa de la Carrera de Tecnólogo en la Especialidad de Administración de Personal de la Facultad de Tecnología de la Universidad de Santiago de Chile.

\*\* Vicedecano de Docencia de la Facultad Tecnológica de la Universidad de Santiago de Chile.

<sup>1</sup> Panorama Laboral 2007 - América Latina y el Caribe. Oficina Internacional del Trabajo. Lima, Perú. Primera Edición 2007. Pág. 30.

<sup>2</sup> Cueva Agustín, Ensayos sobre una polémica inconclusa. La transición a la democracia en América Latina. Dirección General de publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Primera Edición, México 1991. Pág. 16.

des relacionadas con la libertad sindical que se traducen, por ejemplo, en bajos niveles de sindicalización por parte de los diversos grupos de trabajadores en América Latina? Más aun, ¿cuáles serían las causas relacionadas con estos bajos niveles de participación efectiva en el mundo del trabajo en esta parte del continente? y ¿hay ejemplos que de una u otra manera relacionen el tipo de régimen político con la libertad sindical, el derecho de asociación y el ejercicio de la negociación colectiva?

Los datos estadísticos – conocidos por algunos como “duros” – son elocuentes: según a cifras publicadas por FITIM (Mundo Metal, No. 3, Octubre 2005) la tasa de Sindicalización en América Latina era muy baja en términos globales. Sobre la Población Económicamente Activa (PEA), los Trabajadores Sindicalizados representaban por países:

5.2% en El Salvador,
6% en Honduras,
7% en Panamá,
22% en México,
13% en Chile,
17% en Paraguay,
42% en Argentina,
26% en Brasil,
4.5% en Colombia,
8% en Perú,
15% en Venezuela,
13% en República Dominicana.

Los datos anteriores son reafirmados por el representante regional de FITIM para América Latina y el Caribe, Jorge Campos Miranda, en su artículo denominado “El irrespeto al derecho de la libertad sindical”, solo con marginales diferencias menores a 0.5 puntos en algunos casos<sup>3</sup>. Según otro representante del sindicalismo, Carlos Bustos Patiño, y tal como se puede apreciar del cuadro anterior, lo relevante es que en promedio los Trabajadores Sindicalizados no llegan al 20 % de la Población Económicamente Activa (PEA) en América Latina y el Caribe<sup>4</sup>.

A nivel muy general – sin hacer ningún tipo de diferenciación por país - entre las principales causas de estos bajos niveles de sindicalización, Bustos Patiño menciona: *“un movimiento sindical heterogéneo; dispersión y atomización sindical; estructuras sindicales inadecuadas u obsoletas; reducida globalización de la acción sindical; baja incorporación de las mujeres en las estructuras sindicales; incorporación de la tercerización productiva; elevados porcentajes de desempleo; desregulación laboral; una cultura de sindicalización basada en el trabajador formal y por empresas; insuficiente diálogo intersindical, entre otros”*<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Campos Miranda, Jorge. El irrespeto al derecho de la Libertad Sindical. En [www.cioslorit.org/detalle.php?item=3528=es](http://www.cioslorit.org/detalle.php?item=3528=es) visitada el 20 de octubre de 2008.

<sup>4</sup> Bustos Patiño, Carlos. Federación Internacional de Sindicatos de trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas - ICEM. En página web oficial visitada el día 10 de octubre de 2008.

<sup>5</sup> Campos Miranda, Jorge. El irrespeto al derecho de la Libertad Sindical. En [www.cioslorit.org/detalle.php?item=3528=es](http://www.cioslorit.org/detalle.php?item=3528=es) visitada el 20 de octubre de 2008.

Lo que esperamos desarrollar en la presente ponencia es una reflexión sobre los dos primeros conceptos planteados: democracia y libertad sindical en América Latina en general. También nos interesa abordar el derecho de asociación y el ejercicio de la negociación colectiva así como exponer el caso de dos países – Argentina y Chile – respecto de las regulaciones laborales sobre la afiliación sindical durante los regímenes militares. Y nos atrevemos a hacerlo porque creemos que cuando hablamos de estos derechos, de una u otra forma, estamos hablando o dando cuenta de tipos de democracia que incorporan y/o incluyen estos aspectos o bien los marginan o excluyen.

Además, - en el decir de Alan Knight- de los tres aspectos constitutivos de la historia política de América Latina (revolución, democracia y tradición), *“democracia” es aquél sobre el que más se ha teorizado y, (se) atreve a decir, el más teorizable. En otras palabras, es un concepto útil, además de real*<sup>6</sup>. *O como lo ha indicado Guillermo O’Donnell cuando sostiene que “la cuestión de la democracia es importante no solo porque contiene el talón de Aquiles de este sistema de dominación, sino también porque contiene una dinámica que puede ser el elemento unificador en el esfuerzo a largo plazo por restablecer una sociedad que esté más de acuerdo con determinados valores fundamenta-*

*les*<sup>7</sup>. Valores relacionados – en este caso – con los derechos de libertad sindical y derecho de asociación y el ejercicio de la negociación colectiva.

### Hipótesis de trabajo

Para iniciar el desarrollo de nuestras ideas enunciaremos las siguientes hipótesis:

- Se cuestiona la calidad y/o densidad de una democracia representativa cuando existen dificultades y/o tensiones con la libertad sindical, que se traduce, por ejemplo, en bajos niveles de sindicalización por parte de los diversos grupos de trabajadores en América Latina.
- Entre las causas relacionadas con estos bajos niveles de participación efectiva en el mundo del trabajo, podemos mencionar, el tipo de modelo de desarrollo imperante en los diversos países de esta parte del continente que privilegia la competencia, la maximización de beneficios y la minimización de los costos y una cierta cultura “autoritaria” que no propicia o no incentiva la sindicalización de los trabajadores como medio real y efectivo para optar a mejores

<sup>6</sup> Knight, Alan. *Revolución, Democracia y Populismo en América Latina*. Colección América Latina. Ediciones Centro de Estudios Bicentenario. Santiago de Chile. 2005. Página 107.

<sup>7</sup> O’Donnell, Guillermo. En Capítulo VII, *Las tensiones en el Estado Burocrático autoritario y la cuestión de la Democracia* en el texto: *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*. Compilado por David Collier. Fondo de Cultura Económica. México. Primera edición en español, 1985. Pág.319.

condiciones de trabajo y de calidad de vida.

- Efectivamente, hay ejemplos en América Latina que de una u otra manera relacionen el tipo de régimen político con la libertad sindical, el derecho de asociación y el ejercicio de la negociación colectiva en la historia reciente.

### El concepto de democracia

Iniciamos con una cita de Pablo González Casanova, quien en el prólogo del libro de Marcos Roitman, "Las Razones de la democracia en América Latina", plantea que Roitman apasionadamente se propone alcanzar los más profundos sentidos del término democracia y de sus significados *"como poder del pueblo y como parte de procesos más amplios como la liberación de las naciones dependientes, como la organización de la vida y el trabajo con fines no lucrativos sino eminentemente sociales y culturales, de justicia social, de redistribución de las riquezas materiales y espirituales, de extensión de servicios y de bienes básicos, de conocimientos humanísticos y científicos, manuales y simbólicos, en procesos que permitan comprender y cambiar el mundo a la mayoría de la humanidad para preservarlo y enriquecerlo, cuidando siempre de respetar las distintas expresiones del pensamiento y las creencias de pueblos, agrupaciones e individuos"*<sup>8</sup>. Un primer aporte que encon-

tramos enriquecedor en cuanto al radio de acción que involucra el concepto de democracia al ocuparse del pueblo, la libertad, lo social, lo cultural, el bienestar de todos, la preservación, en fin.

Para iniciar nuestro viaje, volvemos a citar a Alan Knight, quien ha planteado en términos generales que, *"hay un consenso entre los cientistas políticos de considerar la democracia liberal representativa, a menudo definida en los términos de Dahl (poliarquía), como la norma, ya que esta definición abarcaría los dos principios de (i) libre asociación y expresión (derechos cívicos) y (ii) participación electoral (derechos políticos)"*. Knight sostiene enseguida que concebir la democracia liberal representativa como una *"norma"* es cuestionable dado que *"no estamos diciendo que este sistema sea mejor o que sea la única forma de democracia en términos conceptuales o prácticos"*<sup>9</sup>. Más bien, como sucede en general en el campo de las ciencias sociales, lo que ocurre es que respecto de ciertos conceptos – como el de Democracia – hay una cantidad importante de definiciones y reflexiones y que la validez y/o pertinencia de cada una de ellas dependerá en gran medida de los fines teóricos y prácticos que él o los investigadores tengan en mente. Sin embargo, ya en este primer abordaje teórico queda claro que en el concepto de democracia la libertad es esencial.

Indagando en la extensa y variada bibliografía del seminario nos encontramos con otro autor – José Nun – que a pro-

<sup>8</sup> González Casanova, Pablo, en Prólogo de Las Razones de la Democracia en América Latina de Marcos Roitman Rosenmann. Siglo XXI editores. Primera edición, México. 2005. Pág. 7.

<sup>9</sup> En Knight, pág. 108.

pósito de la democracia representativa y su éxito en los países ricos y viendo este proceso en aquellos países que no cumplen precisamente esa condición, nos referimos a los países de América Latina, resultan esclarecedores sus postulados, sobre todo, cuando sostiene lo que él llamó *“la paradoja latinoamericana de nuestros días”*. Para José Nun la paradoja es *“tratar de consolidar democracias representativas en contextos marcados por la pobreza, la desigualdad y la polarización y donde los regímenes sociales de acumulación vigentes fomentan la marginalidad y la exclusión mientras los Estados se achican y se revelan incapaces de lidiar efectivamente con toda la magnitud de la crisis”*<sup>10</sup>.

Paradoja que por cierto también se deja traslucir con relación al tema que nos convoca. En los discursos políticos no hay líder, sector o partido que no se muestre “partidario” de fortalecer, fomentar y/o propiciar la libertad sindical como señal y muestra efectiva de su progresismo, naturaleza democrática o planteamientos *“pro trabajadores”*. Sin embargo, en los hechos o en la práctica, por ejemplo a la hora de las votaciones para promulgar alguna ley que fortalezca, fomente y/o propicie el movimiento sindical ese discurso se cae y no logra tener un referente empírico.

Con relación al concepto de democracia, el autor Juan Carlos Gómez Leyton

plantea en su libro *“La Frontera de la Democracia”* que los indicadores más importantes que utilizan los analistas para sostener la existencia de un régimen democrático son prioritariamente los de carácter procedimental, y operan con una definición mínima de democracia. Así, Gómez Leyton con relación a los procedimientos sostiene:

*“Especialmente, consideran los referidos a la existencia de reglas y normas que regulen la transferencia pacífica del poder político a través de elecciones regulares y periódicas de las autoridades del Estado; la existencia de un sistema de partidos de amplio espectro; la negociación y el compromiso político para solucionar los conflictos políticos y sociales de la sociedad, y la participación política de la ciudadanía a través del sufragio”*<sup>11</sup>.

La definición antes expuesta puede ser considerada como “mínima” en cuanto a que solo aborda o considera “algunos elementos” del total que se requerirían para que una sociedad determinada sea considerada como democrática. En otra parte de su obra, el autor plantea que *“para avanzar en el estudio histórico de la democracia es necesario entenderla, fundamentalmente, como régimen político, el cual se desarrolla en determinadas condiciones sociales y económicas que lo condicionan o influyen fuertemente”*<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Nun, José. *Democracia ¿Gobierno del Pueblo o Gobierno de los Políticos?* Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina. Tercera reimpresión, 2002. pág.151.

<sup>11</sup> Gómez Leyton, Juan Carlos. *La Frontera de la Democracia - El derecho de propiedad en Chile, 1925 - 1973*. Santiago, Chile. 2004. Pág.16.

<sup>12</sup> En Gómez Leyton, pág.19.

Este planteamiento implica asumir una perspectiva, es decir, sostener que se va a entender la democracia como un determinado tipo de régimen político, con lo cual se está renunciando, por tanto, a considerar a la democracia como un tipo específico de sociedad. El también chileno Manuel Antonio Garretón en relación con este punto ha sostenido que la democracia, *“es un tipo de régimen político que resuelve de determinada manera los dos problemas centrales de toda sociedad – cómo ella se gobierna y cómo se relaciona con el Estado -, por un lado, a través de principios como el Estado de Derecho, derechos humanos y libertades públicas, división de poderes, y principalmente, por la soberanía popular. Por otro, a través de mecanismos como el voto universal, el pluripartidismo y la alternancia en el poder”*<sup>13</sup>. De esta forma el autor concluye que la democracia no es un tipo de sociedad, sino solo un determinado tipo de régimen político.

El autor Gómez Leyton, con base en las definiciones de Diamond, Linz y Lipset<sup>14</sup>, adaptada de Dahl, señala que democracia *“es un sistema de gobierno que reúne tres condiciones esenciales: a) un alto nivel de competencia entre individuos y grupos organizados (especialmente partidos políticos) por cargos gubernamentales, a intervalos regulares en donde se excluye el uso de la fuerza; b) un alto nivel de partici-*

*pación política y la selección de los líderes y políticas a través de elecciones regulares y honestas donde ningún grupo social adulto es excluido, y por último, c) un nivel suficiente de libertades cívicas y políticas – libertad de expresión, de prensa y organización – que garantice la integridad, la competencia política y la participación”*<sup>15</sup>.

Para los fines de este trabajo, ya esta definición resulta, en alguna medida, conveniente, puesto que plantea que en una democracia debe existir *“un alto nivel de participación política...”* y – sobre todo – *“un nivel suficiente de libertades cívicas y políticas tales como la de expresión, de prensa y de organización”*. Esto último, muy vinculado a la libertad sindical que enunciáramos hace unos momentos, puesto que las libertades cívicas hacen referencia a aspectos constitutivos del derecho que tienen las personas expresarse en distintos ámbitos de la sociedad, a informarse de manera amplia y a organizarse con distintos fines.

Recordemos que libertades como la de prensa, la libertad empresarial y la seguridad de la inversión, tan relevantes en la economía de libre mercado y valoradas por algunos sectores como pilares inherentes de la democracia, son – o debieran ser – tan importantes como los derechos de los trabajadores a organizarse en sindicatos y a negociar colectivamente. Por tanto, es de suma importancia tratar de manera equilibrada y en perspectiva todos estos derechos democráticos.

<sup>13</sup> Garretón, Manuel Antonio. Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones. Editorial FCE. Santiago de Chile. 1995. Pág.20.

<sup>14</sup> Diamond, Linz y Lipset, 1989:XVI

<sup>15</sup> En Gómez Leyton, pág. 22.



Volviendo a Gómez Leyton, este también expresa que las condiciones de democracia antes señaladas se refieren a lo que se designaría como democracia plena. Su formulador originario, Roberto Dahl, considera que la manifestación real de esta democracia tiene solo una realización parcial en la historia. Por eso, él utiliza el vocablo de poliarquías (anteriormente ya referido por Alan Knight).

Un régimen político, de acuerdo con Dahl, para ser calificado como democrático debiera como mínimo cumplir con siete requisitos que se encuentran presentes en las tres condiciones antes señaladas, a saber:

1. Autoridades públicas electas.
2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes.
3. Sufragio universal.
4. Derecho a competir por los cargos públicos.
5. Libertad de expresión.
6. Información alternativa.
7. Libertad de asociación.

Nuevamente podemos relevar algunos de los requisitos en relación con el objeto sobre el cual nos interesa reflexionar; libertad de asociación por excelencia, información alternativa y libertad de expresión. Ahora bien, todos estos aspectos debieran darse de manera concomitante para generar el efecto deseado, puesto que de lo contrario estaríamos solo frente a una parte o fragmento del concepto de democracia. También podemos hacer la analogía que estos siete requisitos que se requieren a nivel “macro” – país por ejemplo – tam-

bién se necesitan a nivel más “micro”, es decir, que para que exista un régimen político democrático necesitamos que estas características “permeen” las distintas capas y niveles de la sociedad. Solo así podemos relacionar los siete requisitos con el concepto de libertad y más aun con el de libertad sindical.

El autor Gómez Leyton nos plantea, además, que dado que la democracia política no es un estado estático, sino un proceso cambiante, a estos atributos o requisitos señalados por Dahl, algunos autores le han sumado otros, de acuerdo con las actuales necesidades de la democracia. Así, Guillermo O’Donnell (citado por Gómez) le suma cuatro:

1. Quienes ocupan las posiciones más altas en el gobierno no deben sufrir la terminación de sus mandatos antes de los plazos legalmente establecidos;
2. Las autoridades electas no deben estar sujetas a restricciones severas o vetos, ni ser excluidas de ciertos ámbitos de decisión política por actores no electos, especialmente las fuerzas armadas;
3. Debe existir un territorio indisputado que defina claramente el demos votante; y
4. La definición de poliarquía debe incluir una dimensión intertemporal; la expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido. En otras palabras, la erradicación de la posibilidad de una involución democrática<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> En Gómez Leyton, págs. 22 y 23.

Para cerrar estos primeros planteamientos, podemos señalar – de manera adicional – que las causas de la alta desigualdad y las marcadas diferencias sociales en América Latina tienen estrecha relación tanto con la debilidad y precariedad de los distintos regímenes democráticos que no han logrado resolver las necesidades e intereses de los pueblos, así como con el insuficiente empleo y el déficit de trabajo decente, es decir, de aquel que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades, donde se respetan los principios y derechos laborales fundamentales, entre los cuales resaltan la libertad sindical y la negociación colectiva, del que permite un ingreso justo, con protección social, sin discriminación y en el que se incluye el diálogo social, según lo define la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Entre las causas conocidas para impedir una mayor generación de trabajo decente en América Latina y el Caribe están el no respeto de los derechos laborales y las trabas al ejercicio de la libertad sindical. Para que la democracia se extienda al conjunto de la sociedad es necesario que los derechos laborales y en especial la libertad sindical sean reconocidos y protegidos. A continuación abordaremos estos tópicos.

### **La libertad sindical, el derecho de asociación y el ejercicio de la negociación colectiva**

Tal como lo plantea el informe global “La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas”, de

la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo expuesto en la 97ª Conferencia Internacional del Trabajo<sup>17</sup> realizada el presente año, “todos los trabajadores y empleadores tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a ellas, con objeto de promover y defender sus respectivos intereses y de celebrar negociaciones colectivas con la otra parte, libremente y sin injerencia de unas con respecto a otras ni intromisión del Estado. La libertad sindical y la libertad de asociación son un derecho humano fundamental que, junto con el derecho de negociación colectiva, representa un valor medular de la OIT. Los derechos de sindicación y de negociación colectiva son habilitantes y permiten promover la democracia, una buena gobernanza del mercado del trabajo y unas condiciones laborales decorosas”<sup>18</sup>.

El presente informe parte, al igual que los otros dos anteriores (del 2000 y 2004), de la premisa según la cual la única manera de lograr el objetivo de la OIT, consistente en un trabajo decente o digno para todas las personas en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana, es que estas tengan la posibilidad de expresarse sobre lo que esos conceptos significan para ellas. Esto

<sup>17</sup> La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo. 97ª reunión, 2008. Informe I (B).

<sup>18</sup> En la Libertad de Asociación... pág. ix.



último es muy importante, porque considera desde su definición el rol protagónico de los trabajadores en cuanto a que ellos mismos pueden y deben definir su futuro en todas las materias que les interesen. Esta misma posición, que parece tan obvia y simple, contradice profundamente las posiciones unilaterales que se aprecian a todo nivel; desde el autoritarismo impregnado en las esferas del poder estatal, pasando por el de las grandes, medianas y pequeñas organizaciones que muchas veces intencionada o no intencionadamente no dejan espacio para la co-construcción o para la participación activa de los distintos actores.

La libertad sindical y de asociación, y el derecho de sindicación y de negociación colectiva son derechos humanos por excelencia, cuya aplicación en las organizaciones tiene gran impacto en las condiciones de trabajo y de vida, así como en el desarrollo y la progresión de los sistemas económicos y sociales. Por ende, son libertades que no pueden estar aisladas y desalineadas con las características propias de un régimen democrático.

El Informe Global ya referido ha indicado que la ratificación de los Convenios Internacionales del Trabajo núms. 87 y 98, relativos a la libertad sindical y a la negociación colectiva, *“expresa el compromiso de los gobiernos de dar cumplimiento a estos principios y derechos. Si bien es cierto que se ha logrado aumentar el número de ratificaciones de estos instrumentos, no lo es menos que aún se debe perseverar en aras de una ratificación universal. Al 31 de diciembre de 2007, sobre un total*

*de 181 Estados Miembros de la OIT, 148 y 158 Estados Miembros habían ratificado, respectivamente, los Convenios núms. 87 y 98. El hecho de que de los ocho convenios fundamentales el Convenio núm. 87 sea hoy el menos ratificado debería ser motivo de preocupación dado que por alguna importante razón esto no ha ocurrido”*. No olvidemos que entre los aspectos centrales del Convenio 87 están los referidos a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. En relación con la libertad sindical, en este convenio se destaca el derecho para los trabajadores de constituir y afiliarse a organizaciones, la abstención de las autoridades públicas en cualquier tipo de intervención que limite este derecho, el derecho de constituir federaciones y confederaciones, en fin<sup>19</sup>.

La libertad de asociación, la libertad sindical y la libertad de negociación colectiva son derechos fundamentales. Hunden sus raíces en la Constitución de la OIT, así como en la Declaración de Filadelfia, anexa a ella. La comunidad internacional reafirmó el valor medular de estos derechos, especialmente en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995 y en la Declaración de la OIT de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Estos derechos habilitantes hacen posible promover unas condiciones de trabajo decentes y hacerlas realidad<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> En la Libertad de Asociación... Anexo II, págs. 90 y 91.

<sup>20</sup> En la Libertad de Asociación... pág.5

Actualmente, las libertades antes enunciadas son también incorporadas dentro de lo que se ha denominado como Buenas Prácticas Laborales. Así, por ejemplo, y en la mirada de las autoras Marleen Rueda-Catry y María Luz Vega Ruiz y uniendo a la vez el concepto en referencia con las perspectivas desarrollados por la OIT, podemos sostener que una buena práctica en materia de relaciones laborales podría ser entendida como *“aquella experiencia de carácter colectivo que en el marco del respeto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, tal y como son definidos por la Constitución y la Declaración de la OIT, pueda ser calificada como exitosa para garantizar el bienestar de los trabajadores y el progreso de las empresas, mejorando el nivel de relaciones interno, garantizando condiciones adecuadas de trabajo y empleo, facilitando el incremento de la productividad y el salario y desarrollando una cultura de concertación puesta en marcha por el acuerdo de trabajadores y empleadores, es decir, facilitando un trabajo decente”*<sup>21</sup>. Podemos ver que en esta amplia definición se hace referencia directa a los principios y derechos del trabajo, foco tanto en el interés de la empresa (progreso) como en el de las personas (bienestar), condiciones de trabajo y una cultura de concertación que se debería entender hace alusión tanto a la asociación de los trabajadores con fines determinados como a los res-

pectivos procesos de negociación entre las partes.

El hecho que existan organizaciones de trabajadores y de empleadores fuertes e independientes y el efectivo reconocimiento del derecho de negociación colectiva, son herramientas esenciales para gobernar el dispar, competitivo y muchas veces injusto mercado del trabajo. La negociación colectiva se transforma en un medio o una herramienta para alcanzar soluciones favorables y productivas en las relaciones entre trabajadores y empleadores que pueden ser - por distintas razones - conflictivas.

Si la negociación colectiva sigue revisitando tanta importancia en el siglo XXI es por las posibilidades que ofrece, al ser un instrumento potente para lograr un compromiso entre los empleadores y los trabajadores con objeto de atender las preocupaciones económicas y sociales. Puede reforzar la voz de las partes débiles y reducir la pobreza y las desventajas sociales. Estos objetivos pueden alcanzarse mediante la negociación colectiva para atender las necesidades de las partes y promover acuerdos voluntarios que permitan sostener el bienestar de las personas y las empresas y, por ende, o como efecto multiplicador, también de la sociedad.

La negociación colectiva, como instrumento que propicia el acuerdo entre trabajadores y empleadores sobre las cuestiones que afectan al mundo del trabajo, está vinculada indisolublemente a la libertad sindical. El derecho de los

<sup>21</sup> Rueda-Catry, Marleen; Vega Ruiz, María Luz. Buenas prácticas de relaciones laborales en las Américas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2005. Serie Documentos de Trabajo, No.199, pág.11.

trabajadores y de los empleadores de constituir organizaciones independientes es un presupuesto fundamental de la negociación colectiva y el diálogo social. Sin embargo, - y el Informe Global así lo plantea<sup>22</sup> - aun hay en todo el mundo millones de personas que no gozan de esos derechos, e incluso cuando estos son reconocidos siguen presentándose obstáculos para su aplicación. En algunos países se deniega a determinadas categorías de trabajadores el derecho de sindicación, se suspenden ilegalmente organizaciones de trabajadores y empleadores, o los asuntos internos de estas son objeto de injerencia. En casos extremos, los sindicalistas son víctimas de amenazas, detenidos, incluso asesinados. Sin duda que cuando se está vulnerando algunos de estos derechos también se está tensionando y vulnerando el tipo de régimen que hemos caracterizado como democrático, sobre todo en las características de libertad de expresión y de asociación. Lo anterior no es menor dado que, de una u otra forma, estaríamos dudando de la calidad de este mismo régimen.

### **La escena sindical en América Latina y los casos de Chile y Argentina durante regímenes militares**

En el artículo ¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina?, de Achim Wachendorfer, se ha sostenido que en esta parte del continente la escena sindical ha sido y es compleja dado que *“durante casi dos décadas, las*

*políticas económicas neoliberales impactaron fuertemente en el sindicalismo de la región. La apertura de mercados, el achicamiento del Estado, las privatizaciones, la desregulación y la flexibilización laboral cambiaron profundamente los mercados de trabajo”*<sup>23</sup>. Deberíamos agregar a lo planteado por Wachendorfer que tanto las políticas neoliberales como la disminución del rol del Estado en las diferentes dimensiones y/o ámbitos del quehacer nacional fueron definiciones políticas generadas (y consolidadas) por distintos tipos de regímenes, así como por diferentes coaliciones políticas.

Siguiendo a Wachendorfer, los *“cambios afectaron al movimiento sindical de distintas formas, entre las que se destaca la fuerte reducción de la tasa de afiliación sindical que se verificó, sobre todo, en el sector privado de la economía. Fueron acompañados, además, por un discurso, altamente eficiente, que describió a los sindicatos como anacrónicos y prehistóricos, como obstáculos para la modernización. Todos estos factores contribuyeron a su debilitamiento en la mayoría de los países latinoamericanos, especialmente en la región andina y en Centroamérica: en muchos de estos países, el sindicalismo se convirtió en un actor marginal”*<sup>24</sup>.

Este tipo de sindicalismo se constituyó en el contexto de un Estado fuerte y benefactor, que necesitaba organiza-

<sup>22</sup> En la Libertad de Asociación... pág.5

<sup>23</sup> Wachendorfer, Achim. ¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina? En Análisis y Propuestas. Fesur, Uruguay. Noviembre de 2007. Págs. 6 y 7.

<sup>24</sup> En Wachendorfer, Pág. 7.

ciones capaces de imponer su modelo de desarrollo. En algunos países, como Argentina y México, las organizaciones de este tipo habían ganado un rol político y económico importante. Sin embargo, ya en los 70 y 80, como consecuencia de los cambios en la economía, la sociedad y la política, este modelo sindical comenzó a exhibir las primeras señales de desgaste. Fue el inicio de un proceso que se aceleró en los 90, con las políticas que apuntaron a desarticular los Estados de bienestar. No fue casual que fuera justamente en estas organizaciones corporativas, blanco de las críticas por sus estructuras autoritarias y antidemocráticas, donde se desarrollaron corrientes que cuestionaron las viejas tradiciones, cobraron más y más relevancia y formaron sus propias centrales. Por otro lado, el sindicalismo de orientación comunista quedó golpeado por la caída de la Unión Soviética: el colapso de su referente político disminuyó significativamente su influencia.

Para lograr exponer un par de casos que den cuenta efectiva de los temas teóricos anteriormente abordados, hemos decidido revisar desde el punto de vista de las regulaciones laborales la afiliación sindical comparando entre dos países: Argentina y Chile. Para asociarlo con mayor claridad (y facilidad) el eje que nos ocupa centralmente – nos referimos al de democracia – decidimos focalizar la comparación durante los regímenes militares de ambas naciones.

Así, ubicamos el trabajo de Adriana Marshall, quien nos entregó importan-

tes luces al respecto. Así, por ejemplo, la autora parte explicando por qué desde el punto de vista de las regulaciones laborales se puede estudiar esta problemática. Textualmente plantea que *“las regulaciones laborales, aunque constituyen solo uno de los múltiples determinantes de los niveles de afiliación sindical, tienen un papel decisivo y su influencia se ejerce por lo menos en tres planos: definen quiénes tienen derecho a la afiliación y quiénes quedan excluidos; generan incentivos positivos y negativos que contribuyen a moldear directamente las decisiones individuales de sindicalización y afectan las estrategias sindicales de reclutamiento de miembros que, a su vez, inciden sobre las opciones individuales”*<sup>25</sup>. Deberíamos señalar, además, que cualquier tipo de regulación – entre ellas las laborales – obedecen a un tipo de políticas públicas y que, por ende, son intencionadas desde un determinado régimen o sistema político. Por lo tanto, más directa que indirectamente es una variable interesante para intentar vincular el concepto de democracia con libertad sindical.

Vale la pena también mencionar que en Argentina y en Chile los regímenes militares también adquirieron el adjetivo de “autoritarios”. Respecto de ello es bueno recordar la definición de Gino Germani, quien sostiene en su texto “Autoritarismo, fascismo y populismo nacio-

<sup>25</sup> Marshall, Adriana. Efectos de las Regulaciones del Trabajo sobre la Afiliación Sindical: Estudio Comparativo de Argentina, Chile y México. Cuadernos del Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, Argentina. Abril de 2006, pág. 3.

nal" que "lo esencial en el autoritarismo moderno y, sobre todo, en su forma "pura" (el totalitarismo propiamente dicho) es que el objetivo de su socialización y su resocialización planeadas es la transformación de la población en participantes ideológicamente "militantes" activos"<sup>26</sup>. Interesante resulta también la clasificación de los tipos de sistemas políticos propuesta por Guillermo O'Donnell - citado por David Collier - quien identifica ciertas "constelaciones" recurrentes en las que los diferentes modelos de régimen, coalición y política han aparecido en América Latina. Hace referencia así a los sistemas políticos Oligárquico, Populista y Burocrático Autoritario. Respecto de este último - que nos interesa por el periodo en el cual nos hemos concentrado - O'Donnell sostiene que "estos sistemas son excluyentes y tienen un énfasis no democrático. Los actores principales de la coalición dominante son los tecnócratas de alto nivel - militares y civiles, de dentro y de fuera del Estado - que colaboran en estrecha asociación con el capital extranjero. Esta nueva élite elimina la competencia electoral y controla severamente la participación política del sector popular. La política pública se centra fundamentalmente en la promoción de la industrialización avanzada. Los casos de autoritarismo burocrático considerados por O'Donnell son el periodo posterior a 1964 en Brasil, el periodo de 1966 a 1970 y posterior a 1976 en Argentina y el posterior a 1973 en Chile

<sup>26</sup> Germani, Gino. *Autoritarismo, Fascismo y Populismo Nacional*. Temas Grupo Editorial SRL. Primera edición. Buenos Aires, Argentina. Noviembre de 2003. Pág.39.

y Uruguay y el México contemporáneo (a esa fecha)"<sup>27</sup>.

Una razón importante de por qué seleccionamos estos países tiene que ver con que tanto Argentina como Chile inauguraron - según César Guzmán Concha - "un marco de políticas económicas, sociales y laborales de nuevo tipo en América Latina. La adscripción a las doctrinas monetaristas por parte de los equipos económicos de los regímenes militares argentino y chileno, de la mano de pretensiones refundacionales de carácter radical de la vida social y económica, perseguía superar los esquemas de promoción del mercado interno y de concertación de clases precedentes, fundados en políticas desarrollistas o populistas, y que hacia la primera mitad de los setenta entraban en crisis"<sup>28</sup>.

Además de esta característica común, es conveniente precisar que este periodo de gobiernos militares conforma el primero de los dos puntos centrales seleccionados para el análisis, ya que es factible comparar dos países que compartieron procesos que podrían impactar sobre la afiliación sindical, pero que diferían en algunas características importantes y, además, en las tendencias en la sindicalización. Marshall indica que

<sup>27</sup> Collier, David. *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición en español. México, 1985, pág.30.

<sup>28</sup> Guzmán Concha, César. *Los trabajadores en tiempos del neoliberalismo. Los casos de Argentina y Chile*. Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2002. Pág.1.

en Chile a la nueva legislación de 1979 siguió inmediatamente una brusca caída en el número de afiliados sindicales. En Argentina, por el contrario, la tasa de sindicalización cayó solo marginalmente. La autora sostiene que estas tendencias contrastantes resultaron en gran parte de la particular combinación de la legislación previa y cómo ésta había estructurado a la sindicalización y las nuevas regulaciones.

El modelo que explica los niveles comparativos de sindicalización (entre países, regiones, en determinados periodos de tiempo, en fin.) incluye un amplio conjunto de factores económicos, sociales, institucionales y políticos. Principalmente: políticas sociolaborales; regulaciones legales (laborales, seguridad social); situación en el mercado de trabajo (niveles de desempleo) y estructuras del empleo; estrategias sindicales de reclutamiento de miembros; grado de éxito de los sindicatos en sus demandas; valores sociales y políticos predominantes; grado de oposición de los empleadores a los sindicatos y a la afiliación; existencia de formas alternativas de representación de los asalariados en la empresa o fuera de ella.

Entre estos múltiples determinantes, el interés de Adriana Marshall estuvo en el papel que - como ya se dijo - potencialmente desempeñan las regulaciones legales. Entre las normas laborales más influyentes se incluyen las referidas a la negociación colectiva, las que regulan a la representación gremial en general y en el lugar de trabajo en particular, las

que establecen formas del denominado *closed shop* (que supeditan la obtención de un empleo a la afiliación al sindicato correspondiente) y las que definen el grado de centralización de la estructura sindical; también son importantes las que establecen sobre quién - Estado o sindicatos - recae la prestación de beneficios sociales (subsidios por desempleo, cuidado de la salud, prestaciones previsionales); las que regulan los aportes de miembros y no miembros a los sindicatos; la normativa que afecta a los salarios y el derecho individual del trabajo, en particular el que se refiere a la seguridad en el empleo.

Por ejemplo, si la ley en un determinado país define que los convenios colectivos son de aplicación general o masiva, extendiéndose a todos los trabajadores en la actividad o empresa, independientemente de si están o no afiliados al sindicato que los acuerda, este es un factor que podría desalentar la afiliación. En cambio, una normativa que da prioridad a los afiliados sindicales para ocupar un puesto vacante promueve la sindicalización, lo mismo que las regulaciones que admiten que los sindicatos recauden aportes de los asalariados no afiliados, ya que por diferencias con frecuencia escasas entre cuota de afiliación y aporte obligatorio se accede a beneficios reservados exclusivamente para los miembros del sindicato.

Los efectos de la estructura sindical y de la negociación colectiva (en términos de grado de centralización) son en cambio más ambiguos, ya que la negociación



centralizada por una parte puede agravar el problema del *free-riding* (desestimulando la afiliación), mientras que por la otra debilita la oposición de los empleadores a los sindicatos (Blaschke, 2000; Ebbinghaus y Visser, 1999; Scruggs y Lange, 2002).

Partiendo de estas conclusiones, la hipótesis de Marshall que guía el análisis comparativo de Argentina, Chile y México<sup>30</sup> es que ciertas diferencias institucionales que los caracterizan contribuirían a explicar tendencias divergentes en la sindicalización. Aspectos de particular importancia en este sentido parecen ser: representación gremial en el lugar de trabajo; afiliación obligatoria o arreglos del tipo *closed shop*; gestión sindical de sistemas de prestaciones sociales (extendiendo la noción de que la administración sindical de los subsidios por desempleo promueve la afiliación a otros beneficios sociales y de la seguridad social); estructura sindical (predominio de ya sea sindicatos de actividad o bien de empresa). De todos modos, también deben considerarse otros aspectos tales como alcance de la cobertura legal de los convenios colectivos, exclusiones del derecho a la sindicalización, umbrales a partir de los cuales es legalmente admisible formar un sindicato, existencia o no de monopolio de representación gremial y legislación sobre seguridad del empleo<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> El estudio de Adriana Marshall también consideraba en su análisis a México.

<sup>31</sup> En Adriana Marshall, págs. 7 y 8.

Tal como lo plantea Paul W. Drake en su artículo "El movimiento obrero en Chile: De la Unidad Popular a la Concertación" con "*el derrocamiento de Presidente Salvador Allende (1970-73), las Fuerzas Armadas atacaron los sindicatos y, aún más, los partidos de izquierda se convirtieron en sus enemigos mayores. Por razón de esa represión feroz, el movimiento obrero se retiró desde 1973 a 1976, y después gradualmente comenzó a recomponerse entre 1976 y 1979. Entre 1979 y 1981, algunos trabajadores trataron de negociar con cuidado con las empresas, pero tuvieron que retroceder de nuevo durante la depresión de 1981-83. Movilizaron las protestas contra la dictadura entre 1983 y 1986, y más tarde participaron en la campaña para la redemocratización durante 1986-90, encabezada por los partidos políticos*"<sup>32</sup>. Lo sostenido por Drake en cuanto al papel de las Fuerzas Armadas en Chile en relación con los sindicatos ya había sido relevado anteriormente por David Collier, cuando en la introducción de su texto "El nuevo Autoritarismo en América Latina" planteaba – en relación con el golpe militar en Brasil de 1964 y al posterior en Argentina – que "*se inauguraba con esos golpes un periodo de gobiernos militares en tanto que institución, durante el cual las fuerzas armadas buscaron promover un cambio industrial acelerado basado en una nueva e ingente inversión*

<sup>32</sup> Drake, Paul W. El movimiento obrero en Chile: De la Unidad Popular a la Concertación. Rev. cienc. polít. (Santiago), 2003, vol. 23, No.2, p.148-158. ISSN 0718-090X. En [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2003000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2003000200007&script=sci_arttext) visitada el día 5 de noviembre de 2008.

*extranjera. Eliminaron, o controlaron drásticamente, todo tipo de elecciones; introdujeron importantes restricciones sindicales; y adoptaron programas de austeridad económica que imponían controles salariales sobre el "sector popular urbano"*<sup>33</sup>.

Según Marshall, Drake y Collier, gobiernos militares represivos y decididamente contrarios a los sindicatos se instalaron desde 1973 en Chile y 1976 en Argentina. En el periodo que siguió, la tasa de sindicalización cayó considerablemente en Chile, pero no declinó en Argentina. La reestructuración económica del empleo en detrimento de los sectores más sindicalizados pudo haber desempeñado un papel en la explicación de estas diferentes tendencias en los niveles de afiliación sindical durante estos años. De una u otra forma, la industrialización y la adopción de medidas neoliberales en los distintos planos del quehacer económico y productivo ayudaron a que esto sucediera. Todo esto, además, en un marco de autoritarismo en donde la oposición política y otros actores sociales no tenían las herramientas legales ni prácticas para contrarrestar de manera eficiente las acciones del régimen. Vale la pena recordar que los derechos de libertad de expresión, información alternativa y libertad de asociación – centrales en una democracia – estaban impedidos o coartados para los ciudadanos.

**Adriana Marshall ratifica que en ambos países, en momentos no coincidentes y**

<sup>33</sup> Collier David, *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición en español. México, 1985, pág.9.

con duración distinta (de largo plazo en Chile, pero de corta duración en Argentina), se implementaron medidas para liberalizar la economía. Estas incluyeron la liberalización de las importaciones, afectando adversamente a la industria nacional, sector con tasas de afiliación relativamente altas, cuyo peso en el empleo disminuyó, sobre todo en Chile<sup>34</sup>.

Lo anterior también es sostenido por la investigadora María Eugenia Sconfienza, quien en su artículo "Implementación de políticas neoliberales: los casos de Chile y Argentina" han indicado que en estos dos países *"la desregulación, liberalización económica y privatizaciones, son algunas de las principales nociones que permiten describir los nuevos ejes que regirían la economía mundial. El intento permanente y desesperado por disminuir las atribuciones de los Estados y priorizar el equilibrio macroeconómico, se tradujo en mercados más libres y competitivos, transnacionalización de capitales e incentivos a la promoción de la inversión extranjera, pero también en una profunda reducción del gasto social y flexibilización de los mercados de trabajo"*<sup>35</sup>.

En Chile, los militares tomaron el gobierno en 1973 y en 1973-75 se suspendió de facto la actividad sindical. La Central Única de Trabajadores (CUT) y muchos sindicatos fueron disueltos, y se

<sup>34</sup> En Adriana Marshall, págs. 16 y 17.

<sup>35</sup> Sconfienza, María Eugenia. "Implementación de políticas neoliberales: los casos de Chile y Argentina". Artículo en página web: <http://www.caei.com.ar/es/programas/latam/06.pdf> visitada el día 20 de noviembre de 2008.



restringieron los derechos sindicales<sup>36</sup>. El número de afiliados sindicales disminuyó de 627.000 en 1970 a 387.000 en 1980 (PET, 1992). Aunque aparentemente la caída en la sindicalización se evidenció recién en 1979, ya que durante 1973-78 el número de afiliados se mantuvo en los niveles relativamente elevados que se habían alcanzado en 1972-73, estas últimas cifras no son realistas, porque incluyen a los supuestos miembros de sindicatos inactivos. Una vez que, en 1979-80, se dejó de contabilizar a los sindicatos inactivos cayó la cifra de afiliados, pero no se trató seguramente solo del resultado de un procedimiento estadístico, sino que puede estar ocultando la eliminación de sindicatos por motivos políticos. En cualquier caso, considerando exclusivamente a los sindicatos activos tanto antes de 1973 como a partir de 1979 se produjo una evidente caída en la afiliación sindical, aunque menos marcada que la que sugieren las cifras globales. Fue en 1979 que cambió radicalmente la legislación que regula a los sindicatos y las relaciones colectivas (Plan Laboral).

Según Paul W. Drake, haciendo referencia a Chile en el artículo ya mencionado, *“las transformaciones económicas, los cambios institucionales bajo Pinochet también sometieron al movimiento obrero a la atomización. Las dos reformas dejaron a los trabajadores dominados por el mercado. Los sindicatos llegaron a ser muy*

*reducidos en su capacidad de presionar a los empresarios o al Estado. En primer lugar, los militares sacaron a los sindicalistas más radicales. En segundo término, eliminaron las confederaciones y federaciones nacionales, los derechos básicos de asociación y acción sindical, y las actividades políticas. Por último, consolidaron las nuevas reglas en el Plan Laboral de 1979-81”*<sup>37</sup>.

Adriana Marshall describe que la clasificación previa en sindicatos industriales, profesionales y agrícolas fue reemplazada por cuatro nuevas categorías: sindicatos de empresa, inter-empresa, independientes y transitorios, de los cuales solo los primeros tenían derecho a negociar colectivamente. Los sindicatos debían adaptar sus estatutos a la nueva legislación para ser reconocidos (Frías, 1993). Uno de los principales cambios fue la eliminación de la afiliación compulsiva que regía para los asalariados de las empresas sindicalizadas, y no es sorprendente que, dado este cambio, cayera la afiliación. La disminución más aguda probablemente tuvo lugar en el agro, con la ilegalización de las federaciones en 1978 (Cruz y Sáez, 1985). Hacia 1972 los afiliados de los sindicatos agrícolas habían aumentado a 227.000 (Universidad de Chile, 1977), pero en 1984-85 los sindicatos rurales tenían solo

<sup>36</sup> Un decreto de fines de 1973 prohibió las reuniones sindicales, la renovación de los cuerpos directivos de los sindicatos, la negociación colectiva y las huelgas.

<sup>37</sup> Drake, Paul W. **El movimiento obrero en Chile: De la Unidad Popular a la Concertación.** Rev.cienc. polit. (Santiago), 2003, vol.23, No.2, p.148-158. ISSN 0718-090X. En [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2003000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2003000200007&script=sci_arttext), visitada el día 5 de noviembre de 2008.

un 10 por ciento del número de afiliados en 1973 (Molina, 1985). Con la eliminación de los sindicatos agrícolas en 1979, los trabajadores rurales, incluyendo a los pequeños productores independientes, podían afiliarse a tres de los nuevos tipos de sindicato (de empresa, inter-empresa e independientes). En 1984, casi la mitad de los trabajadores agrícolas sindicalizados se encontraban en sindicatos “independientes”, sin derecho a la negociación colectiva, y solo 25 por ciento en sindicatos de empresa que tenían derecho a negociar (Molina, 1985). Si no se considera al sector rural, el impacto sobre el nivel de sindicalización de las regulaciones de 1979 y del previo desmantelamiento de la legislación preexistente habría sido algo más débil, pero de todos modos importante. La tasa de sindicalización también cayó visiblemente en sectores con mayor densidad sindical, como la minería y la industria, mientras que esto no parece haber ocurrido en Argentina<sup>38</sup>.

En Chile, los efectos sobre la sindicalización de los cambios regulatorios se sumaron a los de la represión política y reestructuración socioeconómica. Según Marshall la represión y persecución política no fueron menos dramáticas en Argentina. La actividad sindical se suspendió en 1976, y hasta 1979 no se reemplazaron las leyes de 1953 y 1973 que regulaban las relaciones colectivas de trabajo. En Argentina la afiliación no era obligatoria y, sin embargo, bajo las gravísimas condiciones vigentes durante el periodo del gobierno militar, en respuesta a un requerimiento gubernamental los trabajadores, en forma

masiva, optaron voluntariamente por ratificar explícitamente su afiliación (Feldman, 1991). La caída en la sindicalización aparentemente fue escasa. Un factor crucial que contribuyó a la retención de miembros por parte de los sindicatos habría sido el sistema de obras sociales que de una u otra manera los fidelizaba<sup>39</sup>.

Aun cuando en 1970 la ley que creaba un sistema de salud de alcance nacional había extendido el acceso a los servicios de las obras sociales a los asalariados que estaban empleados en la actividad económica a la que correspondía la obra, aunque no estuvieran afiliados al sindicato, esta norma no se había aplicado efectivamente. Los años de fines de los '70 constituían un periodo transicional durante el cual muchos trabajadores podrían haber creído que aun era imprescindible estar afiliado al sindicato para acceder a la cobertura de salud, y esta creencia parece haber estado muy difundida, incluso más tarde, después de que en 1980 se volviera a establecer legalmente el mismo principio de acceso generalizado.

El propio hecho de que la afiliación no fuera antes compulsiva como en Chile y, por lo tanto, vulnerable a su eliminación, favoreció la estabilidad del nivel de sindicalización. Además, aunque muchos delegados sindicales estaban presos o en situación de “desaparecidos”, la representación gremial en el establecimiento que, como vimos, ya tenía reconocimiento legal, no se desmanteló (más aun, se la reguló en forma más completa, por primera vez en 1979) y esta situación podría

<sup>38</sup> En Adriana Marshall, págs. 17 y 18.

<sup>39</sup> En Adriana Marshall, págs. 18 y 19.

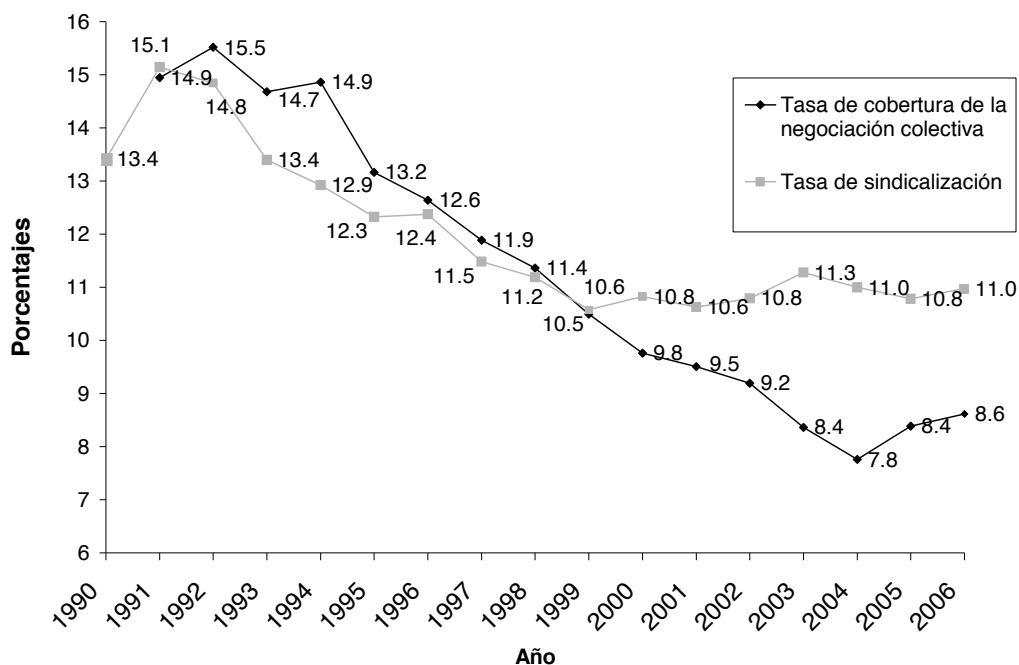
haber jugado a favor de la estabilidad del nivel de sindicalización.

Si bien la caída más grave en la tasa de sindicalización en Chile ocurrió en 1979, fue en 1983, después de la crisis económica, que el número de afiliados sindicales llegó a su punto más bajo. A partir de ese momento la afiliación se caracterizó por una tendencia ligeramente ascendente, que acompañó al crecimiento del empleo, y la tasa de sindicalización se mantuvo hasta el fin del gobierno militar en el bajo nivel alcanzado en 1983. Con la elección del gobierno civil que se inició

en 1990, y la nueva política laboral que incluyó algunos incentivos a la afiliación sindical (en particular la obligación, estipulada en el nuevo Código del Trabajo, según la cual los trabajadores no afiliados pero cubiertos por el convenio colectivo deben aportar al sindicato un monto equivalente al 75% de la cuota de afiliación), la tasa de sindicalización aumentó<sup>40</sup>.

Para ratificar este planteamiento se puede observar el siguiente cuadro, que expone con claridad como creció la tasa de sindicalización a partir del año 90, logrando su punto más alto en el año 1992:

**Tasa de sindicalización y cobertura de la negociación. 1990-2006**<sup>41</sup>  
(en porcentajes)



<sup>40</sup> En Adriana Marshall, Págs. 20 y 21.

<sup>41</sup> Fuente: Elaboración OIT con base en datos de la Dirección del Trabajo y del INE. <http://www.oit Chile.cl/pdf/publicaciones/ele/Informeempleochile2006.pdf>

Sin embargo, el incremento no fue significativo y, después de algunos años, disminuyó nuevamente algunos puntos. Según Marshall, en Argentina no existe información para evaluar la evolución de las tasas de sindicalización durante este periodo de gobierno militar, con excepción de la citada estimación para 1979, que muestra pocos cambios con respecto a los años que precedieron al gobierno militar, e inmediatamente después de la elección de un gobierno civil en 1983 la tasa de afiliación parece haber continuado manteniéndose alrededor de su nivel histórico<sup>42</sup>.

## Conclusiones

Para exponer las principales conclusiones del trabajo, hemos decidido volver a las hipótesis enunciadas en la primera parte de la ponencia, para que además de guiarnos en la reflexión final demos cuenta de su nivel de aceptación. Así tenemos:

### Hipótesis N° 1

- *Se cuestiona la calidad y/o densidad de una democracia representativa cuando existen dificultades y/o tensiones con la libertad sindical, que se traduce, por ejemplo, en bajos niveles de sindicalización por parte de los diversos grupos de trabajadores en América Latina.*

Hipótesis aceptada. Los distintos autores analizados logran construir una defi-

nición de democracia en la cual siempre está presente el eje de libertad. Ya sea que se trate de libertad de expresión, de asociación o de cualquier otra. Por cierto que se considera aquí la libertad sindical. Ahora, si miramos esta respuesta tentativa a una de las preguntas inicialmente formuladas desde la perspectiva institucional, nos percatamos que desde uno de los órganos de Naciones Unidas como lo es la Organización Internacional del Trabajo, la libertad sindical siempre está asociada – aunque de manera general y amplia – a un sistema o régimen democrático con sus consiguientes efectos positivos (diálogo y paz social, desarrollo económico, etc.) o negativos (nivel de conflictividad, precariedad laboral, pobreza, en fin) dependiendo de los niveles o grados de libertad sindical a los que estemos haciendo referencia. Señalar, además, que para la problemática que nos ha interesado, la libertad sindical está directamente asociada al derecho de asociación y al ejercicio de la negociación colectiva.

### Hipótesis N° 2

- *Entre las causas relacionadas con estos bajos niveles de participación efectiva en el mundo del trabajo, podemos mencionar, el tipo de modelo de desarrollo imperante en los diversos países de esta parte del continente que privilegia la competencia, la maximización de beneficios y la minimización de los costos y una cierta cultura "autoritaria" que no propicia o no incentiva la sindicalización de los trabajadores como medio real y efectivo para optar*

<sup>42</sup> En Adriana Marshall, pág. 21.

*a mejores condiciones de trabajo y de calidad de vida.*

Hipótesis parcialmente aceptada. Además de estas razones hay otras que fueron relevadas a la luz de los planteamientos de los distintos autores visitados. Así, por ejemplo, podemos agregar a lo ya dicho que también influye sobre los bajos niveles de participación efectiva – entendiéndose nivel de sindicalización - un movimiento sindical heterogéneo, con distintas motivaciones y distintos intereses; dispersión y atomización sindical, lo cual muchas veces resulta contrario a la fuerza y nivel de cohesión que se espera de ellos ante los nuevos escenarios; estructuras sindicales inadecuadas u obsoletas; reducida globalización de la acción sindical.

Así como se le critica a la globalización por estar al servicio de las grandes potencias y de los intereses de solo algunos grupos, se podrían aprovechar ciertas oportunidades que nos brinda la globalización – como por ejemplo la tecnológica – que permitiría mejores niveles de comunicación y acción entre sindicatos de distintos lugares, lo que redundaría en mejores niveles de coordinación, compartir experiencias, etc.; baja incorporación de las mujeres en las estructuras sindicales, no es el momento, pero claramente aquí hay un problema con el género, por ende hay talentos que se han perdido y que podrían aportar a la acción y desarrollo sindical; incorporación de la tercerización productiva; elevados porcentajes de desempleo; desregulación laboral; una cultura de sindica-

lización basada en el trabajador formal y por empresas; insuficiente diálogo inter-sindical así como las políticas económicas neoliberales – que por cierto tienen que ver con modelos de desarrollo - que han impactado fuertemente en el sindicalismo de la región. También podemos mencionar la apertura de mercados, el achicamiento del Estado, las privatizaciones, la desregulación (nuevamente liberalización) y la flexibilización laboral que han cambiado profundamente los mercados de trabajo y con ello la dinámica e interés de los sujetos trabajadores por adscribirse a estos grupos.

### **Hipótesis Nº 3**

- *Efectivamente hay ejemplos en América Latina que de una u otra manera relacionen el tipo de régimen político con la libertad sindical, el derecho de asociación y el ejercicio de la negociación colectiva en la historia reciente.*

Hipótesis aceptada. Con los ejemplos proporcionados por Adriana Marshall y sostenidos también con los aportes de O'Donnell, Collier y Drake y tomando como casos las experiencias de Chile y Argentina durante los regímenes militares se puede apreciar que hay evidencias empíricas en esta parte del continente que relacionan y/o vinculan un tipo de régimen político con la libertad sindical y con ello el derecho de asociación y el ejercicio de la negociación colectiva. Ahora, y sobre todo, pensando en un trabajo futuro, en nuevas interrogantes, esta hipótesis se acepta al remitirnos a un determinado periodo histórico y

social, pero tal vez no se cumpla o no se acepte si lo ampliamos.

Queremos decir, que si además de mirar los gobiernos autoritarios o burocráticos autoritarios hiciésemos un seguimiento a la problemática durante los gobiernos seudodemocráticos o democráticos derechamente, tal vez no podamos ratificar lo mismo en términos de encontrarnos con evidencias que den cuenta de “mayores y significativos” niveles de sindicalización (por decir algo). En todo caso, solo dejamos planteada la idea, sería muy interesante poder realizar alguna vinculación más rigurosa al estudiar más longitudinalmente (en diferentes países con distintos tipos de régimen) el problema que nos convocó en este trabajo.

Para finalizar, deseamos dejar planteada la reflexión en cuanto al futuro y perspectivas del tema de la democracia y de la libertad sindical. Todo pareciera indicar que los niveles de sindicalización no cambiarán significativamente, que se mantendrán e incluso se podría profundizar el modelo económico o de desarrollo basado en los principios del neoliberalismo – al menos en una parte importante de América Latina – con lo cual nos preguntamos: ¿seremos capaces de promover mejores condiciones de vida y de trabajo dejando de lado la sindicalización y la negociación? ¿Cuánto tiempo más tendrán que esperar aquellos grupos de trabajadores más vulnerables o de sectores económicos más deprimidos para aspirar a un nivel aceptable de condiciones laborales? ¿Se producirán tensiones y/o conflictos en la sociedad al pro-

fundizarse la brecha de la desigualdad en dimensiones como las de ingresos, acceso a la educación, oportunidades, en fin?

Mientras nos preguntamos y cuestionamos, vuelve a nuestra memoria el concepto de “Dialéctica Negativa”, planteado por Fernando Henrique Cardoso, quien alude a una situación en la que *“el enfrentamiento de intereses sociales específicos no encuentra una instancia de mediación capaz de elaborarlos y producir, como síntesis sociopolítica, intereses generales”*<sup>43</sup>. Tal vez las últimas dos palabras son las más preocupantes, nos referimos a los intereses generales. Sin concertación, sin acuerdos, sin negociación, sin que las personas tengan el derecho a agruparse con la finalidad de intervenir en la toma de decisiones a distinto nivel no seremos capaces como sociedad de construir intereses generales, para la amplia mayoría. Se seguirá dando lo de siempre, unos pocos con todo el poder, resguardando a toda costa sus únicos intereses, sin pensar en los excluidos, en los que no importan o no cuentan en los balances financieros y económicos.

El problema mayor es que esto no es solo una cuestión de juego de intereses en el presente, es cimentar una y otra vez las bases de una sociedad que al no profundizar su democracia hipoteca el futuro de los que sueñan con un futuro más libre y más justo.

<sup>43</sup> En Capítulo III. Problemas de la Democracia y la Política Democrática en América Latina. De Ángel Flisfich, Norbert Lechner y Tomás Moulián. Pág.79.

## Bibliografía

- Collier, David. 1985. *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición en español. México.
- Cueva, Agustín. 1991. *Ensayos sobre una polémica inconclusa. La transición a la democracia en América Latina*. Dirección General de publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Primera Edición, México.
- Cueva, Agustín. 1994. *Ensayos sobre una polémica inconclusa. La transición a la democracia en América Latina*. Dirección General de publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Primera Edición, México. Capítulo III: Problemas de la Democracia y la Política democrática en América Latina de los autores: Ángel Flisfich, Norbert Lechner y Tomás Moulián.
- Garretón, Manuel Antonio. 1995. *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Editorial FCE. Santiago de Chile.
- Germani, Gino. 2003. *Autoritarismo, Fascismo y Populismo Nacional*. Temas Grupo Editorial SRL. Primera edición. Buenos Aires, Argentina.
- Gómez Leyton, Juan Carlos. 2004. *La Frontera de la Democracia – El derecho de propiedad en Chile, 1925 – 1973*. Santiago, Chile.
- Guzmán Concha, César. 2002. *Los trabajadores en tiempos del neoliberalismo. Los casos de Argentina y Chile*. Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO.
- Knight, Alan. 2005. *Revolución, Democracia y Populismo en América Latina*. Colección América Latina. Ediciones Centro de Estudios Bicentenario. Santiago de Chile.
- La Libertad de Asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas. 2008. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo. 97ª reunión. Informe I (B).
- Marshall, Adriana. 2006. *Efectos de las Regulaciones del Trabajo sobre la Afiliación Sindical: Estudio Comparativo de Argentina, Chile y México*. Cuadernos del Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, Argentina.
- Nun, José. 2002. *Democracia ¿Gobierno del Pueblo o Gobierno de los Políticos?* Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina. Tercera reimpresión.
- O'Donnell, Guillermo. 1982. En Capítulo VII, *Las tensiones en el Estado Burocrático autoritario y la cues-*



- tión de la Democracia en el texto: El Nuevo Autoritarismo en América Latina. Compilado por David Collier. Fondo de Cultura Económica. México. Primera edición en español.
- Panorama Laboral 2007 – América Latina y el Caribe. Oficina Internacional del Trabajo. Lima, Perú. Primera Edición.
  - Roitman Rosenmann, Marcos. 2005. Las Razones de la Democracia en América Latina del Siglo XXI editores. Primera edición, México.
  - Rueda-Catry, Marleen; Vega Ruiz, María Luz. 2005. Buenas prácticas de relaciones laborales en las Américas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Serie Documentos de Trabajo, N° 199.
  - Wachendorfer, Achim. 2007. ¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina?. En Análisis y Propuestas. Fesur, Uruguay.
  - Drake, Paul W. El movimiento obrero en Chile: De la Unidad Popular a la Concertación. Rev. cienc. polít. (Santiago), 2003, vol.23, no.2, p.148-158. ISSN 0718-090X. En [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2003000200007&script=sci\\_art-text](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2003000200007&script=sci_art-text) visitada el día 05 de noviembre de 2008.
  - [http://www.lanacion.cl/prontus\\_noticias/site/artic/20070507/pags/20070507191010.htm](http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20070507/pags/20070507191010.htm) visitada el día 05 de noviembre de 2008.
  - Sconfienz, María Eugenia, "Implementación de políticas neoliberales: los casos de Chile y Argentina". Artículo en página web: <http://www.caei.com.ar/es/programas/latam/06.pdf> visitada el día 20 de noviembre de 2008.

## Webgrafía

- Bustos Patiño, Carlos, Federación Internacional de Sindicatos de trabajadores de la Química, Energía, Minas e Industrias Diversas – ICEM. En página web oficial visitada el día 10 de Octubre de 2008.
- Campos Miranda, Jorge, El Irrespeto al derecho de la Libertad Sindical. En [www.cioslorit.org/detalle.php?item=3528&leng=es](http://www.cioslorit.org/detalle.php?item=3528&leng=es) visitada el día 20 de octubre de 2008.



## REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SER DIPUTADO EN PANAMÁ Y CENTROAMÉRICA. (HISTORIA Y ACTUALIDAD NORMATIVA)

*Jaime Flores Cedeño\**

### 1. Antecedentes históricos

Los Órganos Legislativos en Panamá y en Centroamérica tienen dentro de su marco regulatorio constitucional una serie de exigencias para los ciudadanos que aspiren a ser miembros del Parlamento. Los requisitos exigidos en cada país forman parte de la experiencia política y social de las naciones, lo que ha llevado a establecer parámetros constitucionales, a fin de garantizar que los diputados electos no estén bajo el prisma de cuestionamientos públicos que suelen en ocasiones aflorar antes y después de cada torneo electoral.

El poder legislativo que hoy conocemos es el resultado de varios siglos de evolución política y democrática, siendo uno de sus principales exponentes el Barón de Montesquieu (1689-1759), quien con sus ideas contribuye al renacimiento de la teoría de la división de los poderes, cuyos conceptos fueron, en amplia proporción, la base de sustento de las revoluciones políticas y sociales que se sucederán en siglos posteriores.

\* Profesor en Humanidades con Especialización en Filosofía e Historia por la Universidad de Panamá y Asesor Técnico de la Secretaría de Asuntos Sociales.

Decíamos que con Montesquieu renace la teoría de la división de los poderes, porque el primero en propugnarla fue Aristóteles (384-322 a de C.) en su obra monumental titulada “La Política”. El filósofo griego, muy adelantado a su época, esquematizaba:

*En todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolos debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, el Estado todo resultará bien organizado; y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial.*

Panamá, al igual que el resto de los países occidentales, heredará en el siglo XIX un significativo número de ideas y teorías políticas surgidas en la modernidad que se difundieron con más relieve después de la Revolución Francesa.

En cuanto al tema que nos ocupa, distintos expertos en la materia coinciden en estimar que la primera participación a nivel parlamentario de Panamá se produce a comienzos del decimonono en las Cortes de Cádiz con la representación de dos Diputados: Don José Joaquín Ortiz y el doctor Juan José Cabarcas<sup>1</sup>. Algunos de los requisitos para ser diputado aludidos en la Constitución de 1812 eran: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años y tener renta anual proporcionada, procedente de bienes propios<sup>2</sup>.

Una constitución que no podemos soslayar en esta época y de importancia histórica para Panamá fue la de Cúcuta de 1821, que da origen a la Gran Colombia, a la cual el Istmo se incorporaría al producirse la Independencia de noviembre del mismo año. En esta Constitución se establecían los siguientes requisitos para ser senador: tener treinta años de edad, ser natural o vecino del departamento que hace la elección, tres años de residencia en el territorio de la República inmediatamente antes de la elección, ser dueño de una propiedad que alcance el valor libre

---

<sup>1</sup> Para profundizar en el tema sugerimos leer el escrito de Salvador Sánchez “Los primeros diputados panameños: Ortiz y Cabarcas en las Cortes Españolas, publicado en la Revista Debate No.7 de 2005.

<sup>2</sup> Desde la antigüedad, ya sea en Grecia o Roma, por mencionar dos principales Estados, había restricciones para ocupar cargos en el Gobierno, siendo algunos de estos: ser ciudadano y tener un poder adquisitivo, este último aspecto era importante porque los cargos no eran remunerados.

de cuatro mil pesos en bienes raíces, en su defecto, el usufructo o renta de quinientos pesos anuales o ser profesor de alguna ciencia. A ello se agregaba que debía ser sufragante parroquial no suspenso, al igual que saber leer y escribir.

Veinte años después de la Constitución de Cúcuta se aprobó en Panamá la Constitución del Istmo (1841), que fue consecuencia de una acción separatista liderada por el General Tomás Herrera, constituyendo en propiedad la primera Carta Magna aprobada por panameños en pro de un desarrollo institucional autónomo. En su contenido se instituía que para ser diputado se requería ser dueño de bienes raíces que alcanzaran el valor libre de mil pesos o tener una renta de doscientos pesos anuales procedentes de esta actividad económica. En caso contrario, había que tener una renta de trescientos pesos producto de algún empleo o del ejercicio de un género de industria o profesión y haber residido en el Estado dos años por lo menos dentro de los cuatro inmediatamente anteriores a la elección.

Distinto a estos aspectos, nos llama la atención otros requisitos que se disponían para ser ciudadanos elegibles. Estos eran: ser varón, no ser esclavo, no formar parte del ejército permanente de mar o tierra, subsistir de su trabajo o de bienes propios, no estar en la condición de sirviente doméstico, en estado de enajenación mental, naturalizado en país extranjero y hallarse en prisión que merezca pena corporal o infamante.

En la Constitución de 1843 de la Nueva Granada, observamos que para ser senador<sup>3</sup> se requería:

1. Ser granadino por nacimiento en ejercicio de los derechos de ciudadano.
2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad.
3. Ser natural o haber sido vecino de la provincia en que se postulaba.
4. Ser dueño de bienes raíces que alcancen al valor libre de cuatro mil pesos, en caso contrario, renta de quinientos pesos anuales procedentes de esta actividad, o bien poseer ochocientos pesos procedentes de algún empleo, industria o profesión.

Es notorio que las constituciones que rigieron al Istmo en la primera mitad del siglo XIX, aparte de las exigencias generales que se señalaban para ser diputado, ya sea de edad o nacimiento, se hacía énfasis, concretamente, en la posesión monetaria del aspirante, dando a entender, que solo un exclusivo y selecto grupo de personas acaudaladas tenían la potestad de llegar al parlamento, dados los altos niveles de pobreza que persistían en la región, fruto de más de tres siglos de coloniaje y explotación. El sociólogo Alfredo Figueroa Navarro trasluce en una de sus investigaciones<sup>4</sup> esta

realidad cuando especifica quiénes eran los diputados y senadores por la provincia de Veraguas: “Caciquismo, gamonalismo y propiedad de los latifundios rurales condicionan la representación en las instancias legislativas a nivel nacional. En Bogotá, los senadores y los representantes de la provincia de Veraguas asisten, anualmente, a las sesiones del Congreso. Su élite política es, visiblemente, lo que denomina Jacques Lambert una fuerza pre- estatal. Si leyésemos la lista de sus senadores y de sus representantes cerca del Congreso, distinguiríamos, sin mayor esfuerzo, los apellidos de los latifundistas de Veraguas”.

Un avance político a los requisitos expuestos, lo dio la *Constitución de la República de Nueva Granada de 1853*. Esta precisaba que para ningún destino con autoridad o jurisdicción político-judicial se debería exigir otra cualidad que la de ser ciudadano granadino, con excepción de los empleos de Presidente y Vicepresidente de la República, para los cuales se necesitaba ser granadino de nacimiento y tener treinta años de edad.

Esta Carta Magna estipulaba que los ciudadanos eran singularmente los varones granadinos que sean o hayan sido casados, al igual que los mayores de veintiún años. La Constitución de Río Negro de 1863, que consolida el régimen federal en Colombia y cuya Convención Nacional fue presidida por el Doctor Justo Arosemena, mantuvo la flexibilidad de los requisitos para ocupar cargo público al

<sup>3</sup> En Colombia los requisitos variaban, tanto para senador o congresista, en este escrito hacemos solamente mención al cargo de senador para hacer las comparaciones constitucionales.

<sup>4</sup> “Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano” EUPAN, 1982.

decir que eran elegibles los colombianos varones mayores de 21 años. Se exceptuaban a los Ministros de cualquier religión y aquellas personas que estuvieron casadas o que en ese entonces mantuvieran ese estado.

La Constitución de 1886, que trastoca el régimen federal, volvió a mantener el requisito pecuniario para aspirar a ser senador. En su artículo 94 se puntualizaba que para ocupar este cargo de elección había que ser colombiano de nacimiento y ciudadano no suspenso, tener más de treinta años de edad y disfrutar de mil doscientos pesos, por lo menos, de renta anual como rendimiento de propiedades o fruto de honrada ocupación. Los aspirantes a representantes, además de ser ciudadanos en ejercicio, no tenían que haber sido condenados por delito que mereciera pena corporal y tener más de veinticinco años de edad.

## 2. Evolución constitucional, Derecho comparado y normas vigentes

Las Constituciones de Panamá de los años 1904, 1941 y 1946 se mantuvieron sin alteraciones en cuanto a los requisitos para ser diputado, al proferir que se requería ser ciudadano en ejercicio y haber cumplido veinticinco años de edad<sup>5</sup>. La Constitución de 1972, con cada

uno de sus actos reformativos, ampliará como veremos más adelante, estos requisitos e impondrá nuevos con la finalidad de establecer los controles legales necesarios para la escogencia de los diputados.

Un tema que generó debate en la Constitución de 1904 fue el de la ciudadanía, al interpretarse que ésta solo debía ser aplicable a los hombres y no para las mujeres, con base en que el texto constitucional, en su artículo 11, no hacía taxativamente distinción alguna cuando subrayaba que: “son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de veintiún años”. Las disposiciones legales que se aprobaron después de que entró a regir esta Constitución fueron en sí las que discriminaron el ejercicio ciudadano de la mujer<sup>6</sup>. En las décadas subsiguientes y a raíz de las luchas reivindicativas que realizan las mujeres por el reconocimiento de este derecho legal y social, las Constituciones de 1941 y 1946 le establecerán finalmente su legítimo derecho ciudadano. La norma constitucional en vigor establece cinco requisitos para ser diputado, estos los presentamos a continuación en dos cuadros que incluyen comparativamente las disposiciones constitucionales de otros países de Centroamérica.

<sup>5</sup> Recordemos que estas tres constituciones mantuvieron la edad de 21 años para ser ciudadano, la de 1972 vigente la redujo a 18.

<sup>6</sup> Sobre este tema recomendamos leer el artículo de Jorge Giannareas, titulado “Quién le dio el voto a la mujer”, aparecido en el diario Panamá América el 9 de marzo de 2004.

CUADRO COMPARATIVO DE CONSTITUCIONES DE CENTROAMÉRICA

Panamá	Costa Rica	Nicaragua	El Salvador	Honduras	Guatemala
<p>Ser panameño por nacimiento, o por naturalización con quince años de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalización.</p> <p>Ser ciudadano en ejercicio.</p> <p>Haber cumplido por lo menos veintitún años de edad a la fecha de la elección.</p> <p>No haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.</p> <p>Ser residente del circuito un año inmediatamente anterior a la postulación.</p>	<p>Ser ciudadano en ejercicio.</p> <p>Ser costarricense por nacimiento, o por naturalización con diez años de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalidad.</p> <p>Haber cumplido veintitún años de edad.</p>	<p>Ser nacional de Nicaragua. Quienes hayan adquirido otra nacionalidad deberán haber renunciado a ella al menos cuatro años antes de verificarse la elección.</p> <p>Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.</p> <p>Haber cumplido veintitún años de edad.</p> <p>Haber residido en forma continuada en el país los cuatro años anteriores a la elección, salvo que durante dicho período cumplieren Misiones Diplomáticas, o trabajaren Organismos Internacionales o realizaren estudios en el extranjero. Además, haber nacido o haber residido durante los últimos dos años en el Departamento o Región Autónoma por el cual se pretende salir electo.</p>	<p>Ser mayor de veinticinco años, salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño, de notoria honradez e instrucción y no haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a la elección.</p>	<p>Ser hondureño por nacimiento.</p> <p>Haber cumplido veintitún años de edad.</p> <p>Estar en el ejercicio de los derechos ciudadanos.</p> <p>Ser del estado seglar, y haber nacido en el departamento por el cual se postula o haber residido en él por lo menos los últimos cinco años anteriores a la fecha de convocatoria a elecciones.</p>	<p>Para ser electo diputado se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.</p>

## DIFERENCIAS Y SIMILITUDES CONSTITUCIONALES

País	Edad	Ser Ciudadano	Impedimento por condena penal dolosa	Criterios de nacionalización y residencia continuada	Estar en ejercicio de derechos ciudadanos	Ser residente	Criterios en caso de haber obtenido otra nacionalidad
<b>Panamá</b>	21	*	*	*	*	*	
<b>Costa Rica</b>	21	*		*	*		
<b>Nicaragua</b>	21	*		*	*	*	*
<b>El Salvador</b>	25	*			*		
<b>Honduras</b>	21	*			*	*	
<b>Guatemala</b>	18	*			*		

Este último cuadro hace referencia particularmente a lo que dispone la Constitución de estos países con atención al tema que nos ocupa, quedando abierta la posibilidad de que existan regulaciones legales internas de orden electoral, que atiendan algunos vacíos que no están especificados en la norma superior, por ejemplo, el hecho de residir en la jurisdicción en donde se es candidato y que sería objeto de otro escrito sobre legislación electoral y no constitucional.

En la reforma constitucional del año 2004, se modificó el artículo 147 numeral 4 que viene a ser el actual artículo 153, en el sentido de explicitar que el aspirante a diputado *no debe haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia. El artículo antes de la reforma decía: No haber sido condenado por el Órgano Judicial por delito contra la*

*administración pública con pena privativa de la libertad, o por el Tribunal Electoral por delito contra la libertad y pureza.* Al observar el cuadro comparativo nos percatamos que Panamá es el único país del área que pone una limitante de orden penal para efecto de restringir la llegada al parlamento de personas que hayan sido condenadas por delito doloso con pena elevada, como una condición dirigida a procurar que al hemiciclo lleguen los mejores ciudadanos. Un país que se aproxima a esta restricción es Guatemala, en su texto constitucional expone una limitante de incompatibilidad de tipo administrativo y no penal, al decir que no pueden ser diputados los condenados en juicio de cuentas por sentencia firme y que no hubieran solventado sus responsabilidades.

Una variante que se produjo en Panamá fue la de la edad, que hasta la vigencia de la Constitución de 1946 se mantuvo

en 25 años y que la actual enmarca en 21. Las constituciones de Costa Rica y Nicaragua exigen una edad igual a la de Panamá para ser diputado, por el contrario, en El Salvador la edad es de 25 años y Guatemala establece en su regulación constitucional que para ser electo se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Un tema elemental que está vinculado con los requisitos, pero que no se encuentra inserto en la Constitución es el concerniente a las limitaciones o impedimentos que la ley señala para aspirar a un cargo de elección popular y que en Panamá están contenidas en el Código Electoral<sup>7</sup>.

En este se aporta una significativa lista de servidores públicos que de no separarse seis meses antes de sus cargos oficiales, tendrían la condición de ilegibles. En Centroamérica este plazo se manifiesta generalmente en menos de un año así:

<b>País</b>	<b>Periodo de renuncia antes de la elección</b>
Panamá	6 meses
Costa Rica	6 meses
Nicaragua	12 meses
El Salvador	3 meses
Honduras	6 meses
Guatemala	3 meses

<sup>7</sup> En Centroamérica los impedimentos para ser diputado tienen un rango constitucional.

Por tradición en nuestro país, este período de separación del cargo no es aplicable a los funcionarios que ejerzan una función de elección popular. Al respecto vemos que en El Salvador y Honduras sus constituciones enuncian en lo que atañe a los impedimentos que el Presidente y Vicepresidente de la República, si optaran por ser candidatos a diputado tendrían que separarse de su función, a pesar de que su investidura es de elección popular. La Constitución de Costa Rica va un poco más allá al indicar que el Presidente de la República, o quien lo sustituya en el ejercicio de la Presidencia al tiempo de la elección, no podrá ser candidato a diputado, si desempeña los cargos seis meses antes de la elección.

En Panamá, como mencionáramos, no existe limitante alguna de separación de cargos para los que ejerzan una función de elección popular, ejemplo de ello fue que en las pasadas elecciones el segundo Vicepresidente de la República se postuló para candidato a diputado sin la necesidad de alejarse de sus funciones públicas.

Lo expuesto nos evidencia que en el plano constitucional, ya sea en Panamá o Centroamérica las exigencias para ser diputado representan una forma correcta de control político e institucional destinado a procurar que a los parlamentos puedan llegar los mejores ciudadanos, evitando así que esta escogencia tienda a dar lugar a interpretaciones erróneas sobre quiénes tienen o no ese derecho. Mucho ha cambiado la norma



constitucional desde el siglo XIX, cuando disponía que para ser diputado no bastaba ser ciudadano, sino que se debía poseer una cantidad limitada de bienes o dinero. Esto, lógicamente, iba destinado a que al parlamento llegaran las minorías pudientes y privilegiadas de la sociedad, haciendo inalcanzable este derecho a los sectores populares.

Los tiempos han cambiado desde aquel entonces, al punto que en el presente está desestimado el requisito económico en la Constitución para ser candidato a algún puesto de elección popular, lo que no significa que, en la práctica, los candidatos puedan o deban tener consigo cierto grado de recursos para hacer funcionar sus campañas, siendo este otro tema objeto de análisis que no es el que nos ocupa con este escrito.

Finalmente, sabemos que no basta en Panamá con los requisitos constitucionales para ser diputado. En la actualidad los partidos políticos han adoptado generalmente el sistema de primarias internas para los candidatos, evitando de esta forma que sean seleccionados por las cúpulas partidarias, lo que robustece la democracia interna de los colectivos. Por otro lado, la última reforma constitucional del año 2004 permitió que la postulación de candidatos a diputados no sea exclusiva de los partidos políticos al permitir la libre postulación, lo que a nuestro entender ha democratizado la participación ciudadana en estos comicios.

## **Bibliografía General**

Alfredo Figueroa Navarro. *Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano*. Editorial Universitaria, Panamá 1982.

Jorge Giannareas. *Quién le dio el voto a la mujer*. Artículo publicado en el diario El Panamá América el 9 de marzo de 2004.

Jorge Fábrega. *Constituciones de la República de Panamá*.

Maurice Duverger. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1970.

Salvador Sánchez. *Los primeros diputados panameños: Ortiz y Cabarcas en las Cortes Españolas*. Revista Debate No. 7 de 2005.

Víctor F. Goytía. *Las Constituciones de Panamá*. Litografía e imprenta LIL, S.A. Costa Rica, 1987.

*Código Electoral de la República de Panamá*.

*Constitución Política de la República de Panamá*.

## LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS AMBIENTALES

*Gabino Díaz Proll\**

Quizás sea oportuno, en primer lugar, precisar qué se entiende en materia legal por responsabilidad. Así para la Academia, responsabilidad es la obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, el perjuicio resultante de un acto. Considerada esa definición desde un punto de vista jurídico, incurre, a juicio de no pocos autores, en el error de confundir **obligación** con **responsabilidad**, cuando realmente se trata de cosas distintas y bien diferenciadas, prevaleciendo en la doctrina el criterio de que en la obligación se ofrecen dos elementos que son, por una parte, la **deuda**, considerada como deber, y, por otra, la **responsabilidad**. Por eso, se ha dicho que la responsabilidad constituye un elemento agregado al solo efecto de garantizar el cumplimiento del deber. La responsabilidad, en materia legal, se traduce en la sujeción al sufrimiento de un perjuicio, si no se quiere cumplir o se cumple tardíamente con el deber jurídico: con la obligación.

Se desprende de lo anterior la gran importancia que el concepto de la responsabilidad presenta en todas las ramas del Derecho, principalmente considerada dentro de los ámbitos civil y penal. La

responsabilidad civil se traduce en una indemnización por los daños y perjuicios causados; la responsabilidad penal se traduce en la aplicación de una pena (restricción de la libertad) y la administrativa en una multa por la autoridad competente.

Civilmente, se considera que la responsabilidad es **contractual**, si está originada en el cumplimiento de un contrato válido o como sanción establecida en una cláusula penal dentro del propio contrato, precisamente para el caso de incumplimiento o demora en el cumplimiento. Y se considera que es **extracontractual**, cuando se deriva del hecho de haberse producido un daño ajeno a toda vinculación contractual, por culpa o dolo que no configuren una infracción penalmente sancionable.

Conviene, sin embargo, advertir que la responsabilidad extracontractual de una persona puede estar ocasionada no en hechos u omisiones propios, sino en hechos ajenos. Todas estas causas de responsabilidad han estado siempre fundadas en la idea de culpa o de negligencia propias o ajenas. Al respecto, el artículo 1645 del Código Civil establece que la obligación que impone el artículo 1644 es exigible no solo por los actos u omisiones propios, sino por las de aquellas personas de quienes se debe responder.

\* Asesor Legal en la Secretaría Técnica de Ambiente y Asuntos Agropecuarios de la Asamblea Nacional de Panamá y Profesor de Derecho Ambiental en la Universidad de Panamá.

Por lo general, para que sea exigible la responsabilidad civil a una persona, es necesario que concurren los siguientes requisitos:

- a) Que exista un daño.
- b) Que exista una culpa o negligencia.
- c) Que exista una relación de causalidad entre el daño y la culpa.

Esta es la postura tradicional o clásica de la responsabilidad civil conocida como la **responsabilidad subjetiva** o **responsabilidad por culpa**. De tal manera que si falta la culpa, el acusado no es responsable. La culpa implica imprudencia, imprevisión, negligencia, ligereza o ignorancia.

Esta clase de responsabilidad subjetiva es la que recoge el artículo 1644 de nuestro Código Civil, el cual dice: "El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado".

Ahora bien, en el Derecho Moderno, frente a ese concepto tradicional de la responsabilidad subjetiva, surgió la teoría, ya conocida por la generalidad de las legislaciones, de la **responsabilidad objetiva**, llamada también responsabilidad **sin culpa**, cuya primera manifestación en la práctica fue tal vez la regulada en las leyes de accidentes de trabajo, según las cuales el patrono responde por los daños físicos que reciben los trabajadores en la realización de sus labores o como consecuencia de ellas con entera independencia de que haya mediado culpa o negligencia y, aun, cuando se

haya producido por imprudencia o la culpa no grave de la propia víctima. En la responsabilidad objetiva, la culpabilidad se presume siempre, y será, para el caso del ejemplo citado, el patrono quien para eximirse de responsabilidad tendrá que probar que el accidente estuvo ocasionado por culpa del trabajador.

Finalmente, ha surgido en el Derecho Moderno, especialmente expuesto por los juristas franceses, la teoría del **riesgo creado**. Esta teoría expresa que existe responsabilidad civil por los daños causados en ejercicio de una actividad peligrosa, expresando los autores que si alguien debe soportar las consecuencias del hecho es quien lucra con el riesgo y no la víctima de un accidente causado por una actividad peligrosa. El principio de ex culpabilidad no existe a la luz de esta teoría, porque, según ella, basta que el hecho se produzca para que nazca la responsabilidad.

En algunos países como Francia, Alemania y otros tiene aplicación la Teoría del Riesgo Creado para las explotaciones especialmente peligrosas como la industria de la guerra, de aviación, los trabajos de ferrocarriles, la actividad marítima, etc.

Por otra parte, la preocupación y necesidad de proteger las industrias de pérdidas cuantiosas y ruinosas que podrían sobrevenir por las reclamaciones por daños ha hecho necesario el surgimiento de acuerdos sobre limitación de la responsabilidad, especialmente de los armadores y dueños de barcos, para la existencia de un límite de la cuantía a pagar.

Es conveniente aclarar que la limitación a la responsabilidad es una excepción a la regla de la Responsabilidad Civil. Por eso, las limitaciones legales no se presumen, por el contrario, deben ser expresamente declaradas así a través de acuerdos bilaterales o convenios de carácter internacional.

Al respecto, veamos lo que dice el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos de 1969, el cual dispone en el artículo V "Que el propietario de un barco tendrá derecho a limitar su responsabilidad con respecto a cada siniestro, a una cuantía de 2,000 francos por toneladas de arqueo del barco. Esta cuantía no excederá en ningún caso de 210 millones de francos oro".

De la misma manera, la Ley 8 del 30 de marzo de 1982, que creó los tribunales marítimos, vino a tratar la materia sobre limitación de responsabilidad y reclamaciones que no pueden ser objeto de limitación en los artículos 560 al 570 de dicha Ley.

Por último, es conveniente que hablemos de los seguros de responsabilidad civil ambiental, en la medida en que estos pueden ser vistos como mecanismos de limitación de la responsabilidad. Y ello no es así. Los seguros de responsabilidad civil aparecen modernamente en todas las actividades del ser humano. El propietario de un barco, por ejemplo, mediante el pago de una prima puede

desplazar o transmitir a un asegurador su responsabilidad.

Establecer o exigir un seguro de responsabilidad civil u otra garantía financiera crea un mecanismo efectivo de indemnización, debido a que con ese seguro desaparece el riesgo de insolvencia del responsable del daño en la medida en que el pago queda a cargo de un asegurador que normalmente es solvente y está suficientemente preparado para afrontar el riesgo. Sin embargo, si el daño producido es superior a la garantía establecida, esto no significa que haya un límite en la responsabilidad por efecto de que haya un límite en el seguro establecido.

Los seguros por daños ambientales los recoge nuestro ordenamiento jurídico panameño en el artículo 113 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, por la cual se dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá, la cual establece que las compañías aseguradoras y reaseguradoras existentes en Panamá podrán establecer seguros de responsabilidad civil ambiental, a fin de que los empresarios puedan disponer de ellos como medio de seguridad para el resarcimiento económico del daño causado.

La relación contractual que se da entre el asegurador y el asegurado es distinta a la relación del asegurado y la persona que reclama la responsabilidad civil por el daño causado. Cuando las partes quieren limitar su seguro a una cuantía determinada, es una relación soberana entre el asegurador y el asegurado.

Pero la limitación de la responsabilidad civil solo puede darse entre el causante del daño y el afectado.

En términos generales, en materia de responsabilidad civil nuestra legislación sigue el sistema de la responsabilidad subjetiva; es decir, descansa sobre el concepto de culpa o negligencia del autor del daño conforme se desprende del Libro Cuarto del Código Civil, que comprende los artículos del 1644 al 1652. Sin embargo, como lo apuntan ya muchos tratadistas, la orientación actual de nuestro Derecho es la de seguir el sistema de responsabilidad objetiva o sin culpa en determinadas materias que, por su naturaleza y complejidad, requieren de un tratamiento especial como es el caso de los vehículos a motor, navegación aérea, daños nucleares y acuerdos privados, como el acuerdo voluntario de los propietarios de buques tanques sobre responsabilidad de daños por contaminación conocido por su sigla como **TAVALOP**, y el acuerdo privado conocido como **CRISTAL**.

Cabe ahora preguntarnos qué tratamiento o sistema de responsabilidad contempla nuestra legislación cuando el daño que se produce es al ambiente. Al respecto veamos lo siguiente:

El Derecho, como protector de los intereses de los individuos, no puede permanecer indiferente ante los daños al medio ambiente que lesiona el Derecho Constitucional de las personas a vivir en un ambiente sano libre de contamina-

ción. De la comisión de hechos ambientalmente ilícitos pueden derivarse daños y perjuicios que deben ser reparados. Se trata de las consecuencias civiles que configuran la responsabilidad civil que comúnmente se denomina: Responsabilidad Civil Ambiental.

En el daño ambiental, el bien jurídico tutelado es el "ambiente", definido claramente en el artículo 2 de la Ley General de Ambiente, el cual dice: "Ambiente es el sistema natural o alterado de naturaleza física, química, biológica o socio cultural, en constante interacción y en permanente modificación por la acción humana o natural que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones".

El ambiente puede dañarse de muchas maneras y formas diversas, significado que evidentemente cae en la descripción mencionada en el párrafo anterior. La contaminación puede darse también en diversas formas, modificando los ecosistemas, su forma de movimiento, disminuyendo su calidad, poniendo en peligro los seres vivos o destruyendo el medio natural, alterando su temperatura o luminosidad.

En general, la responsabilidad ambiental se hace efectiva mediante el restablecimiento de la situación anterior a la comisión del hecho ilícito, cuando ello sea posible o a través del pago de daños y perjuicios. Así lo establece claramente el artículo 108 de la Ley General de Ambiente que dice:

**“Artículo 108.** El que, mediante el uso o aprovechamiento de un recurso o por el ejercicio de una actividad, produzca daño al ambiente o a la salud humana, estará obligado a reparar el daño causado, aplicar las medidas de prevención y mitigación, y asumir los costos correspondientes”.

Esto es suficiente para entender la importancia de las sanciones civiles como instrumento correctivo para la aplicación de la política ecológica. En efecto, mediante estas sanciones se hace posible la restauración del medio ambiente afectado o, en su defecto, la adopción de otras medidas que mitiguen o contrarresten los efectos ambientales no deseados.

Por otra parte, la aplicación de estas sanciones funciona por lo general como importante mecanismo de disuasión frente a la posibilidad de que se continúe con la comisión de los hechos ambientales ilícitos que han dado lugar a la reparación o se inicie la comisión de otros.

Salvo la existencia de leyes especiales a través de acuerdos o convenios internacionales, como es el caso del Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos y sus anexos que fue aprobado por la República de Panamá, el tema de la responsabilidad civil derivada del daño ambiental se rige por las disposiciones de la Ley General de Ambiente y

demás leyes especiales sobre la materia, y esto incluye, en mi opinión, a la responsabilidad civil que pueda producirse por el tránsito de barcos por el Canal de Panamá.

El tema de la Responsabilidad Civil por daño ambiental está contenido en los artículos 106 al 119 de la Ley General de Ambiente, y la regla básica está contenida en el artículo 109, que dispone lo que sigue: “Toda persona natural o jurídica que emita, vierta, disponga o descargue sustancias o desechos que afecten o puedan afectar la salud humana, pongan en riesgos o causen daño al ambiente, afecten o puedan afectar la salud humana, los procesos ecológicos esenciales o la calidad de vida de la población, tendrá responsabilidad objetiva por los daños que puedan ocasionar graves perjuicios, de conformidad con lo que disponga las leyes especiales relacionadas con el ambiente”.

El precepto consagra el principio de la responsabilidad objetiva, en contraposición al principio tradicional de la responsabilidad subjetiva o responsabilidad por culpa.

La responsabilidad objetiva es apropiada para la tutela del medio ambiente, dado que en muchos casos no es fácil determinar la existencia del autor del daño ambiental y, en todo caso, es adecuado desde muchos puntos de vista que el autor de un hecho de esta naturaleza quede obligado a la respectiva reparación, sin que el afectado deba probar que hubo culpa o negligencia.

En la responsabilidad objetiva, la carga de la prueba se invierte a favor del ambiente, ya que hay casos en que no quedan rastros, como en la contaminación sónica o térmica. En estos casos, los efectos se diluyen porque al confundirse con los causados por otros agentes dificultan la determinación de la responsabilidad individual de los diferentes agentes.

Otra regla, especialmente pertinente en materia de responsabilidad civil, es la contenida en el artículo 117 de la Ley de Ambiente que dice: “Las acciones judiciales propuestas por el Estado, los municipios, las organizaciones no gubernamentales y los particulares que tengan por objeto la **defensa del derecho a un ambiente sano**, se tramitarán conforme el procedimiento sumario y no ocasionarán costas judiciales, salvo en caso de demandas temerarias”

Este precepto rompe con el concepto tradicional de los procesos civiles que solo conciben los procesos entre individuos, y en el cual solo está legitimado para accionar aquel que ha sido personalmente afectado en sus intereses y en el que, además, la condena no puede extenderse al daño globalmente producido. En la responsabilidad civil ambiental, se ha creado un mecanismo procesal nuevo, que desde la perspectiva de un insigne procesalista significa “la declinación de una concepción individualista del proceso”, que aparece cada día más insuficiente para tutelar los intereses ambientales.

En efecto, nuestra legislación ambiental a través del artículo 117 otorga la legitimación activa para que el ciudadano pueda acceder ante la autoridad en demanda de resarcimiento por el daño causado al ambiente, que deviene y se traduce en un daño económico y material al patrimonio de la comunidad, responde a lo que actualmente se conoce como los **intereses difusos a la defensa del interés social** en el proceso. Esta caracterización es evidente si tenemos en cuenta, como dice un tratadista argentino, que el término “daño ambiental” es una expresión ambivalente, pues no solo se refiere al daño que afecta directamente el patrimonio ambiental, sino que se refiere al daño que se ocasiona a los intereses de la persona individual en cuanto le ataca un derecho subjetivo y legítima al damnificado para accionar en reclamación de una reparación o resarcimiento del perjuicio patrimonial que se le ha causado.

Como manifestamos en un punto anterior, la acción civil ambiental tendrá por objeto restaurar el ambiente afectado o la indemnización por el daño causado. De igual manera, las acciones civiles ambientales prescriben a los diez años de la realización o conocimiento del daño.

Finalmente, quisiera dejar sentado que cuando hablamos de responsabilidad civil por daño ambiental es necesario abordar el tema con la especificidad que representa la materia ambiental, dado que en estos casos repercuten una serie de valoraciones jurídicas que normalmente no son consideradas en otros campos del Derecho.



## PLANIFICACIÓN, EJECUCIÓN Y MEDICIÓN DE RESULTADOS DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL

*Iriam Betegón de Delgado\**

Con la frase “estamos cambiando” la Asamblea Nacional ha demostrado que está preocupada por cambiar la imagen que se tiene de este Órgano del Estado.

En este quinquenio, la propuesta o reto de la Asamblea Nacional es encaminar sus objetivos hacia una gestión de calidad en el servicio público. Es por ello que todos los esfuerzos van dirigidos hacia ese fin. Con el sistema que se está diseñado, para la eficacia de los procedimientos internos de las organizaciones, la Asamblea demuestra el interés real que tiene en ser cada día mejor.

La Asamblea Nacional cuenta con la Unidad de Desarrollo Institucional (UDI), que es la encargada de la asesoría técnica especializada en materia de estructuras, funciones, procedimientos, métodos y sistemas de trabajos, basándose en parámetros de excelencia en calidad de ges-

ción, en el marco de la misión, visión y normas de la entidad, para coadyuvar al fortalecimiento y desarrollo de la institución.

Otra de las funciones de esta Unidad es la de elaborar el plan anual de trabajo de las actividades y proyectos, así como dar seguimiento al cumplimiento de este plan.

En la actualidad, esta institución cuenta con herramientas de medición de resultados en la gestión administrativa, que cada día se van mejorando con el fin de garantizar una mejor gestión financiera y administrativa de los recursos públicos.

Como el objetivo de la Asamblea Nacional es superarse cada día más, se han dado los primeros pasos para mejorar sus procedimientos internos a través de consultorías y capacitaciones, contemplando la creación de Departamento de Gestión de Calidad para darle seguimiento a todos los procedimientos que nos exige la norma ISO 9001.

Esta norma internacional promueve la adopción de un enfoque basado en procesos cuando se desarrolla, implementa y mejora la eficacia de un sistema de gestión de la calidad para aumentar la satisfacción de los que requieran de un servicio dentro de la institución.

\* Licenciada en Humanidades con especialización en Español. Profesora de Enseñanza Media. Técnica en Corrección de la Expresión Oral y Escrita, todos en la Universidad Nacional de Panamá. Posgrado en Didáctica de la Literatura y la Lengua Materna. Iplac en La Habana, Cuba. Maestría en Lingüística Aplicada con especialización en la Redacción y Corrección de Textos. Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI). Experiencia: Docente en el sector público, Secretaria General en la Alcaldía de Colón y Jefa de Personal en la empresa privada, actualmente es Directora de la Unidad de Desarrollo Institucional de la Asamblea Nacional.

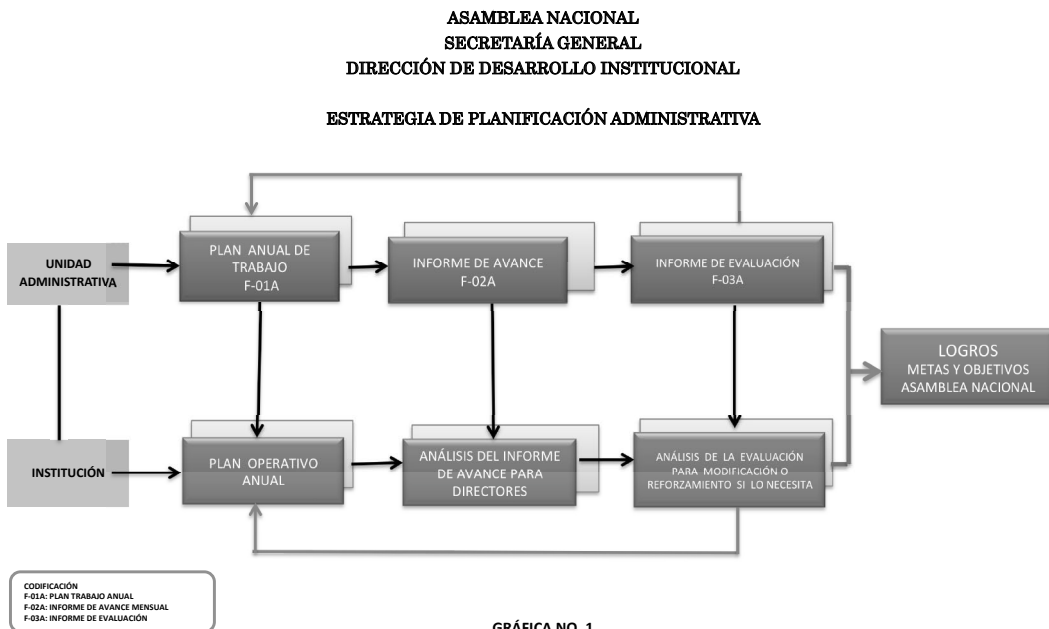
La aplicación de este sistema de procesos dentro de la organización, junto con la identificación e interacciones de estos procesos, así como su gestión para producir el resultado deseado, puede denominarse enfoque basado en procesos.

Una ventaja del enfoque basado en procesos es el control continuo que proporciona sobre los vínculos entre los procesos individuales dentro del sistema de procesos, así como sobre su combinación e interacción. Esto garantizará que en la Asamblea Nacional existirá, a partir de la puesta en marcha de la norma, una gestión de calidad en el servicio público. Actualmente, aunque este sistema no

se ha ejecutado, esta institución no ha dejado de realizar las funciones para la cual fue creada, y cuenta con herramientas de planificación, ejecución y medición de resultados en cuanto a su gestión en el área técnica y administrativa.

Todo esto lo logra a través de la elaboración de su Plan Operativo Anual, de los Informes de Avances y los Informes de Evaluación, los cuales son analizados por la UDI y remitidos a los Directores, con el fin de que se tomen los correctivos para lograr el cumplimiento de las metas, en cuanto a las actividades y proyectos.

## Planificación



GRÁFICA NO. 1

DIRECCIÓN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL 2010

Esta planificación se inicia con la confección del Plan Operativo Anual (POA), en el cual todas las Direcciones de las áreas administrativas y técnicas presentan todas las actividades que la Asamblea Nacional pretende realizar durante el año, con cifras numéricas o porcentuales, con sus respectivas proyecciones mensuales.

A través de la UDI, se les brinda un seminario de inducción para la elaboración de los planes anuales y mensuales, además de la asesoría técnica a todas las Direcciones.

Este planeamiento también presenta una proyección ejecutoria por mes, con sus metas a cumplir por actividad con cifras porcentuales y valores cuantitativos, mediante un formulario de plan de trabajo anual conocido como F-01, el cual sirve de referencia para realizar un seguimiento exhaustivo de este.

También presenta los proyectos que van a ser presentados a la administración, permitiendo la participación, la creatividad y la iniciativa, no solo de la Directiva, sino también del personal que labora en la institución, tomando en cuenta los aportes que cada colaborador pueda ofrecer.

La estrategia de planificación con que cuenta la Asamblea Nacional, en este nuevo periodo 2009-2014, va más allá con la elaboración, por primera vez, de un plan estratégico a cuatro años, con el cual se pretende que haya una continuidad en los proyectos de la Asamblea

Nacional. De forma que cada nuevo periodo presidencial no sea improvisado, sino continuo y planificado, para lograr objetivos a corto, mediano y largo plazo.

Este plan estratégico será presentado durante los meses de mayo y junio de 2010, gracias a los aportes de la Directiva de la Asamblea, representantes de todas las bancadas, Directores y Jefes de la institución, y será moderador la Universidad de Panamá, en jornadas de trabajo, con talleres, reuniones, entre otras actividades.

Una vez finalizadas las jornadas de trabajo, la Universidad de Panamá se encargará de la redacción del documento, el cual será presentado a la sociedad panameña, para que todos conozcan hacia dónde se quiere encaminar la Asamblea Nacional. Así, al finalizar este periodo gubernamental, la institución habrá ejecutado proyectos de transformación institucional, sistemática, técnica y de infraestructura de gran envergadura que en un solo año no se hubiesen podido lograr.

Con este plan estratégico, el POA 2011, tendrá como base lo consensuado y proyectado. Esto permitirá una mejor ejecutoria de las actividades y proyectos.

## **Ejecución**

Luego de la presentación de las actividades y proyectos en el Plan Operativo Anual, cada Dirección en el área técnica y administrativa de la Asamblea Nacional tiene el compromiso de ejecutar su plan.

Ya que estas presentan cada mes su informe de avance F-02A a la Unidad de Desarrollo Institucional (UDI). Esta ejecución depende mucho de la dinámica que cada Director le imprime a sus departamentos.

Tomando en cuenta las proyecciones cuantitativas y porcentuales presentadas en el POA, cada Dirección tendrá un marco de referencia en el cual se puede basar para alcanzar sus metas propuestas.

Lo anterior conllevará a una mayor ejecución de las actividades y proyectos en esta institución, ya que al planificarlas antes de finalizar el año anterior, se podrán tomar en cuenta todos los requerimientos necesarios para lograr los distintos objetivos en materia presupuestaria, recursos humanos, contrataciones, insumos, entre otros.

En ese sentido, la utilización de POA se constituye en un instrumento técnico de seguimiento a las metas y objetivos eficiente, apoyando una adecuada administración por resultados, evitando retrasos y consecución de objetivos no planteados; además permite una sistematización y estandarización de la información, mostrando los resultados en diferentes grados de avance de ejecución física y financiera. Además, permitirá:

- Generar información útil, oportuna y confiable en un marco de absoluta transparencia.
- Promover la eficiencia y efectividad de la gestión pública.

- Interrelacionar con los **Sistemas de Planificación e Inversión Pública** mediante el Plan Operativo Anual.

La planificación oportuna garantiza una mejor ejecución de los proyectos. En este aspecto, cabe señalar que la Asamblea Nacional, en el año 2009, logró que el Plan Operativo Anual se cumpliera en un 90%, el más alto que se ha logrado en esta institución. En lo que va de este año 2010, las metas se han ido cumpliendo, en gran medida, si lo comparamos con el año pasado.

Solo en materia presupuestaria en el año 2009, la Asamblea Nacional logró la ejecución aproximada de un 95%. Demostrando así que con planeación y medición es mucho más eficaz el desempeño del trabajo.

### **Medición de resultados de la gestión administrativa de la Asamblea Nacional**

Semestralmente se realiza un informe de evaluación con el fin de tomar los correctivos de aquellas actividades no realizadas. De esta forma se puede observar, de manera didáctica y clara, el desarrollo de los proyectos para tomar decisiones que permitan la feliz culminación de las actividades pendientes. Esto se realiza a través del informe F-03A.

Este Informe de Evaluación muestra de manera cuantitativa y cualitativa los resultados obtenidos. Mediante este instrumento se puede adoptar indicadores de eficacia y eficiencia, lo cual permitirá apreciar el desempeño general de la Asamblea Nacional en su conjunto y el

grado de cumplimiento de los objetivos de gestión programada.

En cada Dirección hay una persona encargada de registrar las distintas actividades y funciones que se realizan en ella. Con estos registros es que se confeccionan los informes de avances, que son analizados por la UDI.

Se deja muy claro que en muchas ocasiones las metas no se logran por situaciones ajenas a la Dirección, que son explicadas en la columna de observaciones, con el fin de que se conozca el motivo por el cual las metas no fueron alcanzadas.

Si depende de otro departamento, la Unidad de Desarrollo Institucional está en la capacidad de poder dar el seguimiento, para determinar el motivo por el cual otro departamento obstaculizó, voluntaria o involuntariamente, el logro de una determinada meta.

Este seguimiento no tiene el objetivo de ser un fiscalizador, es solo un apoyo científico para que, mediante el análisis de los procedimientos, se puedan ir mejorando los procesos y poder subsanar las deficiencias, lo que redundará en el logro de más metas en la institución.

Es importante destacar que, para crear una cultura de trabajo normalizada, se requiere un nivel de conciencia y dedicación en todos los estamentos de nuestra estructura organizacional, lo que en definitiva contribuirá a que todas las áreas, sustantivas o técnicas y las administrativas, logren en su plenitud mejores niveles de eficiencia y productividad en todos los procesos involucrados en cada tarea productiva.

## REGULACIÓN DE LA CONCESIÓN Y ASIGNACIÓN DE FRECUENCIAS TELEVISIVAS Y RADIOFÓNICAS

*Salvador Sánchez González\**

El objetivo de este artículo es presentar la regulación jurídica vigente, relativa a la concesión y asignación frecuencias televisivas y radiofónicas\*\*.

La norma más importante a estos respectos es la Ley 24 de 5 de julio de 1999 *“Por medio de la cual se regulan los servicios públicos de radio y televisión y se dictan otras disposiciones”*. En ella se hace una detallada regulación sobre las frecuencias de radio y televisión, el otorgamiento de concesiones mediante licitaciones públicas, y las obligaciones y derechos de los concesionarios.

Según el artículo 8 de la Ley 24 de 1999 los servicios públicos de radio y televisión se clasifican en servicios Tipo A, que

son los servicios de radio televisión para cuya operación y explotación se requiere de asignación, por parte de la Autoridad de los Servicios Públicos (ASEP), de frecuencias principales (no de enlace) para la transmisión; y servicios Tipo B, que son los servicios de radio y televisión para cuya operación y explotación no se requiere de asignación de frecuencias principales. Igualmente, son servicios Tipo B, aun necesitando de la asignación de frecuencias para la transmisión, los que se brindan con fines exclusivamente educativos, culturales, científicos, de asistencia médica o ambiental, de información meteorológica o de tránsito vehicular, según lo determine la ASEP.

También destacan en la Ley 24 de 1999 algunas disposiciones relativas a la nacionalidad de los propietarios de los medios de comunicación, así como las disposiciones en contra de la concentración de medios. En este último caso, encontramos lo siguiente:

*“Artículo 26. Prohibición de control de medios. Queda prohibido a los concesionarios de los servicios públicos de radio o televisión abierta, controlar, en forma directa o indirecta, un periódico de circulación diaria, si el área de cobertura de la estación de radio o televisión abierta cubre, por lo menos, el cincuenta por ciento (50%) del área*

\* El autor labora en la Asamblea Nacional.

\*\* Este trabajo es el fruto más reciente de una investigación que progresivamente se ha profundizado, corregido y actualizado. Ver: Sánchez, Salvador. El estado de la Libertad de Expresión en Panamá, en El Estado de la libertad de expresión en Centroamérica, México y República Dominicana. IIDH, San José, Costa Rica, 2005, pp. 345-384; Sánchez González, Salvador. Libertad de expresión: responsabilidades ulteriores y medios indirectos de restricción. Revista Panameña de Política, No. 1, enero-junio de 2006 y Sánchez González, Salvador. En Panamá mientras avanza la Libertad de Expresión la legislación para la radio comunitaria es limitada. Libertad de Expresión, Legislación y Acceso a la Información. Curso autoformativo. UNIDAD 2 Lección 7. IIDH, 2009.

*geográfica en donde el periódico es distribuido o vendido. De la misma manera, los concesionarios de servicios públicos de radio o televisión abierta, no podrán ser controlados, en forma directa o indirecta, por un periódico de circulación diaria, si el periódico es distribuido o vendido en un área geográfica que cubre, por lo menos, el cincuenta por ciento (50%) del Área de cobertura de la estación de radio o televisión.*

*Para los fines del presente artículo, se entiende por periódico, aquel que se publica un mínimo de cuatro veces a la semana, con contenido en idioma español. Se exceptúan de esta disposición, los periódicos publicados por centros educativos o religiosos y clubes cívicos.*

*Se entiende que un concesionario de servicio público de radio o televisión abierta, ejerce control, en forma directa o indirecta, de un periódico, o que un periódico ejerce control, en forma directa o indirecta, de un concesionario de servicio público de radio o televisión abierta, cuando una misma persona natural o jurídica, o un mismo grupo de personas naturales o jurídicas:*

- 1. Sea propietaria de más del cincuenta por ciento (50 %) del capital social del concesionario del servicio público de radio o televisión abierta o del periódico, ya sea directamente o a través de una filial, de una sub-*

- sidiaria o por conducto de una o más personas naturales o jurídicas;*
- 2. Tenga el derecho de elegir la mayoría de las personas que integran la junta directiva del concesionario del servicio público de radio o televisión abierta o del periódico;*
- 3. Tenga el derecho a vetar o anular las decisiones que adopte la junta directiva o de accionistas del concesionario del servicio público de radio o televisión abierta o del periódico;*
- 4. Tenga el derecho de administrar, a través de un contrato de administración, de un poder o instrumentos similares, al concesionario del servicio público de radio o televisión abierta o al periódico;*
- 5. Tenga el derecho a nombrar, reemplazar o remover, en cualquier momento, al gerente, representante legal, presidente, secretario o tesorero del concesionario del servicio público de radio o televisión abierta o del periódico, o*
- 6. Tenga la capacidad, por sí sola o por interpuesta persona, de comprometer al concesionario del servicio público de radio o televisión abierta o del periódico, mediante acuerdo o contrato, con cualquier persona natural o jurídica, sin que se requiera que dicho acuerdo o contrato sea aprobado por la respectiva junta directiva o junta de accionistas."*

La Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, esta-



blece unas orientaciones sumamente claras en lo referente al impacto que los monopolios en los medios de comunicación tienen para la vigencia de la libertad de expresión. Así dice, en su Principio 12:

*“Los monopolios y oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.”*

Por otro lado, el Decreto Ejecutivo N° 189 de 13 de agosto de 1999<sup>1</sup>, que reglamenta la Ley 24 de 1999, establece respecto a los criterios que deben utilizarse para la asignación de frecuencias, lo siguiente:

*Artículo 88. Las concesiones para los Servicios Públicos de radio y televisión Tipo A, se otorgarán mediante el procedimiento de Licitación Pública, en atención al valor real de mercado de la frecuencia respectiva que será determinado mediante avalúo, que realizarán el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República,*

<sup>1</sup> Reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 111 de 9 de mayo de 2000.

*a la persona que ofrezca el precio más alto, durante el acto de presentación de ofertas. La elaboración y aprobación de los pliegos de cargos, la conducción del proceso y la designación de la Comisión de Precalificación competen exclusivamente al Ente Regulador.*

El Decreto Ejecutivo N° 189 de 13 de agosto de 1999 indica además:

**Artículo 113.** *Las concesiones para los servicios públicos de radio y televisión Tipo B se otorgarán sin el requisito de Licitación Pública a todo aquel interesado que la solicite siempre que cumpla con la debida presentación de los formularios correspondientes y con los requisitos de solvencia y capacidad financiera y capacidad y experiencia técnica y administrativa, que contempla el presente Reglamento. El Ente Regulador queda facultado para cobrar por el trámite de estas solicitudes.*

En materia de acceso a las frecuencias, queda establecido el mecanismo de licitaciones públicas, para los servicios Tipo A. El Decreto Ejecutivo N° 189 de 13 de agosto de 1999, que reglamenta la Ley 24 de 1999, establece:

*Artículo 88. Las concesiones para los Servicios Públicos de radio y televisión Tipo A, se otorgarán mediante el procedimiento de Licitación Pública, en atención al valor real de mercado de la frecuencia respectiva que será determinado mediante avalúo, que realizarán*

*el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República, a la persona que ofrezca el precio más alto, durante el acto de presentación de ofertas. La elaboración y aprobación de los pliegos de cargos, la conducción del proceso y la designación de la Comisión de Precalificación competen exclusivamente al Ente Regulador.*

Este mecanismo, efectivamente, tiene un impacto en el acceso a las frecuencias por personas o grupos que no cuenten con los recursos para vencer en un proceso de licitación pública. Sin embargo, las frecuencias Tipo B, accesibles para fines “exclusivamente educativos, culturales, científicos, de asistencia médica o ambiental, de información meteorológica o de tránsito vehicular”, pueden ser adjudicadas al margen de ese procedimiento. El propio Decreto Ejecutivo N° 189 de 13 de agosto de 1999 indica:

*Artículo 113. Las concesiones para los servicios públicos de radio y televisión Tipo B se otorgarán sin el requisito de Licitación Pública a todo aquel interesado que la solicite siempre que cumpla con la debida presentación de los formularios correspondientes y con los requisitos de solvencia y capacidad financiera y capacidad y experiencia técnica y administrativa, que contempla el presente Reglamento. El Ente Regulador queda facultado para cobrar por el trámite de estas solicitudes.*

En la práctica estas disposiciones no parecen haber resultado suficientes para la promoción de un entorno mediático de mayor diversidad. Son muy pocas las frecuencias Tipo B en uso. En parte, se atribuye esa situación a un “agotamiento” del espectro radioeléctrico, en virtud de la virtual concesión de la totalidad del mismo a las distintas empresas que lo explotan. Sin embargo, no todas las zonas geográficas del país pueden describirse como saturadas de igual forma.

Por otro lado, destaca la concentración de medios televisivos. De los 20 concesionarios de frecuencias de televisión, 13 lo son de televisión abierta y 7 de televisión pagada. Estos concesionarios emiten a través de 133 canales, acumulados en la práctica por pocos grupos económicos.

Esta situación no ha pasado inadvertida para la Relatoría de la Comisión Interamericana para la Libertad de Expresión, que ha indicado que en “*algunas oportunidades durante sus visitas la Relatoría fue informada de la posible existencia de una tendencia monopólica en la propiedad de los canales de televisión*”<sup>2</sup>. Sin embargo, la Relatoría pareció concluir entonces que en Panamá las prácticas monopólicas no eran aun un problema serio. Desde que se dio a la luz el informe citado, en el 2003 la tendencia se ha hecho más pronunciada, y requerirá de

<sup>2</sup> Informe sobre la situación de la Libertad de Expresión en Panamá. Relatoría para la Libertad de Expresión, 2003, párrafo 150.

una fiscalización ciudadana muy cuidada.

En este aspecto es importante considerar las específicas condiciones económicas de la explotación del espectro radioeléctrico. La tendencia a la concentración parece relacionarse con la escala del mercado panameño, lo que incide también, por ejemplo, en la duración de las concesiones, sus prórrogas sucesivas, y en la falta de regulación de la calidad de la programación, en aspectos objetivos como los minutos por hora dedicados a publicidad.

La asignación de frecuencias, además, debe concentrar especial interés, si estamos al tanto de la posibilidad de que el espectro radioeléctrico admita un uso más intenso, en virtud del advenimiento de nuevas tecnologías.

Por otro lado, la radio y televisión comunitaria no tiene en Panamá un marco regulatorio específico, sino que está regulada como una posibilidad en el marco jurídico común de la radio y la televisión.

A este respecto, es pertinente examinar tanto el organismo dedicado a expedir esa regulación y a monitorear el funcionamiento de las entidades concesionarias, como las normas específicas para cada ejercicio diferenciado de explotación del espectro radioeléctrico.

La Autoridad de los Servicios Públicos (ASEP) es el organismo especializado en Panamá para la regulación de la radio-

difusión y la asignación de frecuencias televisivas y radiofónicas. Así lo establece el Artículo 1 de la Ley 26 de 1996, modificado mediante el artículo 2 del Decreto Ley 10 de 2006:

**Artículo 1.** *Autoridad Nacional de los Servicios Públicos. El Ente Regulador de los Servicios Públicos creado mediante la Ley 26 de 1996 se reestructura mediante este Decreto Ley bajo el nombre de Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, en adelante llamada la Autoridad, como organismo autónomo del Estado, con personería jurídica y patrimonio propio, con derecho a administrado "y con fondos separados independientes del Gobierno Central.*

*La Autoridad tendrá a su cargo el control y la fiscalización de los servicios públicos, con sujeción a las disposiciones de esta Ley y las respectivas normas sectoriales vigentes en materia de Servicios públicos.*

*La Autoridad actuará con independencia en el ejercicio de sus funciones y estará sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República, conforme lo establecen la Constitución Política y demás leyes aplicables.*

Efectivamente, cuando se estableció en 1996 el régimen de regulación de estos servicios públicos, se hizo a través de una entidad denominada "Ente Regulador", integrado por tres miembros. Ese modelo organizativo fue reemplazado diez años después por un organismo con un único

regente: la “Autoridad Nacional de los Servicios Públicos”. No se trata, ni antes ni ahora, de un ente de exclusiva dedicación a la regulación de los servicios de radio y televisión, sino que realiza tareas relacionadas también con los servicios de telefonía y electricidad.

En Panamá existen mecanismos que pretenden garantizar la efectiva participación de la sociedad civil el proceso de toma de decisión relativo a la clasificación de los servicios públicos de radio y televisión, y a la fijación de directrices técnicas, entre otros temas. Los mecanismos principales son los de audiencia y consulta pública, los que están establecidos en los artículos 7-9 del Decreto Ejecutivo 189 de 1999:

**Artículo 7.** *El Ente Regulador adoptará y ejecutará el procedimiento de audiencia pública para la primera y ulteriores modificaciones de la resolución de clasificación de los servicios públicos de radio y televisión, para establecer directrices técnicas que afecten un número significativo de concesionarios de un mismo servicio en los casos que estime oportuno, y en todos los demás casos especificados en la Ley, y en este Reglamento, estableciendo dicho procedimiento en las resoluciones que así lo estime conveniente.*

**Artículo 8.** *El procedimiento de audiencia pública tendrá como mínimo las siguientes características: El Ente Regulador emitirá una convo-*

*ocatoria al público a través de un aviso que se publicará obligatoriamente por un mínimo de tres (3) días hábiles consecutivos en dos (2) diarios de circulación nacional.*

1. *El aviso se publicará con no menos de treinta (30) días calendario de anticipación, e indicará fecha, lugar y hora en que se celebrará la audiencia pública.*
2. *El aviso de convocatoria incluirá una agenda detallada de los temas a ser objeto de la audiencia pública siendo responsabilidad del Ente Regulador la conducción de la misma.*
3. *En los casos en que el Ente Regulador requiera la presentación de comentarios u objeciones por escrito por parte de los interesados antes del acto de la audiencia pública, ésta no podrá celebrarse antes de treinta (30) días calendario ni después de cuarenta y cinco (45) días calendario contados a partir del vencimiento del plazo para la presentación de comentarios u objeciones.*
4. *Podrá participar en el acto cualquier persona que demuestre previamente ante el Ente Regulador su legítimo interés en participar en el acto de audiencia pública, de acuerdo a las características y requisitos que se establezcan en cada convocatoria que realice el Ente Regulador.*

**Artículo 9.** *El Ente Regulador someterá a consulta pública cualquier proyecto de resolución de aplicación general que afecte significativamente a los concesionarios de servicios públicos de radio y/o televisión, según sea el caso. El procedimiento de consulta pública será anunciado por el Ente Regulador para cada caso en particular.*

Como se observa, la pretensión de someter a consulta pública los actos administrativos de la hoy Autoridad Nacional de los Servicios Públicos es significativa.

Existe igualmente un “Plan Nacional de Atribución de Frecuencia<sup>3</sup>”, el cual ha sido repetidas veces modificado, desde su adopción inicial en 1997. De él destaca, entre otras cosas, la definición de todos los servicios de radio y televisión, según tipo.

Además, para efectos de este estudio, destaca lo que para el Plan debe entenderse como servicios Tipo B: aquellos servicios públicos de radio o televisión que para su operación requieran de la asignación de frecuencias principales,

<sup>3</sup> Adoptado mediante Resolución No. JD-107 de 30 de septiembre de 1997, y modificado mediante las Resoluciones No. JD-115 de 23 de octubre de 1997, No. JD-740 de 22 de mayo de 1998, No. JD-2019 de 13 de junio de 2000, No. JD-2375 de 14 de septiembre de 2000, No. JD-2481 de 1 de noviembre de 2000, No. JD-3250 de 21 de marzo de 2002, JD-4879 de 24 de agosto de 2004, JD-5110 de 14 de enero de 2005, JD-5824 de 24 de enero de 2006 y AN-1162 de 24 de septiembre de 2007.

*“a través de las cuales se transmiten programas educativos, culturales, científicos, de asistencia médica o ambiental, de información meteorológica o de tránsito vehicular, y aquellos que determine mediante Resolución el Ente Regulador de los Servicios Públicos y cuya operación sea sin fines de lucro.”*

La definición arriba señalada, apoyada en la legislación vigente, tiene la particularidad de restringir el Tipo B a actividades que sean de beneficio común –por ejemplo, educativa o cultural- y por la otra, a la realización sin fines de lucro. La posibilidad de enmarcar en estas categorías el concepto de radio o televisión “comunitaria” es parte del debate conceptual que debe realizarse, toda vez que no toda actividad comunicacional comunitaria tiene un trasfondo esencialmente cultural, y por la otra, el aspecto “sin fines de lucro”, coloca estas iniciativas bajo una importante tensión, en relación con las posibilidades de su sostenibilidad.

De hecho, el financiamiento se incluye como principio 12 de los Principios para un Marco Regulatorio Democrático sobre Radio y TV Comunitaria:

*“Los medios comunitarios tienen derecho a asegurar su sustentabilidad económica, independencia y desarrollo, a través de recursos obtenidos mediante donaciones, auspicios, patrocinios, publicidad comercial y oficial y otros legítimos. Todos ellos deberán ser reinvertidos íntegramente en el funcionamiento de la emisora para el cumplimiento de sus objetivos y fines. Cual-*

*quier límite en el tiempo o cantidad de publicidad debe ser razonable y no discriminatorio. Los medios deben rendir cuentas de forma periódica a la comunidad a la que representan haciendo transparente y público el manejo de sus recursos.”*

Es esa, por tanto, una clave para la sustentabilidad económica de la radio y televisión comunitaria. Pero, más allá de la sustentabilidad de la radio y televisión comunitaria –cuando existe– el problema principal es de inicio: ¿cómo acceder al espectro radioeléctrico, cuando el criterio principal para el otorgamiento de concesiones es económico?

Los procedimientos para la asignación de frecuencias y el otorgamiento de licencias están señalados en el art. 12 de la Ley 24 de 1999.

**Artículo 12. Otorgamiento de concesiones.** *Las concesiones para la prestación de los servicios públicos de radio y televisión Tipo A, serán otorgadas por el Ente Regulador, mediante resolución motivada, previa celebración de un proceso de licitación pública, conforme a los requisitos establecidos en esta Ley, sus reglamentos o las resoluciones que, para tal efecto, adopte el Ente Regulador, supletoriamente, en la Ley 56 de 1995, según haya sido modificada o adicionada y en sus reglamentos. La base para la adjudicación del proceso de licitación pública que se realice, será el precio más alto que se presente durante el correspondiente acto público.*

*Las concesiones para la prestación de los servicios públicos de radio y televisión Tipo B, serán otorgadas por el Ente Regulador mediante resolución motivada, siempre que sean oportuna y debidamente presentadas y que el solicitante cumpla con todos los requisitos que, a este efecto, se establecen en la presente Ley, en sus reglamentos y en las resoluciones que emita el Ente Regulador.*

*Tanto los expedientes de los solicitantes y de los concesionarios Tipo A y Tipo B, serán de libre acceso y divulgación al público, a fin de preservar los principios de transparencia y de libre información.*

Los procedimientos están diferenciados según los sectores de radiodifusión de los que se trate. Así, el Artículo 8 de la Ley 24 de 1999 diferencia entre los servicios tipo A y tipo B.

*Artículo 8. Clasificación. Los servicios públicos de radio y televisión se clasifican de la siguiente manera:*

- 1. Servicios Tipo A.** *Son los servicios de radio y televisión para cuya operación y explotación se requiere de asignación, por parte del Ente Regulador de los Servicios Públicos, de frecuencias principales (no de enlace) para la transmisión. Las frecuencias de enlace se continuarán rigiendo por las disposiciones de la Ley 31 de 1996.*



**2. Servicios Tipo B.** Son los servicios de radio y televisión, para cuya operación y explotación no se requiere de asignación de frecuencias principales por parte del Ente Regulador.

Igualmente, se entenderán como servicios Tipo B, y no estarán sujetos al pago de la tasa de regulación de que trata la presente Ley, aquellos concesionarios de servicios públicos de radio o televisión que requieran de la asignación de frecuencias para la transmisión con fines exclusivamente educativos, culturales, científicos, de asistencia médica o ambiental, de formación meteorológica o de tránsito vehicular, según lo determine mediante resolución el Ente Regulador. Este fiscalizará la programación correspondiente para comprobar que dichos servicios se limitan efectivamente a dichos propósitos. Estas concesiones serán de transferencia restringida a terceros que se comprometan expresamente a utilizar las frecuencias con los mismos fines y no con fines de lucro, bajo la pena de perder la concesión.

*Parágrafo:* En lo que respecta a las concesiones para la prestación de servicios Tipo A, el Ente Regulador de los Servicios Públicos establecerá un programa bianual de convocatorias a licitación pública, para la asignación de las frecuencias principales disponibles en el espectro radioeléctrico. Dentro de los períodos bianuales de presentación de solicitudes que señale el Ente Regula-

dor, cualquier interesado que cumpla con los requisitos de esta ley, sus reglamentos y las resoluciones que emita el Ente Regulador, podrá solicitar la convocatoria de licitación pública para la concesión de estos servicios. El Ente Regulador deberá efectuar la convocatoria o podrá negarla mediante resolución motivada, dentro del plazo que, al efecto establezca el reglamento de esta Ley.

En lo que respecta a los servicios Tipo B, el Ente Regulador abrirá a concesión la prestación de estos servicios por nuevos concesionarios, en tres períodos distintos durante cada año calendario, comenzando en el 2000. Tanto para las concesiones Tipo A o Tipo B de que trata este artículo, los reglamentos de esta Ley y las resoluciones que emita el Ente Regulador de conformidad a las disposiciones de esta Ley y su reglamento, desarrollarán los programas y materias necesarias para que surtan sus efectos legales.

El Decreto Ejecutivo 189 de 1999 también desarrolla la materia, distinguiendo entre concesionarios tipo A (empresas), y concesionarios tipo B (organizaciones sociales) Así, en sus artículos 88 y 113, ya citados.

La excepción de la licitación pública contemplada para las concesiones tipo B, que sin duda se corresponde con la pretensión de liberar de requisitos exclusivamente económicos el otorgamiento de concesiones, no es, sin embargo, una panacea. La exigencia de requisitos de



solvencia y capacidad financiera, y capacidad y experiencia técnica y administrativa, difícilmente están presentes entre las organizaciones no gubernamentales formalizadas, no digamos en el entorno comunitario. Se trata, además, de una actitud pasiva del Estado, que tampoco resulta inocua. Se requiere que se oferten las concesiones para los servicios públicos de radio y televisión Tipo B, para que se puedan presentar propuestas, lo cual es infrecuente. Muy lejos se está de la pretensión de la Relatoría de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que dice:

*“La Relatoría entiende que los Estados en su función de administradores de las ondas del espectro radioeléctrico deben asignarlas de acuerdo a criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades a todos los individuos en el acceso a los mismos”.*

En su Informe Anual 2008, la Relatoría reiteró, de modo categórico, la importancia de trascender la subasta económica de las frecuencias, reiterando igualmente la obligación de los Estados de promover activamente la diversidad en los medios de comunicación, vinculándolo con el sostenimiento de la sociedad democrática:

*33. La Corte Interamericana y la CIDH han señalado claramente que los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación atentan gravemente contra*

*el derecho a la libertad de expresión. En consecuencia, es obligación de los Estados sujetar la propiedad y el control de los medios a leyes generales antimonopólicas para evitar la concentración de hecho o de derecho que restrinja la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. Asimismo, la CIDH ha señalado que las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una verdadera igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos. En este sentido, ha considerado fundamental el reconocimiento de las llamadas radios comunitarias y ha señalado, por ejemplo, que las subastas que contemplen criterios únicamente económicos o que otorguen concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores son incompatibles con la democracia y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (énfasis mío).*

En este punto conviene tener presente alguna definición de radio o televisor comunitaria, que en el ámbito panameño, donde jurídicamente no está consagrado expresamente, pueda percibirse el contraste con el perfil de organización sin fin de lucro. El tercer principio de la Declaración de Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y tv

comunitaria, ya citada, encontramos la siguiente definición:

*Las radios y televisoras comunitarias son actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Se trata de medios independientes y no gubernamentales, que no realizan proselitismo religioso ni son de propiedad o están controlados o vinculados a partidos políticos o empresas comerciales.*

Resulta, ahora, pertinente considerar de forma similar a los requisitos puramente económicos para el otorgamiento de la concesión, los requisitos administrativos, financieros y técnicos exigidos a las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro interesadas en fundar medios comunitarios.

Requisitos Administrativos:

Requisitos Administrativos, según el artículo 114 del D.E. 189 de 1999:

**Artículo 114.** *Los requisitos de solvencia y capacidad financiera y capacidad y experiencia técnica y administrativa y su capacidad de ser un concesionario de un servicio público de radio y televisión Tipo B se comprobarán ante el Ente Regulador con la siguiente documentación:*

1. *Una Declaración Jurada en donde el solicitante certifique que cumple con los Artículos 14 y 25 de la Ley.*
2. *Certificado del Registro Público de la persona jurídica y copia autenticada del Pacto Social que indique que las acciones de la persona jurídica que solicita la concesión son nominativas.*
3. *Récord Polícivo del solicitante en caso de persona natural y de todos los directores y dignatarios en caso de persona jurídica.*
4. *Declaración Jurada en la cual se indique que el solicitante en caso de persona natural y de todos los directores y dignatarios en caso de persona jurídica no han sido condenados en el ámbito nacional e internacional por comisión de delitos de carácter doloso.*
5. *Referencias bancarias del solicitante en caso de persona natural y de sus directores y dignatarios en caso de personas jurídicas.*
6. *Declaración Jurada del solicitante en la cual se haga constar que tomará todas las providencias que sean necesarias para que la instalación de los equipos se efectúen de acuerdo a las normas vigentes en la República de Panamá.*
7. *Declaración Jurada que indique que el solicitante contará con el personal capacitado para operar su concesión en cumplimiento de las normas técnicas vigentes.*
8. *Certificación de gremios tales como la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura, Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas, Sindi-*

*cato de Industriales de Panamá, entre otros, que señale que el solicitante en caso de persona natural y que el representante legal, sus directores y dignatarios, en caso de persona jurídica, son personas reconocidas en la administración de empresas en la República de Panamá.*

*En casos de extranjeros, esta certificación deberá ser expedida por gremios similares de reconocido prestigio de su país de origen.*

9. *Copia autenticada de la Licencia Comercial Tipo A del solicitante.*

*Cualquier documento que se presente para dar cumplimiento a los requisitos de la solicitud y que se demuestre que sea falso o que no expresa toda la verdad respecto de los hechos o afirmaciones que contenga, traerá como consecuencia la imposibilidad de que el solicitante continúe en el proceso, y en el caso de que se le haya adjudicado una concesión la misma le será revocada.*

*Todo aquel que cuente con pruebas que acrediten que algún solicitante o concesionario en virtud de esa solicitud ha presentado al Ente Regulador documentos falsos o que no expresan toda la verdad respecto de los hechos o afirmaciones exigidos para la presentación de la solicitud, estará obligado a dar noticia de este hecho en primera instancia al Ente Regulador.*

Como la lectura de estos requisitos evidencia, la orientación de los mismos

no es la de asegurar la diversidad en los medios de comunicación, ni facilitar – mucho menos estimular- esa diversidad.

Pago de Derechos:

La Ley 24 de 1999 establece tres tipos de derechos: el derecho de concesión, el canon anual y la tasa de regulación, que deben ser pagados por los concesionarios de los servicios públicos de radio y televisión.

El artículo 8 de la Ley 24 de 1999 señala:

*“no estarán sujetos al pago de la tasa de regulación de que trata la presente Ley, aquellos concesionarios de servicios públicos de radio o televisión que requieran de la asignación de frecuencias para la transmisión con fines exclusivamente educativos, culturales, científicos, de asistencia médica o ambiental, de formación meteorológica o de tránsito vehicular, según lo determine mediante resolución el Ente Regulador. Este fiscalizará la programación correspondiente para comprobar que dichos servicios se limitan efectivamente a dichos propósitos. **Estas concesiones serán de transferencia restringida a terceros que se comprometan expresamente a utilizar las frecuencias con los mismos fines y no con fines de lucro, bajo la pena de perder la concesión**” (énfasis mío).*

El artículo 4 de la Ley 24 de 1999 dispone:

**Artículo 4. Derecho de concesión, canon anual y tasa de regulación.**

Se establecen tres tipos de derechos: el derecho de concesión, el canon anual y la tasa de regulación, pagaderos por los concesionarios de los servicios públicos de radio y televisión, los cuales se harán constar, cuando sean aplicables, en las respectivas concesiones que otorgue el Ente Regulador, a saber:

1. El derecho de concesión, **que deberá pagarse únicamente con motivo de la concesión adjudicada por licitación pública que realice el Ente Regulador**, para la operación técnica de los servicios públicos de radio o televisión, y cuyo pago ingresará al Tesoro Nacional. No estarán sujetas al derecho de concesión, las licencias o concesiones vigentes a la fecha de promulgación de esta Ley.
2. Los siguientes cánones anuales, los cuales ingresarán al Tesoro Nacional, para las empresas que, al entrar en vigencia la presente Ley, se encuentren prestando servicios públicos de radio y/o televisión mediante concesión o licencia, debidamente otorgada por autoridad competente de acuerdo con el Decreto 155 de 1962 o la Ley 36 de 1980, y que utilicen frecuencias del espectro radioeléctrico, así:
  - a. Por cada frecuencia asignada, en cada sitio de transmisión, para estaciones de radio en la banda AM, con un ancho de banda máximo de 10 kilohertzios, cien balboas (B/100.00).

- b. Por cada frecuencia asignada, en cada sitio de transmisión, para estaciones de radio en la banda FM, con un ancho de banda máximo de 200 kilohertzios, cincuenta balboas (B/50.00).
- c. Por cada canal asignado, en cada sitio de transmisión, para estaciones de televisión en la banda VHF, con un ancho de banda máximo de 6 megahertzios, mil balboas (B/1,000.00).
- ch. Por cada canal asignado, en cada sitio de transmisión, para estaciones de televisión en la banda UHF, con un ancho de banda máximo de 6 megahertzios, quinientos balboas (B/500.00). sic.
- d. Por cada frecuencia asignada, en cada sitio de transmisión, para estaciones de radio no cubiertas en los literales a y b anteriores, por cada 10 kilohertzios o fracción; o por cada canal asignado, en cada sitio de transmisión, para Estaciones de televisión no cubiertas en los literales c y ch anteriores, por cada 6 megahertzios o fracción, veinticinco balboas (B/25.00).

Los parámetros técnicos autorizados, tales como las potencias de transmisión, la ubicación de los sitios de transmisión y la altura de las antenas transmisoras, utilizados por los licenciarios o concesionarios de los servicios públicos de radio y/o televisión, según corresponda, existentes al momento de promulgarse la presente Ley, o los que

*se autoricen por medio de concesiones que otorgue el Ente Regulador, no podrán modificarse sin la previa autorización de esta entidad, conforme a los procedimientos reglamentarios de la presente Ley, y las normas que emita el Ente Regulador.*

*El Ente Regulador tendrá sesenta días calendario, contados a partir de la solicitud que realicen los concesionarios de los servicios públicos de radio y/o televisión, para autorizar o rechazar la modificación de los parámetros técnicos autorizados de que trata el párrafo anterior. En caso de que no lo realice dentro del término aquí señalado, se considerará autorizada la modificación, y los concesionarios podrán utilizar sus nuevos parámetros técnicos, según fueron solicitados. Los cánones anuales establecidos en este artículo, se refieren a balboas al primero de enero del año 2000 y serán ajustado por el Ente Regulador cada cinco años de acuerdo con las variaciones, durante ese período, del Índice de Precios al Consumidor, tal como lo emita la Contraloría General de la República.*

*A partir del año 2000, los concesionarios o licenciarios de los servicios públicos de radio y/o televisión, existentes a la fecha de promulgación de la presente Ley, pagarán los cánones anuales establecidos en este artículo. Aquellos a quienes el Ente Regulador les otorgue una concesión al tenor de lo dispuesto en la presente Ley, pagarán a partir del vigésimo sexto año, contado desde el otorgamiento de la*

*respectiva frecuencia, el canon anual vigente a esa fecha.*

*La tasa de regulación que el Ente Regulador establezca, de manera opcional y equitativa, entre los concesionarios, para cubrir los gastos de sus funciones de regulación y fiscalización, la cual se calculará así:*

- a. Para estaciones de radio en la banda AM, hasta trescientos balboas (B/300.00), por año, por cada frecuencia asignada, en cada sitio de transmisión.*
- b. Para estaciones de radio en la banda FM, hasta trescientos balboas (B/300.00), por año, por cada frecuencia asignada, en cada sitio de transmisión.*
- c. Para estaciones de televisión en la banda VHF, hasta cuatro mil quinientos balboas (B/4,500.00) por año, por cada frecuencia asignada, en cada sitio de transmisión.*
- ch. Para estaciones de televisión en la banda UHF, hasta cuatro mil quinientos balboas (B/4,500.00), por año, por cada frecuencia asignada, en cada sitio de transmisión.*
- d. **Para todos los otros concesionarios de servicios públicos de radio o televisión Tipo A o Tipo B, mil balboas (B/1,000.00), por año, por cada canal diferente de televisión retransmitido, incluido su respectivo audio; y cien balboas (B/100.00) por año, por canal***



**diferente, de audio retransmitido** (énfasis mío).

*La tasa de regulación será fijada anualmente por el Ente Regulador, mediante resolución motivada, y será pagada por cada concesionario de servicio público de radio y/o televisión a esta entidad, mediante cuotas mensuales uniformes y equitativas, dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes. A la tasa de regulación que fije el Ente Regulador, se le descontará el canon anual de que trata el numeral 2 del presente artículo.*

*La tasa de regulación de que trata este artículo, se refiere a balboas al primero de enero del año 2000, y será ajustada por el Ente Regulador cada cinco años de acuerdo con las variaciones, durante ese período, del Índice de Precios al Consumidor, tal como lo emita la Contraloría General de la República. La obligación a pagar la presente tasa de regulación comenzará a regir para los concesionarios que se encuentren operando servicios públicos de radio y/o televisión mediante concesión o licencia debidamente otorgada por autoridad competente de acuerdo con el Decreto 155 de 1962 o la Ley 36 de 1980, transcurridos ciento veinte días calendario, contados a partir de la promulgación de la presente Ley o contados a partir de la fecha en que inicien operaciones, según corresponda. Los concesionarios que reciban una concesión del Ente Regulador pagarán la presente tasa de regulación transcurridos ciento veinte días calendario, con-*

*tados a partir de la fecha en que inicien operaciones.*

**Parágrafo transitorio.** *Mientras el Ente Regulador no reciba los ingresos suficientes para cumplir con las funciones que le asigna la Ley, los gastos de operación correspondientes serán incluidos en el Presupuesto General del Estado en calidad de transferencia corriente del Gobierno Central.*

El artículo 108 del D.E. 189 de 1999, por su parte, dispone:

*Artículo 108. Adicionalmente a lo contemplado en la Ley, los concesionarios de los servicios Tipo A tendrán las siguientes obligaciones:*

*1. Pagar el derecho de concesión o el canon anual por el uso de frecuencias, cuando corresponda.*

**2. Pagar la Tasa de Regulación.**

*3. Transmitir de acuerdo a los parámetros técnicos establecidos en su Autorización de Uso de Frecuencia contenida en su concesión.*

*4. No ocasionar interferencias perjudiciales con sus transmisiones.*

*5. Cumplir con las directrices técnicas que emita el Ente Regulador.*

*6. Cumplir a cabalidad con las normas aplicables a la prestación de los servicios concedidos.*

*7. Cumplir con las demás obligaciones que se establezcan en su concesión y en el ordenamiento jurídico vigente en materia de radio y televisión.*

*8. Para los casos de servicio público de televisión abierta cumplir con el*

*acuerdo de autorregulación de que trata el Artículo 168 del presente Reglamento.*

**Los concesionarios Tipo B que utilicen frecuencias principales para la prestación de los servicios públicos de radio y/o televisión tendrán las obligaciones establecidas en los numerales 3, 4, 5, 6 y 7 de este artículo, así como el pago del canon anual por el uso de frecuencias de que trata el numeral 1 de este artículo** (énfasis mío).

Los aspectos económicos no concluyen ahí. También hay otros aspectos que establecen un régimen patrimonial especial.

El artículo 3 de la Ley 26 de 1996, modificado por el artículo 43 de la Ley 24 de 1999, señala que actividades, servicios o bienes destinados a la prestación de los servicios públicos como las de radio y televisión, no podrán ser gravadas con ningún tipo de tributo de carácter municipal, con excepción de los impuestos de anuncios y rótulos, placas para vehículos y construcción de edificaciones y reedificaciones.

Además:

**Artículo 3...**

**“La administración de los concesionarios que prestan los servicios públicos antes mencionados, no estará sujeta a ninguna medida cautelar.**

**Adicionalmente, los bienes inherentes a la prestación de los servicios públicos de radio y televisión, tampoco estarán sujetos a medidas cautelares, salvo que estos bienes garanticen obligaciones contractuales contraídas por sus propietarios”** (énfasis mío).

El artículo 3 del D.E. 96 de 2009 remite a que luego de adoptada la reglamentación, las concesiones se registrarán por la legislación ordinaria.

Balance:

En lo relativo a las leyes, normas y políticas públicas en las que se especifican criterios de concesión y asignación de frecuencias televisivas y radiofónicas, el asunto se presenta complejo, y por tanto es difícil que sea percibido como problema por la generalidad de las personas, pese a ser las víctimas de la pobreza de la información que se deriva de la ausencia de pluralidad y diversidad en las fuentes que controlan su suministro.

Puede decirse que la diversidad y pluralismo en la radiodifusión es un objetivo fundamental de cualquier marco regulatorio democrático, tal y como lo indica la **Declaración de Principios para un marco regulatorio democrático sobre radio y tv comunitaria**. En Panamá son así realmente necesarias medidas para promover la diversidad de contenidos y perspectivas, incluyendo la prevención de la concentración de medios.



El marco regulatorio reconoce y contempla medios públicos, comerciales y sin fines de lucro, pero entre estos últimos no se incluyen expresamente a los medios propiamente comunitarios. Las dificultades de orden normativo que se encuentran en la legislación panameña para dar eficacia a medios comunitarios puede observarse con facilidad, pese a la pretensión de reducir de forma simbólica los costos y pese a destinar procedimientos y formas diferenciadas para el otorgamiento de concesiones.

Con todo, lo más destacable es, precisamente, la falta de una política pública de promoción de medios comunitarios, que se evidencia en la infrecuente oferta de concesiones para la explotación sin fines de lucro.



# Conferencias

## LAS CONSULTAS POPULARES EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS<sup>1</sup>

*David Altman Olin\**

Usualmente, cuando pensamos en democracia directa, pensamos como una solución a diversos problemas que afectan a las democracias contemporáneas en nuestra región. Por un lado, creemos o pensamos que la democracia directa es una solución a problemas de la desafección cívica, decrecimiento de los partidos políticos o, si quieren, una suerte de animosidad del juego democrático. Dentro de este contexto, en América Latina, en los últimos años después de las transiciones a la democracia, ya en el año 78 que comenzaron República Dominicana y Ecuador, una de las tantas alternativas que se buscaron fue expandir los derechos de democracia directa en la mayoría de las constituciones de las repúblicas de nuestro continente. Entonces, así entra la democracia directa en el continente latinoamericano como una posibilidad de devolverle a la ciudadanía su capacidad de control de la agenda pública y de la toma de decisiones a través de mecanismos de democracia directa, que pueden ser proactivos

o reactivos, que le permiten a la ciudadanía cambiar el *statu quo*, así como frenar y mantener lo que tenemos hasta el momento.

¿Qué es la democracia directa? Por democracia directa entiendo un grupo de instituciones políticas donde los ciudadanos emiten su opinión en las urnas a través del sufragio directo, secreto y universal, y que no forma parte del proceso regular de la elección de las autoridades legislativas o ejecutivas. ¿Qué no es democracia directa? Es muy importante subrayarlo, porque muchas veces tratamos de meter todo lo bueno en un concepto que nos gusta o que suena bien, pero que es importante diferenciarlo. No son democracia directa aquellos procesos de movilización social, léanse "Piqueteros Argentinos", "Movimientos sin terra en Brasil", "Presupuesto Participativo en Brasil" u otras modalidades de acción cívica. Simplemente, por democracia directa voy a entender y en esta charla me voy a referir a aquellas instituciones donde la ciudadanía vota de forma secreta y universal. Si bien dentro del mundo de la democracia directa existen varios tipos, no los voy a confundir con la tipología, porque demoraría mucho, pero sí voy a subrayar algunos aspectos.

---

<sup>1</sup> Conferencia pronunciada en la sesión ordinaria de la Asamblea Nacional de Panamá el 14 de abril de 2010.

\* Profesor Asociado & Editor-Revista de Ciencia Política Instituto de Ciencia Política - Universidad Católica de Chile.

Dentro del mundo de los mecanismos de la democracia directa, existen dos grandes grupos: los que emanan de la ciudadanía, nosotros, ciudadanos, y usualmente de forma universal se hace a través de la recolección de firmas. Una vez que pasamos cierto umbral podemos ir a la autoridad electoral para que valide esas firmas y, se llama a las urnas a la ciudadanía para hacer una iniciativa popular que es, exactamente, aquella medida que intenta cambiar el *status quo* que, de otra manera, las autoridades no la tomarían en cuenta.

Por ejemplo, la iniciativa popular en Uruguay del año 94 que indexaba las pensiones al coste de vida, ni el Poder Ejecutivo ni el Legislativo la querían, ni la tenían en su agenda, pero los abuelos pensionistas uruguayos sí la querían y la lograron a través de un referéndum que es, justamente, aquella institución que nos permite derogar una ley promovida por ustedes, por los legisladores. Es decir, ustedes, como cuerpo legislativo hacen una ley que se aprueba, pero los ciudadanos mantienen la capacidad de decir sí o no a esta ley: todas estas medidas son de carácter vinculante. Por el otro lado, tenemos los plebiscitos, que es cuando la autoridad Ejecutiva, Legislativa o ambas consultan a la ciudadanía, que puede ser de forma vinculante o consultivo, sobre temas en particular.

Esta terminología proviene de Suiza que, por sí sola, tiene el 50% de los mecanis-

mos de democracia directa a nivel nacional que se han hecho en el mundo, que es igual a la uruguayo, que es igual a la italiana, que entre esos tres países tienen, aproximadamente, el 80% de los mecanismos de democracia directa que emanan de abajo hacia arriba. Pues bien, me dirán que esto es algo muy raro: no, no es nada muy raro. En el mundo lo que vemos aquí es el uso de los mecanismos de democracia directa promovidos por la autoridad, es decir, aquellos mecanismos que vienen de arriba hacia abajo. El Poder Ejecutivo, el Legislativo o uno u otro le preguntan a los ciudadanos: ¿está de acuerdo en cambiar la Constitución? ¿Quiere “destapar” el Darién? ¿Está de acuerdo con la pena de muerte? Son temas que yo hoy leí en el diario y, por eso, los traigo a colación, pero el uso en el mundo es bastante parejo: a mayor color, intensidad de color, mayores usos de mecanismos plebiscitarios, de arriba hacia abajo. Sin embargo, cuando miramos qué es lo que pasa en aquellos mecanismos usados en el ámbito nacional por parte de los ciudadanos de forma vinculante, sea a través de iniciativas populares o referéndum, vemos que la concentración radica en cuatro, cinco o seis países a lo más, Suiza, Italia, Liechtenstein, Lituania, Uruguay, por supuesto, existen algunos ejemplos aquí y allá que son importantes tener en cuenta.

¿Está creciendo este fenómeno? Sí. Evidentemente parece ser que la discu-

sión sobre este tema no es nada más contemporáneo en Panamá hoy en día, porque estaríamos juntándonos a una onda internacional de incremento en los usos de los institutos de esta naturaleza, incluso, si miramos la figura de abajo, son los usos de los mecanismos de democracia directa en Suiza y Estados Unidos, tanto en el ámbito cantonal o estadual, respectivamente. Es decir, la democracia directa en las democracias avanzadas se usa cada vez más, pero no cualquier democracia directa.

Aquí lo que vamos a ver y les voy a subrayar, muy brevemente, son las dificultades, una de las dificultades asociadas con los usos de la democracia directa. En primera instancia, un régimen representativo, y esto es un esquema súper simplificado: tenemos la legislatura "L" que puede mantener el *status quo*, o sea, no legislar o legislar sobre algo. El Ejecutivo tiene dos posibilidades: acepta el proyecto de ley o veta el proyecto de ley, esto, siendo muy crudo y muy rápido. Si veta el proyecto de ley, este veto puede ser levantado por ustedes. Si el Legislativo puede levantar el veto, el Ejecutivo no tiene otra solución que aceptar lo que dice la Asamblea, pero si no, nos quedamos en *status quo*.

¿Qué pasa con la democracia directa? Con la democracia directa la toma de decisiones se complejiza notablemente, porque estamos involucrando a nuevos actores que tienen la capacidad de frenar

o acelerar leyes. Es decir, pueden frenar, derogar y tirar una ley abajo que ustedes aprobaron por más que ustedes la consideren fantástica y maravillosa por el bien de la República. La ciudadanía puede, a veces, decir que no o puede, justamente en un tema que ustedes consideran sagrado o intocable, decir: "No, esto lo tenemos que decidir en las urnas".

Como ven, lo anterior involucra costos de tiempo, de recursos humanos, incluso costos económicos, y no por eso me malinterpreten, no estoy diciendo "no" a la democracia directa, sino que estoy diciendo que sean conscientes de que un proyecto de instituciones, de articular mecanismos de democracia directa viene de la mano con costos, siempre.

Dentro de la literatura sobre la democracia directa existen aprehensiones recurrentes, miedos, si quieren llamarlos. Por un lado, a veces, tenemos miedo de que seamos sometidos a la tiranía de las mayorías, la mitad más uno decidió algo, y no tengo vuelta atrás o que tengamos decisiones cíclicas, que un día decidamos, al otro día nos arrepintamos, decidamos b, volvamos a "a, c, b, a", y así, sistemáticamente.

El rol del dinero y de los medios de comunicación masivos son fundamentales. Por supuesto, uno podría pensar también que cuando tenemos estos mecanismos de democracia directa, lo único que vamos a ver es una Asamblea esgri-

miendo y adelantando políticas populistas, porque saben que si hacen una ley que asusta o que constriñe al ciudadano, el ciudadano nos va a voltear esta iniciativa a través de un referéndum o nos va a meter una iniciativa popular y, consecuentemente, lo único que van a hacer es gobernar para la mayoría, tengan o no tengan razón, estén o no estén convencidos, erosión del poder de la autoridad electa, porque en última instancia, el ciudadano se convierte en colegislador de ustedes.

La inseguridad jurídica: por ejemplo, en el año 1991, el gobierno del Partido Nacional en la República Oriental del Uruguay pasó una ley en el Parlamento, en las dos Cámaras, con amplias mayorías que privatizaba y tercerizaba la enorme cantidad de monopolios estatales de la República, los sindicatos de estas empresas públicas, particularmente de las telecomunicaciones, electricidad, consiguieron el 25 % del padrón electoral en firmas que fueron cotejadas y avaladas por la Corte Electoral, que se llama a un referéndum contra la ley de privatizaciones y el gobierno perdió con un 80%. Consecuentemente, si ustedes viajan a Montevideo mañana, prenden la luz, es un monopolio estatal el que está atrás, si llaman por teléfono, es un monopolio estatal el que está atrás.

Así, son ejemplos, la inmensidad de casos que se podrían mencionar de referéndum que van contra leyes e iniciati-

vas populares sobre temas que el legislador no altera. Sin embargo, habiendo dicho lo anterior, no quiero darles un panorama muy negro, porque por algo las democracias avanzadas siguen avanzando en este juego de la democracia directa. Bien diseñada, la democracia directa es un arma fantástica para la calidad de la democracia. Pero hay secretos, por ejemplo, el propio diseño de los mecanismos de democracia directa es fundamental en cuanto, por ejemplo, al peaje de entrada que tenemos que pagar en términos de firmas para una iniciativa popular: un referéndum. Es muy distinto cuando se requiere el 25% del electorado como en Uruguay, a que cuando se requiere el 2% del electorado como en Suiza. Evidentemente, en un lado, la democracia directa no es un arma de los débiles, hay que ser muy fuerte para conseguir uno de cada cuatro ciudadanos uruguayos firmando una propuesta. En cambio, en el otro lado, en Suiza, con el 2% sí le estamos abriendo las puertas a pequeños grupos a activar estos recursos.

¿Quién redacta la pregunta? Yo estaba leyendo hoy en el diario que me dejaron en la puerta del hotel, que se planea aquí que sea el Poder Ejecutivo. ¿Y ustedes? En última instancia, cuando nos fijamos en otros países, en estos que les mencionaba, Suiza, Italia, Uruguay, ni el legislador ni el Poder Ejecutivo es el que redacta la pregunta, sino el Tribunal o la Autoridad Electoral que, supuestamente,

es el foro de expertos y capaz de consensuar una pregunta que no esté sesgada. ¿Quién financia la campaña? ¿Cómo hacemos para que en una campaña justa, el ciudadano simple y mortal reciba las razones? ¿Por qué debería votar sí a las razones? ¿Por qué debería votar no? Y que piense y reflexione, como un buen republicano, qué le conviene hacer. ¿Eso lo hará el Tribunal Electoral repartiendo boletines a cada uno de los ciudadanos panameños? ¿Quedará en manos de los propios promotores? ¿Cada *lobby* a favor o en contra, se encargará de buscar los recursos? ¿Cuándo se someterá a la consulta? ¿Simultáneamente con la próxima elección nacional, por ejemplo? Fantástico.

Si lo hacemos con la próxima elección nacional, estaríamos ahorrando un montón de dinero y de recursos humanos y económicos, porque no tenemos que movilizar las cinco mil, seis mil mesas de votación con los observadores, contar votos, feriados, “matamos dos pájaros de un tiro”. Pero, ¿cuál es el problema con esta solución? Es que si hacemos esto, presidencializamos la consulta, y la gente no necesariamente va a estar respondiendo a la pregunta en sí misma, sino que va a estar respondiendo a la consulta popular en función de cuál fue su voto en el ámbito legislativo y ejecutivo. Consecuentemente, la pregunta empieza a carecer del valor que es necesario. Es importante que seamos conscientes de que las reglas tienen que ser consensua-

das, tienen que ser finas y no dejar vacíos legales ni vacíos para la interpretación.

Le comentaba al Presidente de la Asamblea el caso de Bolivia en el año 2004, con el famoso referéndum del gas, en el que la segunda pregunta consultaba sobre la carga impositiva que se le iba a poner a las empresas extractoras de gas. Era tan ambigua la pregunta que dejaba lugar a interpretaciones variopintas, en las que el Partido MAS, de Evo Morales, decía que tenía que ser más del 50% de aumento impositivo. El partido de “Tuto” Quiroga decía que tenía que ser de menos de un 10%. ¿Por qué? Porque dejaba, en la pregunta, aberturas muy gruesas en cuanto a la interpretación: hay que ser muy cuidadoso con eso.

En fin, otro tema son las exenciones temáticas. En algunos lugares no se puede tocar tema impositivo. Por ejemplo, en Uruguay no podemos votar sobre temas impositivos, no podemos bajarnos los impuestos. En Suiza, no se puede ir, obviamente, contra la Ley internacional. En Uruguay tampoco se puede ir contra la Constitución.

Por ejemplo, otro tema que me llamó la atención, esta mañana, es la idea de un Poder Ejecutivo que pueda llamar al pueblo sobre la pena de muerte. Bueno, quizá, eso es inconstitucional, no recuerdo muy bien la Constitución panameña para serles franco, pero me da la impresión de que no se permite la



pena de muerte en la Constitución, y en caso de hacer una consulta, y como dijimos, hay dos posibilidades: vinculante o consultivo. Si es vinculante, ¿qué pasa si la mayoría de la población dice sí a la pena de muerte? ¿Van a aceptar que Panamá quede paradita sola al lado de Irán y China como uno de los países en el mundo que mata a presuntos criminales, o si la mayoría de la población dice sí a la pena de muerte y después el gobierno dice: "No, mejor no". Eso es dispararse en los pies, porque puede ser una autojugada, es un bumerán con el que hay que tener mucho cuidado. No estoy diciendo no a la democracia directa, sino simplemente estoy poniendo algunos puntos de reflexión para que mediten, por un momento, lo que he percibido en Panamá, que es importante reflexionar sobre el tema.

En América Latina, desde el año 78 hasta fines del 2009, en la mayoría de los países ha habido consultas. Pero las iniciativas populares y los referéndum, esos institutos que emanan de la ciudadanía, vemos que están concentrados particularmente en Uruguay y un par de casos en Bolivia y en Colombia. En el resto de los países de América Latina no ha existido la posibilidad. ¿Qué es lo interesante acá? No es cómo se distribuyen solamente los recursos, sino que habla del promedio de aceptación de los recursos. Si ustedes se fijan bien, los plebiscitos obligatorios, aquellos de reforma constitucional que, por ley tenemos que hacer,

son aprobados en menos de un 50%. Incluso, aquellos plebiscitos que emanan del poder Ejecutivo, por sí solo, tienen una tasa de aprobación de menos del 60%.

Entonces, uno podría pensar si los gobiernos tienen este recurso y lo usan y pierden más del 40% de las veces, ¿qué hicieron? ¿Un mal cálculo o simplemente no tenían una opinión formada y estratégicamente usaron mal el recurso?

En el voto consultivo los equilibrios son muy importantes. En América Latina, hablando desde la óptica de la generalidad, si estamos hablando del poder legislativo, el primero, el organismo más poderoso, usualmente es el poder Ejecutivo. Las Asambleas, los Parlamentos, los Congresos, como sea que los llamemos, tienen un rol fiscalizador, corrector, a veces un poco más proactivo, pero no mucho más que eso y, por último, evidentemente, los ciudadanos.

Estamos de acuerdo con que una democracia, para que funcione bien, debe tener equilibrios razonables. No se le debería conferir más poder directo al Ejecutivo, de forma unilateral, sino que deberíamos considerar al Poder Legislativo y más que nada a la ciudadanía. De hecho, la ciudadanía, de vuelta, adquiere un valor fundamental y, si es así, tenemos que pensar en respondernos a estas preguntas: ¿estamos dispuestos a que nuestros peores adversarios políticos nos

ganen en temas que nos parecen fundamentales? Por ejemplo, en California, se acaba de votar sobre el matrimonio gay, el año pasado; o derechos reproductivos, en Italia, en el año 2005. ¿Estamos dispuestos a que se descarrilen proyectos de ley aprobados por la Asamblea? Como las privatizaciones en Uruguay del año 92 o la indexación de las pensiones, también del Uruguay, del año 94, cuando el Congreso del Parlamento Uruguayo decía: no hagan eso, y la ciudadanía lo hizo igual. ¿Estamos dispuestos a que se incluyan en la agenda y a decisión pública, temas que nos parecen intocables: aborto, por ejemplo, pena de muerte, autonomías? Ustedes saben que este fenómeno de las iniciativas populares también produjo el arma colateral, la externalidad de regiones enteras de Bolivia, Departamento de Santa Cruz, del Beni, de Pando, que votaron en plebiscitos, en iniciativas populares, no reconocidas por la autoridad electoral y que se autodeclaraban autónomos en el contexto de la República y ahí Evo Morales tuvo una situación muy complicada. ¿Cómo resolver eso?

Cuando se han usado mecanismos de voto consultivo, créanme que tiene un aire a placebo. A placebo democrático. Asumamos esta situación: un país dice: "Preguntémosle a la ciudadanía si está de acuerdo con la pena de muerte: un voto consultivo". El 90% de la población, al día que se vota, aprueba la pena de muerte, el gobierno tiene que legislar. ¿Qué hace el gobierno? No, la pena de muerte no.

Porque estaríamos violentando los tratados internacionales, la propia Constitución, mejor no. ¿Qué va a hacer ese 90% de la gente, de la ciudadanía que le dio luz verde al gobierno diciendo: queremos que legislen sobre esto. Por el contrario, más que voto consultivo, yo recomiendo, personalmente, hacer una muy buena encuesta de opinión pública, mucho más barato, mucho más eficiente, mucho más rápido y no nos comprometemos con ese 90% que dice sí a la pena de muerte.

Aquí la clave es la autoridad electoral. Las autoridades electorales son fundamentales porque deben cumplir un rol fundamental a la hora de redactar, calendarizar y operacionalizar cualquier instrumento de democracia directa. Pero más importante aun, yo les pregunto cuál es la motivación que está detrás de la inclusión de los mecanismos de la democracia directa, porque esta motivación determina su impacto, determina su diseño, y el diseño determina su uso, y si su uso no guarda relación con la motivación original, nos estamos disparando en los pies, otra vez. La pregunta es, ¿estamos dispuestos a correr estos riesgos? Habiendo dicho todo esto, y poniendo los puntos sobre las íes y los signos de exclamación: cuidado, cuidado, cuidado.

Como buen uruguayo, yo creo en esto. Los mecanismos de democracia directa empujan a una mejor sincronización entre las elites políticas, léase, ustedes y nosotros, ciudadanos. Porque, cuando

nosotros promovemos algo, ciudadanos, incluso, cuando la autoridad promueve algo, nos estamos forzando a declarar, públicamente, nuestras opiniones, estamos abriendo la mesa de la discusión y las mesas de las discusiones generan más democracia, siempre que sepamos hacerlo dentro de los conductos humanos y civilizados. Generamos mayor identificabilidad política, porque, qué opina usted sobre la pena de muerte, le van a preguntar en sus distritos. Y, bueno, yo creo que no, yo creo que sí, y uno va a tener que justificar y el ciudadano va a saber y lo va a castigar o premiar en función a la postura que usted tiene. Y es razonable y esperable que sea así.

También sirven como una gran válvula de escape a una presión política, por ejemplo, las privatizaciones que les mencionaba en Uruguay. Aquí el énfasis no está puesto en el resultado de la democracia directa, sino en el proceso. Pero, habiendo dicho todo esto, yo creo que la

combinación de una buena democracia directa con una democracia representativa es notablemente superior a la ausencia de democracia directa con democracia representativa y aun, mucho más, a la combinación de una mala democracia directa con democracia representativa.

En última instancia, hay que ponerse, cuando uno diseña, en el lado del otro, porque algunos de ustedes pertenecen a la coalición de gobierno, otros son oposición, pero quién sabe, quizá, de aquí a siete años se dé vuelta, y los que están en el gobierno, si quieren avanzar en su agenda cortita e interesada, cosa que es muy razonable, porque eso es lo que hacemos nosotros, los políticos, y los ciudadanos en general, piensen que puede volverles. Entonces, pónganse del lado del partido más pequeño o del partido que es su adversario más fuerte y piensen en ese partido como autoridad y cómo van a reaccionar.

The logo of the National Assembly of Panama is a circular emblem. It features a central shield with a bird (likely a quetzal) and a banner that reads "PRO MUNDO BENEFICIO". Above the shield is an eagle with spread wings. The words "ASAMBLEA NACIONAL" are written in a semi-circle at the top, and "PANAMA" is written at the bottom. There are stars above the eagle.

# **Legislación al día**

**LEY 19 DE 3 DE MAYO DE 2010*****“Que dicta el régimen de organización del Ministerio de Gobierno”***

El propósito de esta ley es la reorganización del Ministerio de Gobierno y Justicia como Ministerio de Gobierno, con la misión de asistir al Presidente de la República en los temas relacionados con el gobierno político interno, la seguridad interior y el ejercicio pleno de los derechos y garantías constitucionales.

Se define como función del Ministerio de Gobierno determinar las políticas de gobierno y planificar, coordinar, dirigir y ejercer el control administrativo de las provincias y comarcas indígenas, respetando sus patrones culturales, así como promover su desarrollo.

Para el cumplimiento de sus fines y funciones, el Ministerio de Gobierno está facultado para:

1. Velar por los derechos y garantías de los habitantes de la República.
2. Intervenir en la concesión de indultos por delitos políticos, rebajas de penas y libertades condicionales a los reos de delitos comunes.
3. Coordinar la administración de los centros de custodia de los adultos y adolescentes privados de libertad y elaborar las políticas de resocialización.
4. Coordinar las relaciones entre los gobiernos provinciales y los asuntos interjurisdiccionales.
5. Participar en la evaluación de la estructura de las provincias y las comarcas y la elaboración de la legislación nacional relacionada con su administración.
6. Establecer las políticas que coadyuven y fomenten la formación de regiones en el territorio nacional.
7. Participar en las políticas de implementación y coordinación de los gobiernos locales.
8. Promover la creación de condiciones favorables para que se establezcan núcleos de población en zonas de interés geopolítico.
9. Colaborar en la elaboración de las políticas para el desarrollo de las áreas y zonas de frontera y atender su ejecución en el área de su competencia.
10. Participar en la declaración del estado de urgencia y sus efectos.
11. Coordinar las acciones tendientes a solucionar situaciones extraordinarias o emergencias que se produzcan en el territorio nacional.
12. Elaborar las medidas necesarias para el cumplimiento de las políticas que permitan la protección de la comunidad, colaborando con los entes nacionales, provinciales o privados, para hacer frente a desastres naturales o causados por el hombre.
13. Otorgar y suspender las personerías jurídicas, públicas o privadas.
14. Colaborar en la coordinación de los archivos notariales del país.

15. Participar en el otorgamiento de la condición de refugiado.
16. Organizar los actos de carácter patriótico, efemérides, feriados, custodia de emblemas y símbolos nacionales e intervenir en lo relativo a la construcción y emplazamiento de monumentos.

El Nivel Operativo del Ministerio de Gobierno lo integran las Gobernaciones, el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, el Sistema Nacional de Protección Civil, la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados, la Oficina para la Ejecución de los Tratados

de Asistencia Legal Mutua y Cooperación Internacional, la Dirección General de Correos y Telégrafos, la Dirección General de Política Indígena, la Dirección Nacional de Gobiernos Locales, la Dirección Nacional de Pasaportes, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, la Autoridad de Aeronáutica Civil y la Dirección General del Sistema Penitenciario, los cuales se rigen por sus respectivas leyes orgánicas, decretos y reglamentos.

La Ley 19 de 2010 deroga la Ley 42 de 14 de julio de 2008 y el Decreto 313 de 31 de enero de 1942, y comenzó a regir a partir del 13 de junio de 2010.

## LEY 21 DE 28 DE MAYO DE 2010

### *Que dicta medidas sobre accidentes de tránsito menores en vías públicas del país*

Por iniciativa de los Diputados Leandro Ávila y Renaúl Domínguez y con el prolijamiento de la Comisión de Comunicación y Transporte, se aprueba el Proyecto de Ley 59, sancionado por el Presidente de la República como la Ley 21 de 2010, mediante la cual se establece el Formato Único y Definitivo para uso de los conductores en caso de colisiones menores.

El Formato Único y Definitivo debe contener la siguiente información:

1. Las generales de las partes involucradas.
2. La descripción de los vehículos.
3. El nombre de la calle o avenida, el corregimiento, distrito y provincia donde ocurrió el accidente.
4. Las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió el accidente.
5. La hora aproximada, las condiciones del tiempo, las circunstancias de la vía y la posición final de los vehículos.

Los conductores de vehículos de motor deberán llevar en sus vehículos el Formato Único y Definitivo para cuando ocurra un accidente de tránsito menor, los involucrados puedan desplazar el vehículo fuera de la vía, previo intercambio del Formato Único y Definitivo. De ser posible, los hechos se sustentarán mediante fotografías, videos o cualquier

herramienta tecnológica que facilite la descripción del accidente.

Los conductores o los propietarios de los vehículos presentarán el Formato Único y Definitivo a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y a las compañías de seguro, dentro de un plazo de setenta y dos horas posteriores al hecho de tránsito.

Se entiende por accidente de tránsito menor toda colisión que ocurra entre uno o más vehículos de motor cuyos daños, producto del impacto, permitan que los vehículos sean desplazados fuera de la vía por sus conductores, siempre que sus ocupantes o terceros no resulten con algún tipo de lesión.

Cuando ocurra un accidente de tránsito en el que los vehículos involucrados sufran daños que no les permitan ser desplazados fuera de la vía por sus conductores o los ocupantes o terceras personas resulten con lesiones de cualquier índole, será necesaria la presencia de un inspector del Departamento de Operaciones de Tránsito de la Dirección Nacional de Operaciones de la Policía Nacional, quien deberá levantar un formato de tránsito para deslindar las responsabilidades.



También podrán requerir la presencia de un inspector las partes que no lleguen a acuerdo en cuanto a la responsabilidad de un accidente de tránsito menor después de haber desplazado el vehículo.

Además, se dispone que la licencia de conducir de las personas mayores de setenta años de edad tendrá una vigencia de dos años y un descuento del 50% de su costo, se exceptúan las restricciones que por infracciones al reglamento de tránsito.

La Ley entró en vigencia al día siguiente al de su promulgación (3 de junio de 2010) y el Órgano Ejecutivo la reglamentará en sesenta días a partir de ese momento.

# Archivos históricos



**MENSAJE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,  
DR. ARNULFO ARIAS MADRID,  
DIRIGIDO A LA ASAMBLEA NACIONAL EL 17 DE OCTUBRE DE 1940  
CON MOTIVO DE LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO  
DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1904**

Mensaje Presidencial

Señor Presidente de la Honorable Asamblea Nacional;  
Honorables Diputados:

Recientemente, tuvimos ocasión de manifestar en forma pública que esta Asamblea Nacional, integrada por vosotros, sería la más importante en los años de vida que lleva la República, porque le correspondería acometer la magna tarea de estudiar y resolver cuestiones y problemas de grandes trascendencias que afectarían fundamentalmente el futuro desenvolvimiento de la vida nacional.

Con ello quisimos referirnos al grave problema de la revisión de nuestra Constitución Política, problema que no es nuevo, que no es una invención nuestra, que no supone el capricho de practicar ensayos políticos a expensas de la tranquilidad y seguridad nacionales; en cuya solución no puedan intervenir los intereses pasionales y egoísmos personales ni de bandería política, porque al revisar nuestro Estatuto Fundamental laboramos para la presente y para las generaciones venideras.

La convivencia de introducir reformas a las bases constitucionales de la Repú-

blica se ha venido sintiendo desde hace muchos años y, a medida que las viejas normas se tornaban estorbo cada vez mayor para el desenvolvimiento económico y político del país, ha ido convirtiéndose gradualmente en necesidad, hoy día de carácter urgente e inaplazable.

Algunas personas, por erróneo concepto de tradición patriótica, piensan que una amplia reforma de nuestra Constitución Nacional constituiría acto de censura para nuestros Convencionales de 1904. Sin embargo, nada más lejos de la verdad que semejante idea. Estos se vieron obligados a elaborar precipitadamente una Carta Fundamental para la nueva República, y para realizar tamaña labor era razonable que adoptasen la Constitución vigente entonces en Colombia y que había regido en el Istmo hasta el 3 de noviembre de 1903, con las reformas más indispensables que se armonizaran con la transformación política del Istmo. Ellos, con celo y patriotismo que nadie osará desconocer, hicieron lo mejor que era dable esperar dentro de las circunstancias apremiantes del momento en que actuaron.

Después de 37 años de vida independiente, en un siglo en el cual se operan,

con rapidez vertiginosa, verdaderas revoluciones ideológicas de carácter económico y social en el mundo entero, sería ingenuo pensar que aquella Ley básica, así adoptada en 1904, pueda servir aun hoy día de pauta para nuestro desenvolvimiento nacional.

Este fenómeno evolutivo no es exclusivo de nosotros. Se opera en todo el orbe: con el transcurso de las décadas y de los siglos, la marcha incontenible de la humanidad en su búsqueda incesante de una vida mejor, obliga a los pueblos a ir modificando sus estructuras fundamentales para amoldarlas a las nuevas condiciones de vida, y para que responda a las nuevas ideologías o creencias que hayan arraigado hondamente en la mente y en la conciencia de los hombres.

No faltan quienes, bajo la inercia de un conservatismo agudo y estrecho, miran con horror toda posibilidad de una reforma constitucional y piensan que debemos vivir siempre apegados a la rutina, sin más razón que la que pueda tener la ostra para no desprenderse de la roca a que está adherida, y presentan en favor de su tesis el caso de la Gran Democracia estadounidense, en cuya organización creen ellos encontrar una persistencia de los viejos moldes a través de las edades, para de allí deducir que es tanta la sabiduría que esos moldes encierran que, por su gran fondo de humanismo, son fuentes inagotables de soluciones felices para todas las situaciones imaginables.

Quieren encontrar en el caso de los Estados Unidos un ejemplo de la conveniencia de mantener siempre los estatutos tradicionales, en olvido completo de estas importantes circunstancias: en primer lugar, el pueblo norteamericano adoptó su Constitución primitiva casi doce años después de haber proclamado su independencia; y luego, a esa Constitución le han sido introducidas veintiuna reformas, de las cuales las diez primeras lo fueron en los primeros cuatros años de su vigencia. Sin contar con que en aquel país la Corte Suprema de Justicia tiene la mayor latitud para interpretar los textos Constitucionales, lo que da a ese alto tribunal, en la práctica, la facultad insólita de amoldar al sentido de la Constitución a las circunstancias históricas de cada época.

En Panamá, en cambio, la Constitución fue adoptada apenas dos meses y doce días después de la proclamación de la Independencia. No obstante, los treinta y siete años transcurridos, solo le hemos introducido reformas aisladas y de muy relativa importancia; y nuestra Corte Suprema de Justicia no tiene, ni debe tener, el poder de variar el sentido de la Constitución sin que sea reformado su texto.

En favor del movimiento de reforma tenemos el ejemplo saludable, atinado e ilustrador de la República de Colombia, en donde regía, como aquí, la Constitución de 1886, y a esa su Carta Fundamental, nuestra vecina hermana del Sur

le introdujo extensas reformas trascendentales en 1910 y en 1936.

Nosotros, sin embargo, todavía estamos dentro del marco anticuado de 1886, del cual su autora, la República de Colombia, se ha apartado ya. Ante esta realidad incontrovertible, a cualquier persona se le ocurriría preguntar cómo es que, dentro de semejante pautas arcaicas e inadaptables, ha podido desenvolver la República normalmente sus actividades, sin que se hayan producido las paralizaciones o trastornos consiguientes a todo organismo al que faltan elementos esenciales para su recto funcionamiento. La respuesta es sencilla: ante todo, hemos vivido hasta ahora algo a tientas, sin haber logrado desarrollar un organismo nacional con personalidad distintiva que se pueda erigir con características sociales, económicas y políticas propias; en segundo lugar, hemos tenido que ponerles dos o tres parches a la Constitución en los lugares más deteriorados o más fáciles de reparar. En fin, aunque a algunos parezca sorprendente, hemos vivido por muchos años y seguimos viviendo completamente al margen de la Constitución, desde varios puntos de vista, violando su texto y su espíritu con el beneplácito de muchos ciudadanos, entre ellos los que más se oponen ahora a la revisión de dicha Ley fundamental.

Desde que en 1914 se expidió la ley sobre la jornada de ocho horas, con la cual se violó abiertamente el principio absoluto de la libertad de contratación,

hasta la más reciente ley de moratoria que está en vigor, casi no ha habido una legislatura que, en una forma u otra, no haya dictado leyes que, sin duda alguna, no habrían sido aceptadas como constitucionales en el momento histórico en que tenían todo su valor de actualidad los principios y doctrinas incorporados en el texto constitucional de 1904.

Inconstitucionales son la Lotería Nacional de Beneficencia, la nacionalización de la pesca, la exclusión de los extranjeros de ciertas profesiones y oficios, la reglamentación de las construcciones urbanas, la fijación de tarifas de tránsito, la administración de justicia policiva, la ley sobre inquilinato, la fijación de un interés máximo, el salario mínimo, las tarifas proteccionistas, las vacaciones pagadas obligatorias, las indemnizaciones a obreros, y, en general, todas las disposiciones legales vigentes que permiten al Estado intervenir para restringir o coartar el libre y absoluto ejercicio de los privilegios proclamados por el individualismo clásico.

Sin embargo, todas esas disposiciones inconstitucionales fueron adoptadas y han sido respetadas y cumplidas porque ellas responden a necesidades hondamente sentidas por el pueblo panameño: porque ellas son indispensables para resolver problemas sobre los cuales el texto constitucional estrecho no ofrece solución posible; porque, en fin, la ley es siempre letra muerta cuando no se amolda y ajusta a las condiciones vitales de la comunidad que va a regir, en cuyo

caso la vida se desborda y se traza nuevas pautas a las cuales el consenso unánime de la fuerza obligatoria es necesaria para que se sigan cumpliendo.

Todo esto está revelando, con claridades meridianas, que no podemos ni debemos continuar rigiéndonos por normas y pautas constitucionales que solo constituyen un vínculo con el pasado, ya inadaptable al presente y que ninguna esperanza dan para el porvenir. Por el contrario, es ya de inaplazable urgencia adoptar otras normas y directivas que, en armonía con los requerimientos, necesidades y aspiraciones del presente, tengan amplias proyecciones para regir por muchos lustros los destinos del país.

El concepto de libertad como derecho inalienable e ilimitado del individuo debe ceder el paso al concepto más moderno de libertad acondicionada a las exigencias sociales de la comunidad, para que así el individuo quede subordinado a las necesidades y exigencias de la sociedad en que vive.

El concepto absoluto de propiedad individual debe también dar su puesto al más moderno y avanzado que señala a la propiedad una función social por llenar y que, por consiguiente, la subordina a las necesidades colectivas.

Es preciso ya regular las relaciones entre capitalismo y obrerismo sobre bases que impidan al obrero desconocer la justa participación del capital y a este, acrecentar sus beneficios a expensas de las necesidades vitales del trabajador.

La familia, que ha venido siendo un santuario sagrado fuera del alcance de toda intervención del Estado, debe también ser materia de regulaciones, a fin de que, mediante una mejor definición y un mejor cumplimiento de los deberes de los padres, pueda ella ser la eficiente cooperadora del Estado en desarrollo de la instrucción y educación de la niñez.

Debe hacerse posible la intervención del Estado en el tráfico mercantil para impedir y reprimir la competencia desleal, el alza inmoderada de los precios y la venta de mercaderías nocivas a la salud o a la economía nacional.

Es necesario una mayor intervención del Estado en la reglamentación de los servicios públicos, pudiendo llegar a prestarlos directamente por sí mismo siempre que resulte imposible obtener de las empresas particulares su prestación eficiente o la aceptación de condiciones que aseguren la debida proporción entre el costo de los mismos y las tarifas impuestas al público que los utiliza.

El Estado debe también contar con la posibilidad de monopolios oficiales como arbitrios rentísticos únicamente, para que así pueda utilizarlos como medios de aumentar los ingresos fiscales en los casos en que las entradas ordinarias provenientes de impuestos y contribuciones no fueren suficientes para atender a los gastos que demande el programa de la Administración Pública.

Nuestra condición de país poco poblado nos obliga a fomentar toda corriente

de inmigración sana y conveniente. A este respecto es ya idea hondamente arraigada en la conciencia nacional que hay ciertas razas o nacionalidades cuya inmigración es perjudicial por razones étnicas o por razones económicas, y ese principio, peculiarmente nuestro, debe incorporarse a la Constitución para sustraerlo a las intervenciones legislativas frecuentes, las cuales muchas veces solo han servido de pretexto para explotaciones inconfesables.

Debemos revisar nuestro sistema provincial y municipal, en el cual la provincia es un organismo muerto en la economía del país y los municipios son, salvo contadas excepciones, entidades raquíticas que carecen de las características físicas y económicas para constituir cuerpos verdaderamente autónomos.

Es necesario elevar a la categoría de institución constitucional la Contraloría General de la República, para ponerla al amparo de los vaivenes legislativos y que pueda, así, sobre una base firme, manejar con rigidez las finanzas públicas.

Nuestro poder electoral requiere también una completa organización, a fin de darle mayor prestigio, mayor eficacia y hacerlo más acreedor de la confianza pública, colocando a su cabeza un organismo permanente y estable cuya constitución no esté, como hasta ahora, a merced de las influencias políticas transitorias, sino que quede integrado por elementos que, por su alto rango, sean prenda de honradez, de respeto y de

imparcialidad. Y, en fin, es imprescindible rodear los preceptos constitucionales de mayores y más eficaces garantías, a fin de que en ningún caso la acción de los Poderes Públicos pueda producirse en detrimento de los derechos y prerrogativas individuales y sociales que la Constitución consagra.

Todos estos requerimientos y otros más que sería largo enumerar son imperativos si el Estado ha de cumplir las altas finalidades para las cuales se ha constituido, pero todos ellos serían irrealizables sin una reforma adecuada de los textos constitucionales, actualmente en vigor. Son, en otros términos, tan numerosos los puntos que la reforma debe cubrir que nos ha parecido preferible abandonar la vieja práctica de mejoras parciales para hacer de esa una mejora integral de nuestra Carta Constitutiva, conservando, eso sí, todo aquello que no proceda tocar e introduciendo en los lugares correspondientes preceptos nuevos o reformados. Es el proyecto de Reformas a la Constitución Nacional que nos permitieron someter a vuestra consideración por el órgano regular del Secretario de Gobierno y Justicia, quien en breve os hará entrega formal de él conformándose con las prescripciones reglamentarias de esta Honorable Asamblea. Tan trascendental es el momento en que ahora vivimos los panameños, que no hemos vacilado en venir nosotros mismos en persona para dar lectura en el recinto venerable de esta Cámara al Mensaje correspondiente: podréis apreciar de esta suerte que conciencia acen-



tuada tenemos de nuestras responsabilidades en la empresa propuesta, para la cual nos atrevemos a contar con vuestra cooperación diligente y patriótica.

Trabajamos todos descartando intereses mezquinos y egoístas y teniendo solamente como derrotero el bienestar de esta Patria panameña de nuestros amores; todos los inspirados en realizar la felicidad de nuestros compatriotas sin distinciones de ninguna naturaleza. Y además no es la obra que en estos momentos echamos sobre nuestros hombros de interés momentáneo, sino que sus proyecciones se extienden, por el contrario, hacia el porvenir en obsequio al bienestar de los hombres del mañana.

Consideramos grátísimo deber mencionar, alta e irrestrictamente, el concurso valioso de la Comisión a cuyo estudio confiamos en primera instancia la elaboración de un Proyecto de articulado homogéneo y armónico, según el pensamiento directivo que había surgido en nuestro espíritu: Los honorables Diputados doctor José Pezet, quien presidía aquella, y doctor Roberto Jiménez más el Licenciado Fabián Velarde, por una parte, y por otra los Licenciados Felipe Juan Escobar y Galileo Solís, miembros unos y otros de la misma Comisión merecen por tal concepto nuestra gratitud tan honda como sincera. Pero nos fue así mismo grato recurrir a la cooperación de todos los demás miembros de esta Honorable Corporación para el estudio del proyecto en una etapa más adelantada, y a ellos

les quedamos del propio modo profundamente reconocidos.

Os invitamos, señor Presidente de la Honorable Asamblea Nacional y Honorables Diputados todos, a que nos prestéis el concurso de vuestras luces en la consideración y el estudio del Proyecto de Reformas a la Constitución Nacional que váis a recibir. Sabemos de vuestra clara inteligencia, de vuestro sano corazón; y conocemos el robusto temple patriótico que os llevó a solicitar el sufragio de nuestro electorado y del que habéis dado ya pruebas notorias en el curso de las primeras deliberaciones de este alto Cuerpo Legislativo: aceptad anticipadamente nuestra gratitud sentida por la acogida favorable que juzguéis oportuno brindar al referido proyecto que, consultando primordialmente los sagrados intereses de la República y la ventura y prosperidad de los panameños, habrá de comprometer hacia vosotros y para con nosotros también el reconocimiento, el aprecio y el afecto de las generaciones futuras.

Honorables Diputados,

ARNULFO ARIAS  
Presidente de la República  
Panamá, 17 de octubre de 1940



## **DISCURSO PRONUNCIADO POR EL EXPARLAMENTARIO LICENCIADO JORGE RUBÉN ROSAS EN LA SESIÓN ESPECIAL CELEBRADA EL 10 DE MARZO DE 2005, EN RECONOCIMIENTO A VEINTITRÉS EXPRESIDENTES DEL ÓRGANO LEGISLATIVO**

Honorable señor Presidente encargado de la Asamblea Nacional; honorable señora Vicepresidenta; honorable señor Presidente titular de la Asamblea, don Jerry Wilson Navarro; honorables señores expresidentes de la Asamblea Nacional; honorables delegaciones de los parlamentos del Brasil y Centroamericano; Honorables Diputados de la Asamblea Nacional; señores invitados; señoras y señores.

En nombre y representación de expresidentes de la Asamblea Nacional en periodos constitucionales en los últimos decenios, me es particularmente grato expresar, en primer lugar, mi saludo al señor Presidente titular, al Presidente encargado y demás dignatarios de la Asamblea Nacional y a ustedes, Honorables Diputados, por este acto que nos tributan hoy a los que hemos servido en este Parlamento como miembros de él y como dignatarios también.

Para este servidor de ustedes, es particularmente grato estar aquí en estos momentos recibiendo el homenaje de ustedes, colegas nuestros, porque aquí en este Parlamento he pasado cerca de veinte años de mi vida, elegido en cinco periodos, primero como diputado a la Asamblea Nacional por la provincia de Chiriquí y luego como legislador de la República y como Presidente de la

Asamblea Nacional en el periodo constitucional de 1962-1963. Pero es que en este punto es importante referirme a antecedentes del Parlamento panameño en la historia de Panamá, la vida republicana de Panamá, porque antes de los que estamos aquí presentes, participaron de él desde 1904 y presidieron el Parlamento panameño ilustres tratadistas panameños, parlamentarios panameños que iniciaron la participación del Parlamento nacional en la construcción del Estado panameño desde su advenimiento como nación libre y soberana, el 3 de noviembre de 1903.

Y comprendo y explico las razones por las cuales este acto se limita a los expresidentes a partir de 1960. Son razones de orden constitucional, de orden reglamentario y de orden funcional del Parlamento panameño de 1904 a 1960.

En aquel primer periodo o en aquellos periodos de la República bajo la Constitución de 1904, de 1941 y de 1946 en su texto original, las directivas de la Asamblea Nacional eran elegidas mensualmente.

De manera que en cada periodo constitucional de cuatro años, la mayoría de los diputados resultaban elegidos Presidente y es quizá esa la razón de ser tantos y quizás no es. Pero participaron y

dieron lustre al Parlamento panameño, porque por este Parlamento pasaron, como decimos, destacados parlamentarios, ilustres panameños que realizaron en la primera etapa de nuestra vida republicana una labor muy fecunda, constructiva, patriótica en los albores de la República, en la construcción de la República, mediante las leyes, la expedición de las leyes, los códigos nacionales, la creación, la organización de las estructuras de la nueva República, que había surgido al concierto de las naciones, a partir de 1903.

Fue en la reforma constitucional de 1958 a la Carta Fundamental del 46, cuando se crea la nueva estructura funcional del Parlamento panameño, se establecen, entonces, en la Carta fundamental los periodos constitucionales anuales para los dignatarios de la Asamblea Nacional. Se crea la Comisión Legislativa Permanente que funcionó de 1960 a 1968, que actuaba en receso del Pleno de la Asamblea, pero en ejercicio de facultades extraordinarias específicas que otorgaba el Órgano Legislativo al Órgano Ejecutivo, a petición de este, pero que eran ejercidas por ambos órganos del Estado; propuestas por el Presidente de la República, por medio de decretos leyes, pero consideradas en debates por la Comisión Legislativa permanente con facultad de aprobarlas, rechazarlas, modificarlas o alterarlas. De manera que el Parlamento panameño mantuvo siempre sus funciones propias.

Se crea, entonces, esta reforma que fue muy positiva y conveniente, una nueva

jurisdicción. Ya la Constitución de 1904 había creado la jurisdicción civil y penal, las primeras jurisdicciones de la Constitución del 46; había creado la jurisdicción contencioso-administrativa y había creado la jurisdicción laboral, en su texto original. La Constitución del 46 había creado y organizado estas dos jurisdicciones nacionales y vino, entonces, la Reforma Constitucional de 1958 y creó la jurisdicción electoral, el Tribunal Electoral, para recobrar la pureza y hacer efectiva la pureza del sufragio popular, que se aplicó por primera vez a partir de 1960. Y así ha venido evolucionando el Estado panameño y fueron sus primeros dignatarios en 1960 y un gobierno elegido de elecciones puras, presidido por el Presidente de la dignidad, Don Roberto F. Chiari y el primer Presidente del Parlamento panameño fue Don Jacinto López y León, que en paz descanse, un panameño muy distinguido.

Para el segundo periodo fue Don Abraham Pretto, que no está presente; el tercero, este servidor y el cuarto, y debo mencionarlo con todo el respeto y consideración, fue Don Ricardo Arango, que no lo veo tampoco presente. El quinto, Don Alfredo Ramírez, quien me ha pedido que lo excuse ante ustedes por su ausencia, por motivo de enfermedad, y los tres restantes que están aquí, Don Raúl Arango y Don Carlos Arias Chiari.

Yo deseo, en este punto, expresar mi reconocimiento al Presidente titular de la Asamblea, Don Jerry Wilson Navarro, por haber tenido la iniciativa de celebrar este acto que responde, pienso yo, al cambio

que las reformas constitucionales del año pasado dieron a la denominación del Parlamento panameño y a la denominación de sus miembros, dado que al restablecerse el funcionamiento en virtud del texto Constitucional de 1983, el funcionamiento del Órgano Legislativo, la Asamblea Nacional, establecía en la Constitución del 1904, consagrada asimismo en las Constituciones del 41 y del 46, cambia a una denominación disminuida de Asamblea Legislativa a Asamblea Nacional, y la denominación de Legislador a Diputado, denominación esta genérica de que la ley, como es obvio. Pero dado que el Órgano Legislativo tiene funciones, no solo legislativas, no solo expedir las leyes y códigos nacionales, sino que tiene importantes funciones administrativas, importantes funciones judiciales y de fiscalización, era necesario reestablecer su denominación propia del Parlamento en todos los países del mundo.

Por ello, me permití, en un foro que hubo aquí, hace dos años, organizado por el distinguido expresidente Don Carlos Alvarado, que me invitó como uno de sus expositores, cuando comenzaba a hablarse de las reformas, hablar de la conveniencia de que una de las reformas importantes fuera esa, y así lo propusimos en la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, que debatió el Proyecto de Acto Legislativo contentivo de las reformas del año pasado; propusimos este cambio, y fue aprobado por unanimidad por las dos Asambleas: la pasada y la presente.

De esta manera, la Asamblea está recobrando las funciones propias del Parlamento, aunque también debo mencionar que no todas las ha recobrado, porque la Constitución del 46 consagraba a la Asamblea Nacional otras funciones importantísimas que hoy no las tiene, y que deben tenerse presentes. Una de ellas es la de la elección del Procurador General de la Nación, en ese tiempo, y del Subprocurador General de la Nación. Eran funcionarios, igual que el Contralor General y el Subcontralor General, de elección de la Asamblea Nacional; hoy está limitada a la aprobación de nombramientos que formule, de estos altos funcionarios, el Órgano Ejecutivo.

Pero hay otra función importantísima que la Asamblea perdió, luego de la interrupción durante 21 años por razón o a partir de 1968, el 11 de octubre de 1968, que es la del control del crédito público. Hasta esa fecha, en la Constitución del 46, el Órgano Legislativo ejercía un control efectivo del crédito público. Para la contratación de los empréstitos era necesaria la presentación, por parte del Ejecutivo, del proyecto de ley con el objeto del empréstito y sus condiciones propias. Y por ello, el crédito público, hasta el 31 de diciembre de 1968, estaba casi virgen, solo sumaba en números redondos 253 millones de dólares, la deuda pública en todos sus componentes: deuda flotante, deuda interna, deuda externa y bonos emitidos.

Pero eso desapareció y por ello la facilidad de la contratación de los empréstitos ha remontado la deuda pública a sumas

por encima de la capacidad crediticia y de pago del Estado panameño, lo que constituye hoy día uno de los problemas principales para el desarrollo nacional, porque es del conocimiento de ustedes que las tres cuartas partes del ingreso corriente del gobierno central lo absorbe el servicio de la deuda pública. Y para el funcionamiento del gobierno, del sector público, para los programas de desarrollo social, es necesaria la contratación de nuevos empréstitos, y así seguimos año tras año en este círculo vicioso, a lo que se debe el incremento de la deuda pública.

Yo deseo, en esta ocasión, también, referirme o permitirme formular una reflexión con la debida consideración, con el debido respeto, porque a pesar de que también he participado en la rama ejecutiva del gobierno, en la última fase de mi vida pública como Ministro de Estado, mi sentimiento está aquí, como miembro del Parlamento panameño, porque aquí pasé mis mejores años y eso va conmigo en mis sentimientos y pensamientos. Así como el Parlamento ha

venido siendo parte positiva en la construcción y desarrollo del Estado nacional, es preciso que en ese periodo se mantenga, por encima de todo, la independencia del Órgano Legislativo. La integración actual del Órgano hace más difícil -lo comprendo- mantener la independencia, mantener el funcionamiento del Órgano Legislativo dentro de sus principios fundamentales, dentro de sus principios básicos.

Honorables Diputados, reitero a ustedes nuestro agradecimiento por este acto, que para nosotros es de mucha significación y que constituye un gesto enaltecido de todos y cada uno de ustedes, porque ustedes continuarán la labor de desarrollo del país, a través de la realización de los programas contemplados en los proyectos de leyes, y de ustedes surgirán los nuevos dictatorios de la Asamblea Nacional, que serán reconocidos en el futuro. Por ello, con profundo sentimiento de gratitud, los saludo a todos y cada uno de ustedes y les deseo el mejor de los éxitos en las delicadas e importantísimas funciones que tienen por delante.





**RESOLUCIÓN No.93**  
**De 31 de octubre de 2009**

**Que establece el procedimiento para el trámite de las iniciativas ciudadanas presentadas ante la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana**

**LA ASAMBLEA NACIONAL**

**EN USO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, Y**

**CONSIDERANDO:**

Que es deber de la Asamblea Nacional facilitar los mecanismos que propicien la participación ciudadana en el proceso de formación de las leyes.

Que el artículo 128 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno reconoce la condición de Anteproyecto de Ley, las propuestas legislativas presentadas por los ciudadanos a la respectiva oficina de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional, así como también las propuestas aprobadas por la Asamblea Juvenil,

que cuenten con un informe de viabilidad jurídica y técnica.

Que es necesario establecer un procedimiento para el curso de las iniciativas ciudadanas, a fin de imprimirle el trámite interno correspondiente para el examen jurídico y técnico, la redacción del anteproyecto de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa y a las normas del Reglamento Orgánico del Régimen Interno.

**RESUELVE:**

**Artículo Único.** Se adopta el siguiente Procedimiento para el trámite de las iniciativas ciudadanas presentadas ante la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana, cuyo texto es el que sigue:

**PROCEDIMIENTO  
PARA EL TRÁMITE DE LAS INICIATIVAS  
CIUDADANAS**

**Artículo 1.** Cualquier persona natural o jurídica puede acudir a las oficinas de la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional para presentar, mediante escrito o por correo electrónico (Pciudadana@asamblea.gob.pa), una propuesta de ley.

**Artículo 2.** El proponente podrá presentar una idea general de la materia

o temática que solicita sea regulada mediante ley, con la explicación de los motivos que sustenten dicha idea. También podrá optar por presentar, en caso de que ello le resulte posible, un borrador de su propuesta de ley, acompañada de una explicación de los motivos de la propuesta.

**Artículo 3.** La Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana será la unidad administrativa interlocutora con el ciudadano proponente.

**Artículo 4.** Presentada la propuesta ciudadana, la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana revisará la propuesta, abrirá un expediente y le asignará un número de identificación.

Registrada la propuesta, la enviará a la Dirección Nacional de Asesoría en Asuntos Plenarios, mediante nota, con copia a la Dirección General de Asesoría Legal y Técnica, acompañada de los documentos aportados por el proponente.

La Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana llevará un registro de la nota de remisión, los documentos enviados y la fecha de salida.

**Artículo 5.** Recibida la propuesta, la Dirección Nacional de Asesoría en Asuntos Plenarios asignará un asesor jurídico para que en un plazo no mayor de quince días analice jurídica y técnicamente la iniciativa ciudadana, y reco-

miende la viabilidad o no de la propuesta.

En la formulación del informe, se podrá requerir la colaboración de otros asesores de la Dirección General de Asesoría Legal y Técnica.

**Artículo 6.** La Dirección Nacional de Asesoría en Asuntos Plenarios llevará un registro de los documentos recibidos y los informes preparados, así como de las investigaciones, análisis y estudios realizados para sustentar el concepto rendido.

**Artículo 7.** La Dirección Nacional de Asesoría en Asuntos Plenarios enviará a la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana el concepto jurídico sobre la propuesta ciudadana, pudiendo encontrarla viable o no viable.

**Artículo 8.** Cuando la iniciativa no sea viable, será archivada. En caso de que la propuesta sea viable, el asesor redactará un borrador de Anteproyecto de Ley, siguiendo al efecto el Manual de Técnica Legislativa, junto a la exposición de motivos correspondiente.

**Artículo 9.** Para los efectos del artículo 119 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno, el cierre del Anteproyecto de Ley llevará la siguiente fórmula:

“Propuesto a la consideración de la Asamblea Nacional, hoy (aquí la fecha de presentación a la Secretaría

General), por el señor o señora (aquí el nombre completo del ciudadano), en virtud a la iniciativa presentada a la Dirección Nacional para Promoción de la Participación Ciudadana, en cumplimiento del artículo 118 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno.”

**Artículo 10.** Redactado el Anteproyecto de Ley, la Dirección Nacional de Asesoría en Asuntos Plenarios también preparará un informe de calificación, recomendado a la Secretaría General la Comisión Permanente que le corresponda el conocimiento del asunto de acuerdo al Reglamento Orgánico del Régimen Interno.

**Artículo 11.** Recibidos los informes, la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana los comunicará al proponente y le suministrará copia de la documentación respectiva.

**Artículo 12.** La Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana remitirá el Anteproyecto de Ley a la Secretaría General, acompañada de los antecedentes y la recomendación de calificación, todos en original.

**Artículo 13.** La Secretaría General anotará el ingreso del Anteproyecto de Ley, le asignará el número consecutivo y lo remitirá a la Comisión Permanente competente.

La Comisión Permanente que reciba el Anteproyecto de Ley lo incluirá en el punto de orden del día relativo a la correspondencia recibida.

**Artículo 14.** El Anteproyecto de Ley será sometido, dentro de la respectiva Comisión, al trámite ordinario de prohijamiento previsto en el artículo 116 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno.

**Artículo 15.** Si el Anteproyecto de Ley es prohijado por la Comisión, se anotará la referencia al proponente original en la exposición de motivos.

**Artículo 16.** La Comisión Permanente podrá invitar al proponente original a las sesiones en que tengan lugar las deliberaciones en torno a la propuesta ciudadana.

**Artículo 17.** Cumplido este trámite, el Proyecto de Ley se somete al procedimiento de formación de las leyes previsto en la Constitución Política y en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno.

**Artículo 18.** El procedimiento descrito en esta Resolución será aplicado, en lo que corresponda, a las propuestas de ley aprobadas por la Asamblea Juvenil.

**Artículo 19.** Este Procedimiento comenzará a regir desde su aprobación.

## **COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dada en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los 31 días del mes de octubre del año dos mil nueve.

El Presidente,

José Luis Varela

El Secretario General,

Wigberto E. Quintero G.

**RESOLUCIÓN No.20**  
**De 25 de octubre de 2010**

**Que establece las reglas para el trámite de presentación y sustentación de los informes o memorias de los ministerios y entidades autónomas y semiautónomas**

**LA ASAMBLEA NACIONAL,**

**EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES,**

**CONSIDERANDO:**

Que el artículo 198 de la Constitución Política de la República establece que “Los Ministros de Estado entregarán personalmente a la Asamblea Nacional un informe o memoria anual sobre el estado de los negocios de su Ministerio y sobre las reformas que juzguen oportuno introducir”;

Que el artículo 9 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional preceptúa que, al iniciarse la legislatura de enero de cada año, el Presidente o Presidenta de la República deberá concurrir a la sesión de instalación, en la que presentará su informe anual y que, durante el mes de enero, se entregarán a la Asamblea Nacional los informes y las memorias del Gobierno Central y de las entidades autónomas y semiautónomas;

Que el artículo 26 de la Ley 6 de 2002 establece que, anualmente, todas las instituciones públicas incorporarán en las

memorias, que presentarán al Órgano Legislativo, el número de las solicitudes de información presentadas a la institución, el número de solicitudes resueltas y negadas y una lista de todos los actos administrativos sometidos a la participación ciudadana con un informe de las observaciones y las decisiones finalmente adoptadas;

Que mediante la Resolución No. 92 de 31 de octubre de 2009, que subrogó la Resolución No.11 de 5 de octubre de 2005, la Asamblea Nacional estableció reglas para el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales citados, pero se hace necesario ampliar el marco reglamentario precisado, debido a la inevitable urgencia de reglamentar el periodo o espacio de tiempo que deberán comprender los informes o memorias;

Que es fundamental para el fortalecimiento de este Órgano del Estado y de

la democracia, dado el carácter versátil y evolutivo del Derecho, adecuar las medidas previamente adoptadas para regu-

lar apropiadamente el desarrollo de esta función.

## RESUELVE:

**Primero.** Establecer las reglas que deben seguirse para el trámite de presentación y sustentación de los informes o memorias del Gobierno Central y de las entidades autónomas y semiautónomas, así:

1. La Secretaría General coordinará con el Órgano Ejecutivo la presentación y sustentación de los informes o memorias de los ministerios y las entidades autónomas y semiautónomas, que deben ser presentados durante el mes de enero de cada año.
2. Los informes o memorias anuales deberán contener el estado de los negocios del ministerio o entidad y las reformas que juzguen oportuno introducir.
3. Los informes o memorias comprenderán periodos de doce meses que inician cada 1 de noviembre y concluyen el 31 de octubre. Los ministerios y demás entidades que deban rendir informe según las disposiciones mencionadas deberán adecuar su programación para cumplir con lo dispuesto en esta Resolución.  
Parágrafo. Para efectos de la memoria que debe presentarse en enero de 2011, se entiende que el periodo se inició el 1 de noviembre de 2009 y concluye el 31 de octubre de 2010.
4. La presentación de los informes o memorias de los ministerios se realizará personalmente ante el Pleno de la Asamblea Nacional. Las institu-

ciones autónomas y semiautónomas presentarán sus informes o memorias en la Secretaría General de la Asamblea Nacional.

5. Los informes o memorias podrán presentarse en soporte magnético y deberán remitirse setenta y un ejemplares para los Diputados y dos para la Biblioteca Parlamentaria Doctor Justo Arosemena.
6. Los informes o memorias deben tener claramente expresados, entre otros aspectos, los datos correspondientes al acceso a la información pública y a la participación ciudadana en las decisiones tomadas, tal como lo exige el artículo 26 de la Ley 6 de 2002.
7. La Secretaría General remitirá los informes o memorias recibidos a las Comisiones Permanentes correspondientes, para la sustentación personal, por los titulares de los ministerios y entidades autónomas y semiautónomas.
8. La falta de cumplimiento de la obligación de presentar y sustentar los informes o memorias anuales será comunicada por la Secretaría General a la Comisión Permanente de Presupuesto.

**Segundo.** Exhortar, a las Comisiones Permanentes para que realicen el análisis de los informes o memorias presentados y

sustentados, y rindan los informes respectivos al Pleno.

**Cuarto.** Esta Resolución comenzará a regir desde su aprobación.

**Tercero.** Subrogar la Resolución No.92 de 31 de octubre de 2009 y la Resolución No.127 de 30 de septiembre de 2010.

## **DERECHO.**

Artículo 198 de la Constitución Política de la República de Panamá y los artículos 9, 123 y 124 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

## **COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dada en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veinticinco días del mes de octubre del año dos mil diez.

El Presidente,

José Muñoz Molina

El Secretario General,

Wigberto E. Quintero G.



## Carlos Iván Zúñiga Guardia (1926-2008)

El doctor Carlos Iván Zúñiga Guardia fue un abogado, político y humanista de gran prestancia nacional e internacional, sobresalió activamente por espacio de décadas en el acontecer político, social, académico y cívico del país, logrando contribuir con sus acciones e ideas al fortalecimiento de la nacionalidad panameña.

A nivel profesional, el doctor Zúñiga fue uno de los más prominentes juristas que tuvo la Nación. Egresado del Instituto Nacional, obtuvo su título de Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Panamá, posteriormente siguió estudios de Ciencias Penales en la República de Chile y en la Universidad Mayor de San Marcos en Perú donde se graduó de doctor en Derecho.

En su época de juventud, se distinguió por ser un destacado dirigente estudiantil, y gracias a su efervescente liderazgo y patriotismo llegó a ser Secretario General de la gloriosa Federación de Estudiantes de Panamá en 1947, cuando se producen las jornadas en rechazo del Convenio Filós - Hines, que pretendía prorrogar la presencia de bases militares estadounidenses en el país una vez culminada la segunda guerra mundial. En este periodo, formó también parte del Frente Patriótico de la Juventud que desempeñó un papel trascendental a favor de las luchas reivindicativas de la población en defensa de la soberanía panameña en la Zona del Canal

Socialmente, fue uno de los fundadores en Boquete del Movimiento Agrario Nacionalista y ayudó a reestructurar la Asociación de Cafetaleros Boqueteños en los años sesenta. Para esta época fungió igualmente como asesor legal del Sindicato de Trabajadores de la Chiriquí Land Company.

En el ámbito político, debemos destacar que fue electo Diputado a la Asamblea Nacional en dos periodos: 1952- 1956 y 1964- 1968. En su función parlamentaria, las generaciones que tuvieron la oportunidad de escucharlo lo recuerdan por la profundidad de sus discursos, ideas, propuestas legislativas y argumentos, que lo consagró como uno de los más vibrantes oradores que ha tenido el Parlamento panameño y la República. La brillantez de su oratoria se hizo más notoria tras su enérgica participación en las sesiones judiciales que la Asamblea le hizo a los Presidentes de la República José Ramón Guizado en 1955 y al Presidente Marco A. Robles en 1968, haciéndoles ganar el fiel respeto y la admiración mancomunada del pueblo panameño que veía en él a un patriota al servicio de los mejores intereses de la Nación.

El Doctor Zúñiga dedicó su vida a defender la institucionalidad democrática, por ello se opuso con todas sus fuerzas a la dictadura militar, convirtiéndose en uno de los principales dirigentes de la lucha civilista de los años ochenta. Nunca claudicó en sus ideales de justicia,

libertad y democracia, valores estos que representan en el mundo actual pilares ineludibles que dan sustento al Estado de Derecho. Su permanente vocación cívica lo conduce a postularse a la Presidencia de la República en 1984, cuando expresa a la faz nacional sus propuestas políticas, económicas y sociales, que son acogidas por gran parte del electorado.

A nivel académico, fue catedrático de Derecho Penal en la Universidad de Panamá y docente en la escuela de Diplomacia. Sus alumnos veían en él a una persona con firme vocación pedagógica que en todo momento transmitía conocimientos e ideas que eran útiles para la profesión y la vida.

En su condición de catedrático universitario, el Doctor Carlos Iván Zúñiga Guardia fue escogido democráticamente por el voto universitario como Rector Magnífico de la Universidad de Panamá, cargo que desempeñó con éxito y transparencia del año 1991 a 1994.

El Doctor Zúñiga fue también un escritor consagrado. Entre sus principales obras figuran: La Palabra, los Partidos y la Nueva Sociedad, El Frente Patriótico y la Crisis del Cuarenta, Salvamento de Voto, El Proceso Guizado, La Teoría del Homicidio, Manual del Trabajador y El Tratado General de 1936, la Neutralidad y sus Proyecciones.

La Asamblea Nacional, con base en las virtudes y cualidades expresadas, le concedió en el 2007 la medalla Justo Arosemena, máximo galardón de este Órgano del Estado en un acto solemne que se verificó en el Teatro Nacional de la ciudad capital. Recientemente, bajo la Presidencia del Honorable Diputado José Luis Varela, se aprobó en tercer debate el Proyecto de Ley 99, Que reconoce los aportes del Doctor Carlos Iván Zúñiga Guardia a la nacionalidad panameña, que hoy es la Ley 17 de 21 de abril de 2010.

La trayectoria del Doctor Carlos Iván Zúñiga Guardia constituye en la actualidad un ejemplo cívico y patriótico a emular por las presentes y futuras generaciones, que a pesar de su desaparición física siempre verán en él un defensor la democracia y de nuestra nacionalidad.



# Debate

## Contenido

### Ensayos y monografías

**Algo nuevo a favor de la transparencia  
y la lucha contra la corrupción**  
*Francisco Nieto Guerrero*

**Implementación la Convención Interamericana  
contra la corrupción en Panamá: acciones  
pendientes en materia de transparencia  
y rendición de cuentas**  
*Gina De La Guardia Fernández*

**La crisis financiera y su naturaleza cíclica**  
*Ramón Barreiro*

**Propuesta de metodología de análisis  
para la definición de indicadores de línea base  
y diseño de estrategias de promoción  
de capital social**  
*Irina Francioni*

**Democracia y libertad sindical en América Latina:  
el caso de dos países durante regímenes militares**  
*Myrna Videla Aros y Julio González Candía*

**Las Consultas Populares en las democracias contemporáneas**  
*David Altman Olin*

**Ley 19 de 3 de mayo de 2010**  
*Dicta el régimen de organización  
del Ministerio de Gobierno.*

**Mensaje del Presidente de la República, Dr. Arnulfo Arias Madrid,**  
*dirigido a la Asamblea Nacional el 17 de octubre de 1940,  
con motivo de la presentación del proyecto de reformas a la Constitución de 1904.*

**Discurso pronunciado por el ex parlamentario licenciado Jorge Rubén Rosas**  
*en la sesión especial celebrada el 10 de marzo de 2005,  
en reconocimiento a veintitrés ex presidentes del Órgano Legislativo.*

**Resolución No.93 de 31 de octubre de 2009  
del Pleno de la Asamblea Nacional.**  
*Establece el procedimiento para el trámite  
de las iniciativas ciudadanas presentadas  
ante la Dirección Nacional para la Promoción  
de la Participación Ciudadana.*

**Requisitos constitucionales para ser diputado  
en Panamá y Centroamérica (historia y actualidad  
normativa)**  
*Jaime Flores Cedeño*

**La responsabilidad civil por daños ambientales**  
*Gabino Díaz Proll*

**Planificación, ejecución y medición de resultados  
de la gestión administrativa de la Asamblea  
Nacional**  
*Iriam Betegón de Delgado*

**Regulación de la concesión y asignación  
de frecuencias televisivas y radiofónicas**  
*Salvador Sánchez González*

**Ley 21 de 28 de mayo de 2010**  
*Dicta medidas sobre accidentes de tránsito menores  
en vías públicas del país.*

**Resolución No.20 de 25 de octubre de 2010  
del Pleno de la Asamblea Nacional**  
*Establece las reglas para el trámite de presentación  
y sustentación de los informes y memorias  
de los ministerios, entidades autónomas  
y semiautónomas.*



### Conferencias



### Legislación al día



### Archivos históricos



### Discursos



### Documentos de Interés



Palacio Justo Arosemena  
Plaza 5 de Mayo  
Panamá, República de Panamá  
Tel. (507) 512-8111  
www.cep@asamblea.gob.pa

  
**CENTRO DE ESTUDIOS  
PARLAMENTARIOS**

**ISSN 1681 - 889X**