

La excepcionalidad panameña: de cómo el Estado condiciona la vida interna de los partidos

Capítulo II

Panamá ha sido pionera en la introducción legal de las primarias como mecanismo de selección de candidaturas a nivel presidencial en América Latina (Freidenberg 2010). Aun cuando las leyes pautan la autorregulación y la autonomía organizativa, las élites han regulado a través del Estado uno de los procesos claves de la vida interna de los partidos. Esta no es una cuestión menor, porque el papel de la regulación estatal sobre los partidos resulta sumamente relevante en la evaluación de los niveles de democracia interna de esas organizaciones. La tendencia a darle cada vez más capacidad al Estado para regular el modo en que los partidos deben organizarse forma parte de un cambio regulatorio en América Latina (Freidenberg 2016; Orozco Henríquez 2019), que se hace efectivo en aquellos países donde estos son personas jurídicas reguladas por el derecho público.⁵

⁵ Los partidos son asociaciones ciudadanas que constituyen personas jurídicas de Derecho Privado en Brasil, Perú, Chile y Ecuador, mientras que en Argentina, México, Paraguay, República Dominicana, Nicaragua, Guatemala, Bolivia y Colombia se las considera personas jurídicas de Derecho Público. En Costa Rica, El Salvador, Uruguay y Venezuela son casos mixtos, toda vez que la selección de autoridades, como dimensión interna, está sujeta a la esfera del Derecho Privado, mientras que la selección de candidaturas, como ámbito de lo público, está sujeta al Derecho Público (Freidenberg 2019). En los países donde son sujeto de derecho público, el Estado puede regular la vida interna.

Las reformas tendientes a incluir las elecciones internas, junto con las medidas de acción afirmativas (cuotas de género) y/o la inclusión del principio de paridad de género, han sido precisamente los cambios normativos más comunes en las legislaciones de la región en las últimas décadas. Bajo la excusa de una mayor democracia interna y modernización de los partidos, se ha buscado incorporar mecanismos que aseguraran mayor participación directa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, bajo la idea de hacer operativa la premisa de “un hombre/una mujer, un voto”.

Fruto de esos impulsos, la experiencia comparada ha evidenciado diferentes tipos de modelos de selección de candidaturas presidenciales en América Latina (Freidenberg 2019; Orozco Henríquez 2019; Taylor 2000): a) los que realizan elecciones internas obligatorias para los partidos –de manera simultánea, abierta y organizadas por el Estado, con y sin voto obligatorio para el electorado (Argentina, Uruguay)– y con válvula de escape o “puerta de salida” de los partidos, si es que esos partidos carecen de movimientos internos (Honduras); b) los que realizan elecciones de manera no simultánea, abierta o cerrada, organizadas por los partidos, con o sin financiación del Estado (Panamá, Paraguay, Ecuador, Perú, Rep. Dominicana, Costa Rica y Venezuela); c) los que permiten que se hagan elecciones internas si es que los partidos quieren hacerlas, aunque solo pasan a estar reguladas por ley y organizadas por el Estado, si los partidos deciden hacerlas (Colombia y Chile).⁶

Los cambios normativos impulsados buscaban transformar las prácticas oligárquicas que caracterizaban a las organizaciones partidistas. Muchas veces el resultado de esa presión estatal por la apertura de los partidos implicó nuevas dinámicas decisionales dentro de las organizaciones. Si bien muchos partidos hicieron esos cambios, no siempre las modificaciones normativas supusieron transformaciones en el modo real en que los partidos tomaban decisiones y, mucho menos, hicieron a esas organizaciones de partidos más

⁶ Una serie de sistemas políticos no tienen regulados los procesos de selección de candidaturas (como Guatemala, Brasil, Nicaragua, Bolivia) (Freidenberg 2019).

democráticas (Buquet y Gallo 2024; Freidenberg 2019; Siavelis y Morgenstern 2008; Orozco Henríquez 2003). Las resistencias de las dirigencias a las reformas estaban en que corrían el riesgo de convertirse “en fotocopias unos de otros” (Freidenberg 2010: 104) y que esos cambios no garantizaban sus posibilidades de éxito electoral.

Los datos han sido evidentes en este sentido. De un poco más de 250 procesos de selección de candidaturas evaluados entre 1978 y 2016, solo el 38% que realizó primarias o elecciones internas consiguió ganar la Presidencia de la República (Freidenberg 2016). De ahí que la tensión entre una mayor regulación legal sobre la vida interna de los partidos puede suponer una pérdida de independencia de estos para tomar sus decisiones y evaluar sus opciones estratégicas, mientras que su total ausencia puede disminuir seriamente cualquier impulso de democratización y modernización interna de los partidos, e incluso respecto a la protección de los derechos de la militancia. La manera en que un sistema político encuentra el equilibrio entre ambos polos no es una cuestión menor, y evidencia cierto interés de las élites de autorregularse y de generar mejores condiciones de cancha pareja para las diferentes organizaciones políticas o, en su caso, encontrar la manera de maximizar sus intereses y preferencias a partir de apoyarse en las reglas que exige el Estado.

1. ¿Qué regulan las reglas de selección de candidaturas a nivel presidencial?

El sistema político panameño abre un nuevo proceso de evaluación de las reglas de juego cada vez que concluye un proceso electoral. Esta práctica lleva realizándose desde la reinstauración de la democracia. En 1997, 2002, 2006, 2008, 2013, 2017 y 2023 se realizaron procesos de reformas que modificaron aspectos que afectaron la vida interna de los partidos, particularmente, respecto a su manera de seleccionar candidaturas (Tabla II). El primer marco regulatorio se aprobó en julio de 1997 para la elección

presidencial de 1999. La norma regulaba a los partidos políticos, es decir, las “organizaciones de interés público, con personalidad jurídica reconocida por el Tribunal Electoral, constituidos por ciudadanos en goce de sus derechos políticos, en torno a una declaración de principios, sin fines de lucro, cuyos recursos se administran con transparencia y se rigen en cumplimiento de la Constitución Política y la ley.” (art. 47, Código Electoral 2023, pág. 29). La misma señalaba que, en su organización y funcionamiento, debían estar fundamentados en “[...] principios democráticos, para lo cual procederá de acuerdo con la voluntad de la mayoría de sus miembros [...]” (art. 98, Código Electoral 2023, pág. 46; art. 49, Código Electoral 2023, pág. 29).

A partir de estos cambios, se estableció la obligación de realizar elecciones primarias para postular a la candidatura a la Presidencia de la República, siempre que el candidato/a fuera miembro del partido, dejándolas como opcionales para los otros cargos (art. 99, art. 161a y art. 182, Ley 22 del 14 de julio de 1997). La ley establecía que podían participar solo la militancia afiliada que tuviera residencia en la circunscripción correspondiente. También se instituyó el Consejo Nacional de Partidos Políticos, como órgano consultivo permanente del Tribunal Electoral, integrado por un representante principal y dos suplentes de cada partido (Art. 116-A, Ley 22 del 14 de julio de 1997) y se estableció una cuota de mujeres del 30% para las precandidaturas (art. 182-A, Ley 22 del 14 de julio de 1997) con la intención de reducir las brechas en la participación de las mujeres. En el Decreto #2 que reglamentaba estos procesos se indicaba que los partidos debían entregar listas de copartidarios/as de diferentes distritos del país que apoyaran a las candidaturas (art. 8); que las internas eran obligatorias para Presidente de la República mientras que podían optar por hacerlas (o no) para las otras candidaturas (art. 195 y 196) y que los partidos debían acomodar sus estatutos, a través de la realización de Convenciones Nacionales o a partir de una reunión del Directorio Nacional, a las exigencias introducidas en el Código Electoral (Decreto #2, del 13 de enero de 1998) (Ver Anexo II).

Para el siguiente proceso electoral de 2004, por presión de la clase política e iniciativa del Poder Ejecutivo, se aprobaron nuevas reglas que reformaron el

Código Electoral en el 2002 y se quitó la obligatoriedad de celebrar primarias para seleccionar candidaturas a cargos de elección popular (art. 195, Ley 60 del 17 de diciembre de 2002).⁷ La eliminación de la obligatoriedad de realizar primarias o internas supuso un retroceso con respecto a la reforma de 1997, toda vez que algunos partidos que ya habían realizado internas en 1998 no lo hicieron para la elección de 2004. El texto legal mantenía el principio del régimen democrático que asegurara la participación de sus miembros en las actividades partidarias, así como en los cargos administrativos y de dirección y en los acuerdos que se adoptaran (art. 40, Código Electoral 2003, pág. 10).⁸

Con esta reforma se creó el segundo marco regulatorio en el que se privilegiaba la autonomía decisional de los partidos; se dejaba a la decisión de las dirigencias cuál era el mecanismo para emplear en la candidatura presidencial y para todos los cargos, y se establecía que los partidos políticos determinarían en su reglamento si un candidato/a podía optar a uno o más cargos de elección popular. En caso de decidir usar convenciones, primarias e internas, se les daba la posibilidad de solicitar “orientación y capacitación en materia de organización” al Tribunal Electoral (art. 85, Ley 60 del 17 de diciembre de 2002).

El tercer marco regulatorio se dio con la reforma de 2006 para el proceso electoral de 2009, que reintrodujo la obligación de realizar elecciones primarias para la selección de la candidatura presidencial, mientras que dejó abierto a que lo partidos decidieran el mecanismo a usar para los otros

⁷ Si bien inicialmente en la negociación de las reformas se propuso que el sistema de internas se extendiera a todos los cargos de elección popular de manera obligatoria, dicha propuesta no tuvo suficientes adeptos y se acordó mantener el sistema vigente, que solo obligaba a la candidatura presidencial. Aún así, cuando el Ejecutivo recibió el paquete de reformas que debía presentar para su aprobación a la Asamblea, eliminó la propuesta de obligatoriedad para la designación a través de internas de la candidatura presidencial y cambió el artículo en el sentido de que este mecanismo fuera optativo para todos los cargos (Freidenberg 2010: 101-102).

⁸ En el proceso de reformas del 17 de diciembre de 2002, consideradas un acuerdo entre “Martín-Mireya”, se eliminó la exigencia de que se llevara a cabo la votación secreta en cualquier mecanismo de postulación de candidaturas a cargos de elección popular. Además, se fijó que los partidos fueran los que determinaran si una candidatura podía optar a uno o más cargos de elección popular y se ratificó la prohibición de que alguien que perdiera una candidatura pudiera postularse por otro partido. Asimismo, se permitió que las alianzas políticas en los circuitos plurinominales pudieran postular candidaturas comunes, aunque estos debían ser sometidos a reglas especiales (Código Electoral 2003).

cargos a partir de lo que indicaran los estatutos (art. 236, Código Electoral 2007). La reforma sostenía que todo partido debía estar fundamentado en “principios democráticos” (art. 88, Código Electoral 2007); que eran “autónomos e independientes” (art. 89, Código Electoral 2007); que los procesos internos debían resolverse a través de votación secreta; que un candidato que perdía en una elección primaria no podía ser postulado por otro partido o de manera independiente (art. 238, Código Electoral 2007), y que la propaganda electoral, tanto para las elecciones primarias y las generales, debía realizarse en un tiempo determinado (Brown Araúz 2017).

En el caso de la celebración de alianzas, se permitió realizar primarias interpartidarias, es decir, que los inscritos en los partidos aliados pudieran elegir entre ellos su candidatura en una elección conjunta (art. 236, Código Electoral 2007). También se fijaron normas para la depuración del Padrón Electoral, a partir de las cuales se podría sacar del mismo a todos aquellos que no hubieran votado en tres o más elecciones ni tampoco hayan realizado ningún trámite de hechos vitales ante el Tribunal Electoral. Se estableció la creación de tribunales encargados de juzgar y dar debido proceso a los reclamos partidarios, a los efectos de dirimir cualquier tipo de conflicto interno (Ley 60 de diciembre de 2006).

El cuarto régimen electoral se dio con la reforma de 2012, para el proceso electoral de 2014, mediante la Ley 54 del 17 de diciembre de 2012. Este marco mantuvo la autonomía e independencia de las organizaciones partidarias (art. 89, Código Electoral 2013); así como la obligatoriedad de realizar elecciones internas para seleccionar las candidaturas para el cargo presidencial y dejó optativo el mecanismo para el resto de los cargos según lo señalaran los Estatutos (art. 236, Código Electoral 2013, pág. 60). Con esta reforma, se incorporó al marco regulatorio la exigencia de la paridad de género en las primarias y se creó la Secretaría de la Mujer como órgano encargado de validar el hecho de que los partidos no pudieran contar con el número suficiente de mujeres (art. 239, Código Electoral 2013, págs. 60 y 61); se condicionaron las postulaciones comunes entre los partidos a que ambos hubieran firmado un acuerdo de Alianza Nacional (art. 102, Código

Electoral 2013, págs. 28 y 29); se autorizó a los miembros de los partidos a aspirar a más de un cargo (art. 102, Código Electoral 2013, págs. 28 y 29) y se eliminó la prohibición de exigir la renuncia a un cargo directivo que fuera a participar en las primarias (art. 102, Código Electoral 2013, págs. 28 y 29).

El quinto marco se dio para las elecciones de 2019 cuando se mantuvieron los elementos claves del sistema de selección de candidaturas, con la obligatoriedad de realizar elecciones primarias para las candidaturas presidenciales, con algunos cambios relacionados con los tiempos y el financiamiento de las campañas electorales. Se redujo la posibilidad de hacer campaña a cuarenta y cinco días para las elecciones internas y a sesenta días para las elecciones generales⁹ y se estableció que las precandidaturas podrían gastar en su propaganda hasta un tercio del tope establecido para las candidaturas, del cual hasta un 30% podría ser utilizado en propaganda electoral.¹⁰

El último marco regulatorio fue para el proceso electoral de 2024 y mantiene la obligación legal de celebrar elecciones primarias para la candidatura presidencial con la participación directa de la membresía. Un aspecto novedoso de esta reforma tiene que ver con la obligatoriedad de esta solo cuando se superen los 100 mil adherentes, según el registro del padrón que lleva el Tribunal Electoral a corte del 31 de enero del año anterior al proceso electoral general (art. 352, Código Electoral 2023, pág. 131). Los otros colectivos políticos deberán realizar Congresos nacionales (Convención) para seleccionar su candidatura presidencial. Si el partido insiste en querer escoger esta candidatura mediante primarias, deberá pagarle al Tribunal Electoral la diferencia entre el costo que se tendría presupuestado para la Convención y el de organizar la elección primaria (art. 354, Código Electoral 2023, pág. 132).

⁹ Ver el Decreto 23 del 5 de mayo de 2018, que subroga el Decreto 40 de 2017, que establece los topes definitivos al financiamiento privado que tendrán las precandidaturas, las y los candidatos por libre postulación y los partidos políticos para las elecciones primarias y las elecciones generales del 5 de mayo de 2019.

¹⁰ Con la intención de equiparar la contienda electoral, se estableció que los precandidatos o precandidatas y candidatos y candidatas no podrían participar en eventos de inauguración de obras o actividades financiadas con fondos públicos, excepto quienes ejerzan cargos de elección popular (Brown Araúz 2017: 22).

Tabla II
Marcos regulatorios de los procesos de selección de candidaturas presidenciales

Proceso Electoral	1999	2004	2009	2014	2019	2024
Procesos Internos	1998	2003	2008	2013	2018	2023
Código Electoral	1998	2003	2007	2013	2017	2023
Reforma Electoral	1997	2002	2006	2012	2017	2021
Mecanismo	Elecciones primarias.	Mecanismo democrático (lo que digan los Estatutos) (art. 195).	Elecciones internas o primarias (art. 236).	Elecciones internas o primarias (art. 236).	Elecciones internas o primarias.	Elecciones internas o primarias (art. 352).
Obligatorias o no	Obligatorias (art. 182).	No obligatorias (optativo).	Obligatorias (art. 236).	Obligatorias (art. 236).	Obligatorias	Obligatorias (art. 352).
Requisitos de obligatoriedad.	Todos los partidos.	Todos los partidos.	Todos los partidos.	Todos los partidos.	Todos los partidos.	Partidos que cuentan con más de 100 mil afiliados (art. 352).
Votación secreta	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Cerradas a la militancia o abiertas al electorado.	Cerradas (militancia + residencia) (art. 99).	En caso de celebrarse, militancia + residencia.	Cerradas (militancia + residencia) (art. 102).	Cerradas (militancia + residencia).	Cerradas (militancia + residencia).	Cerradas (militancia + residencia).
Requisitos candidaturas.	Militancia	Militancia	Militancia	Militancia	Militancia	Militancia
Simultáneas o no simultáneas.	No simultáneas	No simultáneas	No simultáneas	No simultáneas	No simultáneas	No simultáneas
Doble postulación	-	-	-	Si (art. 102)		
Financiamiento público.	Sí (10%) (art. 161).	-	Sí (10%) (art. 182).	Sí (10%)	Sí (10%)	Sí (10%) (art. 203).

CAPÍTULO II. LA EXCEPCIONALIDAD PANAMEÑA:
DE CÓMO EL ESTADO CONDICIONA LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS

51

Apoyo en la organización del TE.	Sí	Sí (art. 85)	Sí (art. 89)	Sí (art. 89)	Sí, el TE facultado para ocuparse de todo.	Sí (art. 144)
Alianzas	No	No	Sí, primarias intrapartidarias.	Sí, primarias intrapartidarias (art. 236).	Sí	Sí
Padrón Electoral gestionado por TE.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Cuota o Paridad de género (otros cargos).	30% mujeres (182-A).		30% mujeres (art. 239).	50% mujeres (art. 239).	50% mujeres	50% mujeres (art. 373).
Designación nominal de Vicepresidencias por candidatura presidencial.	Sí (art. 182)	Sí (art. 195)	Sí (art. 236)	Sí (art. 236)	Sí	Sí (art. 352)
Resultados vinculantes.	-	-	Sí (art. 237)	Sí (art. 237)	Sí	Sí (art. 358)
Posibilidades de reservas.						Sí, 40% (art. 355)
Nombre del marco regulatorio.	Ley 22 (1997).	Código Electoral (2003).	Código Electoral (2007).	Código Electoral (2013).	Código Electoral (2017).	Código Electoral (2023) Reglamento.

Fuente: Elaboración a partir de la normativa electoral.

La ley establece además que todas las precandidaturas cuenten con representación ante el Tribunal y que sea el ente electoral del partido el que designe a dos personas en cada corporación electoral para representar a todas las precandidaturas. La razón de esto es que en las mesas de votación no está previsto el espacio para que cada precandidatura designe a su propio representante (Decreto 48 de septiembre de 2022). Sin embargo, el TE sostiene que los grupos puedan tener personas observadoras en la parte exterior de los salones que son recintos de votación para poder participar en el control del proceso. El Código Electoral también señala que las precandidaturas

deben entregar informes de ingresos y gastos por las precampañas (art. 240 y 241 del Código Electoral 2023; art. 171 del Decreto 29 del 30 mayo de 2022) y que si no lo hacen podrá ser apercibidos con multas e incluso con la pérdida de la proclamación correspondiente en caso de que no lo entregue tampoco en el plazo adicional acordado hasta el 1 de septiembre de 2023 (art. 171, Decreto 29 del 30 de mayo de 2022).

2. Las reglas estatutarias de cómo los partidos se fueron adaptando a las reglas estatales

Los partidos panameños han adaptado sus Estatutos a las reformas electorales realizadas en el país. Exigidos por el Código Electoral, estos han sido presionados para cambiar sus históricos procesos de selección de candidaturas por convención a otros tipos de procesos como son las elecciones internas o primarias. En uno u otro momento, todos los partidos han incorporado este tipo de mecanismo para las candidaturas presidenciales, aun cuando ha habido momentos en los que, estando previstos de manera explícita en las normas, estos no los han realizado (como ocurrió en 1998) o, no siendo exigidos por las reglas, un partido decidiera hacerlas por su cuenta (como el Partido Revolucionario Democrático en 2002).

En el caso del PRD, la obligatoriedad de las primarias solo para la militancia a todos los cargos de elección popular está incluida en los Estatutos desde 1997 y aún se mantiene en la actualidad (art.193, Estatutos partidarios 2012 y 2018). Con las reformas de 1997, el partido adaptó sus Estatutos a la ley e introdujo la elección primaria como mecanismo de selección presidencial. Cuando en 2002 la ley fue modificada –y ya no exigía su celebración para elegir candidaturas–, el PRD siguió haciendo procesos competitivos. Los Estatutos establecen que los procesos internos serán organizados por la Comisión Nacional de Elecciones del partido; los miembros podrán postularse simultáneamente para más de un cargo de elección popular y para cargos de la estructura interna (art. 193); la campaña durará 45 días (art.

197) y quienes hayan competido por el PRD en una primaria no podrán ser postulados por ningún otro partido político ni por libre postulación en el mismo proceso electoral para ningún cargo (art. 195, Estatutos 2012 y 2018).

El Partido Panameñista reformó los Estatutos en 2005, incluyendo las elecciones primarias como mecanismo obligatorio para seleccionar candidaturas, como parte de la armonización con las reformas al Código Electoral. Estas reglas se han mantenido en la última reforma estatutaria (2021), donde se establecen los requisitos para poder participar en las primarias (cinco años de militancia para la candidatura y uno para las demás y haber tomado un seminario de Doctrina Panameñista) (art. 167); se indica que será un Comité Nacional de Elecciones el encargado de organizarlas (art. 145) y que se respetará la igualdad de género en los puestos de elección popular (art. 164, Estatutos partidarios).

En Cambio Democrático (CD), la Comisión Nacional de Elecciones Primarias (CNEP) es la que organiza los procesos internos para las candidaturas de principales y suplentes a todos los cargos de elección popular, siendo estas a través del voto secreto y directo de la militancia partidaria y por mayoría simple de los votos válidos emitidos (art. 155, Estatutos partidarios 2012). Los estatutos también prevén que al menos la mitad de las postulaciones para los cargos de elección popular sean para mujeres (art. 157, Estatutos partidarios 2012); que la elección se realice de manera descentralizada en todo el país y que para poder participar en las primarias se cuenten con al menos tres meses de militancia.

En Realizando Metas (RM), siguiendo lo que dice la ley, la selección de las candidaturas para todos los cargos de elección popular se realiza a través de elecciones primarias, convocadas por la Junta Directiva Nacional (JDN) en un plazo de quince días desde que el TE notifique que se llevarán a cabo estos mecanismos de selección (art. 158, Estatutos de 2022) y organizadas por la Comisión Nacional de Elecciones Primarias (CNEP). Se prevé que este procedimiento se haga en cada circunscripción, con al menos una mesa de votación por cada quinientos miembros, pudiéndose hacer reservas de espacios en determinadas circunscripciones antes de que se celebren las primarias para luego negociarlas con otros partidos.

3. El sistema electoral: reglas que favorecen las alianzas y personalizan el voto

En las elecciones generales que se celebran cada cinco años se eligen la presidencia y la vicepresidencia de la República, las diputaciones de la Asamblea Nacional, las diputaciones al Parlamento Centroamericano, las alcaldías, las representaciones en los corregimientos y las concejalías. El sistema electoral establece que la elección presidencial se realice por mayoría simple, en una sola vuelta, en una única circunscripción nacional, permitiéndose la reelección solo pasados dos períodos electorales. Las candidaturas pueden ser por medio de una postulación partidista o por el mecanismo de libre postulación.

La elección legislativa es concurrente a la presidencial y a la municipal, lo que incentiva que se formen grandes alianzas presidenciales que generan el efecto de arrastre sobre el resto de los cargos (Brown Araúz y Sonnleinter 2016; Guevara Mann 2016). Un problema difícil de resolver tiene que ver con el efecto de arrastre que las candidaturas legislativas hacen de las candidaturas a instancias más locales. Esta disyuntiva se agrava con el hecho de realizar las elecciones de manera simultánea para todos los cargos al mismo tiempo. Aun así, el beneficio logístico y económico de celebrar todas las elecciones el mismo día es mucho mayor que la cuestión del arrastre que estas provocan sobre el resto de los niveles institucionales.

La integración de la Asamblea Nacional es de 71 cargos principales, con sus suplencias, y la elección se realiza a través de dos tipos de circuitos, unos de tipo uninominal –que se ganan por mayoría relativa de los votos (el que más votos saca, gana)– y otros de tipo plurinominal, donde las y los diputados son elegidos a través del sistema de representación proporcional.¹¹

¹¹ En 1994 se elegían diputados y diputadas a través de 26 circuitos uninominales y 14 circuitos plurinominales, pero a partir de la reforma publicada en la Ley del 28 de diciembre de 2006, se reconfiguraron los circuitos electorales para los comicios de 2009, quedando establecida en 39 circuitos, con la elección de distritos 26 uninominales

Los escaños se distribuyen en dos fases: primero, a los partidos a partir del cociente y medio cociente y luego, si quedan escaños, entre los cargos basados en el residuo, que se calcula sobre la base del número de votos del partido por el que se postuló, lo que suele favorecer a los partidos grandes (En Freidenberg 2010: 99-100). El voto se ejerce a través de listas cerradas pero no bloqueadas, facilitando que el electorado cambie el orden de las candidaturas en función de sus preferencias.¹²

El sistema mixto de elección, con efectos mayoritarios (Otero Felipe 2008: 282) fomenta la conformación de alianzas, toda vez que ninguno de los partidos suele conseguir por sí solo la mayoría de la Asamblea.¹³ De ahí que, el sistema electoral condiciona los procesos de selección de candidaturas, en la medida en que las dirigencias se encuentran preocupadas por la necesidad de estructurar alianzas y coaliciones preelectorales. En la práctica, las primarias funcionan como si el sistema de elecciones tuviera dos vueltas y las primarias fueran su primera votación. Los partidos más grandes suelen reservar espacios en la oferta de candidaturas –que no se ponen en competencia en las primarias– para tener margen de maniobra y poder tener más chances de negociación en los acuerdos que se llevan a cabo con otras agrupaciones. Esto resulta pernicioso porque, como señala Brown Araúz (2023), “la legislación permite que las candidaturas presidenciales electas en primarias declinen la postulación [que ganaron democráticamente con la participación de la militancia-] para realizar alianzas.” Permitir que una persona electa decline en la elección general desvirtúa la voluntad de la militancia que participó en la primaria, supone una simulación del proceso y hace un poco engañoso y desilusionante la competencia por la candidatura.

y 13 plurinominales. Con la reforma de 2021, se mantuvieron los circuitos uninominales y plurinominales para la integración de la Asamblea Nacional.

¹² En la reforma de 2012 se eliminó el llamado “voto en plancha”, por lo que todo elector, en los circuitos plurinominales, solo podrán votar por un candidato de la lista que presente el partido político o de la lista de candidatos de libre postulación (Tribunal Electoral, Estudio preliminar del Código Electoral 2013, pág. xxii).

¹³ Ha habido una excepción en el año 2004, cuando el PRD obtuvo el 52,6% de los escaños.

Además, los partidos pequeños buscan aliarse con las fuerzas mayoritarias porque saben que solas sería muy difícil ganar –e incluso algunos partidos grandes venidos a menos usan las alianzas posprimarias para tener mayores oportunidades de ser parte de la coalición de gobierno–. Esto afecta las campañas electorales, la manera en que se procesan los conflictos y el tipo de mensaje que se da en la movilización del electorado. Muchas veces simulan estar enfrentados, para perjudicar a un tercero o simulan ser amigos para conseguir una alianza competitiva. Muy pocas veces son coaliciones programáticas, en torno a propuestas de políticas públicas. La mayoría de esas alianzas –si consiguen llegar al poder– terminan erosionándose antes de que acabe el período de gobierno.

De ahí que la mayoría de los partidos suelen estar más preocupados de ver con quién van a ir aliados a la elección general que por el mecanismo de selección de candidaturas o por las posibilidades de conseguir mayor democracia dentro de su organización. Estas dinámicas aliancistas de la política panameña suelen presentar algunos problemas entre los tiempos de postulación y los de selección de las candidaturas (Freidenberg 2010: 119, 122). Es más, al esperar los momentos más cercanos a la elección general para conocer mejor las preferencias ciudadanas a través de las encuestas y, a partir de ahí, decidir con quién juntarse, resulta más difícil definir una alianza competitiva basada en programas y afinidades y no en oportunidades electorales.

4. El sistema de partidos: estructura de la competencia en transformación

El sistema de partidos se ha caracterizado históricamente por una configuración bipartidista en torno a dos partidos: el Liberal y el Conservador (Alcántara Sáez 2008; Bendel y Krennerich 1993), en la que durante décadas hubo una suerte de pactos de conveniencia entre ambos grupos, que llevó incluso a pensar en “gobernar de manera consociativa” (Castillero Hoyos

2022: 44)”. Este vínculo entre ambos grupos partidarios tuvo consecuencias en el desarrollo del sistema que vivió transformaciones que supusieron nuevos ejes, en los que destacaban dos polos personalistas: el “torrijismo”, ligado al Partido Revolucionario Democrático (PRD), bajo la dirección de su fundador Torrijos entre 1978-1981 y, el “arnulfismo”, creado bajo el liderazgo de Arnulfo Arias Madrid, en diciembre de 1939, quien se desempeñó tres veces en la presidencia del país (1940-1941, 1949-1951 y 1968) (Brown Araúz y Sonnleinter 2016; Alcántara Sáez 2008; Brown Araúz 2007; Bendel y Krennerich 1993).

Tabla III
Procesos Electorales Presidenciales en Panamá (1994-2024)

Proceso electoral	Fecha de la elección	Ganador/a Presidencia de la República	Partido Político	Participación ciudadana en la elección general
#1	8 de mayo de 1994	Ernesto Pérez Balladares	PRD	73,67%
#2	2 de mayo de 1999	Mireya Moscoso	Partido Arnulfista	76,17%
#3	2 de mayo de 2004	Martín Torrijos Espino	PRD	76,88%
#4	3 de mayo de 2009	Ricardo Martinelli	CD	74,00%
#5	4 de mayo de 2014	Juan Carlos Varela	PPA	76,76%
#6	5 de mayo de 2019	Laurentino Cortizo	PRD	73,01%
#7	5 de mayo de 2024	José Raúl Mulino	Realizando Metas y Alianza	77,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

Esa configuración en polos se ha mantenido una vez reinstaurada la democracia, al estabilizarse la competencia en torno a dos espacios coalicionales, que han alternado en el poder bajo el predominio del Partido Arnulfista y el Partido Revolucionario Democrático pero que suponen divisiones importantes dentro de la sociedad (autoritarismo vs. democracia o perredismo vs. panameñismo, entre otros) (Alcántara Sáez 2008; García Díez 2001; Smith Wiltshire 1986). Estos dos polos mayoritarios, con claro “potencial de gobierno” (Brown Araúz 2002: 14), han dominado la mayor

parte del período democrático, acompañados de terceros partidos que, aunque no han tenido una gran fuerza electoral, han sido centrales como “partidos bisagra”, favoreciendo coaliciones y alianzas pre-electorales, que hacen efectivo el presidencialismo de coalición (Alcántara Sáez 2008).

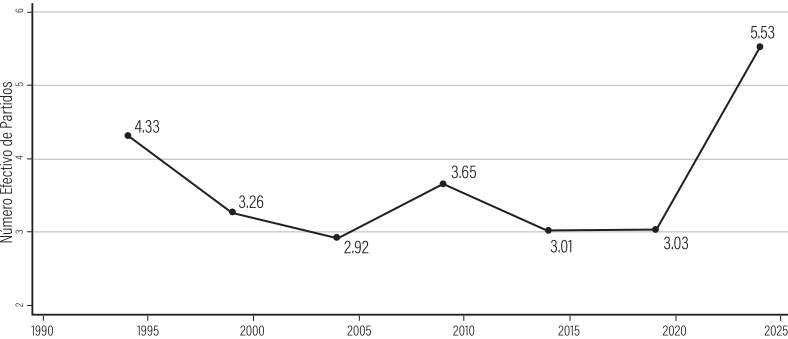
La rutinización de los procesos electorales ha dotado de estabilidad a la estructura y la dinámica de la competencia del sistema de partidos panameño (Brown Araúz y Sonnleinter 2016: 341). Desde 1994 el sistema de partidos ha transitado desde un multipartidismo de pluralismo moderado (Brown Arauz 2002: 16) a un sistema más concentrado con poca incertidumbre sobre el resultado electoral (Brown Araúz y Sonnleinter 2016: 344). Entre 1994 y 2024, cuatro partidos consiguieron ganar la elección presidencial (PRD, Partido Arnulfista, Cambio Democrático y Realizando Metas junto a Alianza), repitiendo tres veces sólo uno (PRD en 1994, 2004 y 2019). En ninguna de esas oportunidades el partido en el gobierno, lo que se suele denominar como *incumbent*, consiguió reelegir a sus candidatos/as.

El número efectivo de partidos legislativo (NEP) evidencia cambios en la estructura de la competencia del sistema de partidos. Si bien se redujo de 4.3 en 1994 a 3.03 en 2019, en la última elección sorprendió con un incremento de más de dos puntos (5.53, 2024) (#ObservatorioReformas 2024) (Gráfica I).¹⁴ Estas transformaciones son producto del apoyo de la ciudadanía a las candidaturas de libre postulación, que están presionando para reemplazar a los partidos tradicionales. Las mismas también se han evidenciado no solo en los 20 escaños ganados en la Asamblea, sino también a nivel de las alcaldías y en el apoyo hacia el Movimiento Otro Camino (MOCA) a nivel presidencial, el cual alcanzó de manera sorpresiva el segundo lugar de las preferencias.

¹⁴ El número efectivo de partidos se calculó a partir de la fórmula de Laakso y Taagapera (1979), a partir de las bases de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2024).

Gráfica I

Evolución de la fragmentación legislativa en el sistema de partidos panameño (1994-2024)



Fuente: #Observatorio Reformas a partir de los cálculos de la base de datos de Freidenberg.
Nota: las elecciones legislativas ocurrieron en 1994, 1999, 2004, 2009, 2014, 2019 y 2024.

5. La experiencia previa al 2024: los legados organizativos previos en la selección de candidaturas

Los partidos se han caracterizado por una intensa vida interna en los procesos de selección de candidaturas desde la reinstauración democrática y estas experiencias han dejado aprendizajes respecto al modo de seleccionar candidaturas. Históricamente, se han caracterizado por ser caudillistas, carismáticos, clientelares, personalistas y de patronazgo (Guevara Mann 2016; Otero Felipe 2006; García Díez 2001) y estas prácticas informales condicionado el modo en que seleccionaron candidaturas en las siete elecciones generales que han participado (1994, 1999, 2004, 2009, 2014, 2019, 2024), con diferentes reglas y niveles de inclusión, participación y competitividad. Si bien antes de su regulación en 1997 hacían convenciones (como PRD, Panameñista o MOLIRENA), luego de la reforma electoral que obligó a la celebración de internas comenzaron a hacer primarias e incluso continuaron haciéndolas cuando se quitó esa obligatoriedad en 2004.

Tabla IV
Tipos de mecanismos de selección de candidaturas empleados por los partidos panameños (1993-2023)

		1993	1998	2003	2008	2013	2018	2023
PPA	Presidencial	Convención	Primaria	Convención	Primaria + ratificación Conven- ción	Primaria	Primaria	Primaria
	Legislativa		Convención				Primaria	Primaria
PRD	Presidencial	Convención	Primaria	Primaria	Primaria	Primaria	Primaria	Primaria
	Legislativa			Primaria				
**Unión Patrió- tica	Presidencial	-	-	-	Conven- ción	-	-	-
	Legislativa	-	-	-	Primaria	-	-	-
CD	Presidencial	-	Convención	Convención	Autodesig- nación		Primaria	Primaria
	Legislativa	-			Primaria		Primaria	
**VMP	Presidencial	-	-	-	Autodesig- nación + Conven- ción	-	-	-
	Legislativa	-	-	-	Primaria	-	-	-
MOLI- RENA	Presidencial	Convención	Convención	Convención	Conven- ción + ratificación cúpula	-	-	-
	Legislativa					-	Primaria	-
RM	Presidencial	-	-	-	-	-	-	Primaria
	Legislativa	-	-	-	-	-	-	Primaria
PP	Presidencial	-	-	-	-	-	-	Convención
	Legislativa	-	-	-	-	-	Primaria	-
PA	Presidencial	-	-	-	-	-	Primaria	-
	Legislativa	-	-	-	-	-	Primaria	
MOCA	Presidencial	-	-	-	-	-	-	Convención
	Legislativa	-	-	-	-	-	-	Convención
FAD	Presidencial	-	-	-	-	-	Primaria	-
	Legislativa	-	-	-	-	-	Primaria	-

Fuente: Elaboración propia.
* Se entiende por "autodesignación" al proceso en el que el liderazgo nacional del partido se nombra así mismo, siendo este el proceso más excluyente de todos los que hay para seleccionar candidaturas.
** Partidos no vigentes.

El partido que más veces ha realizado primarias presidenciales ha sido el PRD (1998, 2003, 2008, 2013, 2018 y 2023), seguido por el Partido Panameñista (1998, 2008, 2013, 2018 y 2023). En algunas oportunidades, los partidos celebraron primarias para todos los cargos de manera sincrónica (y no solo para las candidaturas presidenciales) como ocurrió en seis ocasiones en el PRD y en cinco en el Panameñismo. En diversas oportunidades se hicieron primarias para la candidatura presidencial un día y para los otros cargos otro día (PRD 2003; Panameñista 2018; CD en 2018; FAD en 2018 y Partido Alianza en 2018).

La separación de fechas ha permitido a la candidatura presidencial incidir sobre la nominación de las otras candidaturas y, en cinco casos, solo se hicieron primarias para las legislativas y no para las presidenciales (VMP 2008, CD 2008, MOLIRENA. 2008, Unión Patriótica 2008 y PP 2018) (Tabla IV). Esta discusión sobre los efectos del calendario separado resulta interesante porque la obligatoriedad legal de celebrar primarias se introdujo solo para la presidenciales y no para las otras instancias institucionales, una cuestión que sería importante revertir porque un partido requiere que todas sus candidaturas sean elegidas democráticamente y no solo la presidencial.

6. El árbitro electoral: el papel del Tribunal Electoral como garante de la democracia interna

El derecho a la autonomía partidaria garantiza que las organizaciones no puedan ser intervenidas, fiscalizadas por ninguna dependencia del Estado, excepto el Tribunal Electoral en el manejo de los fondos estatales para sus gastos en las elecciones (art. 99, Código Electoral de 2023, pág. 46). La ley establece que –sin afectar esa autonomía organizativa ni la capacidad de definir sus procedimientos–, los partidos pueden pedir apoyo a la autoridad (art. 144, Código Electoral 2023, pág. 64) y recibir dinero para financiar la organización logística de los procesos de selección de candidaturas (art. 348, Código Electoral 2023, pág. 130). Esta capacidad de poder participar

en la vida interna de los partidos tuvo un punto clave en 2018, cuando la ley concedió nuevas atribuciones al Tribunal Electoral para que pudiera encargarse de convocar, abrir, financiar y fiscalizar las primarias (Brown Araúz 2023).

Los partidos deben remitir de manera previa al proceso electoral su Reglamento de Elecciones, su Calendario Electoral y además celebrar los convenios de colaboración correspondientes. Estos convenios establecen los detalles logísticos en el modo en que se organizan los eventos internos (Entrevista personal #1; Entrevista personal #3). De ahí que Brown Araúz (2023) sostenga que “el tipo de apoyo que el Tribunal Electoral brinda a los partidos ha sido elegido ‘a la carta’ por ellos mismos”. Toda esta regulación pretende mejorar la transparencia y el conocimiento de las reglas de juego que los partidos deben respetar; los compromisos y las limitaciones que esos procesos implican, así como también las oportunidades que los diversos actores intrapartidistas tienen en cada momento del proceso electoral (Entrevista personal #1; Entrevista personal #2 y Entrevista personal #3).

Esto se da en medio de un proceso de erosión de la confianza hacia el Tribunal Electoral. En los últimos años, diversos sectores de la ciudadanía y grupos políticos han manifestado su descontento con determinadas decisiones del Tribunal e, incluso, han denunciado problemas respecto a su funcionamiento interno. Los datos de las encuestas realizadas por el Barómetro de las Américas (Lupu, Rodríguez y Zechmeister 2021: 43 y 47), por ejemplo, han registrado que el 28% de la ciudadanía cree que los votos se cuentan mal y que el 38% cree que los ricos siempre compran las elecciones.

Los esfuerzos por fortalecer la tarea de la autoridad electoral resultan claves para el funcionamiento de las primarias y de los partidos. La norma establece que el Tribunal Electoral solo puede garantizar o hacerse responsable por los resultados de los eventos que organiza (Entrevista Personal #1) y no de todas las actividades paralelas –algunas de ellas informales– que desarrollan los partidos en su manera de competir y maximizar sus preferencias. De ahí que la relación con los partidos requiere fuertes equilibrios, compromisos

mutuos y lealtad institucional. Algunas veces, los partidos deciden no acatar (cuestionar, simular, reinterpretar) las reglas que están establecidas en la ley para la realización de las primarias (Pichel 2023; Brown Araúz 2023), lo cual compromete la actuación de la autoridad electoral.

Buscando mejorar las medidas de transparencia, el Tribunal puso en práctica en 2023 –por primera vez para las primarias–, el visor web de las imágenes de todos los TER, actas y hojas de control público del escrutinio. De esta manera, se transfería tecnología del proceso electoral a la optimización de los procesos intrapartidistas. Este visor quedó a disposición de la Comisión Electoral de cada partido y de las precandidaturas con la intención de que contaran con más herramientas de control del proceso electoral. Dado que la hoja de control público de escrutinio, firmada por el presidente y el secretario de la mesa de votación, es la fuente de las cifras de cada Acta; cualquier reclamo en contra del contenido del acta se puede recurrir a la referida hoja para confirmar la fuente de las cifras de la votación en la mesa. Según el magistrado Valdés Escoffery, “Esta medida no tiene precedentes en Panamá, donde el CE manda a quemar primero las boletas de votación no usadas, y luego las escrutadas para cada tipo de elección” (Entrevista personal #1).