

Diagnósticos y Propuestas

Capítulo V

Los partidos panameños han aprendido a jugar a las primarias y eso es algo muy bueno. Tras algunas décadas de realizar esta práctica de innovación democrática, las elecciones primarias han supuesto un paso importante en un proceso mucho más complejo de cambio de las organizaciones partidistas y de la democratización del sistema político panameño. El haber incluido a las primarias cerradas con participación de la militancia en la política es -en sí mismo- un hecho positivo para el fortalecimiento de los partidos y para mejorar las capacidades operativas de las instituciones electorales, aun cuando la ciudadanía se siente desencantada con los resultados que tienen los partidos en materia de representación política y de bienestar social.

La experiencia de hacer primarias incluyó importantes aprendizajes para las dirigencias y las militancias respecto a *qué* y *cómo* funcionan estos procesos; *qué* tienen que hacer para maximizar sus opciones electorales (como, por ejemplo, pensar en las alianzas) y *cómo* movilizar a la militancia que aún se mantienen conectada a determinados valores e ideas, éxitos pasados y compromisos de lealtad con los liderazgos (como puede ocurrir con Martín Torrijos o con Ricardo Martinelli), incluso cuando ellos abandonan sus partidos originarios y se pasan a nuevas opciones políticas.⁵¹

⁵¹ En diversas entrevistas personales encontré personas de la militancia tradicional muy convencidas de su condición de "perredistas", "torrijistas" o "martinellistas"; de sus vínculos con los liderazgos, aún cuando estos cambien de partidos. Ver -entre otras- Entrevista personal #4 y Entrevista personal #5.

Hacer elecciones primarias siempre contribuye de una manera u otra a la democratización de los partidos, pero debe hacerse como un ejercicio real de distribución del poder y no como una simulación estratégica (Entrevista personal #5; Entrevista personal #7). Los cuatro procesos de selección de candidaturas presidenciales evaluados describen bastante bien esta situación. Aun cuando se realizan elecciones y hay diversos candidatos y candidatas, en la práctica, se simuló la democracia interna. En este sentido, como ha ocurrido también en procesos previos en toda América Latina (Freidenberg 2019), el hecho de realizar elecciones primarias no ha garantizado el pluralismo, la competitividad y la transparencia interna ni tampoco ha facilitado que los partidos ganen elecciones (Anexo IV).

Este escenario es el que nuevamente se redibujó en el proceso electoral analizado para esta investigación. Dado que la competencia es una condición necesaria para que haya democracia interna, pero no una condición suficiente, en tres de los cuatro casos analizados (RM, PRD y CD) hubo competencia; mientras que en el Panameñismo no. De ahí que tres primarias puedan ser consideradas democráticas, mientras una solo lo ha sido parcialmente (Tabla XI). Además de que haya competencia, debe haber competitividad y, por tanto, incertidumbre en los potenciales resultados. La democracia interna exige siempre que no sepamos quien va a ganar y que, por tanto, exista incertidumbre en el proceso y en el resultado.

Se puede competir con varias candidaturas (como ocurrió en RM 2023, PRD 2023 y CD 2023), pero que la diferencia entre la candidatura más votada y su segunda sea de más de 90 puntos porcentuales (como ocurrió en RM 2023) y, entonces -aunque haya varias candidaturas-, el proceso se convierta en un mero acto legitimatorio, sin incertidumbre en el resultado. Esto significa que el proceso sea más bien una simulación competitiva que un ejercicio realmente democrático de toma de decisiones. Esta no es una cuestión menor y es uno de los problemas más graves del sistema de primarias panameño: competencia sin competitividad en elecciones que simulan democracia interna.

Tabla XI
El Índice de Democracia Interna (IDI), aplicado a las primarias presidenciales en Panamá

Dimensión	RM 2023	PRD 2023	CD 2023	PAN 2023
Competitividad	0	2/3	2/3	No cumple
Descentralización	0	0	0	0
Inclusión	0,77	0,77	0,77	0,77
IDI	0	0	0	-1/3
	Democrático	Democrático	Democrático	Parcialmente no democrático.

Fuente: Elaboración propia a partir del cálculo del IDI.

La democracia interna implica además inclusión. Las cuatro primarias han evidenciado la escasa participación de las mujeres en los procesos internos y las dificultades para que una vez pasado el proceso eleccionario los diferentes equipos que acompañaron las candidaturas se integren en una lista ganadora. Además, aun cuando la regla electoral es clara, los partidos nuevamente no han cumplido con lo que esta exige en materia de inclusión paritaria en las precandidaturas y en las candidaturas. Esto da cuenta de la necesidad de repensar el modo en que se implementa la paridad en la integración de las precandidaturas y la necesidad de impulsar reformas que eliminen los candados que impiden la integración igualitaria de dichas precandidaturas.

1. El diagnóstico: los problemas que enfrentan las primarias

Los partidos políticos panameños han realizado 21 primarias desde 1998 (presidenciales y/o a otros cargos). Esa experiencia ha permitido detectar una serie de problemas relacionados con la duración de la precampaña y de la campaña electoral (Freidenberg 2010); la fatiga de la ciudadanía y de las dirigencias de tener que participar en las

diferentes fases de dichos procesos (Freidenberg 2010); los problemas de representatividad, competitividad e inclusión (Brown Araúz 2023; Freidenberg y Brown Araúz 2019); los altos costos en la organización del proceso para el sistema político y el doble costo de hacer la campaña para las candidaturas y los partidos (Brown Araúz 2023; Tribunal Electoral 2023; Freidenberg 2010); la inscripción de la militancia en el último momento y el inflado de los padrones (Freidenberg 2010); los conflictos entre las diferentes fracciones internas (algunos de ellos incluso generando divisiones irreconciliables) y el clientelismo asociado a ello (Pichel 2023; Freidenberg 2010) y las dificultades para conciliar el uso de las primarias con coaliciones intrapartidistas electoralmente exitosas.

La experiencia electoral de 2023 permite nuevamente identificar una serie de áreas de oportunidad, tanto en las reglas legales y estatutarias como en las prácticas políticas, que podrían ser revisadas para el fortalecimiento del sistema de primarias y que pueden contribuir en la discusión del próximo proceso de reformas al sistema electoral que se tiene que realizar una vez que pase el proceso electoral de 2024. Este ejercicio permite revisar otras propuestas realizadas para el caso panameño (Freidenberg 2010; Freidenberg y Brown Araúz 2019), en el sentido de comprobar en qué medida las reformas propuestas ayudaron a superar los problemas identificados en el período previo. Este ejercicio de autoevaluación resulta fundamental para revisar la relación entre diseño institucional (dimensional formal) y los comportamientos partidistas (dimensión real).

1.1. Simulación competitiva, oligarquización, reservas y bajos niveles de democracia interna

Las organizaciones partidistas panameñas tienen dificultades para hacer que las primarias sean más competitivas, incluyentes y participativas. Dado que la democracia interna es un proceso mucho más complejo que solo realizar elecciones internas, los partidos se enfrentan a una serie de prácticas

que desvirtúan el espíritu democrático de una organización. Un partido requiere hacer elecciones competitivas, plurales y democráticas y, además, necesita liderazgos y candidatos/as elegidos a través de mecanismos que supongan competencia y competitividad; donde las decisiones sean tomadas con la participación voluntaria de sus militantes (y no sean cambiadas luego por los líderes); los dirigentes y quienes postulan como candidatos/as se renueven periódicamente; los órganos de gobierno no discriminan la integración de los diferentes grupos (fundamentalmente los que son minoritarios); se garantice el respeto a los derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones y se ejerciten mecanismos de control político que faciliten una adecuada rendición de cuentas al interior de la organización.

Los procesos internos realizados dieron cuenta de que aún falta mucho para conseguir que los partidos panameños cuenten con democracia interna. Entre las prácticas que dificultan ese objetivo están la profunda oligarquización que aún cruza la política panameña, la manipulación estratégica de las reglas y la constante simulación respecto a la competencia y la competitividad por los recursos del poder. En ese sentido, que los candidatos y candidatas puedan renunciar a su candidatura para hacer una alianza -después de haber hecho la primaria- y el uso de una práctica poco transparente y sumamente institucionalizada como la de las “reservas”, da cuenta de que aún falta mucho por hacer para que los partidos realmente experimenten una transformación sincera y democrática.

Como ya se indicó en investigaciones anteriores (Freidenberg 2010), la política de alianzas, incentivada por la ausencia de una segunda vuelta, desvirtúa el proceso. Brown Araúz (2023) ha sido claro en señalar la necesidad de hacer que las primarias sean el mecanismo para que las coaliciones partidistas elijan a su candidatura presidencial y no para que los partidos midan fuerzas de manera individual, en una gran elección nacional, financiada por el Estado y que luego les permite hacer sus juegos estratégicos. De ahí que sea necesario, sincerar el vínculo entre las primarias y la política de

alianzas. Lo mismo ocurre con la facultad de hacer reservas. Como señala Brown Araúz (2023), “la costumbre de eximir de la competencia a algunos cargos -una medida conocida como “reservas”—, priva una vez más a una parte de su membresía de participar en la selección de sus candidaturas a dichos cargos”. Esta práctica da cuenta de que, en el fondo, solo se compite por lo que las dirigencias creen y quieren que se compita, y que es más una simulación que una competencia real.

1.2. Fraccionamiento interno y deslealtad partidaria

Las primarias no debilitan a los partidos, sino las actitudes desleales de sus miembros. A diferencia de lo que se sostuvo en 2010 sobre la capacidad de las primarias de ser las generadoras de los conflictos entre las candidaturas internas (Freidenberg 2010: 117), la observación de los procesos de primarias permitió matizar esos efectos. Cuando existe competencia real por el poder, los enfrentamientos van más allá del tipo de proceso de selección de candidaturas que se emplee y no siempre son originados por las primarias, sino que suelen ser previos a ellas. Hoy sabemos que las primarias no son las que originan las divisiones internas, ya que los conflictos se encuentran presentes dentro de la organización, independientemente del tipo de proceso de selección de candidaturas que se use (podría haber una convención o un dedazo y los conflictos estar presentes).

Las primarias no son las que causan las tensiones, sino que -por el contrario- pueden ser los que resuelvan esos conflictos. De ahí que los problemas se suelen dar una vez que pasan las primarias porque las minorías o los perdedores no quieren aceptar los resultados y abandonan el partido -o son desleales con este- después de la elección. También los conflictos pueden darse porque las mayorías ganadoras no aceptan que haya sectores críticos (los perdedores) dentro de la organización y, una vez pasada la primaria, quieren todo el poder para ellos.

Un elemento positivo de los cuatro procesos de primarias es que -aún en algunos contextos altamente conflictivos como en el PRD o CD- las precandidaturas presidenciales aceptaron los resultados y las minorías inconformes han ejercido sus derechos de impugnación ante las instancias correspondientes. Si bien hasta la fecha no hay decisión en firme sobre las mismas; lo cierto es que hasta el momento las actitudes de las élites han sido más leales de lo que ha ocurrido en otros años. Aun así, la realización de elecciones primarias ha supuesto procesos desgastantes y conflictivos dentro los partidos panameños. En 2023 la lucha dentro de CD y del PRD fueron fratricidas. Del mismo modo que en las internas del PPA en 1998 y las del PRD en 2008, los miembros se enfrentaron fuertemente e incluso -como en aquellas ocasiones- hubo sectores que llegaron a abandonar la organización.

Las elecciones internas suelen ser espacios en el que cada militante -y las fracciones internas a las que pertenece- se posicionan en torno a ideas que hacen de la campaña negativa y el enfrentamiento con el otro, la construcción de identidades orientadas al triunfo electoral. Por ello, resulta tan importante no solo reglas claras y transparentes (como ha sido el esfuerzo realizado en Panamá) sino además comportamientos respetuosos del pluralismo y el ejercicio de la democracia (posiblemente un espacio sobre el que aún se debe construir más en el sistema de partidos panameño).

Las primarias suelen ser momentos donde los conflictos y las denuncias se hacen públicas y se ponen en evidencia las líneas internas, muchas veces incluso de manera salvaje y sin posibilidades de reconciliación interna. La elección del PRD en 2023 fue dramática y se desnudaron las pasiones de las dirigencias en medio del proceso (Entrevista personal #5). Del mismo modo que había ocurrido con las primarias de 2008, que habían manifestado un importante resquebrajamiento a lo interno del partido, a pesar de los intentos de la cúpula por disimular los peligros que afectaban la unidad. Aun cuando las dos precandidaturas perredistas integraron una fórmula de unidad, el partido experimentó enfrentamientos importantes tras esa elección, que aún se han evidenciado.

En el caso del Panameñismo, el problema también se dio en septiembre de 2008 por el hecho de que un número significativo de militantes fueron invitados a abandonar sus candidaturas con la intención de liberar sus circuitos de cara a tener más instrumentos para negociar las alianzas con Cambio Democrático, en el marco de la “Alianza del Cambio”. Si bien las alianzas pueden ser un buen incentivo para generar una política más cooperativa entre las dirigencias partidistas, lo cierto es que cuando se hacen luego de que los partidos elijan a sus candidatos en internas; afecta los resultados de las primarias, ya que los ganadores deben “ceder sus puestos” a otros que son impuestos en nombre de las alianzas. Esto generó conflictos al interior de las agrupaciones, en las que los que debieron renunciar denunciaron que las cúpulas partidistas querían “imponer a dedo a los candidatos”.

1.3. Fatiga electoral, estructura informal, campaña permanente y gasto excesivo

¿Por qué convocar cuatro procesos en fechas distintas en vez de hacer todo en un único día? A diferencia de lo que ocurre en Uruguay o Argentina, los procesos de selección de candidaturas presidenciales se hicieron en cuatro fechas diferentes (Realizando Metas, 4 de junio; el Partido Revolucionario Democrático, 11 de junio, Cambio Democrático, 9 de julio, y Partido Panameñista, 23 de julio) y, además, uno de los partidos (RM) pidió al Tribunal que le organizara otro proceso para los demás cargos. Esto no está bien. Primero, porque genera un excesivo gasto y suponen doble campaña: lo que se gasta para las primarias y luego lo que se gasta para las generales (Entrevista personal #3). Este problema no es nuevo. En la investigación realizada en 2010, se indicaba que “no se puede hacer dos años de campaña, eso hay que cambiarlo” (Freidenberg 2010: 90-104). Para los procesos de 2023, según las entrevistas realizadas y fuentes periodísticas consultadas, el Estado ha erogado más de 10 millones de dólares en hacer las primarias (Entrevista personal #3). Los datos

presentados por el Tribunal Electoral indican que la inversión ha sido de 8,763.4 miles de balboas frente a los 5,700.2 que se emplearon en 2018 (Tribunal Electoral 2023). Esto resulta inadmisibile.

Segundo, porque provoca fatiga electoral. Tantas convocatorias electorales, en el marco de un proceso que tarda un año en completarse, desgasta a los partidos, a la ciudadanía y al propio Tribunal Electoral, que es el que organiza, financia con dinero público y fiscaliza todo el proceso (Entrevista personal #1; Entrevista personal #2; Entrevista personal #3). De ahí que sea necesario repensar las fechas de las primarias y el sistema de gobernanza electoral para que sea menos costoso y desgastante para el sistema político en su conjunto. Las personas candidatas además deben generar estructuras propias para poder llevar adelante una campaña: abrir sus propios locales, reclutar a sus seguidores y militantes, financiar sus actividades y generar recursos para el trabajo electoral. Esto puede incluso poner en competencia los recursos formales con los informales. De este modo, la presencia de mecanismos, procedimientos y reglas no escritas, redes personales -de carácter autónomo- y recursos no estrictamente partidistas hacen que los procesos de selección de candidaturas funcionen de manera inesperada, muchas veces de manera muy distinta a lo que dicen los Estatutos.s

1.4. Abstención de la militancia

La razón de hacer primarias está en la participación directa y secreta de la militancia en los procesos de toma de decisiones. Se trata de transformar las históricas prácticas oligárquicas que caracterizaron a las organizaciones partidistas y mejorar la conexión con la ciudadanía. De ahí que se necesite asegurar una mayor participación de la militancia, para que todo este gasto, esfuerzo y recursos usados en la innovación democrática tenga sentido. Los datos de las cuatro primarias dan cuenta de las dificultades de los partidos para movilizar a su gente y de cómo amplios sectores de la militancia que estaba empadronada se abstuvo de participar.

Los datos de los procesos de primarias realizados en 2023 evidencian que en RM solo votó el 25% de su padrón; en el PRD, lo hizo el 60,4%; en CD, el 50,23% y en el PAN el 46,03% de sus miembros habilitados. Con estos datos, solo la mitad de la militancia -que significa la mitad del padrón electoral del país- tuvo algo que decir en estos procesos. Este punto es sumamente importante en el marco de la crisis de representación que vive el país y la necesidad de regeneración democrática que el país está reclamando en las calles.

1.5. Patronazgo estatal, clientelismo e instituciones informales

Cuando un partido que está en el poder hace elecciones internas, debe cuidar de no desequilibrar las oportunidades de las diferentes precandidaturas. Las primarias realizadas por partidos en el gobierno suelen tener más oportunidades para desbalancear la competencia por el acceso diferenciado a los recursos de poder de algunas precandidaturas frente a otras (como la exposición mediática, dinero, propaganda, incentivos vinculados a promesas políticas, entre otros). Por ejemplo, en medio de un clima de fuerte crispación interna, acusaciones mutuas y denuncias por la inequidad en la contienda por el uso de patronazgo estatal, el gobernante PRD en 2003 dirimió una intensa competencia por saber quiénes eran los “verdaderos torrijistas”. En la práctica, las ocho precandidaturas no tuvieron acceso a los mismos recursos y el resultado fue claro: el que controla los recursos estatales, tiene más chance de ganar la interna. Y eso fue lo que ocurrió.

Hay ocasiones donde ese límite entre lo formal y lo informal es difuso. Por ejemplo, si bien en el PRD, la estructura burocrática continúa generando presiones importantes sobre las decisiones del partido, con cierto grado de formalización de los procesos, en el momento de la precampaña electoral se generaron estructuras paralelas a la organización burocrática en torno a cada uno de los precandidatos presidenciales, lo que además suele estar vinculado al patronazgo gubernamental. Este tipo de prácticas deslegitima el funcionamiento de las primarias y desconecta aún más a la ciudadanía con los partidos políticos.

1.6. Invisibilización de las mujeres

Las panameñas enfrentan una serie de obstáculos actitudinales, institucionales, económicos y partidistas cuando quieren hacer política en igualdad de condiciones que los hombres. La existencia de diversos techos (de cristal, de cemento, de billetes); la deficiencia normativa en el régimen electoral de género, así como también sesgos implícitos de género que evalúan a las mujeres con criterios mucho más exigentes y diferentes a los hombres, las pone en desventaja para conseguir el apoyo que exige una competencia electoral.

Los partidos no han cumplido -una vez más- con lo que la norma paritaria exige. El régimen electoral de género es débil e insuficiente por la ausencia de mandato de posición y de sanciones fuertes; el hecho de que las ubican como suplentes -y no como titulares-; la existencia de válvulas de escape que permite la discrecionalidad en el uso político de las normas y la falta de “dientes” para que la autoridad electoral pueda controlar y exigir que se generen condiciones de igualdad en la integración de las candidaturas. Las dirigencias están más preocupadas por conseguir “la firma en el papelito” que les permite no cumplir con las exigencias legales de integración paritaria, que en fortalecer los liderazgos femeninos dentro de sus estructuras para que sean opciones competitivas de su organización.

Aun cuando la militancia de los partidos está integrada en al menos un 50% por mujeres; el trabajo comunitario local es predominantemente femenino e incluso la mayoría de las suplencias de los cargos de representación popular o los de designación ejecutiva (como viceministras, vicepresidenta) son (o han sido) mujeres; existen un conjunto de ideas bastante compartidas respecto a que las mujeres no les gusta o no quieren hacer política. En las elecciones de 2019, la MOE/OEA (2019) sostuvo que “ninguno de los partidos políticos cumplió con el requisito paritario” y que además las mujeres fueron como suplentes. En esa elección, se presentaron 3.415 candidaturas de mujeres en un total de 11.229, lo que supuso un 30% del total y, además, la mayoría fueron como suplentes. La Misión de Observación Electoral de

la OEA encontró que de las 5.849 candidaturas que se presentaron a cargos principales, solo 986 (16,8%) correspondieron a mujeres (MOE/OEA Panamá 2019: 10). Esto ocurrió también en las elecciones de 2024.

La experiencia da cuenta de que hay mujeres interesadas en participar, solo que no son elegibles por sus partidos, no suelen tener la misma experiencia previa que los hombres o ellas mismas consideran que el costo de participar es demasiado alto para los beneficios de representación que reciben por ello (Freidenberg 2022). Las dirigencias partidistas se comportan (normalmente) de modo discrecional en la distribución de las candidaturas y limitan las posibilidades de una mujer de participar en política en dos ámbitos: a) en el modo en que se da el proceso de selección de candidaturas para los cargos de representación popular (en las primarias) y b) por las dificultades para conseguir recursos (dinero, capital político, capacidad de movilización) para hacer campaña electoral. Es más, como ha señalado Brown Araúz (2023), las primarias son el espacio desde donde comienza la exclusión de las mujeres en la política del país, evidenciando que a pesar de que la regla exigía que se presentaran al menos un 50% de precandidatas, en la práctica, solo hubo 18% en las primarias de este año.

1.7. Vota la militancia, pero la campaña es hacia todo el electorado (catch-allización)

Las precampañas siempre han sido campañas orientadas hacia todo el electorado, aunque solo puedan participar los inscritos en el partido (Entrevista personal #9). El uso de medios de comunicación masivos, de corte generalista, hacen que los procesos internos dejen de ser momentos privativos de cada uno de los partidos y se conviertan en elecciones influidas por actores externos. Esta excesiva exposición mediática de lo que ocurre dentro de las primarias hace que los conflictos, los insultos y los enfrentamientos se hagan más evidentes ante la opinión pública y se expandan hacia todo el electorado, aun cuando solo vote la militancia. Este tipo de estrategia no es inocente, porque es empleada por los candidatos para aprovechar el tiempo-aire que

le da el Estado durante las precampañas, pero lo cierto es que tanto conflicto interno expuesto a la ciudadanía abona al desencanto de esta con la política.

Otra de las alertas que genera esta tensión entre militancia y electorado es que la búsqueda de apoyos ha favorecido el desarrollo de estrategias *catch – all* (atrápalo todo). El uso intenso de medios de comunicación masivos y de redes sociales (como Twitter, o Tik Tok) puede afectar el contenido ideológico de las propuestas, presentando contenidos más generalistas que de carácter doctrinario, dificultando los procesos de identificabilidad y rendición de cuentas, ya que los partidos tienden a prometer las mismas cosas al conjunto del electorado, con la intención de movilizarlos en la primaria como si fuera una elección general.

Esto supone que las preferencias de los votantes programáticos no siempre se correspondan con las valoraciones del electorado, y de ahí el problema con el éxito electoral. Si la militancia resulta más programática que el electorado, ella puede elegir al candidato/a que más le gusta, pero no siempre este es el que tiene más chances de ganar ante el electorado. Y si se privilegian las discusiones generalistas -por encima de las preferencias de la militancia- puede que esta se sienta inconforme, sea más crítica o se manifieste con un voto nulo y/o voto en blanco en la elección interna.

1.8. Hacer primarias no garantiza el éxito electoral

La ciudadanía ha castigado a candidaturas que han realizado primarias competitivas y, por el contrario, ha premiado a quienes llevaron a cabo procesos oscuros, poco transparentes y no competitivos. La experiencia ha evidenciado que no siempre el que hace primarias competitivas gana la elección. De los 21 procesos que se han llevado a cabo en Panamá en las últimas tres décadas, solo en algunas oportunidades las candidaturas presidenciales ganaron la presidencia de la República (Moscoso en 1998; Torrijos en 2003; Martinelli en 2008; Cortizo 2018), aunque esas primarias fueran diferentes entre sí en niveles de competencia, competitividad e inclusión (Tabla XII).

Tabla XII

Procedimiento de selección de candidaturas y éxito electoral en Panamá

Partido/Libre Postulación	Año proceso selección candidatura	Elecciones internas (abiertas)	Elecciones internas (cerradas)	Convención	Junta Ejecutiva	Líder	Año elección presidencial	Resultado	%
PRD	1993			Sí			1994	Ganador	33.3
PAN (PPA)	1994			Sí			1994	Segundo	29.4
MOLIRENA	1994			Sí			1994	Cuarto	16.0
Unión por Panamá (PA)	1999		Sí				1999	Ganador	42.0
PPA	1998		Sí				1999		
CD	1999			Sí			1999		
MOLIRENA	1999			Sí			1999		
PRD	1999		Sí				1999	Segundo	38.0
PDC	1998		Sí				1999	Tercero	17.0
PRD	2003		Sí				2004	Ganador	47.7
CD	2003			Sí			2004	Cuarto	5.3
PAN (PPA)	2004			Sí			2004	Tercero	16.4
MOLIRENA	2004			Sí			2004		
PRD	2008		Sí				2009	Segundo	30.8
MOLIRENA	2008			Sí			2009		
UP	2008			Sí			2009		
CD	2008					Sí	2009	Ganador	60.1
PAN (PPA)	2013		Sí				2014	Ganador	39.1
CD	2013						2014	Segundo	31.4
FAD	2013		Sí				2014	Quinto	0.1
PRD	2018		Sí				2019	Ganador	33.35
PA + CD	2018		Sí				2019	Segundo	30.99
Independiente (Ricardo Lombana).	2018		-				2019	Tercero	18.78

PAN (PPA) + PP	2018		Sí				2019	Cuarto	10.84
Independiente (Ana Matilde Gómez).	2018		-				2019	Quinta	4.77
RM (+ PA)	2023		Sí				2024	Ganador (con otro candidato).	34.2
PRD (+MOLIRENA)	2023		Sí				2024		
CD + PAN (PPA)	2023		Sí				2024		
PP	2023			Sí			2024		
MOCA	2023			Sí			2024	Segundo	24.5
PAIS	2023			Sí	Sí		2024		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

Esto significa que hacer internas competitivas no funciona como una condición necesaria para ganar una elección general. Esto desincentiva la realización de primarias y aleja al candidato/a más competitivo de la elección general. La militancia más programática puede elegir al candidato/a que más le gusta, pero no siempre este es el que tiene más chances de ganar en el electorado general. Las preferencias de los votantes programáticos no siempre se corresponden con las valoraciones del electorado externo al partido que define el éxito de una contienda electoral.

2. Las propuestas de reformas para fortalecer los procesos de selección de candidaturas: evaluando nuevas reglas para la democratización

La evaluación de los procesos de selección de candidaturas realizados en los partidos panameños permite extraer una serie de recomendaciones que pueden ayudar a mejorar el modo en que los partidos llevan a cabo sus tareas. Estas recomendaciones, como lo hicimos en investigaciones previas (Freidenberg 2010; Freidenberg y Brown Araúz 2019), están orientadas a

preservar las “buenas prácticas” e introducir otras nuevas, en relación con los aspectos políticos internos y logísticos de estos procesos, toda vez que existe consenso entre la ciudadanía y la clase política panameña de que las primarias son un buen procedimiento para los partidos y que su realización ha ayudado a su democratización.

El papel de la autoridad electoral ha sido clave en la organización de las primarias. En la práctica, sino fuera por la autoridad electoral, las primarias difícilmente funcionarían como lo han hecho en estos meses. Dado que los partidos no cuentan con una estructura organizativa suficiente como para encarar la tremenda logística que estas demandan; en la práctica, el Tribunal termina ocupándose de casi todo. En definitiva, aun cuando la norma es clara respecto a la autonomía de los partidos, en realidad el TE es el que convoca, capacita, difunde información, transmite resultados extraoficiales, financia y/o fiscaliza los procesos. Esta no es una cuestión menor. Sería bueno que los partidos reconozcan más enfáticamente el modo en que la autoridad les ayuda, sobre todo porque ese activismo estatal ha permitido disimular sus déficits organizativos. De ahí que cuanto más haga el TE al organizar una primaria, menos invertirán los partidos en sus burocracias.

La realización de alianzas entre los partidos luego de haber seleccionado a los candidatos es una práctica que debería revisarse. Esta es una de las principales fuentes de conflictos. En esta línea, se debería considerar la obligación de que los partidos realicen sus alianzas antes de seleccionar las candidaturas y de que las registren de manera vinculante ante el Tribunal Electoral, para evitar las simulaciones y la manipulación estratégica de las primarias. Una vez hecho esto, se debería poder competir en primarias interpartidistas, a los efectos de elegir candidatos conjuntos (o candidaturas comunes), lo cual hace necesario que el Código Electoral reglamente detalladamente el modo en que debería llevarse a cabo dichos procesos.

Tabla XIII

Diagnóstico, Reformas y Propuestas de Buenas Prácticas

Diagnóstico: Problema identificado	Reformas necesarias (o posibles) (inclusión de un artículo en la norma electoral)	Buena Práctica (¿qué es lo que se pretende lograr con la reforma?)
Oligarquización de los partidos políticos, bajos niveles de democracia interna y bajos niveles de pluralismo político (estructuras partidistas verticales y oligárquicas). [También en el diagnóstico 2010]	Los partidos políticos elegirán a sus candidaturas a través del uso de; elecciones primarias, realizadas de manera simultánea para todos los cargos, donde cada persona es igual a un voto.	Realización de procesos de selección de candidaturas competitivos y transparentes.
Alto costo de la precampaña y de la campaña electoral. [También en el diagnóstico 2010]	Financiación del TE para las primarias. Topes de campaña establecidos por tipo de candidatura elegida en primaria. Incremento de las competencias del TE para sancionar las violaciones a los topes de campaña para las primarias. Obligación de las candidaturas de presentar su declaratoria de bienes ante el TE. Fortalecimiento de una estructura política partidista adecuada para hacer una primaria.	Racionalización del gasto electoral. Reducción del gasto electoral. Reducción del tiempo de campaña.
Fatiga Electoral y Campaña Permanente. [También en el diagnóstico 2010]	Unificación de la fecha de realización de las primarias para todos los partidos en un mismo día.	Reducir el cansancio de los electores y los dirigentes respecto a la política.
Manipulación de los tiempos/aire en los medios televisivos. Poder excesivo de los medios de comunicación sobre la vida de los partidos. [También en el diagnóstico 2010]	Prohibición a los partidos de comprar tiempo/aire en los medios televisivos. Capacidad del TE para comprar el tiempo/aire en los medios televisivos, para luego distribuirlos a los partidos en función de su apoyo electoral previo.	Independencia de la política de los actores de veto.

Enfrentamiento entre los precandidatos que ponen en peligro la unidad del partido político (campaña negativa durante la precampaña). (¿Cómo procesar las heridas que causan las primarias?).	Fortalecimiento de los mecanismos para hacer efectivos la firma de los “Compromisos Éticos”, dándole mayor capacidad al Tribunal Electoral para que tenga capacidad de sancionar a quién no los cumpla.	Firma de un acuerdo o pacto ético en el que los políticos se comprometen a respetar los resultados y desarrollar buenas prácticas en la competencia electoral.
Los partidos eligen a sus candidaturas y luego hacen alianzas y obligan a los ganadores/as de las candidaturas deban resignar su candidatura en nombre de esa alianza. [También en el diagnóstico 2010]	Prohibición de pérdida de la candidatura de un partido cuando se ha ganado en una elección interna de cara a la realización de una alianza intrapartidista. Obligación de registrar ante el TE los distritos (circuitos) que van a presentarse en alianza. Prohibición de que un candidato/a que fue elegido en una primaria por un partido, se presente luego por otro partido. Incremento de las competencias del TE para sancionar las violaciones a los límites de presentación de candidatos por otro partido. Regulación de primarias para que haya selección de coaliciones intrapartidistas.	Racionalización del uso de las primarias.
Campañas centradas en la información negativa y en la difusión de spots (cuñas) televisivas Excesivo poder de los medios de comunicación en la práctica política. [También en el diagnóstico 2010]	Regular la realización de debates entre los candidatos partidistas y entre los precandidatos de las internas.	Campañas programáticas
Débil comunicación entre los líderes de los diversos partidos, poca capacidad para la cooperación y el conocimiento entre la clase política (salvo en el ámbito legislativo). [También en el diagnóstico 2010]	Creación de espacios de interlocución entre pares de diferentes partidos, a nivel nacional y local (tribunales electorales, directores de campañas, órganos directivos, entre otros).	Políticos y partidos que cooperan y llegan a acuerdos entre sí.

Militantes y dirigentes sin habilidades organizativas ni competitivas. [También en el diagnóstico 2010]	Capacitación de los militantes y los dirigentes a nivel local (administración de sesiones, desarrollo de habilidades prácticas, capacidad para resolver conflictos, liderazgo democrático, elaboración y seguimiento de proyectos, entre otros).	Profesionalización de las dirigencias y de las militancias.
Mujeres menos competitivas y con menos oportunidades que los hombres. [También en el diagnóstico 2010 y en diagnóstico 2019].	Primarias Paritarias Órganos de dirección de los partidos integrados de manera paritaria.	Inclusión de todos los grupos que quieren participar en la política y que integran la sociedad.
Excesivo financiamiento y costo de las primarias a cargo del Estado. [También en el diagnóstico 2010]	Mayor Austeridad. Reducción de los costos de la primaria, con la realización de todos los procesos en un solo día.	Primarias Simultáneas, en un único día, organizadas por el Tribunal Electoral.
Poca transparencia respecto a qué áreas son responsabilidad del partido y cuáles del Tribunal Electoral en la organización.	Firma de Convenios de Colaboración más específicos y detallados sobre los compromisos asumidos por el Tribunal Electoral y los compromisos de los partidos en la organización de la primaria. También los convenios deben dejar claros cuáles son los distritos que se reservan.	Racionalización de la logística organizativa de la primaria.
Reservas de distritos y puestos que no van a competencia.	Regular las reservas, disminuir su cantidad y establecer claramente qué y cuáles distritos pueden ser reservados.	Evitar simulaciones

Fuente: Elaboración propia a partir de Freidenberg (2010: 130-131), Freidenberg y Brown Araúz (2019), con actualizaciones para 2023.

La militancia debería contar con mayores condiciones de participación directa en la vida interna de los partidos. De ahí que se deberían incorporar mecanismos más eficientes de información dentro de la organización y de acción sobre los procesos de toma de decisiones (ya sea de manera presencial

como virtual). Los partidos tienen que conseguir que las diferentes ramas internas de la organización estén en comunicación constante, que se discutan las políticas con los miembros de las diversas ramas que lo integran (mujeres, jóvenes, afro, personas con algún tipo de discapacidad). Las nuevas tecnologías aparecen como una oportunidad para gestionar la información partidista, para incrementar el nivel de participación de la militancia en la definición de las agendas y de las políticas y hacer que dejen de funcionar como cajas negras.

El papel de la ciudadanía en mejorar la vida interna de los partidos es fundamental. En este sentido, resulta necesario concientizar a la opinión pública respecto a la importancia de premiar a los partidos que participan en elecciones primarias. Si el electorado vota a partidos oligárquicos frente a otros que han realizado reformas para asegurar procedimientos competitivos, los políticos y sus partidos no cambiarán las viejas prácticas. Para ello, se requiere que el Tribunal Electoral desarrolle campañas de concientización ciudadana y de la militancia respecto a los valores que favorecen el éxito de las primarias, como el respeto a las candidaturas ganadoras, la tolerancia a los que piensan distinto y aceptar la derrota sin salirse de la organización partidista, entre otros valores.