

FLAVIA FREIDENBERG

LAS PRIMARIAS COMO JUEGOS ESTRATÉGICOS

SELECCIÓN DE CANDIDATURAS, DEMOCRACIA
INTERNA Y PARTIDOS POLÍTICOS EN PANAMÁ

Introducción¹

En las democracias representativas, los partidos políticos siempre seleccionan de una u otra manera sus candidaturas a cargos de representación popular. Como son organizaciones interesadas en competir y ganar elecciones, necesitan decidir quién o quiénes participarán en su nombre. En algunas oportunidades, esa decisión la toma solo una persona de manera directa mientras, en otras, se realizan procesos complejos, en el que participan individuos con cargos en diferentes niveles institucionales del partido e incluso de diferentes regiones del país. Esta es la función más importante de un partido (Rahat 2013: 136; Katz 2001: 278; Schattschneider 1964: 89), ya que facilita que la militancia acceda a posiciones dentro de las instituciones de gobierno o en el ejercicio de la oposición (Sartori 1992),

¹ Esta investigación es un producto elaborado como parte de mi tarea de investigación para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos. La misma se desarrolló en el marco de una estancia de investigación realizada en el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) entre mayo y julio de 2023. Agradezco especialmente los sugerentes comentarios y el apoyo recibido para realizar esta investigación de Harry Brown Araúz, Yara Campo, Osman Valdés, Idalia Fábrega Juárez, Salvador Sánchez, Claire Nevache, Tamara Martínez Paredes, Caren Vega Medina, Ariadna Gallo, Carlos González Martínez y Ariel Thirwall. Asimismo, quiero destacar la asistencia de Viridiana Lara Arias en la revisión hemerográfica realizada sobre la política panameña y los comentarios de dos revisores anónimos que enriquecieron este documento.

implica la posibilidad de una carrera política (Cross 2013: 102) y supone el control de un conjunto de recursos que generan influencia, control y poder (Katz 2001; Panebianco 1982).

Dado que seleccionar una candidatura es un momento crítico de toda organización partidista, la investigación de esos procesos no resulta sencilla. Los mecanismos que los regulan formalmente pueden ser públicos (e incluso estar previstos en las leyes del país) pero, muchas veces, los que realmente funcionan suelen estar ocultos e incluso ser maleables. Las dirigencias pueden simular cumplir con las reglas formales estatales (como las leyes de partidos y/o de elecciones) o acomodar las decisiones partidistas para parecer que las reglas se acatan, manipularlas y/o rediseñarlas para que se enmarquen en lo que dice la ley. Mucho de lo que ocurre es secreto, está oculto, no tiene nada que ver con lo que dicen las normas ni siguen los procedimientos que fijan los Estatutos o las leyes estatales. El peso de la dimensión informal de la política es, precisamente, lo que dificulta el conocimiento público de los procesos partidistas internos.

De ahí que resulte tan fascinante investigar esos procesos porque supone un ejercicio de reconstrucción de la vida interna de los partidos, en particular, cuando muchas veces se los han considerado como *cajas negras*. Es más, que los partidos realicen estos procesos, con mayor o menor nivel de formalización, desmiente las hipótesis de que son “cáscaras vacías”, que solo funcionan como máquinas electorales o que no tienen vida interna. Esta no es una condición menor en un contexto de cada vez mayor descontento global de la ciudadanía con los partidos (Linz 2002) y de cierta ambigüedad democrática, desconfianza y desconexión de la ciudadanía con la política (Nevache et al. 2023).

Los partidos han sido actores clave del sistema panameño durante las últimas tres décadas, aunque la ciudadanía ya no se siente representada por ellos (Brown Araúz 2023; CIEPS 2021, 2023; Alvarado de León 2020: 58). La III Encuesta de Ciudadanía y Derechos del CIEPS (2023: 6) sostiene que “más del 60% manifiesta sentimientos negativos hacia la política, como

desconfianza, indiferencia, aburrimiento o enojo; y la mayoría no se identifica ni con los partidos ni con los independientes”. Solo el 15% de las y los entrevistados han valorado positivamente a los partidos (García Rendón y Brown Araúz 2023: 14), aunque aún les otorgan un papel significativo como actores con gran capacidad influencia en el proceso político. Esto además se ha dado en medio de una profunda crisis económica que implicó la pandemia –que supuso una de las peores recesiones económicas al país (-17,9 %) (Nevache 2022)–; la caída en la capacidad de recaudación fiscal; el cambio generacional y el creciente descontento ciudadano que se manifestó en varias movilizaciones en las calles –fines de 2019, julio de 2022 y octubre de 2023– y en las redes sociales (Brown Araúz y Acosta 2022).

Ahora bien, que la ciudadanía no crea en los partidos o que sea crítica con ellos, no significa que quieran que eliminen las primarias ni tampoco supone que los partidos no sean importantes para la democracia. Al contrario, como sostiene Brown Araúz (2023), cuando los políticos quieren cambiar el sistema de selección de primarias, “la opinión pública reacciona reclamando democracia interna”. De ahí que se siga pensando que contar con un mecanismo de regulación de estos procesos aún cuenta con legitimidad ciudadana. Es más, hace algunos años (2014), el Barómetro de las Américas registró que el 57.4% de la población encuestada pensaba que “las primarias para elegir candidatos en los partidos son importantes para la democracia” (En Brown Araúz 2023).

La exigencia de democratización interna de los partidos políticos ha estado asociada a la realización de elecciones internas y/o primarias (Katz 2001; Rahat y Hazan 2001). Desde fines de la década de 1990, cuando comenzaron a realizarse en Europa y/o América reformas orientadas a incorporar mecanismos que se esperaban que tuvieran resultados cada vez más competitivos y democráticos, los partidos han visto cómo esta agenda atravesaba su funcionamiento interno (Katz 2001; Rahat y Hazan 2001; Billie 2001). Este cambio en el conjunto de incentivos institucionales que regulan la vida de los partidos ha estado motivado por el supuesto de que

la transformación de las organizaciones de partido y sus mayores niveles de competitividad, inclusión y transparencia mejorarían el funcionamiento de la democracia.

América Latina se ha ido convirtiendo en un estupendo laboratorio para evaluar los impactos de los diseños institucionales como herramientas de democratización y para generar conocimiento comparado sobre la relación entre los procesos de selección de candidaturas y la democracia interna (Buquet y Gallo 2024; Barrientos del Monte y Pantoja López 2024; Freidenberg 2019; Alcántara Sáez 2001). En este sentido, Panamá ha sido uno de los países pioneros en regular las primarias y, a pesar de que llevan poniéndose en práctica durante más de veinte años, aún se conoce poco sobre cómo funcionan; cuáles son las condiciones necesarias para que sean exitosas; cuáles los problemas, así como también las consecuencias sobre otras dimensiones de los partidos y/o del sistema de partidos. Además, el hecho de que un país como Panamá invirtiera inicialmente en este tipo de mecanismos no es una cuestión menor, dada su peculiaridad respecto a su democratización.

En el marco de los procesos de cambio político de la tercera ola de democratización que experimentaron diversos países del mundo, Panamá tuvo una “democratización exitosa”, aunque peculiar dado que fue resultado de una invasión militar (Loxton 2022: 85). El país ha realizado siete procesos electorales –libres, competitivos y con rotaciones ordenadas del poder–, en los que se ha dado la alternancia de diversos liderazgos y partidos (Freedom House 2024; Guevara Mann 2016); se respetan las libertades de expresión y asociación (Freedom House 2024) y la ciudadanía ha participado activamente en dichos procesos. El sistema de partidos ha sido plural y estable (Brown Araúz y Sonnleinter 2016), caracterizado por una lógica competitiva con capacidad coalicional, centrípeta, cierta distancia ideológica y lógica bipolar (Brown Araúz y Sonnleinter 2016; Guevara Mann 2016) y con diversos niveles de competitividad –desde cerrados e inciertos (1994, 2019) a otros más abiertos (2004, 2009, 2024)–.

El objetivo de esta investigación es describir y analizar cómo un diseño institucional (la regulación de las primarias) puede condicionar el modo en que los partidos seleccionan las candidaturas a cargos de representación popular; evaluar los niveles de democracia interna en los partidos panameños –con especial atención en la elección presidencial de 2024– y analizar en qué medida este tipo de reglas y/o prácticas contribuyen a la democracia panameña. En el marco del más reciente proceso electoral, los partidos políticos reconocidos que tenían interés en competir tuvieron un plazo –desde el 1 al 31 de junio de 2023–, para escoger sus candidaturas. En dicho escenario, cuatro de los nueve partidos reconocidos por el Tribunal Electoral (TE) estuvieron obligados a realizar primarias a nivel presidencial: Partido Revolucionario Democrático (PRD), Partido Panameñista (PPA), Cambio Democrático (CD) y Realizando Metas (RM), ya que eran los que al corte del padrón tenían más de 100 mil adherentes (Registro del Tribunal Electoral al 31 de enero de 2023). Los partidos más pequeños –como MOLIRENA, Partido Alternativa Independiente Social (PAIS), Partido Alianza (PA), Movimiento Otro Camino (MOCA) y el Partido Popular (PP)– no hicieron primarias, pero igualmente debieron emplear procesos que les permitieran tomar esa decisión y que la misma fuera legal y legítima para sus miembros.²

Los hallazgos de la investigación evidencian que los niveles de democracia interna de los procesos de selección de candidaturas presidenciales en los principales partidos panameños difieren a nivel sincrónico –entre los partidos– como a nivel diacrónico –en el tiempo– y también evidencia que –a pesar de las diferencias– el PRD es el partido con mayores niveles de democracia interna. La evaluación de los procesos realizados durante junio y julio de 2023 muestra que hacer primarias es un valor en sí mismo, que debería ser mantenido y fortalecido como parte de la institucionalización de los partidos

² El Frente Amplio por la Democracia (FAD), el Partido Torrijista Revolucionario (PTR) y Renovación de Líderes con Valores para el Progreso de Panamá (RELEVO) no llegaron a ser legalmente constituidos ni pudieron participar en la elección general del 5 de mayo de 2024.

y panameños. Las primarias han contribuido a la estabilidad del sistema político y, en ese sentido, han sido exitosas en sus objetivos sistémicos, aun cuando todavía existen pendientes importantes respecto a su funcionamiento y su nivel de democratización. La investigación permite captar las diferencias entre los procesos al mismo tiempo que detecta dificultades respecto a la capacidad de delimitar los niveles de democracia interna en las dinámicas intrapartidistas. Las principales diferencias entre los procesos de selección evaluados se manifiestan en el nivel de competitividad, mientras que en las otras dos dimensiones (descentralización e inclusión) los resultados han sido más homogéneos.

Esta investigación se apoyó en el uso de múltiples estrategias de recolección de datos de tipo cualitativas, como la observación participante directa de los cuatro procesos de primarias presidenciales en diferentes centros de votación de la Ciudad de Panamá (en El Chorrillo, Panamá Viejo, Río Abajo, Santa Ana, Bella Vista, Betania y San Francisco), los días 5, 11 y 18 de junio y el 16 julio de 2023. La observación la realicé como parte de una estancia de investigación de tres meses en el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS). Durante la estancia, además de visitar los centros de votación, pude entrevistar a actores claves –autoridades electorales, candidaturas, dirigencia y militancia–, que con su voz y conocimiento ayudaron a enmarcar y analizar los procesos de selección de candidaturas.

Asimismo, pude evaluar el marco legal que rige la vida de los partidos (códigos electorales, decretos y estatutos); consulté las diversas encuestas realizadas por el CIEPS y pudimos elaborar una hemeroteca de la política panameña, gracias al apoyo del equipo del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina desde México (#ObservatorioReformas). La revisión implicó recolectar las noticias publicadas por los principales medios de comunicación con acceso digital (La Prensa, La Estrella de Panamá, El Pulso, Panamá América, TVN, entre otros), desde el 1 de enero al 30 de julio de 2023.

El texto se desarrolla en cinco partes. La primera presenta las herramientas teóricas para el estudio de la democracia interna de los procesos

de selección de candidaturas en torno a tres dimensiones: competitividad, descentralización e inclusión, como parte del “Índice de Democracia Interna” (IDI), creado por Freidenberg y Došek (2016). La segunda describe la excepcionalidad panameña en materia de selección de candidaturas, en tanto a los factores sistémicos que la condicionan como su regulación, el sistema electoral, el sistema de partidos, la experiencia previa y el papel del árbitro electoral. En la tercera parte se describen los procesos de selección realizados en 2023 y, en la cuarta, se aplica el IDI en cuatro procesos de selección presidencial en 2023, que son los que cumplen con las condiciones mínimas necesarias (más de una candidatura en la contienda, nominación por tres y/o más personas y ausencia de candidatos proscritos). Finalmente, se identifican una serie de elementos que deberían ser preservados como buenas prácticas, así como también se han detectado áreas de oportunidad que podrían evaluarse para ser reformados de cara a mejorar el funcionamiento de la democracia panameña.