



CUADERNO DE DESARROLLO HUMANO N°1

"Las reformas electorales en Panamá:
CLAVES DE DESARROLLO HUMANO PARA LA
TOMA DE DECISIONES".

“El conocimiento es poder.”
Francis Bacon



CONSEJO EDITORIAL

Peter Grohmann, Director de País del PNUD,
Katyna Argueta, Directora de País Adjunta,
Paulina Franceschi, Gina Latoni, Iván Baztán,
Gisele Didier, Esmeralda Troitiño, Raúl Leis,
Felipe Chapman, Xavier Sáenz-Llorens,
Harry Brown, Zuleika Pinzón, Stanley Muschett.

324.28

R259 Las reformas electorales en Panamá : claves de desarrollo humano
para la toma de decisiones / Harry Brown Araúz [et.al]. –
Panamá : Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo
2010.

356 p. ; 24 cm.

ISBN 978-9962-663-08-9

1.REFORMA ELECTORAL – PANAMÁ
2.ELECCIONES – PANAMÁ I. Título.

Primera Edición: Enero, 2010.
Diseño y Diagramación: Ají Pintao, S.A.
Portada: Ají Pintao, S.A.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ

LAS REFORMAS ELECTORALES EN PANAMÁ: CLAVES DE DESARROLLO HUMANO PARA LA TOMA DE DECISIONES

José Eguren
Representante Residente
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Peter Grohmann
Director de País

Erasmó Pinilla
Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Panamá

Eduardo Valdés Escoffery
Magistrado Vicepresidente del Tribunal Electoral de Panamá

Gerardo Solís
Magistrado Vocal del Tribunal Electoral de Panamá

AUTORES

Harry Brown Araúz (Editor)
Flavia Freidenberg
Willibald Sonnleitner
Rotsay Gerardo Rosales Valladares
Mark P. Jones
Diego Reynoso

EQUIPO DE EDICIÓN

Ivette Ng de Jaén
David Ricardo Mora Montaña
Rosa Lucía Peña Castillo



CONTENIDO

PRÓLOGO – REPRESENTANTE RESIDENTE DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO	8
--	---

PRÓLOGO – MAGISTRADO PRESIDENTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ	10
--	----

CAPÍTULO 1 – LA POLÍTICA DE LA REFORMA ELECTORAL EN PANAMÁ

13

I. El punto de partida de la reforma. Características fundamentales del sistema electoral panameño e institucionalización del sistema de partidos	15
A. Características fundamentales del sistema electoral panameño	15
B. El carácter transicional del sistema de partidos panameño	22
II. La reforma electoral 2010-2012	34
A. Antecedentes y ambiente para el funcionamiento de la Comisión de Reformas Electorales	34
B. Objetivos de la reformas y segmentos del debate	38
C. Cursos de acción apropiados para la toma de decisiones	54
III. Los escenarios posibles de la gobernabilidad panameña en 2009-2010 y su relación con las reformas electorales	57
Bibliografía	60
Anexo 1 – Reformas electorales en Panamá, 1992-2006	62
Anexo 2 – Reforma electoral México 2008 (Medios de comunicación y financiamiento) ...	66
Anexo 3 – Personas entrevistadas entre el 21 de julio y el 3 de agosto de 2009	70

CAPÍTULO 2 – ELECCIONES PRIMARIAS EN PANAMÁ: CLAVES PARA EL DIAGNÓSTICO, BUENAS PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS DE REFORMA

(1994-2009)

73

Introducción	73
I. ¿Cómo se han realizado las elecciones primarias la reinstauración democrática en Panamá? Descripción de los procesos llevados a cabo entre 1990 y 2009	77
A. Partido Revolucionario Democrático	78
B. Partido Panameñista (Arnulfista)	83
C. Unión Patriótica	88
D. Molirena	89

E. Cambio Democrático	91
F. Vanguardia Moral de la Patria	93
II. Evaluando los elementos que han repercutido sobre las elecciones primarias en Panamá: factores que contribuyen a realizar el diagnóstico	94
A. Factores externos a los partidos que inciden sobre las primarias en Panamá	95
B. Reglas del sistema electoral: ¿Cómo acontece que el sistema de selección merme la capacidad de las primarias de determinar quiénes son los candidatos?	99
C. El role del Tribunal Electoral de Panamá como garante de que los partidos adopten decisiones en forma pluralista y democrática	100
D. Factores internos de los partidos que afectan a las primarias en Panamá	105
III. ¿Qué cosas se han hecho bien en las primarias panameñas, qué nos han enseñado y qué sería beneficioso mantener para la democratización del sistema político panameño? ..	105
A. Las elecciones primarias han contribuido a incrementar los niveles de pluralismo y competitividad y aumentado la percepción de transparencia sobre los partidos panameños	105
B. Las elecciones primarias han facilitado la participación de los militantes en la toma de decisiones y mejorado los niveles de inclusión en las distintas organizaciones partidistas	107
C. Las elecciones primarias han incrementado el acceso de los militantes a los procesos de toma de decisión	110
IV. Problemas con las primarias: elementos que entorpecen su buen funcionamiento y el de los partidos panameños	111
A. Las elecciones primarias no han eliminado la ‘oligarquización’ de las estructuras partidistas panameñas	111
B. Las precampañas de los partidos panameños son largas, favorecen la campaña permanente y predisponen a la fatiga electoral	112
C. Las elecciones primarias suponen pagar dos campañas y no eliminan el clientelismo ..	115
D. Las elecciones primarias, de por sí, no mejoran la calidad de los políticos elegidos no de la política	116
E. Las elecciones primarias amplían las divisiones internas de los partidos	117
F. Las precampañas de las primarias apuntan a todo el electorado (estrategias ‘catch-all’) ..	118
G. Las primarias no garantizan el éxito electoral de los partidos en las elecciones generales	118
V. Estrategias de reforma y buenas prácticas en el ejercicio de la política: evaluando opciones para la toma de decisión en el proceso de reforma electoral de Panamá ...	120
VI. Reflexiones finales, a modo de conclusión	125
Bibliografía	126
Anexo	130

CAPÍTULO 3 – DESPROPORCIONALIDAD Y MALAPORCIONAMIENTO LEGISLATIVOS EN PANAMÁ: REFORMAS PARA MEJORAR EL

DESEMPEÑO DEL SISTEMA ELECTORAL	139
Introducción	139
I. Elementos teóricos para la reflexión: objetivos y retos para el diseño de un buen sistema electoral (participación, representación y eficiencia)	142
A. Componentes y funciones de un 'buen' sistema electoral	143
B. La singularidad del sistema electoral panameño	146
II. Elementos empíricos para la discusión: herencias y experiencias pasadas, oportunidades y riesgos para la reforma del sistema electoral en Panamá	148
A. Magnitud y evolución, causas y efectos de la desproporcionalidad en Panamá	150
B. El malaportamiento de los circuitos legislativos en Panamá	171
III. Estrategias y buenas prácticas para la toma de decisiones: de las opciones de reforma a la construcción negociada de soluciones para Panamá	185
A. Consecuencias e insuficiencias de una estrategia 'minimalista'	187
B. Promesas y riesgos de una estrategia 'maximalista'	191
C. Ventajas y limitaciones de una estrategia intermedia y 'gradualista'	195
IV. Un sistema electoral original, híbrido y perfectible (a modo de conclusiones)	200
Bibliografía	203
Anexos	209

CAPÍTULO 4 – FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS

POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN PANAMÁ	215
Introducción	215
I. Algunas precisiones conceptuales para el análisis	219
A. Financiamiento político	219
B. Régimen de control y sanciones	221
C. Transparencia: rendición de cuentas y divulgación de la información	222
II. Caracterización del régimen de financiamiento político en Panamá	224
A. Antecedentes del sistema de financiamiento político en Panamá	224
B. Características del sistema de financiamiento político vigente	230
C. El sistema de financiamiento panameño en perspectiva comparada	238
D. Percepciones sobre el funcionamiento del sistema de financiamiento en la práctica	250
III. Lo urgente, lo deseable y lo posible: un debate necesario	260
A. El gran desafío: el control del financiamiento privado	262
Bibliografía	270

CAPÍTULO 5 – LA REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ: DIAGNÓSTICO, BUENAS PRÁCTICAS Y PROPUESTAS DE REFORMA

Introducción	275
I. Representación femenina, democracia, políticas públicas, igualdad de género y desarrollo	277
II. La participación y la elección de mujeres en Panamá	280
III. Cuotas, leyes electorales y elección de mujeres: teoría general y tendencia en América Latina respecto a las mejores prácticas	287
IV. Cuotas, leyes electorales y elección de mujeres: evidencia detallada sobre mejores prácticas	294
A. Análisis de la población según la magnitud del partido y la combinación del sistema electoral y de cuotas	298
V. Propuesta de reforma electoral para la elección de diputados a la Asamblea Nacional	303
VI. Conclusión	308
Bibliografía	309
Anexo	312

CAPÍTULO 6 – EXCURSUS - ESTUDIO COMPARADO SOBRE LA LIBRE

POSTULACIÓN Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN AMÉRICA LATINA

Introducción	317
I. Concepto	319
II. Investigaciones previas	320
A. Requisitos	320
B. Sistema electoral	321
C. Sistema de partidos	323
D. Cultura política	323
III. El contexto en América Latina	324
IV. Ventajas y desventajas de las CI	327
A. Aumento de opciones/erosión partidaria	328
B. Acceso libre / políticos ricos	328
C. Interés político	329
D. Libertades / gobernabilidad	329
E. Comparación en la legislación	329
V. Financiamiento	335
A. Financiamiento partidario y libre postulación	339
VI. Evaluación de la libre postulación	340
VII.Principales conclusiones	345
Anexo 1 – Legislación para la libre postulación en América Latina	347
Anexo 2- Legislación sobre el financiamiento de partidos políticos	348
Anexo 3 – Base de datos	348
Bibliografía	352



PRÓLOGO

Panamá ha hecho sustanciales esfuerzos para consolidar su democracia, lo cual se refleja en mejoras en importantes indicadores, entre los que destacan la transparencia y la libertad de los comicios, la ininterrumpida alternancia del poder y las altas tasas de participación ciudadana en los distintos torneos electorales. Igual de importante es que el país haya logrado que la institución encargada de organizar y velar por las elecciones, el Tribunal Electoral, goce de la confianza de la ciudadanía. Y si bien la democracia no se agota en la celebración de elecciones periódicas, no hay que restarles valor porque son pieza esencial para el ordenado funcionamiento de ese régimen político. Todos estos logros merecen un reconocimiento especial, sobre todo si recordamos que se han conseguido en menos de veinte años.

Aún queda un largo trecho por recorrer hasta alcanzar una mejor democracia. Qué hacer para continuar avanzando será la materia del siguiente nivel de debate, a cuyas puertas está Panamá. Nuevamente, dado que lo electoral estaría a la base de cualquier futuro adelanto, es propicia la convocatoria de la Comisión de Reformas Electorales que el Tribunal Electoral formula cada cinco años para ofrecer un espacio en el cual continuar fomentando la construcción de un sistema electoral que induzca el desarrollo de una democracia más amplia, plural e incluyente.

La experiencia indica que solo en entornos democráticos puede promoverse y hacer florecer el desarrollo humano. Sin las condiciones de ese paradigma, a su vez, no se puede asegurar la capacidad real y efectiva de la ciudadanía para elegir aquellas cosas que valoran. Y sin posibilidades de elección no puede haber libertad, que es el principal medio y también el fin último del desarrollo humano. De ahí el gran interés y apoyo que el PNUD aporta a aquellas instancias de participación encaminadas al logro de una democracia de calidad, para prosperar.

Por tal motivo, hemos querido contribuir a la valiosa iniciativa impulsada por el Tribunal Electoral poniendo la presente publicación al servicio de especialistas,

medios de comunicación, políticos, ciudadanía y miembros de la Comisión de Reformas Electorales. En ella se invirtieron los mejores esfuerzos de expertos nacionales e internacionales, quienes trabajaron a lo largo de varios meses en el desarrollo de diagnósticos profundos y la elaboración de propuestas de acciones de implementación gradual fundamentadas en criterios técnicos y científicos, así como en orientaciones basadas en las buenas prácticas de países de la región.

Esperamos que los contenidos de este documento sean un aporte útil que redunde en el reforzamiento de las capacidades del país, la profundización de los debates, el fomento de la reflexión colectiva y que surta una incidencia positiva sobre los resultados de las deliberaciones que se den en el seno de la Comisión de Reformas Electorales.

A través de este esfuerzo, ratificamos el ingente compromiso que tenemos con Panamá, como socios estratégicos del país para la promoción del desarrollo humano en todas sus dimensiones.

Panamá, Diciembre de 2009

José Eguren
Representante Residente
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo





PRÓLOGO

Mundialmente y, en especial, en nuestra América Latina, la ley electoral es una de las legislaciones que más apasiona, puesto que es a través de ella que se establecen las pautas para que se pueda acceder al control político del Estado. De ahí que cualquier cambio que se pretenda realizar constituya un tema de debate nacional.

Desde su reorganización en 1990, el Tribunal Electoral ha asimilado este concepto mediante la adopción de dos políticas fundamentales en torno el proceso de reforma electoral. Por un lado, ha establecido que el proceso debe tener como finalidad modernizar el sistema electoral panameño mediante la corrección de las deficiencias que detecten durante cada proceso electoral y la reevaluación de los temas que no hubiesen sido aprobados mediante el proceso de reforma anterior, así como incorporar a la legislación nacional algunas prácticas exitosas implementadas en otros países. Por el otro lado, ha implantado que los debates se lleven a cabo tan pronto se instale el nuevo gobierno y lo más distanciado posible de la siguiente elección, de manera que los “temas calientes se traten en momentos fríos”.

Sustentado en ambas políticas, el Tribunal Electoral ha convocado reiteradamente a una Comisión Nacional de Reformas Electorales para que trabaje durante el año siguiente a las elecciones generales, con una agenda abierta, con la mira puesta en lograr un consenso sobre posibles reformas con los principales actores: los partidos políticos y aquel segmento de la sociedad civil que se activa en los temas electorales. En el ambiente de esa dinámica se analizan y discuten temas que inciden directa o indirectamente en la eficiencia, eficacia, equidad y transparencia de los procesos electorales. Cada convocatoria ha fructificado en la elaboración de un proyecto de ley que el Tribunal Electoral luego ha presentado ante el Órgano Legislativo para consideración.

La instalación de la Comisión Nacional de Reformas Electorales en el mes de enero del año 2010 corroborará la institucionalización del sistema panameño de reforma de la ley electoral porque, con ella, serán 5 los procesos de reforma electoral que se habrán convocado y llevado a cabo bajo el mecanismo antes descrito. Este nuevo proceso de reforma será acompañado

de una innovadora contribución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mediante la cual se efectuó la contratación de expertos internacionales que han analizado los temas más controversiales que enfrentará la Comisión y han preparado aportes que seguramente servirán para enriquecer y profundizar el debate.

Con la publicación de este trabajo -que contiene un análisis de la política de reforma a cargo del especialista panameño, Dr. Harry Brown Araúz; los estudios sobre las primarias de los partidos políticos, a cargo de Flavia Freidenberg; el tema de género en las postulaciones, analizado por Mark P. Jones; el sistema de elección de los diputados, estudiado por Willibald Sonnleitner; y el tema del financiamiento público, examinado por Rotsay Rosales Valladares- se hará más científico y objetivo el proceso mediante el cual se estudiarán las reformas. Se trata de estudios rigurosos que contienen análisis de derecho comparado y que sin duda facilitarán enormemente el trabajo de la Comisión, además de mejorar la calidad de su rendimiento.

Por lo demás, esta edición busca robustecer el esfuerzo que Panamá hace para enviar al mundo el mensaje de su compromiso serio e indeclinable con la democracia y con el perfeccionamiento constante de las reglas de la competencia electoral. Esto es lo que, en el ambiente de la ciencia política, los alemanes han llamado “la legislación que nunca termina”.

Estamos seguros de que esta nueva inversión del Tribunal Electoral y el PNUD, rendirá los frutos esperados al estimular, en el transcurso del debate que se dará en el marco de nuestra visión, el reconocimiento de que la Ley Electoral panameña debe estar siempre a tono con las realidades de la moderna sociedad democrática que somos y la cual ha decidido no permanecer estancada sino liderar su propio proceso de renovación constante.

Panamá, Diciembre de 2009.

Erasmó Pinilla C.
Magistrado Presidente
Tribunal Electoral de Panamá

1

PRIMER CAPÍTULO

LA POLÍTICA DE LA REFORMA ELECTORAL EN PANAMÁ

*Harry Brown Araúz**
harry.brown@undp.org.pa

Introducción

Con tino el Tribunal Electoral de Panamá ha logrado institucionalizar los procesos de reforma electoral en el país. Entre los años 2010 y 2011 habrá la sexta ola de reformas electorales que se debatirán y propondrán con la participación de los partidos políticos y la sociedad civil. Este modelo participativo ha legitimado las propuestas presentadas por el Tribunal Electoral, no sólo ante la ciudadanía y la opinión pública, sino también ante la Asamblea Nacional.

El proceso de reformas electorales es una negociación política en la que los actores legítimamente intentan maximizar sus posibilidades de éxito electoral. Esto no excluye o, al menos, no debería excluir, los intereses políticos de la ciudadanía organizada. Precisamente, los procesos de reforma electoral en Panamá han tenido como una de sus particularidades la búsqueda permanente de un equilibrio metodológico que incluya con justeza a las instituciones rectoras de lo electoral, a los partidos políticos y a la ciudadanía organizada.

Este capítulo intenta atisbar la dirección que podría tomar el proceso de reformas electorales que se abrirá en Panamá en enero de 2010. Esta tarea se emprende con el convencimiento de que la toma de decisiones razonadas necesita la mayor cantidad de información posible sobre el entorno. Según García Díez (2007), la dirección de las reformas

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Especialista en Gobernabilidad del PNUD. El autor agradece los comentarios de Stanley Muschett, la colaboración de Martín Fuentes y el trabajo documental y gráfico de Rosa Lucía Peña y David Mora.

electorales se puede establecer a partir de tres variables fundamentales: el sistema de partidos, el sistema electoral vigente y los actores y sus intereses. En estas páginas se abordan estos tres elementos.

En la primera parte, se caracteriza el sistema electoral panameño, se describen sus efectos y se evalúan también las características del sistema de partidos panameño según cuatro criterios estándar. En la siguiente parte se analiza el ambiente de la próxima reforma electoral; de la evaluación hecha y de entrevistas con los actores se infieren los que podrían ser sus objetivos. También se “mapean” los intereses, prioridades y estrategias de los actores en algunos de los principales temas que podrían ser sujetos de reformas. Por último, se insertan las reformas electorales en el devenir del país, en sus aspectos políticos y económicos.

Los datos para este análisis se han recabado a través de la revisión de fuentes secundarias, de una ronda de entrevistas con actores de la reforma electoral realizada entre julio y agosto de 2009 y de dos encuestas nacionales realizadas en los meses de febrero y septiembre de 2009.

En las reformas electorales hay componentes técnicos y políticos profundamente imbricados: cada uno tiene su racionalidad y se influyen dialécticamente. Este capítulo se mueve entre ambas dimensiones, procurando dar insumos que contribuyan a esta importante tarea a la que se apresta nuevamente la sociedad panameña.

I./ EL PUNTO DE PARTIDA DE LA REFORMA. CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DEL SISTEMA ELECTORAL PANAMEÑO E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS.

A. Características fundamentales del sistema electoral panameño

Un sistema electoral contiene una gran cantidad de detalles vitales para la realización de los procesos electorales, pero no todos tienen la misma importancia estratégica para los partidos y los candidatos. Algunos de esos aspectos vitales pero no centrales son: la documentación que habilita electoralmente a la ciudadanía; la localización de los centros de votación y las horas en que se mantendrán abiertos; la identidad de los funcionarios acreditados para contar los votos y certificar los resultados; la regulación del censo electoral; la regulación de las campañas; la regulación de la financiación electoral; y el calendario de convocatorias electorales (Bosch y Vallés, 1997; Katz, 1980; Lijphart, 1994; Nohlen, 1994; Rae, 1971).

Son cuatro los aspectos centrales de un sistema electoral, los esenciales para un partido político al momento de trazar su estrategia electoral, a saber: el diseño de las circunscripciones; la fórmula electoral para convertir los votos en escaños o curules¹; las listas electorales; y el umbral electoral. En el caso de Panamá serían tres, ya que no hay umbral mínimo formal para acceder al reparto de escaños en la Asamblea Nacional.

De acuerdo a estos aspectos centrales, en la elección presidencial, el país funciona como una gran y única circunscripción uninominal en la que se elige una curul, en este caso, la presidencial. Es una elección de mayoría relativa (o mayoría simple), es decir, gana el candidato más votado.

Para las elecciones legislativas el sistema es mixto. En las elecciones de 2009, el país se dividió en 26 circunscripciones uninominales, en las que se eligió a poco más de un tercio de los diputados, y 13 plurinominales. La magnitud de estos circuitos varía, yendo de 1 a 7 escaños. Estas circunscripciones no necesariamente coinciden con la división política del país². Los tamaños también varían: el circuito más pequeño contiene 11,024; electores, mientras que el más grande tiene 227,673.

1 En la legislación panameña se habla de “curules”, extendiéndose su uso a la opinión pública. En este capítulo usaremos indistintamente las palabras “escaños” o “curules” para referirnos a los puestos de los parlamentarios en el hemiciclo.

2 El artículo 147 de la Constitución Nacional establece que: 1. Habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional. Integrará un solo circuito electoral todo distrito en donde se elija más de un Diputado, salvo el distrito de Panamá, donde habrá circuitos de tres o más Diputados. 2. Los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral. 3. A cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de Diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la presente norma. 4. Para la creación de los circuitos, se tomará en cuenta la división político administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales. A cada Diputado le corresponderá un suplente personal elegido con el Diputado principal el mismo día que este, quien lo reemplazará en sus faltas. El Tribunal Electoral, previa consulta con los partidos legalmente reconocidos, en el marco del organismo de consulta instituido, elaborará y presentará a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que crea los circuitos electorales que servirán de base para la elección de Diputados, con arreglo a lo dispuesto en esta norma constitucional.

La fórmula electoral utilizada en los circuitos uninominales es de mayoría simple. En los 13 circuitos plurinominales se utiliza una fórmula basada en el método Hare, en la que se calcula una cuota, luego la mitad de la cuota y –he allí otra particularidad– los residuos se otorgan a los candidatos más votados. Para que esta fórmula pueda ser aplicada, las listas electorales en los circuitos plurinominales deben ser semiabiertas o abiertas. En el caso de Panamá son semiabiertas, teniendo el electorado la posibilidad de votar por toda la lista (“en plancha”) o seleccionando, dentro de solamente un partido, uno o más candidatos de su preferencia.

¿Qué efecto tienen estas características del sistema electoral panameño? La influencia de los sistemas electorales sobre la proporcionalidad y los sistemas de partidos ha sido ampliamente estudiada por los especialistas de las ciencias sociales³. Duverger en 1959 afirmó que “el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos (bipartidismo)”, por lo que se infiere que la representación proporcional conduce al pluripartidismo. Esta premisa básica ha sido revisada incesantemente. Estos continuos exámenes han aportado a nuestro entendimiento diciéndonos que las características de un sistema de partidos no son determinadas por sólo un factor; que todos los sistemas electorales tienden a generar resultados desproporcionales, pero que la capacidad de fabricar mayorías legislativas es especialmente fuerte en sistemas de mayoría relativa; que el sistema de representación proporcional tiende hacia la polarización ideológica; y que la historia, el número de grupos en que está dividida la sociedad, la existencia de partidos estructurados y la distribución geográfica del electorado también son relevantes para determinar la influencia de los sistemas electorales en los sistemas de partidos.

Merece ser mencionado especialmente el aporte hecho por García Díez (2005) para la comprobación y entendimiento de los efectos del sistema electoral panameño. Comparando los sistemas electorales de América Central y Caribe, la autora evidencia que el 95% de las circunscripciones panameñas son pequeñas⁴, llamando la atención sobre el elevado número en circunscripciones uninominales en Panamá. Asimismo, demuestra que el impacto reductor más fuerte del sistema electoral en las elecciones legislativas, después de Guatemala, lo tiene Panamá; que en la región las diferencias al interior del sistema electoral son más pronunciadas en Panamá que en ningún otro país; que el umbral efectivo de Panamá es el más alto de todo América Central (lo cual indica que hay muchos perdedores) y que levemente promueve la participación electoral.

3 Los conceptos básicos al respecto pueden encontrarse en Duverger (1976); Lipset (1967); Rae (1967); Katz (1980); Nohlen (1994); Lijphart (2000); Sartori (2001); Colomer (2005).

4 Un circunscripción pequeña es aquella en la que se eligen de uno a cinco diputados, es mediana si se elige de seis a nueve y grande si se eligen diez o más.

En Panamá, el interés por comprobar estos efectos es reciente. Las conclusiones de estas investigaciones coinciden completamente: el sistema electoral panameño es muy desproporcional y restringe la competición debido a que posee un (muy) fuerte sesgo mayoritario que favorece a los partidos mayoritarios y penaliza intensamente a los partidos medianos y pequeños. La desproporcionalidad del sistema electoral panameño es tan grande que hace razonable dudar de que su diseño cumpla con la norma constitucional que busca garantizar el principio de proporcionalidad.

En cuanto al sistema de partidos, los efectos del sistema electoral tienden a reducir el número efectivo de partidos, a que los partidos políticos converjan ideológicamente, a propiciar el establecimiento de relaciones clientelistas, a debilitar la disciplina partidista, a dificultar la representación de las minorías y, quizás como efecto integrador, perjudica la calidad de la representación (Brown Araúz, 2005, 2006, 2007, 2009; Guevara Mann 2007; Sanmartín 2007).

Vale la pena decir que no todos estos efectos son perniciosos en sí mismos y que la valoración que de ellos se haga depende en gran medida del lugar que los actores ocupan en el sistema político panameño. En ese sentido, según Brown Araúz (2007), teniendo en cuenta la tradición fragmentaria de la política partidista panameña, el aludido sesgo mayoritario ha conjurado la fragmentación y ha favorecido la creación de gobiernos monocolors o la creación de grandes coaliciones gubernamentales. En otras palabras, ha dado al país gobernabilidad.

Guardar cierto equilibrio es complejo. Los objetivos de participación y gobernabilidad no son excluyentes, a menos que sean llevados a sus extremos. En el caso panameño es evidente que el precio pagado por obtener gobernabilidad ha sido limitar la participación electoral. Sin embargo, es posible que se hayan pagado otros precios menos evidentes, pero de mayor alcance. Boix (1999) argumenta que para los países con fuerte comercio exterior –proporciones guardadas, este sería el caso de Panamá– es deseable tener sistemas electorales proporcionales con circunscripciones grandes, por dos razones: a) porque induce a la formación de un sistema de partidos fuerte que “integra” y restringe los intereses particulares, consolidando la autonomía del Estado frente a grupos oportunistas (*‘rent-seeking groups’*) y protegiéndolo de intereses proteccionistas y b) porque promueve la interacción con las fuerzas sociales, lo cual propicia estabilidad política. En ese sentido, para una economía abierta, si las élites son coherentes, la armonía entre economía y política se logra a través del el sistema electoral lo más proporcional posible; de otra manera, en el largo plazo hay peligro de colapso.

Los datos de Panamá comparados por García Díez abarcan hasta las elecciones de 2004, igual que los trabajos de Brown Araúz, Guevara Mann y Sanmartín. En este

volumen los efectos del sistema electoral panameño son comprobados y explicados por Willibald Sonnleitner con un grado de detalle inédito en la literatura sociológica panameña. Recorriendo todas las elecciones desde 1994 hasta 2009 en su capítulo titulado *Desproporcionalidad y malaportamiento legislativos en Panamá: reformas para mejorar el desempeño del sistema electoral*, el doctor Sonnleitner demuestra que el sistema electoral panameño es el más desproporcional de toda Latinoamérica y que su sesgo mayoritario es impredecible, creando más incertidumbre de la normal. Es decir, el sistema no siempre favorece al partido más votado, sino que, en diferentes elecciones, ha favorecido al primero, al segundo e, incluso, al tercero.

El sesgo mayoritario y la gran incertidumbre que provoca el sistema tienen sus principales factores desencadenantes en la fórmula electoral utilizada en los circuitos plurinominales, que rompe con cualquier racionalidad proporcional pero, sobre todo, en la bajísima magnitud de los circuitos. Estos circuitos son también los más pequeños de toda Latinoamérica ya que, en promedio, en ellos se eligen 1.8 diputados. Según Sonnleitner, cualquier reforma que no incida profundamente en la cantidad de diputados que se eligen en cada circuito no tendrá mayores efectos sobre la proporcionalidad del sistema. Por último, Sonnleitner demuestra también que la proporcionalidad del sistema electoral panameño puede ser mejorada sin perder gobernabilidad. Incluso, demuestra que el sistema no siempre ha propiciado mayor gobernabilidad.

Hasta ahora hemos descrito y comentado los efectos de los aspectos centrales del sistema electoral panameño. Algunos de ellos son parte de lo que Lijphart (2000) llama la dimensión interpartidista del sistema electoral (la magnitud del distrito y la fórmula electoral) y el diseño de las listas es la dimensión intrapartidista. Sin embargo, hay otros asuntos intrapartidistas y de gobernación de las elecciones que merecen ser incluidos, entendiendo que los temas aquí mencionados no agotan la selección de asuntos importantes a tener en cuenta.

En su discurso para el acto de entrega de las credenciales al candidato ganador de la elección presidencial de 2009, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, Erasmo Pinilla, identificó siete aspectos de la legislación electoral panameña que deben al menos ser revisados. Esos asuntos pueden ser agrupados en cuatro: a) mejorar el mecanismo de las primarias como método para la selección de candidatos; b) controlar rigurosamente el financiamiento privado de la política; c) promover la participación de las mujeres y d) eliminar el voto selectivo en aras de la cohesión partidista y la simplificación de los escrutinios.

Sobre las primarias, en este volumen Flavia Freidenberg construye un relato analítico de las primarias en los partidos políticos panameños desde la década de los noventa. Según

dice en el capítulo *Las elecciones primarias: claves para el diagnóstico, buenas prácticas y estrategias de reforma (1994-2009)*, los procesos de selección de candidatos de los partidos panameños son afectados por la dinámica de alianzas que caracteriza la política electoral panameña. Asimismo, indica que el voto preferencial en los circuitos plurinominales neutraliza el efecto democratizador de las primarias y reduce su importancia, ya que luego de la elección general el electorado puede modificar el orden establecido democráticamente en las listas electorales. Como se verá, no sólo en el trabajo de Freidenberg, el tema de los problemas que produce el voto preferencial en el sistema de partidos panameño es recurrente en las páginas de esta publicación.

Para Freidenberg, las primarias han impactado positivamente a los partidos políticos panameños, facilitando la participación de la militancia en la toma de decisiones, haciéndolos más transparentes, más competitivos y más plurales. Al mismo tiempo, reconoce que no han sido suficientes para eliminar su 'oligarquización', que producen "fatiga electoral", que encarecen los costos de la política, que no eliminan el clientelismo y que potencian el fraccionamiento existente en los partidos, entre otras cosas.

Para conservar los beneficios de las primarias, la doctora Freidenberg propone aprovechar la experticia, liderazgo y confianza que hay en el Tribunal Electoral para que las supervise y las financie el Estado, además de realizarlas simultáneamente, limitar la inscripción de nuevos adherentes para participar en ellas y que se organicen debates para promover campañas internas programáticas. Igualmente, propone que las primarias sean obligatorias para todos los cargos. Por otro lado, reconociendo la importancia que tienen las alianzas en la política panameña, propone un mecanismo que ayudaría a proteger las primarias: se trata de realizar las alianzas antes de elegir a los candidatos, también prohibiendo que los perdedores busquen postularse en otros partidos y por otras vías.

Todas estas propuestas se basan en el análisis y comparación rigurosa de las primarias en Panamá. Algunas son, sin duda, polémicas y otras ya son parte de las prácticas locales, pero todas están dirigidas al perfeccionamiento de uno de los más importantes logros de la política panameña.

Sobre el control riguroso del financiamiento privado de la política, también en este volumen hay un análisis de la legislación panameña actual y una reflexión profunda, a la luz de la conceptualización de experiencias en todo el mundo. El politólogo Rotsay Rosales Valladares, autor del capítulo *Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Panamá*, pone en perspectiva el tema, advirtiendo desde el inicio que el dinero en la política es una necesidad, por lo que esta relación no debe ser vista negativamente. No obstante, señala que la financiación de la política es una actividad

llena de presiones e intereses particulares que podrían ser germen de corrupción y conductas ilegales.

Tras valorar positivamente los esfuerzos hechos en Panamá en materia de financiamiento público, el doctor Rosales Valladares ve en el financiamiento privado el ‘talón de Aquiles’ del sistema de financiamiento panameño. Hay algunas restricciones sobre el origen de los fondos, pero no en los límites, por lo que se sospecha que las cantidades de dinero utilizadas en Panamá son exorbitantes. Esto, más la ausencia de transparencia, son los principales asuntos que según los actores sociales y políticos, hay que abordar en la próxima CRE, no sólo por constituirse en foco de corrupción e ilegalidades, sino también por los obstáculos que pone a la participación de la ciudadanía dentro de los partidos políticos, al tener éstos “dueños” que pagan sus cuentas y son capaces de asumir los onerosos costos de hacer política.

Finalizando el capítulo sobre financiamiento, el autor establece que, como bien se ha dicho, es urgente mejorar la regulación del financiamiento privado limitándolo y transparentándolo. Pero va más allá: recomienda que, pensando en el mediano plazo, se legisle para aumentar el financiamiento público y reducir el privado, con tal de lograr mayor equidad en la política panameña. En clave optimista, Rosales Valladares cree posible que las decisiones que se tomen en esta materia sean producto de una deliberación razonada, en nombre de la democracia, en la que participe toda la sociedad panameña.

En el capítulo *La representación de mujeres en la Asamblea Nacional: diagnóstico, buenas prácticas y propuestas de reforma*, Mark P. Jones demuestra que el Órgano Legislativo con menos mujeres de todo Latinoamérica es actualmente el de Panamá. Jones demuestra clara y exhaustivamente que la actual ley de cuotas panameña es inefectiva y que, además, el diseño electoral panameño con la manera en que se reparten los residuos, con circuitos de magnitudes pequeñas y con voto preferencial, hacen muy difícil aumentar la presencia de mujeres en el Órgano Legislativo. Más bien, igual que Sonnleitner al analizar el diseño electoral panameño, Jones identifica que la magnitud de los circuitos es la variable más importante a tener en cuenta si se quiere crear condiciones para el aumento de la participación de las mujeres panameñas en política. Por otra parte, en sus elecciones primarias, los partidos políticos no están garantizando acciones de afirmación positiva para cumplir con el 30% que estipula el Código Electoral.

Jones propone —e incluso hasta grafica— los resultados de tres niveles de reformas (minimalistas, medias y maximalistas) que pueden ser adoptadas para aumentar la presencia de las mujeres en el Órgano Legislativo. Esas reformas para aumentar la participación de las mujeres panameñas incluyen mecanismos democráticos desde las primarias. Las propuestas minimalistas y medias van, desde aumentar la magnitud de los

circuitos según las restricciones que aparecen en la constitución panameña, con resultados muy modestos, y pasan por establecer una cuota de 50%, manteniendo las características del sistema electoral, que igualmente tendría efectos modestos, si realmente se tiene como objetivo lograr un aumento importante y sostenible de la participación de las mujeres. La reforma maximalista implica anular el voto preferencial (cerrar las listas) y establecer una cuota de 50% de estilo “zipper” (las posiciones en las listas no serían ocupadas consecutivamente por personas del mismo sexo), para que el 50% de las postulaciones de cada partido en los circuitos uninominales sean mujeres.

Revertir esta situación no es un capricho de las mujeres panameñas, sino que se trata de consolidar la democracia. La baja presencia de mujeres en política es una falla importante del funcionamiento de cualquier régimen democrático, toda vez que es difícil pensar que una democracia funciona adecuadamente si la mitad de su población no tiene presencia en las esferas de toma de decisiones. Tomar medidas de acción positiva es una obligación del país, si se quiere cumplir con los acuerdos internacionales que recomiendan a los gobiernos adoptar políticas públicas que incrementen el número de mujeres en los cargos públicos. Según el Dr. Jones, hay numerosos estudios que demuestran que las mujeres diputadas hacen importantes y distintivas contribuciones al trabajo parlamentario.

Ya comentamos el capítulo de Willibald Sonnleitner dedicado al diseño electoral. Allí se abordan los efectos perniciosos del voto selectivo y los efectos que su supresión tendría sobre la política panameña. Como bien dijera el Magistrado Pinilla en el referido discurso, eliminar el voto selectivo da mayores posibilidades de que los partidos políticos estén cohesionados. Sin embargo, como se ve en el capítulo *Desproporcionalidad y malaportamiento legislativos en Panamá: reformas para mejorar el desempeño del sistema electoral*, la magnitud de las circunscripciones, es decir, la cantidad de diputados que se eligen en los circuitos, es la variable clave para Panamá en materia de diseño electoral y sus efectos políticos.

Al respecto, Sonnleitner sugiere un amplio y detallado abanico de reformas, además de precisar numéricamente sus efectos. Las reformas minimalistas implican modificar el actual sistema de reparto de los residuos en los circuitos plurinominales; las reformas medias o gradual implica incrementar la magnitud de los circuitos y la reformas maximalistas consisten en crear un circuito nacional de representación proporcional. Dentro de cada una de estas opciones se sugieren tres maneras de lograrlo, por lo que hay un amplio margen para la mejora.

Todos estos asuntos están relacionados. Ninguno puede ser abordado ni entendido aisladamente, porque los ajustes hechos en uno pueden desajustar o incluso neutralizar los efectos deseados en otros. Por ejemplo, clara están la relación entre primarias, voto

selectivo y costos de las campañas o entre magnitud de los circuitos, proporcionalidad y promoción de la participación de las mujeres. Por otro lado, la asignación de los residuos a los candidatos aproxima al diputado a sus electores, pero debilita la disciplina partidista, al igual que las primarias y el financiamiento privado. Un balance posible entre cercanía al electorado y fortalecimiento de los partidos implicaría, si es lo que se quiere, un balance entre asignación de residuos, primarias y financiamiento.

B. El carácter transicional del sistema de partidos panameño

Como se dijo en el párrafo anterior, los sistemas electorales impactan la proporcionalidad y los sistemas de partidos; no obstante, la influencia sobre el sistema de partidos no es unívoca, ya que en él influyen también otros factores. Teniendo esto en cuenta, es necesario evaluar el grado de institucionalización del sistema de partidos panameño como parte del diagnóstico que debe orientar el proceso de reformas electorales. La evaluación se hará según cuatro criterios: la regularidad en las reglas y la naturaleza de la competición interpartidista; el desarrollo de raíces estables en la sociedad; el grado de legitimidad de las elecciones y los partidos políticos y la solidez organizativa de los partidos (Mainwaring y Scully, 1995).

1. La regularidad en las reglas y la naturaleza de la competición interpartidista

Las reglas que rigen la competencia electoral en Panamá se han mantenido relativamente estables desde 1992, cuando se hicieron las primeras reformas después de la instauración de la democracia. En las cinco olas de reforma que ha habido desde ese momento se han introducido nuevos aspectos a la legislación electoral –algunos muy importantes, como el aumento de los adherentes necesarios para inscribir un partido, la realización de primarias y el financiamiento público, que sin duda influyen importantemente en “el juego”– pero los aspectos centrales del sistema electoral casi no han sufrido modificaciones.

No obstante, aunque cuatro elecciones son pocas para trazar tendencias concluyentes, la naturaleza de la competición sí ha sufrido cambios: el número de partidos ha disminuido importantemente. Entre las elecciones de 1994 y las de 2009 han desaparecido el 60% de los partidos políticos que alguna vez han competido. Este decrecimiento también se refleja a través del cálculo del número efectivo de partidos, que no es más que un índice que refleja la cantidad de partidos ‘importantes’ en un sistema de partidos. Es decir, puede haber muchos partidos, pero este índice muestra cuántos de ellos obtienen una cantidad significativa de votos. Se puede ver que, de 1994 a 2004, este indicador disminuyó sostenidamente, mientras que en 2009 aumentó levemente. La Tabla B.1.1 muestra los números efectivos de partidos en Panamá en las elecciones presidenciales, en las elecciones legislativas y en la Asamblea Nacional.

TABLA B.1.1. NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS EN PANAMÁ

Nep	1994	1999	2004	2009	Media
Elecciones presidenciales	5.55	4.73	3.32	3.77	4.34
Elecciones legislativas	8.64	5.68	4.47	4.18	5.74
Asamblea Nacional	4.33	3.26	2.92	3.65	3.54

Fuente: Elaboración propia.

Sin duda, la cantidad de partidos y cuántos de ellos son ‘importantes’ es un elemento trascendental para formular la estrategia electoral de cualquier partido político. Desde este punto de vista, ha sido bastante regular la tendencia de disminución del número efectivo de partidos. Incluso, se podría decir que ha sido beneficiosa, toda vez que el sistema de partidos panameño ha pasado, de estar al borde de la fragmentación polarizada, a ser moderadamente pluralista.

La disminución del número efectivo de partidos tiene implicaciones para la CRE. Hay que tener presente que, así como las características del sistema electoral influyen en el sistema de partidos, las características del sistema de partidos también influyen en el sistema electoral. En principio, menos partidos hace más sencilla la negociación. Igualmente, en una CRE con más partidos pequeños, la discusión sería otra, más orientada a crear espacios para esos partidos, por lo que posiblemente el sistema electoral sería distinto.

Desde otro punto de vista se revelan algunas irregularidades de la competición partidista en Panamá, nuevamente teniendo en cuenta que el trazo es corto, por lo que es imposible ser concluyente. En la década de los noventa, la competencia partidista fue regular, pero después este corto patrón ha sufrido fisuras que podrían convertirse en rupturas. No se trata de que los patrones de la competición se congelen o que “siempre ganen los mismos”, sino de que la política guarde cierto grado de predicibilidad. La Tabla B.1.2 brinda información clara sobre este foco de inestabilidad. En ella se plasma la volatilidad del sistema de partidos panameño, que se obtiene calculando la diferencia entre la cantidad de votos que han obtenido los partidos de una elección a otra (en las presidenciales y las legislativas separadamente), siendo el promedio de esas diferencias la volatilidad del sistema⁵.

⁵ Antes de obtener los índices, hay que tener presente la gran cantidad de partidos que han desaparecido desde 1994. Incluir estos partidos distorsionaría cualquier interpretación. Hay un grupo de partidos grandes, medianos y pequeños que han protagonizado y estructurado la competencia partidista en el país. Por lo tanto, hemos hecho el cálculo teniendo en cuenta sólo esos, que son siete e incluyen a dos que se fusionaron antes de las recientes elecciones.

TABLA B.1.2. VOLATILIDAD ELECTORAL EN PANAMÁ						
Partido	Volatilidad electoral 1994-1999		Volatilidad electoral 1994-2004		Volatilidad electoral 2004-2009	
	Leg.	Pres.	Leg.	Pres.	Pres.	Leg.
PRD	1.0	9.1	11.7	5.8	8.4	2.1
Partido Panameñista	8.9	7.1	17.9	2.4	7.6	3.0
Partido Solidaridad	1.0	0.7	29.1	9.9	---	---
Partido Popular	8.6	2.3	6.9	2.7	1.9	2.3
MOLIRENA	0.2	3.8	7.0	1.1	2.0	5.2
Partido Liberal Nacional	---	---	1.3	1.0	---	---
Cambio Democrático	---	---	2.5	2.0	26.8	16.0
TOTAL	9.8	11.5	38.2	12.4	23.4	14.3

Fuente: Elaboración propia.

Los índices de 9.8 en las elecciones presidenciales y de 11.5 en las legislativas del periodo 1994-1999, comparados con los de países vecinos, indican una competencia partidista estable. En el periodo 1999-2004, el índice presidencial aumentó sensiblemente a 38.2, mientras que el legislativo se mantuvo relativamente bajo. El siguiente periodo, 2004-2009, presenta nuevamente un alto índice de volatilidad presidencial, aunque menor que el del periodo anterior. Por su parte, el índice de volatilidad legislativa para el mismo periodo siguió aumentando levemente, por lo que ya habría que ir poniendo atención a estos aumentos que, aunque leves, empiezan a parecer sostenidos. La Tabla B.1.3 presenta los índices de volatilidad de algunos países de la región, lo que permite evaluar la situación de Panamá.

Evidentemente, el sistema de partidos panameño entró desde 2004 en un parcial estado de fluidez, en el que partidos pequeños han aumentado repentinamente su caudal de votos presidenciales para convertirse en el segundo partido. Tal fue el caso del Partido Solidaridad en 2004 y de Cambio Democrático en 2009. Hasta ahora, el partido más votado desde 1994 ha sido el PRD.

Quizás este es uno de los hallazgos que mejor evidencia el reto que tiene la CRE. El sistema electoral necesita adaptarse a la irrupción de nuevas fuerzas políticas para que el éxito de estas terceras fuerzas no implique la debacle de los principales partidos.

TABLA B.1.3. VOLATILIDAD EN AMÉRICA LATINA				
País	Periodo	Volatilidad	Periodo	Volatilidad
Argentina	2003-2005	29,61	2005-2007	16,25
Bolivia	1997-2002	56,21	2002-2005	69,75
Brasil	1998-2002	17,42	2002-2006	10,40
Chile	1997-2001	14,0	2001-2005	11,41
Costa Rica	1998-2002	29,77	2002-2006	26,95
Ecuador	1998-2002	41,00	2002-2006	42,20
El Salvador	2003-2006	13,20	2006-2009	4,20
Guatemala	1999-2003	62,44	2004-2008	41,16
Honduras	1997-2001	8,73	2001-2005	7,39
México	2000-2003	30,27	2003-2006	14,95
Nicaragua	1996-2001	15,55	2001-2006	8,82
Panamá	1914-1999	9,8	1999-2004	38,2
Paraguay	1998-2003	28,20	2003-2008	29,74
Perú	2000-2001	48,28	2001-2006	45,48
República Dominicana	1998-2002	12,68	2002-2006	26,35
Uruguay	1994-1999	9,70	1999-2004	26,06
Venezuela	1998-2002	34,80	2002-2005	47,80

Fuente: Observatorio de Instituciones Representativas, Universidad de Salamanca, excepto los índices de Panamá.

2. El desarrollo de raíces estables en la sociedad

Panamá tiene índices de participación electoral notables en las elecciones generales. Entre 1994 y 2004, siendo alto el punto de partida, la participación aumentó sostenidamente, hasta tener en 2009 un leve decrecimiento que le llevó casi a los niveles de 1994. La participación fue de 73.3% en 1994; 76.2% en 1999; 76.9% en 2004 y 74.0% en 2009.

El vínculo entre partidos, ciudadanía y grupos de interés implica que la identidad de los partidos esté clara para el electorado. Una buena manera de medir esa claridad es obteniendo la diferencia entre la votación de los partidos en la elección presidencial y las legislativas de los mismos años. Se supone que el electorado suele votar por la misma opción si el partido está razonablemente enraizado. En Panamá, esta diferencia es

escasa, el índice más alto fue el de 2004 (5.9), que sigue siendo bajo comparado con otros países de la región. Las tablas 4 y 5 contienen las diferencias de voto en Panamá desde 1994 y estos mismos índices para otros países de la región centroamericana, lo cual permite saber si los indicadores panameños son altos o bajos.

TABLA B.2.1. DIFERENCIA DE VOTOS EN PANAMÁ

PARTIDOS	1994	1999	2004	2009	Media
PRD	7.7	1.2	5.5	0.8	3.8
Partido Panameñista	5.4	7.2	8.3	3.7	6.2
Partido Solidaridad	5.7	4.0	15.2	---	8.3
Partido Popular	4.0	2.3	1.9	1.5	2.4
MOLIRENA	0.5	3.5	4.6	1.3	2.5
Partido Liberal Nacional	---	3.4	3.7	---	3.5
Cambio Democrático	---	2.6	2.1	8.7	4.5
Unión Patriótica	---	---	---	2.3	2.3
Total	5.0	3.4	5.9	3.0	4.3

Fuente: Elaboración propia

TABLA B.2.2. DIFERENCIA DE VOTOS EN AMÉRICA CENTRAL

País	Año	M
Costa Rica	2006	2.3
El Salvador	2009	9.4
Guatemala	2009	30.6
Honduras	2005	4.4
Nicaragua	2006	1.0
Panamá	2009	3.0

Fuente: Elaboración propia

Los datos obtenidos mediante encuestas dan señales ambiguas. Surgen dudas sobre este supuesto arraigo de los partidos políticos panameños cuando tenemos en cuenta que, según el datos del PNUD (2008), el 80.7% de la ciudadanía panameña inscrita en partidos políticos declaró haberlo hecho “para tener un empleo” o “para tener beneficios personales”. Basados en este dato, es razonable suponer que los lazos entre la ciudadanía panameña y los partidos son clientelistas.

No obstante, según otros datos del PNUD (2009), el 63.6% de la ciudadanía panameña considera que “el partido con el que simpatizan representa sus intereses⁶”. Este dato, aún

⁶ Hay que tener en cuenta que el trabajo de campo de esta encuesta se realizó entre el 28 de febrero y 3 de marzo de 2009, en plena campaña electoral.

tomado con reservas, contrasta con el dato clásico de “confianza” en los partidos cuando, según Latinobarómetro (2007), sólo el 13% de los panameños confía en los partidos políticos.

3. El grado de legitimidad de las elecciones y los partidos políticos

Para que el sistema de partidos funcione la ciudadanía y los intereses organizados deben aceptar que los partidos y las elecciones sean la principal manera de acceder al gobierno. Teniendo en cuenta las opiniones de la elite política, específicamente los diputados del periodo 2004-2009 –que es del único segmento de la elite del que se tienen datos de este tipo– y de la ciudadanía, se constata que en Panamá esa legitimidad de partidos y elecciones es, *grosso modo*, ambigua.

No es nuevo que la ciudadanía latinoamericana, incluyendo a la panameña, desconfía de los partidos políticos. Según datos de Latinobarómetro del 2007, el 20% de los latinoamericanos confía “mucho” o “algo” en los partidos políticos. Por su parte, en Panamá la confianza es aún menor, sólo el 13% declaró algún nivel de confianza en las organizaciones partidistas. (Véase la Tabla B.3.1).

TABLA B.3.1. CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Respuestas	Elite política	Ciudadanía
Mucha	17.6	1.6
Bastante/Algo	55.9	11.4
Poca	22.1	36.7
Ninguna	4.4	47.3
Ns/Nr	--	1.0
Total	100	100

Fuente: Latinobarómetro (2007). Manuel Alcántara (dir.) (2005a). Proyecto de Elites Latinoamericanas, Universidad de Salamanca.

Los diputados panameños, asumiendo que son un buen reflejo de los políticos y quizás de toda la elite panameña, tienen bastante más confianza en las organizaciones que les postulan. El 73.6% declaró tener “mucho” o “bastante” confianza en los partidos políticos. Estas opiniones contrastan enormemente con las de la ciudadanía desde el punto de vista de la confianza, que por sí sola no debe ser considerada el aviso de actitudes pasivas o activas contra los partidos políticos. Para tener una mejor visión de la legitimidad de los partidos es útil indagar sobre su condición de instituciones relevantes para la democracia.

Estos datos sobre la dispar confianza en los partidos debe servir como advertencia a la CRE. Los políticos confían en sus organizaciones porque entienden su dinámica, por lo tanto los resultados de las negociaciones serán legítimas para ellos, aunque existan críticas. En cambio, para la escasa confianza de la ciudadanía en los partidos lastima la legitimidad que ante ellos tendrá lo negociado por los partidos en la CRE y en la Asamblea Nacional.

TABLA B.3.2. INDISPENSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS SEGÚN LOS DIPUTADOS PANAMEÑOS	
Respuestas	%
Muy de acuerdo	60.3
Bastante de acuerdo	8.8
Poco de acuerdo	17.6
Nada de acuerdo	13.2
Ns/Nr	--
Total	100

Fuente: Manuel Alcántara (dir.) (2005a). Hay gente que dice que sin partidos no puede haber democracia. ¿Hasta qué punto: mucho, bastante, poco o nada está Ud. de acuerdo con esta afirmación?

El 69.1 de los diputados está de acuerdo con que “sin partidos no puede haber democracia”. Nuevamente, la mayoría de ellos suele ver con buenos ojos las organizaciones a las que pertenecen y les postularon, tal cual refleja la Tabla B.3.2. Este dato no debe ser tomado a la ligera por supuestamente tautológico, ya que evidentemente puede haber representantes que consideren a los partidos “males necesarios” o “camisas de fuerza” que utilizan en contra de su voluntad. Un buen ejemplo es Guatemala, donde, desde que se tienen datos, la confianza de los diputados en los partidos no supera el 38%.

Una buena muestra de que las opiniones en esta materia no son unidimensionales es la percepción de indispensabilidad que, de los partidos políticos, tiene la ciudadanía panameña, que contrasta con su desconfianza en los partidos. Poco más de la mitad de las personas encuestadas, el 55%, considera que “sin partidos políticos no puede haber democracia” (Véase la Tabla B.3.3). Se podría decir que la desafección de la ciudadanía panameña hacia los partidos, reflejada en el muy bajo índice de confianza, es más hacia las organizaciones existentes que hacia la institución. Se trataría, pues, de personas reformistas, más que de anti-partidistas. Sin embargo, aunque los porcentajes de la elite y la ciudadanía son ambos positivos, la distancia entre sus percepciones es notable.

TABLA B.3.3. INDISPENSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SEGÚN LA CIUDADANÍA	
Respuestas	%
La democracia puede funcionar sin partidos políticos	45.0
Sin partidos políticos no puede haber democracia	55.0
Total	100

Fuente: PNUD-Panamá (2009). ¿Cuál de las dos opiniones está más cerca de su manera de pensar?

Algo parecido sucedió cuando se indagó sobre la confianza en las elecciones. El 97% de los diputados panameños confían plenamente en que las elecciones del país son limpias (Véase la Tabla B.3.4). Por su parte, según la última vez que el Latinobarómetro aplicó esta pregunta en Panamá, el 56.6% de la ciudadanía consideró que las elecciones del país son limpias (Véase la Tabla B.3.5). Esto es más de la mitad, pero la diferencia de casi cuarenta puntos porcentuales entre ambos porcentajes es notable.

TABLA B.3.4. CONFIANZA DE LOS DIPUTADOS EN LAS ELECCIONES	
Respuestas	%
Mínima confianza (1)	2.9
(2)	---
(3)	---
(4)	27.9
Máxima confianza	69.1
Total	100

Fuente: Manuel Alcántara (2005a)

Recapitulando, fuera de la confianza en los partidos políticos, en la que las opiniones en Panamá forman parte de una constante cuyas explicaciones van más allá del buen desempeño o no de los partidos, los índices mostrados son relativamente positivos. Sin embargo, las distancias entre las opiniones de parte de la elite política y la ciudadanía evidencian que la legitimidad de los partidos y las elecciones como principales maneras de acceder al gobierno es ambigua. Pareciese confirmarse lo dicho en Brown Araúz (2007) con datos de otros años: la ciudadanía panameña es bastante más crítica con unas instituciones que para los políticos auto-complacidos funcionan muy bien. Ambas opiniones son igualmente importantes para sostener el andamiaje institucional de la democracia.

TABLA B.3.5. CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA EN LAS ELECCIONES

Respuestas	%
Limpias	56.6
Fraudulentas	32.8
Ns/Nr	12.1
Total	100

Fuente: Latinobarómetro (2006)

Solidez organizativa de los partidos políticos

Los datos y estudios sobre la solidez organizativa de los partidos políticos panameños son escasos. Contamos con algunos relativamente recientes sobre la lealtad y la disciplina partidista, su presencia local y nacional, sus recursos financieros, la influencia del sistema electoral y sus bases programáticas e ideológicas.

Según las poquísimas veces que hubo votos nominales en la Asamblea Nacional, habría que decir que los partidos políticos panameños son muy disciplinados. Siendo el máximo 1.0, entre 1990 y 1999, por ejemplo, el índice de disciplina relativa del Partido Arnulfista fue de 0.919 y el del PRD de 0.972. Los índices de disciplina absoluta fueron de 0.628 y 0.682, respectivamente⁷. Se trata solamente de once votaciones, por lo que difícilmente se puede ser concluyente.

Algunas respuestas de los diputados de los periodos 1999-2004 y 2004-2009 sobre la disciplina partidista dicen más sobre este asunto (véase tabla B.3.6). Según las opiniones de sus diputados, los partidos políticos panameños no son disciplinados. Incluso actuar disciplinadamente según los temas es una respuesta tan llena de ambigüedades que hay que tomarla con reservas.

TABLA B.3.6. OPINIONES DE LOS DIPUTADOS PANAMEÑOS SOBRE LA DISCIPLINA PARTIDISTA

Respuestas posibles	1999-2004 (%)	2004-2009 (%)
Se debería exigir siempre la disciplina de voto en la bancada	17.2	27.9
Se debería permitir que cada diputado votara siguiendo su propio criterio	45.3	32.4
Algunos temas deberían estar sujetos a la disciplina de voto y otros no	37.5	39.7

Fuente: Alcántara (2005a).

⁷ La disciplina partidista relativa se calcula de la siguiente manera: a) miembros del partido que votan "sí"/[miembros del partido que votan "sí" + miembros del partido que votan "no"], b) la disciplina. La disciplina absoluta: miembros del partido que votan "sí"/[miembros del partido que votan "sí" + miembros del partido que votan "no" + miembros del partido que se abstienen + miembros del partido que están presentes pero no votan].

Por otro lado, según datos de Selios (2009), al correlacionar linealmente las posiciones de los diputados y la que éstos le otorgan a su partido, se evidencia que Panamá es uno de los países latinoamericanos en los que mayor distancia hay entre las posiciones ideológicas individuales de sus diputados y los partidos políticos a los que pertenecen. Este no es un dato positivo, ya que se supone que la institucionalización de los partidos políticos implica que sus miembros estén identificados ideológicamente con la organización.

TABLA B.3.7. IDENTIFICACIÓN IDEOLÓGICA DEL DIPUTADO Y EL PARTIDO POLÍTICO

País	r de Pearson
El Salvador	0.960
Uruguay	0.939
Nicaragua	0.935
Bolivia	0.897
Costa Rica	0.884
México	0.874
Paraguay	0.853
Honduras	0.828
Chile	0.806
Ecuador	0.769
Brasil	0.759
Argentina	0.714
Colombia	0.714
Perú	0.690
Guatemala	0.675
Panamá	0.659
Rep. Dominicana	0.424
Total	100

Fuente: Selios (2009).

Hablando de la cohesión, se ha dicho que en Panamá los partidos no son ideológicos y que están poco diferenciados. Según Otero Felipe (2006), existe una débil cohesión interna, deserciones y "camisetazos" relativamente frecuentes. No obstante, según Brown Araúz (2007), las identidades de los principales partidos políticos panameños han sido claras y suficientes para orientar los votos del electorado. Estas identidades surgieron con un clivaje funcional que se constituyó con el golpe de estado de 1968, que ciertamente se ha ido diluyendo debido a la normal evolución demográfica del país y los cambios socioeconómicos de los últimos veinte años.

Asimismo, *a priori* la ciudadanía panameña tampoco es reconocida como marcadamente ideológica. Sin embargo, utilizando datos de Latinobarómetro 2008 se constata que la ciudadanía panameña entiende y es capaz de ubicarse ideológicamente. El 79.1% de los entrevistados se auto-ubicó en el continuo izquierda-derecha. El 41.9% se consideró de centro (4-6); el 9.2% (0-3) está a la izquierda; y el 48.9% es de derecha (7-10). Evidentemente, la ciudadanía panameña ha pasado a ser de derecha, recordando que en 2006, por ejemplo, más del 50% se auto-ubicaba en el centro del espectro ideológico.

Relacionando estos datos con la simpatía con partidos políticos, de todos los entrevistados, el 52.3% que se ubicó ideológicamente y simpatizaba con algún partido político, mientras que un 26.8% ideológico no simpatizó con partido político alguno. Hubo un 20.9% de personas incapaces de autoubicarse ideológicamente, de los que un 8.8% simpatizó con algún partido y un 12.1% no. Para efectos de esta reflexión, debe llamar la atención que el 26.8% de la población con algún grado de claridad ideológica no vea reflejado su sistema de ideas en ninguno de los partidos políticos del país. (Véase la Tabla B.3.8).

TABLA B.3.8. AUTOUBICACIÓN IDEOLÓGICA Y SIMPATÍA PARTIDISTA			
Capaces de ubicarse ideológicamente		Incapaces de ubicarse ideológicamente	
Sí partido	No partido	Sí partido	No partido
52.3%	26.8%	8.8%	12.1%

Fuente: Elaboración propia con datos de (2008)

Con los mismos datos también es posible obtener la posición ideológica de los partidos políticos panameños. Cruzando las respuestas de auto-ubicación de los entrevistados y las de simpatía con los partidos se obtiene el posicionamiento promedio plasmado en la Tabla B.3.9. Se supone que, estando el individuo definido ideológicamente, el partido con el que se simpatiza refleja en algún grado el propio sistema de ideas. El valor de esta manera de inferir la posición ideológica de los partidos es haberlo hecho indirectamente.

TABLA B.3.9. UBICACIÓN IDEOLÓGICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PANAMEÑOS	
Partido	Ubicación ideológica
Cambio Democrático	5.8
Partido Panameñista	5.1
Partido Popular	7.0
PRD	6.7
Unión Patriótica	2.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Latinobarómetro (2008)

De todos los partidos que aparecen en la tabla, sólo vale la pena tener en cuenta las ubicaciones logradas para Cambio Democrático, el Partido Panameñista y el PRD, porque los demás no obtuvieron una cantidad significativa de menciones. El único partido claramente a la izquierda del espectro ideológico es Unión Patriótica, que sólo fue mencionado dos veces cuando se preguntó por simpatías, por lo que ese dato no es confiable. Viendo el claro sesgo del centro hacia la derecha del sistema de partidos panameño, es evidente la ausencia de partidos de izquierda, sobre todo si recordamos que el 9.2% de la ciudadanía se auto-ubica en ese lado del espectro ideológico. Esa tendencia centro-derechista de los partidos corresponde en general con la de la ciudadanía que, como vimos, se ubica mayoritariamente en esos segmentos del continuo ideológico.

Cambiando de tema, pero aún comentando la solidez organizativa de los partidos políticos panameños, hay que decir que todos son partidos con presencia nacional⁸. Uno de los usos que especifica el Código Electoral para el financiamiento postelectoral es el de sufragar los costos de las oficinas partidarias en cada provincia y comarca del país. Luego de distribuir el financiamiento público postelectoral según la cantidad de votos obtenidos por cada partido, el 20% restante debe ser repartido por partes iguales a cada partido político contribuir también a sostener esas oficinas. De 2004 a 2009 el financiamiento público postelectoral recibido por los partidos políticos panameños fue de 11,934,653.57 dólares para los siguientes cinco años. De 2009 a 2014 la cantidad es de 20,220,000 dólares. Siendo así, la presencia de los partidos políticos panameños en todo el país no sólo está garantizada por la existencia obligatoria de adherentes en cada distrito, sino que recibe un gran y concreto impulso gracias la disponibilidad de estos dineros públicos.

Repasados algunos aspectos que dan información sobre la solidez organizativa de los partidos políticos panameños, los datos pareciesen indicar que son más sólidos que lo que usualmente se está dispuesto a concederles, pero que también hay grandes deficiencias que deben ser superadas. Las opiniones sobre la disciplina partidista revelan importantes deficiencias, igual que los estudios sobre la cohesión ideológica. Sin embargo, gracias a la acción del Estado, están obligados y cuentan con recursos para tener presencia nacional y sus vínculos ideológicos con la ciudadanía son más fuertes de lo que *a priori* podría parecer.

⁸ El Código Electoral panameño no concibe la creación de partidos locales, por lo que al momento de inscribirse, al menos 50 de las mil personas que solicitan la inscripción del partido deben vivir en cada provincia del país (20 000 en cada comarca indígena); deben inscribir al menos quince personas en por lo menos el 40% de los distritos del país; inscribir no menos de 20 personas en cada provincia y 10 en cada comarca, que pueden ser los que solicitaron la inscripción.

II./ LA REFORMA ELECTORAL 2010-2012

A. Antecedentes y ambiente para el funcionamiento de la Comisión de Reformas Electorales

En Panamá ha habido cuatro olas de reformas electorales. Las propuestas de reformas presentadas por el Tribunal Electoral de Panamá en los años 1993⁹, 2002 y 2006 se negociaron y formularon a través de una Comisión de Reformas Electorales (CRE). Esta Comisión es instalada por iniciativa del Tribunal Electoral, sin que legalmente esté obligado a hacerlo, para proponer nuevas leyes de su competencia. En ella han participado representantes de los partidos políticos legalmente constituidos, de los partidos en formación, del Órgano Legislativo, del Órgano Judicial, de la Fiscalía Electoral y de la sociedad civil.

Hasta el año 2005, sólo los partidos políticos habían tenido derecho a voto, pero ese año se le otorgó a la sociedad civil dos votos. Uno de estos votos lo ejercieron representantes del sector académico y el otro las organizaciones no gubernamentales promotoras de los derechos humanos.

El impacto de la CRE va más allá de la acertada premisa esbozada por Valdés Escoffery (2001) y asumida por el Tribunal Electoral, de que hay que “discutir los temas calientes en momentos fríos”. La institucionalización de este mecanismo ha permitido tener más tiempo para discutir los asuntos que específicamente estarían sujetos a ser reformados. Así lo comprueba García Díez (2005): en los países de América Central, el tema al que más tiempo se le ha dedicado durante las reformas electorales es, precisamente, a decidir las características del proceso de negociación. Según la autora, Panamá es el país en el que los procesos de reforma electoral han sido más transparentes e incluyentes y, por eso, menos polémicos. Por tanto, las reformas y la legislación electoral han ganado legitimidad en buena medida gracias a este mecanismo.

Sin excepción, representantes de los actores sociopolíticos que han participado en los procesos de reforma electoral reconocen la bondad de este espacio de consulta y debate. Se percibe cada proceso de reforma electoral como una manera de mejorar los aspectos electorales de la democracia panameña. Tan importante como la buena valoración de los actores es la importancia que da la ciudadanía al proceso de reformas electorales que

Toda decisión depende del modo de decidir. Por ello, la política no es sólo una actividad en la que diferentes grupos de personas persiguen la obtención de unos resultados, sino la misma elección de los procesos de decisión (Colomer, 1990).

⁹ En 1992 se reformó puntualmente la legislación electoral, sin tocar los elementos principales del sistema.

iniciará en enero de 2010. Según el PNUD (2009a), haciendo referencia a las reformas electorales, el 79.6% de las personas encuestadas declaró que “la ley electoral y de partidos políticos es importante para el desarrollo del país”. Llama la atención que, para la gente, lo electoral y partidista tenga tan alta vinculación con el desarrollo, lo cual va más allá de los temas de democracia o políticos. Esto es una buena señal de la legitimidad, pertinencia y relevancia del proceso de reformas.

A partir de las valoraciones positivas, algunas posiciones son más críticas, particularmente las de la sociedad civil. Consideran que no solamente es necesario revisar las normas electorales, sino también la metodología con la que se aprueban las reformas en la CRE. El objetivo de ese afinamiento metodológico sería democratizar el proceso, evitando que las decisiones se inclinen a favor de los partidos políticos. Desde este punto de vista, la CRE se convierte en un tinglado en el que compiten las organizaciones partidistas contra la sociedad civil.

En general, se aboga por un criterio de representación proporcional, partiendo de que la sociedad civil representa a la ciudadanía no inscrita en partidos políticos. Bajo ese supuesto, siendo que prácticamente la mitad de la ciudadanía no tiene vínculo formal con ningún partido, la sociedad civil debería contar con la misma cantidad de votos que los partidos. Según dicen, dentro de la sociedad civil esos seis votos deben asignarse de manera que reflejen lo mejor posible la heterogeneidad de la sociedad panameña: trabajadores, empresarios, educadores, organizaciones de mujeres, etnias, organizaciones promotoras de los derechos humanos, entre otros. En resumen, en palabras de un entrevistado, “todo el que esté, desee, pueda o quiera”.

Esta postura no es unánime o, al menos, tiene un matiz que busca lograr cierto tipo de homogeneidad en las posiciones de la sociedad civil, para cuando toque antagonizar con los partidos. Desde este punto de vista, la desventaja de la sociedad civil no es sólo cuantitativa, sino también cualitativa, por su heterogeneidad, asumiendo equivocadamente que las posturas de los partidos políticos son homogéneas. Esta visión antagónica y bipolar reduce las posibilidades de negociación de cualquier actor que la tenga. En ese sentido, contrario al criterio de inclusión total, hay otra corriente que desea que haya una depuración de las personas que pueden participar representando a la sociedad civil, asegurándose de que no tengan relación alguna con los partidos políticos. De esta manera se estimularía la objetividad de estas personas y se evitaría un mayor desequilibrio de poder.

Incluso, dentro de la sociedad civil hay voces que no le dan tanta importancia a su participación por medio de votos. Entienden que su rol es principalmente de persuasión en la opinión pública, toda vez que las reformas serán aprobadas en la Asamblea

Nacional, en donde los partidos tienen el monopolio de la representación. En fin, el espíritu de la propuesta de ampliación de la participación de la sociedad civil, con amplitud total o con depuración, es que “el Tribunal Electoral no está sólo para regular partidos, sino también para regular ciudadanos” (PNUD, 2009b).

Ese rol de enriquecimiento del debate con votos limitados es el que los partidos políticos le ven a la sociedad civil en la CRE. En general, los miembros de los partidos políticos son menos críticos con el funcionamiento de la CRE. Aceptan la participación de la sociedad civil, pero no creen válido el criterio de ‘proporcionalidad representativa’. Se piensa que, a través del mecanismo institucional del voto en las elecciones, los partidos políticos representan a toda la sociedad, no sólo a sus adherentes. Para los miembros de los partidos políticos, el argumento de la representación de los no inscritos es débil, ya que según dicen las organizaciones de la sociedad civil no son instituciones representativas o, dicho coloquialmente, “no representan a nadie”.

En general, la dicotomía sociedad civil/partidos políticos se reproduce también cuando se valora el rol que debe jugar el Tribunal Electoral en la CRE. Los partidos políticos de gobierno y de oposición confían plenamente en la institución y confían, sobre todo, en su mediación, aunque hay algunas dudas sobre un rol proactivo en el que promoverían normas electorales. Le conceden gran credibilidad y gran capacidad para evolucionar con los tiempos. La mejor prueba de esa capacidad de perfeccionamiento es, según dicen, la propia existencia de la CRE. Sin embargo, alguna voz disidente hay sobre el rol del Tribunal Electoral, no como mediador en la CRE, sino en su afán de intervenir en asuntos internos de los partidos políticos, al punto que “convierten a los partidos en fotocopias unos de otros”, obstaculizando el que los partidos reflejen la diversidad política de la sociedad panameña.

Las posturas más críticas sobre el rol del Tribunal Electoral provienen de la sociedad civil. Se le critica tener una agenda de reformas sin haber escuchado a la sociedad civil y de estar en abusivo contubernio con los partidos políticos. Parte de las organizaciones de la sociedad civil tienden a opinar igual que los partidos, confían en el rol mediador de los Magistrados del Tribunal Electoral y reconocen su legitimidad y experticia para promover ciertas reformas.

No se puede dejar sin comentarios el estilo antagónico de algunos miembros de la sociedad civil y el escaso reconocimiento que le dan algunos miembros de partidos políticos como interlocutores válidos. La frase “a la sociedad civil la han tenido como a Jonás dentro de la ballena” (PNUD 2009b), que no fue dicha por uno de sus miembros, ilustra bien el desasosiego que genera esta relación dentro de la CRE. Ya no es novedoso decir que la representación partidista ha dejado de encarnar los intereses de buena parte

de la sociedad, si es que en Panamá lo hizo alguna vez. De allí que la sociedad civil surja como mecanismo alternativo de articulación de intereses; sin embargo, queda camino por recorrer para compaginar a la ciudadanía política con la civil, en un todo social. La dimensión de la ciudadanía política está mucho más avanzada y establecida en sus formalismos de acción, incidencia y relación con el Estado. De allí que los esfuerzos por esa formalización por parte de la sociedad civil sean permanentes y, a veces, conflictivos (PNUD, 2004). Tener presente ese desfase es el primer paso para la búsqueda racional de su superación.

Volviendo al tema de las reformas, Valdés Escofery (2006) detalla los asuntos más relevantes que han sido reformados desde 1992. El Anexo 1 está dedicado a esa lista, en buena medida conocida. Se puede ver que la gran mayoría de los aspectos reformados son de gobernación de las elecciones, cosa que es lógica si pensamos que esta dimensión incluye un sinnúmero de asuntos. Esto no es óbice para especular sobre cierto agotamiento del impulso reformador en Panamá, como se asegura en Brown Araúz (2008). En las primeras reformas fueron modificados asuntos centrales del sistema electoral, propios de la dimensión interpartidista. Luego, otros de la dimensión intrapartidista, como el acceso a las postulaciones. A partir de 2002, las medidas parecen ser “más tímidas” y en algunos asuntos centrales “se está dando vueltas sobre lo mismo” (2008). Paradójicamente, esta pérdida de impulso ha coincidido con el inicio de un nuevo periodo de fluidez electoral. Se podría decir, pues, que la última ola de reformas electorales en Panamá no ha respondido a los cambios y circunstancias del sistema de partidos.

García Díez (2005) echa luz sobre las causas de este agotamiento. Según dice, en países como El Salvador y Nicaragua, los argumentos ideológicos han influido cada vez más en la definición del problema y los objetivos de la reforma. En cambio, en Panamá, se ha producido el efecto inverso. Como se vio en el párrafo anterior, en Panamá, desde la década de los noventa, más que una base ideológica ha habido un ‘*cleavage*’ bien definido que se ha ido diluyendo discontinuamente. Esta dilución podría estar afectando el dinamismo de las reformas. Paradójicamente, si se aspira a que el sistema electoral se ajuste a los cambios sociopolíticos que está experimentando el país, es precisamente ahora cuando se necesita mayor dinamismo reformador.

Precisamente, con o sin base ideológica, uno de los problemas que han tenido las reformas electorales en Panamá es la ausencia de un diagnóstico que permita definir claramente los problemas y los objetivos de las reformas. Luego de haber esbozado en las páginas anteriores insumos para la realización de ese diagnóstico y para la definición del problema, el siguiente párrafo busca perfilar los posibles objetivos. Esto se logra añadiendo a la reflexión la visión de los actores.

B. Objetivos de la reforma y segmentos del debate

Como ha sido siempre en los procesos de reforma electoral en Panamá desde la década de los noventa, los actores sociopolíticos no tienen claros los objetivos. Sin embargo, sí hay bastante claridad y grandes coincidencias en los asuntos que deberían ser reformados. En la valoración que se hace de esos asuntos hay implícita la búsqueda de unos objetivos que es posible extrapolar. Podría ser que, al no haber una coyuntura crítica que desate la demanda, los objetivos son dispersos y responden indirectamente a la valoración eminentemente subjetiva que cada actor hace del contexto político. En otras palabras, la imprecisión de objetivos podría ser producto de la institucionalización del mecanismo de reformas, por lo que habría que hacer un esfuerzo adicional por definirlos.

Los actores sociopolíticos consultados, incluyendo al Tribunal Electoral, coinciden en la necesidad de abordar el financiamiento de las campañas y de la política en general. Asimismo, concuerdan en la necesidad de acortar la duración de las campañas, incluyendo la racionalidad de las primarias. Aunque las justificaciones de estas reformas por cada una de las partes están llenas de matices, la intención general es hacer que la competencia electoral sea más equitativa. Esta equidad no se limitaría a los actuales competidores electorales, sino que se extendería a toda la sociedad panameña, por lo que el corolario sería la incorporación de otros actores –que podrían ser nuevos partidos o segmentos de la población, como las mujeres o los jóvenes– a la liza electoral.

A partir de allí hay otro grupo de reformas en las que hay menos coincidencias, pero que también aparecen como asuntos relevantes que merecen ser abordados por las tensiones que producen en el sistema político. Uno de ellos es la fórmula electoral con la que se convierten votos en escaños en los circuitos plurinominales, específicamente la asignación de los residuos; la disminución de la cantidad de adherentes necesarios para la inscripción (que no la subsistencia) de partidos políticos; el aumento del tamaño y magnitud de las circunscripciones; la regulación del papel de los medios de comunicación durante las campañas electorales; y la promoción efectiva de la participación de las mujeres. Como se verá en detalle, los actores que promueven reformas en estos temas igualmente tienen subyacente una preocupación por la naturaleza excluyente del sistema político panameño.

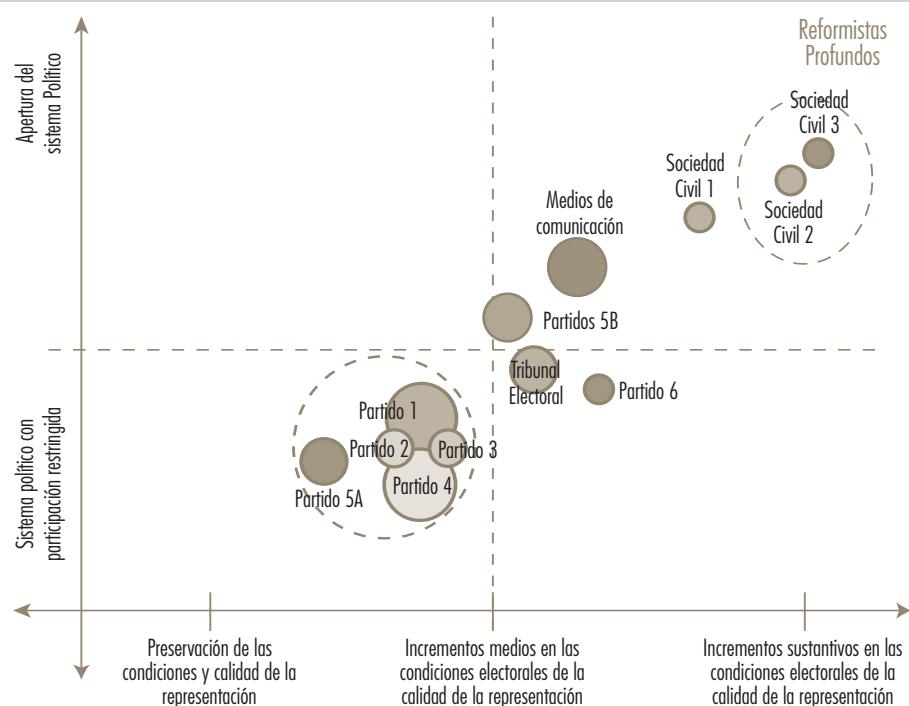
Esta demanda implícita de apertura coincide con el diagnóstico hecho en este capítulo. El sistema político panameño ha sacrificado la participación en nombre de la gobernabilidad. Al respecto, la breve precisión conceptual hecha por Sonnleitner en este volumen ayuda a entender la tensión entre estos importantes objetivos de cualquier sistema político. Sin embargo, el muy fuerte sesgo mayoritario del sistema electoral panameño da suficiente margen para maniobrar y abrir el sistema sin lesionar la gobernabilidad. Caminar hacia ese objetivo robustecería la ambigua legitimidad del sistema político panameño.

Aunque con menos contundencia, otra inquietud subyacente de los actores sociopolíticos consultados es la calidad de la representación política. Preocupan el tipo de liderazgo o dirigentes que ocupan los cargos, principalmente el perfil de quienes llegan a la Asamblea Nacional. Son principalmente tres los asuntos, más bien sus deficiencias, en los que esta preocupación encuentra asidero: el tamaño y magnitud de los circuitos electorales; el financiamiento de la política y la fórmula electoral en los circuitos plurinominales, específicamente la asignación de los residuos.

La definición de los objetivos de las reformas es algo que corresponderá a los miembros de la comisión de reformas electorales según su lectura del contexto, sus legítimos intereses y, ojalá, haciéndose eco y congeniándolos con, los de la ciudadanía. Por lo visto, si del momento en el que se escriben estas líneas a la instalación de la CRE no hay eventos que cambien completamente el contexto, se intentaría lograr: a) mejorar la equidad (y apertura) del sistema político, como principalísimo objetivo y b) aumentar la calidad de la representación. El Mapa de Actores B.1 muestra las posiciones asumidas por los actores en ambos objetivos.

Aunque los objetivos coincidan –asumimos que puede haber coincidencia, pero hay que tener presente que han sido formulados deductivamente–, puede variar la manera de alcanzarlos. Ya sabemos que *grosso modo* hay un grupito de temas con alto grado de coincidencia y otros en los que no, pero dentro de cada tema hay importantes matices que dan buena cuenta de los alcances que podrían tener las reformas planteadas.

MAPA DE ACTORES 1. "POSICIONES GENERALES EN TORNO A LA REFORMA ELECTORAL"



Fuente: Elaboración propia

1. El financiamiento de la política

El tema más presente entre los actores de las reformas electorales es el financiamiento de la política. Prácticamente aparece como un eje transversal de toda la reforma. Existe un consenso informal de que algo hay que hacer con este aspecto de la vida política panameña, vía legislación electoral. Diríase que se considera necesario superar el carácter mercantil de la política panameña para, precisamente, recuperar la esencia de la política, es decir, sus aspectos ideológicos y organizativos. El otro efecto pernicioso del actual modelo de financiamiento, según se dice, es su proclividad a promover el tráfico de influencias y la corrupción.

En general, los actores sociopolíticos consultados son optimistas sobre las posibilidades de introducir reformas importantes en materia de financiamiento de la política. Los avances hechos en la CRE del 2005-2006 en este asunto brindan un buen punto de partida, pero lo más importante es el ambiente creado por los excesos financieros de la pasada campaña electoral. Concretamente, desde todos los sectores se mencionan a los hechos conocidos como el "caso Murcia"¹⁰, la extensión de la campaña electoral y el

evidente gran gasto hecho por el candidato presidencial ganador como los catalizadores de una opinión pública favorable a estas reformas. A partir de este punto, las propuestas de reforma difieren en su profundidad, lo cual denota que los diagnósticos de partida y los intereses afectados son más diversos de lo que a primera vista parece.

En general, los partidos políticos parecen estar más interesados en generar la transparencia del financiamiento privado, sin modificar el actual esquema de financiamiento público, aunque dentro de este segmento las opiniones también son diversas. Preocupan los altos costos de las campañas, pero para algunos se lograría limitarlos indirectamente a través de la reducción de su duración. Esto último incluye un debate sobre la conveniencia de las primarias como mecanismo de postulación, debido a su relación directa con el incremento de los costos de campaña para los candidatos y los partidos políticos. Otros creen que la medida adecuada es establecer máximos o 'topes' a los gastos posibles en las campañas según el tipo de elección, además de transparentar las fuentes de financiamiento.

La libertad y la democracia tienen un costo: o lo pagamos nosotros los ciudadanos o lo paga Murcia. Si pagamos nosotros, seremos dueños de nuestra libertad y democracia. Si lo paga Murcia, él será dueño de nuestra libertad y nuestra democracia. (PNUD 2009b).

La sociedad civil tiene tres niveles de aspiraciones. Están convencidos de la necesidad absoluta de transparentar y limitar el financiamiento privado de la política, pero además consideran que deben aumentarse importantemente los montos de financiamiento público. Se piensa en un modelo de financiamiento de la política en el que la mitad corresponda al Estado y la otra parte a fuentes privadas muy rigurosamente controladas. Pero las pretensiones de algunos van más allá: aspiran a eliminar el financiamiento privado para que la fuente sea totalmente pública, aunque se reconoce que quizás el buen ambiente regular el financiamiento privado no dé para llegar hasta ese punto ideal. Como sea, la sociedad civil aboga por que ese financiamiento de la política no sea sólo para los partidos sino que sea usado también para formar a la ciudadanía en asuntos cívicos, quizás a través de la creación, a instancias del Tribunal Electoral, de un instituto de educación ciudadana.

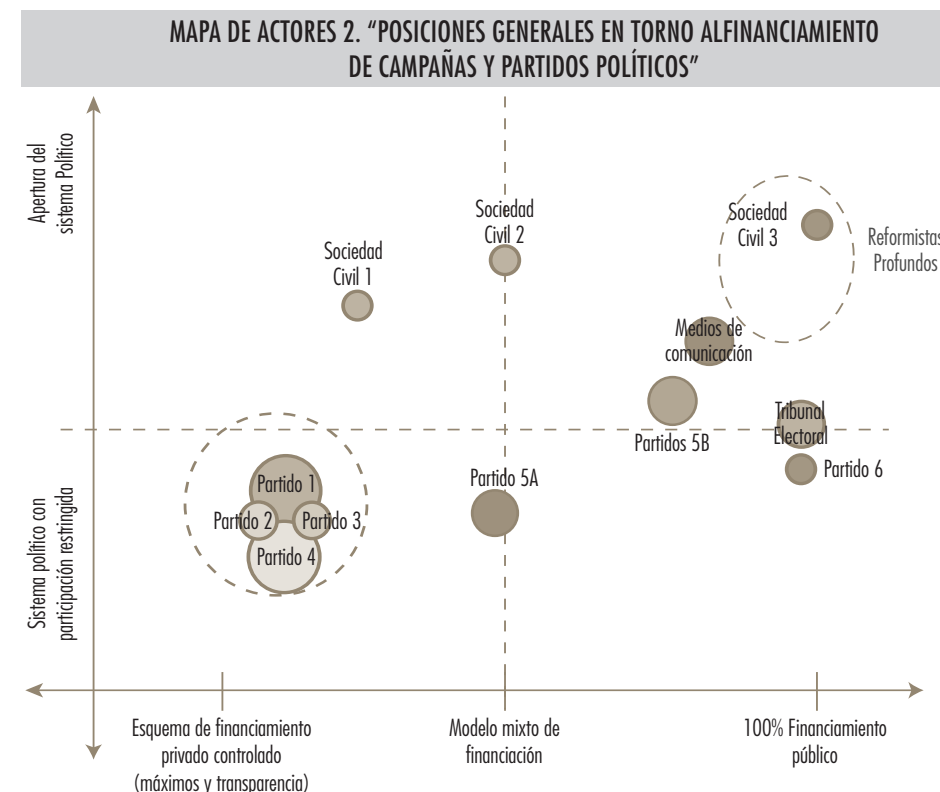
¹⁰ En noviembre de 2008, estalló en Colombia el escándalo de las empresas captadoras de dinero, cuyo cierre ordenado por el Gobierno colombiano dejó como saldo la pérdida de millones de dólares provenientes de los ahorros de miles de personas. David Murcia Guzmán, gerente y cerebro principal de la firma captadora DMG, fue sindicado de los delitos de lavado de activos y captación ilegal de dinero en Colombia, Panamá y otros países de la región. Aunque todavía no existe una condena formal, el proceso ha permitido revelar acusaciones en torno a que David Murcia financió actividades políticas tales como la recolección de firmas para el Referendo Reelectionista en Colombia, así como la donación, según declaración del propio Murcia, de USD 6 millones a candidatos del PRD en la pasada campaña electoral.

La idea de tener un financiamiento cien por ciento público no es extraña a los partidos. Incluso hay propuestas que coinciden completamente sobre las bondades de ese modelo. Otros dentro de los partidos consideran que el financiamiento público debe ser solamente para el funcionamiento administrativo de los partidos. Los partidos políticos reconocen que sería difícil sustentar ante la opinión pública esta medida, pero están dispuestos a explicarla y defenderla. Si no es posible, consideran que un avance de este tipo debe alcanzarse gradualmente y que un esquema de financiamiento 50% público y 50% privado sería también un logro importante.

En los medios de comunicación, las visiones también son diversas. Hay quien prefiere el financiamiento completamente público, mientras que otros consideran que se trata de un asunto de libre mercado muy difícil de regular. En ese sentido, la propuesta sería hacer más equitativa la competencia, otorgando más financiamiento público para proselitismo a los partidos pequeños.

De los temas que serán discutidos durante el proceso de reformas electorales, el financiamiento será, sin duda, uno de los que más eco tendrá de la opinión pública. Las opiniones de la ciudadanía al respecto indican que la tesis del “buen ambiente” puede no ser tan correcta y que convencer a la ciudadanía de la bondad de medidas radicales podría ser un poco más complejo de lo esperado. Según datos del PNUD (2009a), el 23.2% de la ciudadanía piensa que las contribuciones privadas poco controladas a las campañas electorales son “un foco de corrupción”; el 19.2% piensa que “puede generar compromisos para el candidato que lo recibe”; y el 9.6% declaró que “permite a la delincuencia organizada influir en la política”. Pero un 22.5% las ve como una manera en “que los grandes empresarios contribuyen a la democracia”; el 13.6% piensa que “le da independencia a los candidatos”; y el 6.9% piensa que permite que “la ciudadanía contribuya con la democracia”.

Vistos esos datos, no es raro que el financiamiento cien por ciento público sea apoyado por la minoría de las personas encuestadas. Sólo el 14.6% piensa que los partidos políticos y las campañas electorales deben ser financiadas “completamente por el Estado”, mientras que el 41.0% prefiere que sea “mixto (público privado)” pero regulando más el financiamiento privado (transparente y con topes). El 23.4% declaró que el financiamiento debe ser “completamente privado, pero transparente y con topes”. Con estos datos se confirma que sí hay buen ambiente para mejorar importantemente las normas de financiamiento de la política y la sospecha de que ese clima no da para impulsar en esquema cien por ciento público. Como sea, lo cierto es que las opiniones de la ciudadanía son importantes en sí mismas y son vitales si, después de las discusiones en la CRE, se quiere incidir sobre la posición de los miembros de la Asamblea Nacional. El Mapa de Actores 2 ilustra las posiciones de los distintos actores de la CRE.



Fuente: Elaboración propia

2. El papel de los medios de comunicación

Todos los entrevistados reconocieron que los medios de comunicación son una de las piezas más importantes de las campañas electorales. Igualmente, todos vinculan este tema con el del financiamiento de las campañas, aunque sin limitarlo a esa arista. Sobre todo en la sociedad civil, se le ve también como un asunto de garantía de mensajes veraces y edificantes.

Pienso que, en el campo de la tarifa de lo que cobran los medios de comunicación, hay que hacer cambios dramáticos. Ha habido por parte de la televisión unos lucros excesivos. Aquí se ha permitido que los medios cobren una millonada de dinero, y ellos son los primeros que cuestionan a los partidos políticos (PNUD2009b).

Cuando se trataba de reformas dirigidas a los medios de comunicación durante las campañas, entre los entrevistados normalmente salió a relucir la reciente experiencia

mexicana en materia de acceso de los partidos políticos y de los candidatos a espacios en los medios de comunicación. La reforma mexicana contiene aspectos que ya existen en la legislación electoral panameña, como una fórmula para determinar el monto y la asignación de fondos públicos. En cambio, sería novedoso para Panamá darle competencias exclusivas al Tribunal Electoral para distribuir los tiempos y aprobar los contenidos y los requisitos para pautas publicitarias con fines proselitistas, de la manera que actualmente lo hace el Instituto Federal Electoral mexicano. Otra novedad para Panamá, teniendo como referencia el caso mexicano, sería el límite para los fondos privados recaudados, aunque esta norma ya existía antes de la reforma de 2008. El Anexo 2 contiene un resumen de estos aspectos de la reforma electoral mexicana de 2008.

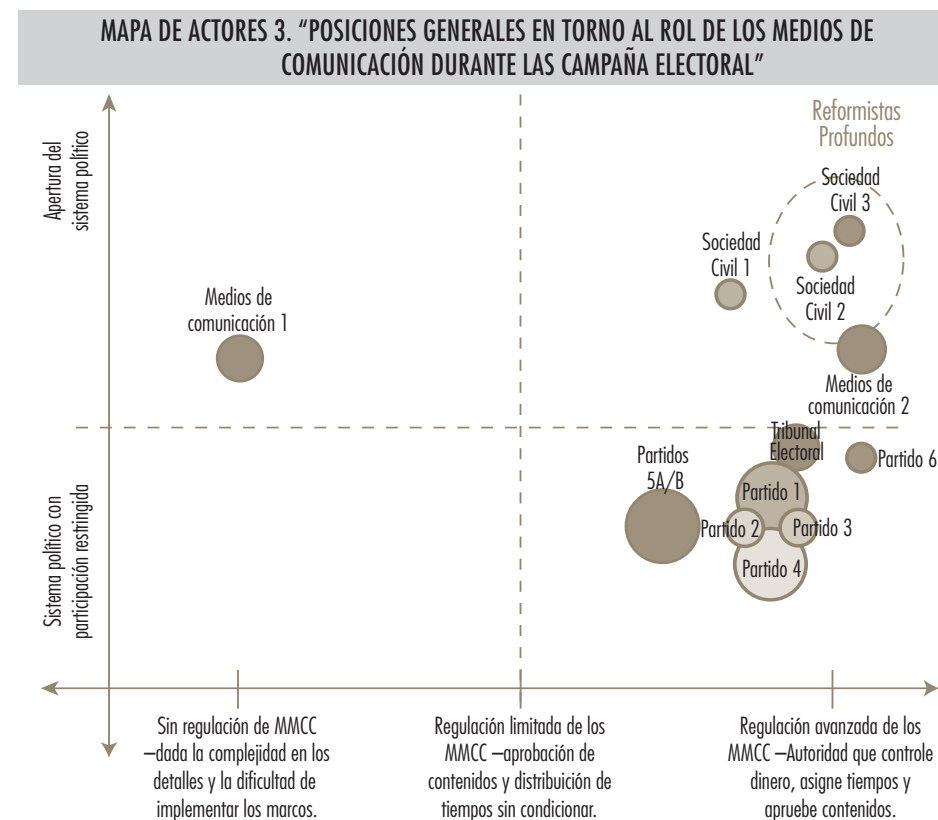
Parte de los medios de comunicación cree difícil establecer este tipo de fiscalización. Creen que el proselitismo va más allá de los medios, ya que incluye reuniones y concentraciones sobre las que no habría control alguno. Además, ven difícil fiscalizar, por ejemplo, las páginas web producidas en el extranjero o los mensajes de chat. Otra dificultad es la asignación proporcional de espacios según la audiencia de cada medio de comunicación. Otros dentro de los medios de comunicación estarían dispuestos incluso a que el financiamiento de la política sea completamente público, pero que cada partido decida cuánto usar para proselitismo en los medios de comunicación, tomando en cuenta qué factores, como el carisma del candidato, entre otros, determinan el tipo de campaña que se hace.

Los miembros de los partidos políticos ven en una reforma de este tipo la oportunidad para poner coto al abuso de los medios de comunicación durante las campañas electorales. En general, están plenamente de acuerdo con que el Tribunal Electoral regule rigurosamente la relación entre medios y partidos, ojalá asignando equitativamente los tiempos de difusión y estableciendo las tarifas.

Con muy pocas excepciones, la sociedad civil coincide con los partidos políticos en la necesidad de regular rigurosamente el rol de los medios de comunicación durante las campañas electorales, aunque por razones distintas. Para los partidos es un problema de dinero, para la sociedad civil lo es de calidad de la información. Para todos, este tema está estrechamente relacionado con la duración de las campañas, problema que afloró durante el más reciente periodo electoral panameño.

3. El tiempo de duración de las campañas electorales

La sensación general es que la campaña que culminó en mayo de 2009 con las elecciones generales fue especialmente larga, ya que había comenzado desde principios de 2008,



Fuente: Elaboración propia

con las distintas elecciones internas de los partidos políticos. Los argumentos que sustentan el carácter problemático de esta prolongación electoral son básicamente dos: el primero, que la ciudadanía estaba hastiada de tanto proselitismo callejero y mediático; el segundo, que una campaña larga aumenta el costo de las campañas y los peligros asociados a ella. Si tenemos en cuenta los datos generados y publicados por Dichter & Neira cuando faltaba poco más de un mes para las elecciones, el primer argumento, el del hastío, provoca dudas razonables. El 62.6% de los encuestados declaró que mantenía el interés en seguir la campaña porque les parecía intensa e interesante, aunque había sido larga. Sólo el 37.4% declaró que estaba aburrido de la política y que su interés en las elecciones había disminuido. Por lo tanto, pareciese que el argumento de más peso es el de la relación entre duración de las campañas y dinero.

Aunque en algunos casos por las razones equivocadas, todos los actores consultados estuvieron de acuerdo con endurecer las normas y la fiscalización del tiempo de duración de las campañas. No fueron pocas las dudas sobre lo que es considerado 'campaña

electoral', toda vez que se ha hecho tradición en la política panameña que los candidatos presidenciales potenciales hagan campaña prácticamente durante todo el tiempo que están en oposición. Por el lado del gobierno, las constantes apariciones en programas de televisión y actos también podrían ser parte de una estrategia electoral.

Conscientes de que el alargamiento de la campaña estuvo muy ligada a la realización de las primarias, la conveniencia de mantenerlas fue otro de los temas abordados con los actores sociopolíticos consultados.

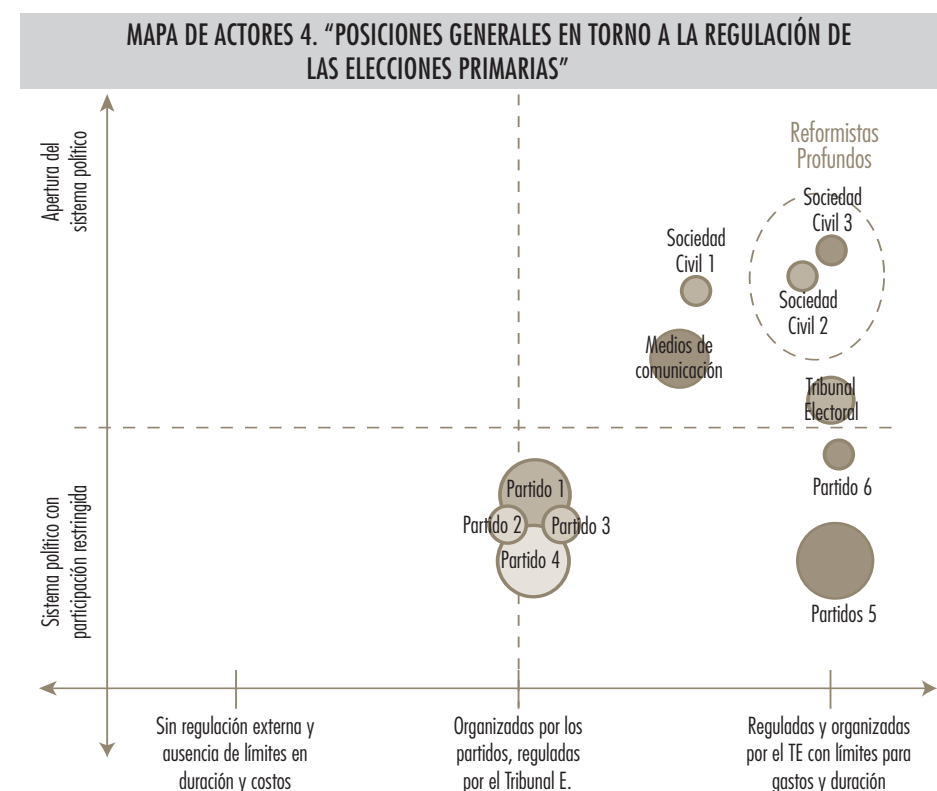
4. La racionalización de las primarias

Con poquísimas excepciones, todas las personas entrevistadas que opinaron sobre las primarias estuvieron de acuerdo con mantenerlas como mecanismo interno para la selección de candidatos. También están de acuerdo en que hay que legislar para perfeccionarlas, toda vez que algunos despropósitos como las inscripciones compulsivas de adherentes, el clientelismo, el alargamiento de las campañas y el resquebrajamiento de los partidos, están neutralizando sus efectos democratizadores. En palabras de un miembro de partido político, "(las primarias) han empezado a reproducir todos los vicios que se habían logrado extirpar del sistema en las elecciones generales".

En general, los miembros de la sociedad civil no parecen estar muy preocupados por las primarias, excepto por su relación con el tiempo de duración y el tono de las campañas electorales. Las propuestas en esta dirección las comparten algunos miembros de partidos políticos y el Tribunal Electoral. Para tal efecto, una posibilidad es establecer las fechas para la realización de las primarias lo más cerca posible de las elecciones generales, a finales del año anterior, y limitando claramente el periodo para emitir mensajes proselitistas a través de los medios de comunicación.

Por su parte, las preocupaciones de los partidos políticos incluyen los aspectos políticos internos y logísticos de las primarias. Algunos creen que las inscripciones compulsivas y, en alguna medida, el clientelismo, pueden neutralizarse realizando todas las primarias el mismo día y cerrando los libros de inscripción para la participación en primarias un año antes. Además, creen vital la supervisión del Tribunal Electoral y extender los aspectos penales electorales del Código Electoral a las primarias. Algunas opiniones de los partidos van aún más allá: estarían dispuestos a que el Tribunal Electoral organizase y las primarias, aportando incluso los recursos humanos que se encargarían de la logística. Sin embargo, no todos los miembros de partidos están de acuerdo con lo que catalogan como una injerencia extrema. Algunos sectores de la sociedad civil coinciden en que el Tribunal Electoral no debería inmiscuirse tanto en las primarias de los partidos políticos.

De los datos obtenidos por el PNUD (2009a) se puede concluir que la mayoría de la ciudadanía está de acuerdo con que el Tribunal Electoral tenga mayor presencia en las primarias de los partidos. El 30% piensa que "el Tribunal Electoral debería organizarlas y limitar su duración y costo" y el 27.9% cree que "el Tribunal Electoral debería regularlas". El 20.2% creyó que "las primarias son un asunto interno de cada partido" y sólo el 16.9% declaró que "se deberían eliminar las primarias".



Fuente: Elaboración propia

5. El canibalismo interno de los partidos por el voto selectivo (diseño electoral)

El Magistrado Presidente del Tribunal Electoral sugerentemente llamó "canibalismo" a los efectos del voto selectivo en los partidos políticos panameños. Continuando con las metáforas, se diría que el voto selectivo es sólo la punta del iceberg de un sistema electoral que promueve el personalismo, la laxitud ideológica, la indisciplina partidista y el clientelismo.

En general, los actores sociopolíticos no ven el voto selectivo como un elemento que debilita a los partidos. Más bien, excepto el Tribunal Electoral, la noción de que el electorado decida directa y personalmente quién es “su” diputado, en lugar de hacerlo a través de una lista predeterminada por el partido, agrada a la sociedad civil y a los propios partidos. En cambio, las críticas son fuertes cuando se trata de la manera en que se asigna el residuo en los circuitos plurinominales. Quienes ven en eso un problema aducen que, además de contar varias veces los votos para el mismo partido, la manera de otorgar los residuos es ininteligible y demora los escrutinios. De todas maneras, en Panamá el voto selectivo está ligado a la manera en que se reparte el residuo en estos circuitos.

Como es de esperarse, en este tema las posturas también están lejos de ser homogéneas. Los partidos pequeños, independientemente de ser oposición o gobierno, están por un sistema que propicie la representación más proporcional posible. Es decir, circuitos grandes,

Me parece un problema importante (la asignación de los residuos). Al final, la legitimidad de las cuestiones democráticas se mantiene con el apoyo de la personas, porque yo no puedo apoyar fervientemente algo que no comprendo y que es completamente ajeno a mi voluntad y a mis decisiones. (PNUD, 2009b).

listas cerradas (voto “plancha”) y una fórmula electoral que asigne los residuos a los partidos. Detrás de estas propuestas, además de la preocupación por la proporcionalidad del sistema, hay un interés por mejorar la calidad de la representación, ya que, en palabras de uno de los entrevistados, “entre más pequeños son los circuitos, más pequeños son los intereses que ellos defienden”. Esta postura, absoluta y estratégicamente normal en los partidos pequeños, es

compartida por los miembros de los medios de comunicación que fueron entrevistados.

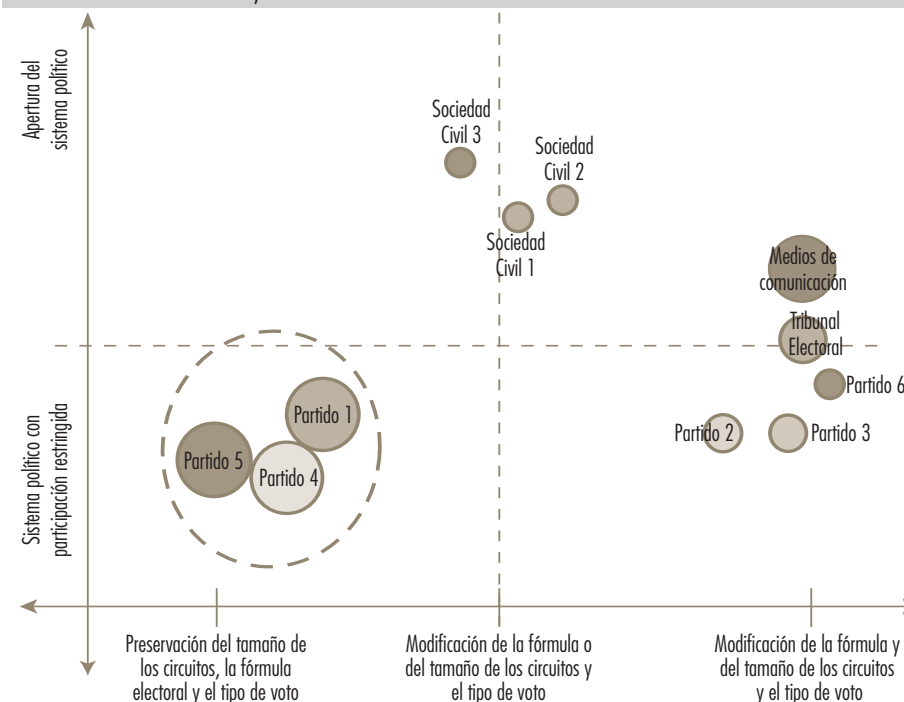
Por su parte, los partidos grandes prefieren conservar el sesgo mayoritario del sistema electoral, entendiendo que la gobernabilidad depende de que el Órgano Ejecutivo cuente con mayoría en la Asamblea Nacional o, al menos, con una bancada grande que le permita llegar a acuerdos. Piensan que el actual sistema estrecha la relación entre el electorado y los diputados. Además, en cuanto al tamaño de las circunscripciones, creen que agrandarlas aumentaría los costos de las campañas, obstaculizando la participación de ciudadanos humildes. Vale la pena decir que si no era esa la postura, estos entrevistados no mostraron mayor interés por el tema, lo cual se puede interpretar también como una aprobación pasiva al estado actual de las cosas. Como sea, el argumento de la gobernabilidad es legítimo y muy normal en los partidos mayoritarios con vocación de gobierno.

Durante las consultas, la sociedad civil casi no mencionó este asunto, por lo que se puede interpretar que, para estas organizaciones, este no es un asunto prioritario. Sin embargo, quienes lo abordaron están a favor del voto selectivo porque prefieren que los diputados

sean lo más autónomos posible, frente a la disciplina que pretenden imponerles sus partidos, en detrimento, según dicen, de la relación con el electorado, que es a quien deben responder. Ven con buenos ojos el aumentar la magnitud y el tamaño de las circunscripciones, aunque hay quienes en nombre de hacer predecible el sistema, abogan por que todos los circuitos sean uninominales, para que el juego sea de suma cero.

La ingeniería constitucional es un asunto técnico, incluso críptico, para la ciudadanía. Sin embargo, los efectos políticos de los sistemas electorales tocan directamente la vida de mucha gente. Según el PNUD (2009a), el 48.7% de las personas entrevistadas piensa que los diputados deben trabajar¹¹ “para el país”, mientras que 32.9% piensa que deben trabajar “para su comunidad”. El 10.8% piensa que deben trabajar “para sus votantes” y sólo el 5.1% “para el partido que los postula”. La reflexión sobre estos datos a la luz de la literatura sociológica rebasaría los límites de este capítulo, pero queda claro que la mayoría prefiere diputados con una visión nacional, en lugar de una local. En ese sentido, aunque seguramente las personas entrevistadas no vinculan esta aspiración con el diseño electoral, sabemos que actuar sobre el tamaño y magnitud de los circuitos y la asignación de los residuos sería que unas de las vías más seguras para alcanzar ese objetivo.

MAPA DE ACTORES 5. “POSICIONES GENERALES EN TORNO A LA MODIFICACIÓN DE LA FÓRMULA ELECTORAL, EL TIPO DE VOTO Y EL TAMAÑO DE LOS CIRCUITOS ELECTORALES”



Fuente: Elaboración propia

6. La promoción de la participación partidista y electoral de las mujeres.

Distinto a los otros temas, en los que los clivajes que dan sentido a las posturas de los actores son entre partidos de gobierno y oposición o sociedad civil y partidos políticos, cuando se trata de la participación política de las mujeres el clivaje es claramente entre hombres y mujeres. Eso independientemente del ámbito en el que militan. Son pocas las excepciones de hombres que están a favor de hacer efectiva la cuota de género que estipula el Código Electoral, destacándose entre ellas el apoyo institucional del Tribunal Electoral.

... yo creo que las cuotas son totalmente absurdas. Yo creo que cuando empezamos con las mujeres, seguimos con los homosexuales, seguimos con los discapacitados, después con los discapacitados ciegos, después los discapacitados sordos y después los discapacitados mudos, y así nos vamos y vamos a tener una corporación y no una democracia (PNUD, 2009b).

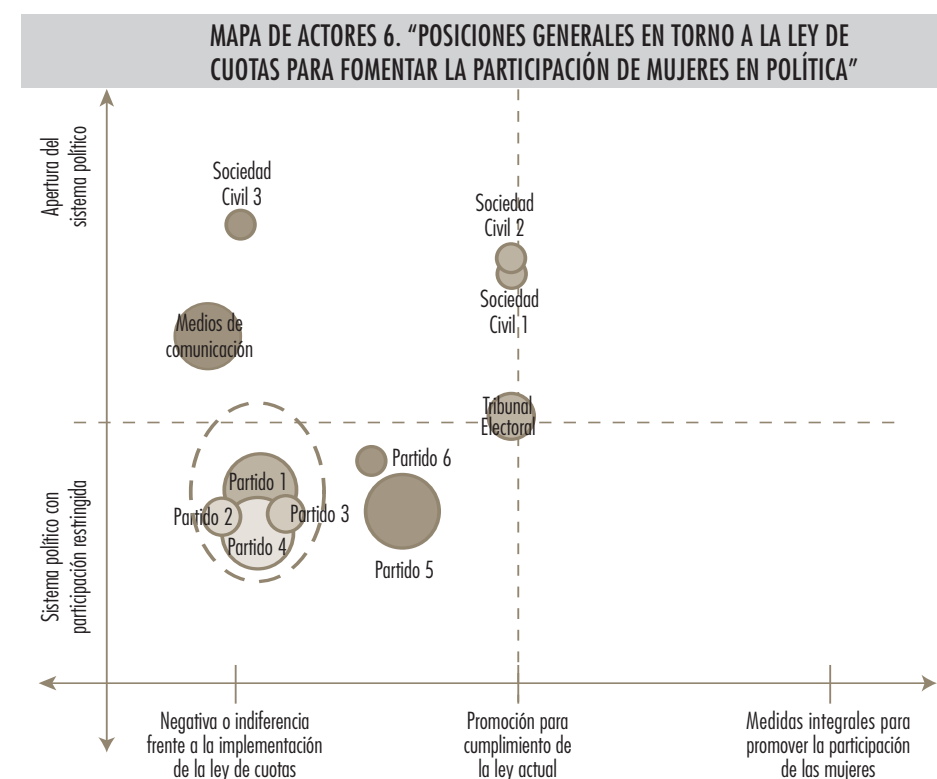
El principal argumento empleado por quienes se oponen a la cuota de género es que se trata de una medida antidemocrática. Dar cuotas de participación obligatoria a las mujeres llevaría a darlas a otros segmentos de la población como, por ejemplo, homosexuales y los discapacitados. Según dicen, “no se pueden crear dirigentes por decreto”, “nadie impide a las mujeres postularse” y “ni siquiera las mujeres votan por ellas mismas”. Dentro de los medios de comunicación hay un matiz a esta postura, comparte el rechazo a las cuotas, pero están de acuerdo con brindar todos los incentivos posibles a la participación de las mujeres.

Por su parte, las mujeres de la sociedad civil y los partidos políticos plantean el tema como un asunto de equidad y de perfeccionamiento de la democracia. Según dicen, es evidente que aunque las mujeres son la mitad de la población y casi la mitad de las personas inscritas en los partidos políticos, ese porcentaje no se refleja en las directivas de los partidos y en las instituciones de representación política. Aseguran que hay obstáculos culturales que sostienen la inequidad que deben ser superados con ajustes legales e incentivos. Sostienen que las cuotas han dado resultados en otros países y que, además, Panamá es signataria de varios convenios internacionales que le obligan a promover efectivamente la participación política de las mujeres.

En ese sentido, además de las cuotas, las mujeres políticas hacen especial énfasis en que los dineros públicos asignados para capacitación de mujeres deben fiscalizarse rigurosamente. Según dicen, con este dinero se ha estado haciendo cualquier cosa,

menos capacitación y mucho menos para mujeres. Además, creen necesario aumentar el monto al menos a 35%, especificando que esta capacitación debe ser sólo para mujeres y con perspectiva de género.

El tamaño de la soledad de las organizaciones de mujeres en esta reivindicación se evidencia aún más cuando se tiene presente la opinión de la ciudadanía. Según el PNUD (2009a) el 69.9% de las personas entrevistadas cree que “las mujeres tienen los mismos derechos de los hombres y si no participan más (en política) es porque no quieren”. El 26.5% eligió la opción “hay discriminación y hacen falta leyes especiales que incrementen la participación de las mujeres”.



Fuente: Elaboración propia

7. Los requisitos para inscribir un partido político

La disminución de adherentes necesarios para inscribir nuevos partidos políticos es parte de la agenda de algunas organizaciones de la sociedad civil y de los partidos en inscripción. No todas las organizaciones de la sociedad civil están interesadas en este

asunto, quizás porque ven a la libre postulación como una vía más factible para entrar al sistema de representación, de tal manera que sus preocupaciones están más dirigidas a flexibilizar los requisitos para postularse fuera de los partidos políticos. Por su parte, en los medios de comunicación también creen necesario disminuir la cantidad de adherentes como medida de apertura del sistema.

Muy pocas voces dentro de la sociedad civil estuvieron preocupados por el daño que eso podría hacerle al sistema de partidos, entendiendo que el sistema político necesita un sistema de partidos razonablemente estructurado. Creen que la entrada indiscriminada de partidos fragmentaría el sistema y lo haría impredecible y volátil.

Con muy pocas excepciones, los miembros de partidos políticos no creen necesario disminuir los requisitos para inscribir un partido político. Según dicen, les preocupa que haya la facilidad de inscribir partidos “fantasma” que no representarían a nadie y que serían sólo el vehículo de proyectos personalistas de individuos con capacidad para costear una campaña electoral. No creen que tener más partidos lleve a tener más democracia.

Por su parte, es posible que la ciudadanía no esté de acuerdo con la creación de nuevos partidos. Según la encuesta de gobernabilidad del PNUD (2009a), el 50% de la población cree que hay “muchos” partidos políticos, mientras que el 34.9% piensa que hay “los necesarios”. Solamente el 12.4% declaró que hay “pocos” o que “hacen falta” más. La percepción de la ciudadanía no coincide con los hechos. Como se vio en el diagnóstico de este capítulo, en Panamá cada vez hay menos partidos políticos y la cantidad de partidos del país está en el rango adecuado.

La Tabla B.7.1 muestra un resumen de los temas comentados, la importancia que tienen para los actores, la homogeneidad de sus posturas y el alcance de sus propuestas de reforma. Como se puede ver, las grandes prioridades de la sociedad civil y de los partidos políticos son aspectos de gobernación de las elecciones (financiamiento y medios de comunicación). Es también en esos temas, incluyendo la duración de las campañas, en los que más homogéneas son las posturas de los actores, en las que mayores coincidencias hay entre sociedad civil y partidos y en las que se proponen reformas más profundas. Como ya se dijo, son los asuntos de gobernación electoral los que más se han perfeccionado en Panamá desde la década del noventa.

En los asuntos interpartidistas, como las primarias y la participación de las mujeres, el interés es medio o bajo, dependiendo del actor. Las primarias son un asunto que importa un poco más a los partidos y la participación de las mujeres un poco más a la sociedad

civil. Hay grados de homogeneidad y coincidencias que permitirían trabajar en conseguir reformas más o menos importantes.

TABLA B.7.1. RESUMEN DE LAS POSTURAS DE LOS ACTORES DE LAS REFORMAS ELECTORALES

Partido	Importancia para actores		Homogeneidad de posturas		Coincidencia de las propuestas	Profundidad de las reformas propuestas	
	Partidos	Sociedad civil	Partidos	Sociedad civil		Partidos	Sociedad civil
Metodología de la CRE	Media	Alta	Alta	Media	Baja	Baja	Media
Financiamiento	Alta	Muy alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
Medios de comunicación	Alta	Alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta	Alta	Alta
Duración de campañas	Media	Media	Muy alta	Muy alta	Muy alta	Alta	Alta
Primarias	Media	Baja	Media	Media	Media	Media	Baja
Diseño electoral	Media	Baja	Baja	Media	Media	Media	Baja
Participación mujeres	Baja	Media	Alta	Media	Alta	Muy baja	Media
Inscripción partidos	Baja	Baja	Alta	Alta	Baja	Baja	Media

Fuente: Elaboración propia.

En cambio, los asuntos interpartidistas, como el diseño electoral (fórmula electoral, circuitos y listas electorales) y los requisitos para la inscripción de nuevos partidos, importan menos a ambos sectores. La poca homogeneidad de las posturas y la escasa coincidencia de sus propuestas no son un problema, ya que las reformas propuestas en estos temas no son profundas. Precisamente en estos temas es en donde están los mayores retos para el sistema electoral panameño, a la luz del diagnóstico y de los objetivos extrapolados en este capítulo. Si hay interés de promover y conseguir reformas importantes, es en estos temas en los que se necesitará más docencia y la creación de condiciones para la negociación.

Las razones por las que los partidos políticos no estarían mayormente interesados en abordar y modificar los asuntos interpartidistas son obvias y legítimas. Los partidos mayoritarios y con capacidad de modificar los aspectos centrales del sistema no tienen incentivos para hacerlo y los partidos pequeños han aprendido a malvivir en las condiciones actuales. Por su parte, la sociedad civil ve los asuntos interpartidistas y a los partidos como alejados de los intereses de la ciudadanía. Sin menospreciar en absoluto la gran importancia del dinero en la política, cualquier intención de pasar a un nivel más avanzado de reformas electorales necesitará planteamientos distintos y esfuerzos adicionales de todas las partes. Como se vio en la primera parte de este capítulo, hay focos de inestabilidad del sistema de partidos que, aún sin hacer crisis, ameritan reformas fundamentales que adapten las reglas electorales a las nuevas circunstancias, antes de enfrentar resquebrajamiento graves.

Los hallazgos de García Díez (2005) al estudiar los procesos de reforma electoral en América Central dan espacio al optimismo. Según dice "... el interés propio puede ser compatible con desear un bien colectivo, particularmente, la estabilidad de la democracia. Un sistema electoral que favorece al político y al partido, pero que es tan injusto que termina erosionando la legitimidad del sistema con implicaciones que pudieran poner en peligro la democracia misma, puede no terminar siendo considerado como beneficioso".

C. Cursos de acción apropiados para la toma de decisiones.

Ya se ha dicho que la gran ventaja de debatir las reformas electorales sólo seis meses después de las elecciones generales es "discutir los temas calientes en momentos fríos". No obstante, la contracara es que los actores no tienen una visión clara del futuro porque las siguientes elecciones están aún muy lejos. En ese momento los ganadores se sienten invencibles y amplifican la visión de sus posibilidades de éxito futuro, mientras que los perdedores podrían pensar que lo han hecho todo mal.

Friedenberg (2009) conceptualiza cuatro tipos ideales de coaliciones según sus expectativas de futuro al alza o a la baja y su éxito o fracaso electoral. Puede haber "coaliciones gobernantes ascendentes" que han ganado las elecciones recientes y cuyas expectativas futuras suben; "coaliciones gobernantes vergonzantes" que aún ganando las elecciones sus expectativas futuras bajan; "coaliciones perdedoras desafiantes" con altas expectativas aunque hayan perdido las elecciones; y "coaliciones declinantes" derrotadas electoralmente y con bajas expectativas futuras. Para interpretar la realidad a partir de este esquema hay que tener en cuenta también que en los sistemas presidenciales puede haber gobiernos divididos, en los que la coalición ganadora de la elección presidencial no tiene mayoría en el Órgano Legislativo.

El éxito electoral es la información más objetiva con que contamos. La elección presidencial la ganó una coalición opositora de cuatro partidos, encabezada por Cambio Democrático, que aumentó enormemente sus votos en relación a la elección de 2004 y que nunca había ganado una elección presidencial. En esa coalición tiene presencia importante el Partido Panameñista, mientras que los otros dos partidos son más pequeños. El gobernante PRD perdió con gran diferencia y, en relación a 2004, cayó casi 10%. Por su parte, el Partido Popular rozó la desaparición, situación que no fue nueva para ellos. En la Asamblea Nacional el asunto es un poco más complejo. Nunca, desde que se transitó hacia la democracia, hubo un tercer partido con claramente más de 10% de los diputados; por lo tanto, hay por primera vez tres partidos en el hemicycle con fuerzas medianas más o menos igualadas (PRD 36.6%, Partido Panameñista 30.9% y Cambio Democrático 18.3%). Por si fuera poco, dos de estos partidos, el Panameñista

y el Cambio Democrático, junto a sus otros dos aliados y dos diputados electos como "independientes", dan al Órgano Ejecutivo una mayoría del 60%.

Las expectativas futuras de estas coaliciones hoy son inciertas. Durante las deliberaciones de la CRE podría cambiar el contexto y, por lo tanto, sus visiones del futuro. Lo mismo durante el año 2011, cuando presumiblemente se discutirán las reformas en esa Asamblea Nacional inédita. Las expectativas de poder y resultados posibles dependerán, por ejemplo, del desempeño y aprobación del gobierno, de la persistencia de la heterogénea alianza de gobierno, de las acciones de la oposición o de que se cristalice la anunciada fusión de algunos partidos oficialistas¹²⁻¹³.

Algunos miembros de la sociedad civil desconfían de la 'voluntad' de todos los partidos para lograr cambios importantes, sin importar quién esté en el gobierno o la oposición y su correlación de fuerzas. Incluso, ciertos activistas creen que la cómoda mayoría que tiene el gobierno en la Asamblea Nacional les hace más conscientes de sus intereses políticos, por lo que tendrían poco interés en el mejoramiento de la equidad en la competencia política y electoral. Sin embargo, otros ven precisamente en esa nueva mayoría la oportunidad de impulsar las reformas necesarias.

Otros miembros de la sociedad civil entrevistados piensan distinto. Creen que sería el PRD en oposición el que apoyaría las reformas más profundas, sobre todo en materia de financiamiento político, ya que durante la campaña electoral fueron incapaces de competir con la costosa campaña del candidato opositor.

Análisis más sofisticados del sistema político panameño y de las posibilidades electorales a mediano y largo plazo hablan de la disposición de algunos partidos de abrir el sistema para propiciar la entrada de nuevas organizaciones a la izquierda del continuo ideológico. Dependiendo del entrevistado, esa situación podría beneficiar a los partidos que hoy están en oposición o a los que están en el gobierno.

Los partidos políticos creen que serán las personas involucradas en actividades ilícitas y algunos medios de comunicación quienes se opondrán a las reformas electorales. Como era de esperarse, los partidos políticos de gobierno creen que el PRD se opondrá a las reformas más profundas y el PRD cree que serán los partidos de gobierno los que se opondrán a esas reformas. Unos pocos plantearon la posibilidad de que el PRD y el Partido Panameñista

¹² En junio de 2009, el entonces presidente electo Ricardo Martinelli habló de las intenciones de fusionar los partidos Cambio Democrático, Unión Patriótica y MOLIRENA. Véase la edición del 22 de junio de 2009 del diario *El Siglo*.

¹³ Otro factor que puede incidir en el cambio de expectativas y estrategias es la revelación en este capítulo precisamente de las expectativas de los otros actores. En procesos de negociación como el de una reforma electoral, las estrategias se formulan desconociendo las expectativas e intereses de los demás. Contar con suficiente información al respecto podría, obviamente, influir en esas estrategias. No obstante, vale la pena trazar la visión hoy de los actores de la reforma electoral sobre la correlación de fuerzas y los resultados posibles de las reformas.

coincidan en sus intereses y que, por el otro lado, Cambio Democrático y Unión Patriótica hagan frente común para maximizar sus posibilidades de éxito electoral en el futuro.

Un tema recurrente al hablar del posible resultado final de este proceso de reformas fue el puente entre la CRE y la Asamblea Nacional. Todas las personas entrevistadas, sin excepción, reconocen sin ambages la autonomía de los diputados para evaluar y modificar la propuesta discutida, pero en cierta medida preocupa que se valore la legitimidad de las negociaciones que se supone durarán casi un año. Esta es una preocupación más de la sociedad civil que de los partidos, aunque todos la comparten. En ese sentido, lo que los partidos consideran la respuesta a esta duda es lo que la sociedad civil considera el problema. Para los miembros de los partidos políticos, la alineación de las bancadas con sus partidos es la mejor garantía de comunicación entre la CRE y la Asamblea. Agregan que ayudaría que los partidos estén representados en la CRE al más alto nivel posible y que representantes de las bancadas participen permanentemente en las discusiones de la Comisión. Por su parte, la mayoría de los miembros de la sociedad civil creen que los partidos tienen demasiada influencia en los diputados, por lo que los bloqueos a reformas profundas en la CRE se reproducirían en la Asamblea Nacional. Según dicen, la presión ciudadana a la Asamblea sería la mejor garantía de que se tenga en cuenta lo negociado. Para eso, dicen, la presencia de los medios de comunicación en la CRE ayudaría a tener a la población informada.

En general, las personas entrevistadas son moderadamente optimistas con los resultados que podría alcanzar la CRE. Sobre todo, se cree que habrá reformas importantes

(consideradas 'avances') en materia de financiamiento de la política. Los actores están convencidos de que hay ambiente en la opinión pública para eso y que la ciudadanía exige mayor control sobre el dinero en la política. Como se ha visto, este optimismo está bien fundamentado en la gran importancia (casi obsesión) que se le da al asunto, en la homogeneidad de las posturas y en la

Creo que la próxima elección será la última que el sistema va a tener para escuchar, no sólo a la gente de los partidos políticos, sino a la sociedad en general. Yo creo que el campanazo de aviso está hecho; o lo toman o lo dejan... (PNUD, 2009b)

coincidencia de las propuestas. Visto así, ese optimismo moderado reafirma en el imaginario de los actores sociopolíticos la legitimidad de la Comisión de Reformas Electorales como espacio institucional para fraguar, negociar y proponer las normas que regirán las reglas del juego político y electoral del país.

III./ LOS ESCENARIOS POSIBLES DE LA GOBERNABILIDAD PANAMEÑA EN 2009-2014 Y SU RELACIÓN CON LAS REFORMAS ELECTORALES

El proceso de reformas electorales, sus resultados y sus efectos no suceden aisladamente ni son un fin en sí mismo; es parte de un contexto social, político y económico en el que puede influir decisivamente. Sin adentrarnos en las discusiones sobre la utilidad y las definiciones de los términos gobernabilidad y gobernanza, en la opinión pública el término gobernabilidad abarca la noción de lo que deberían ser las condiciones para un buen gobierno y los resultados que de él se esperan.

El PNUD –con la ayuda del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Posibles (PAPEP)– construyó los escenarios posibles de la gobernabilidad en Panamá para el próximo lustro. Estos escenarios se formularon mediante la utilización de una metodología empírica, flexible y prospectiva que no pretende, de ninguna manera, predecir el futuro, pero sí proyectar los efectos de las diversas políticas públicas que existen y se crean hoy. Se trata de entender el presente visualizando el futuro.

En el caso panameño, luego de realizar estudios sectoriales de base, revisión de fuentes secundarias, encuestas y entrevistas a personas relevantes del país se identificaron dos ejes estructurales, que son: a) la robustez o fragilidad del modelo socioeconómico en función de su capacidad para gestionar la crisis financiera internacional, la mitigación de sus impactos en la economía y la distribución del ingreso; b) la revalorización o el deterioro de la institucionalidad y el pacto social, en el que hay dos variables, el tipo de Estado y el sistema político. Lo electoral y partidista son parte de este segundo eje. Del cruce de estos ejes surgen cuatro escenarios descritos en la Tabla III.

TABLA III. CONFIGURACIÓN DE LAS VARIABLES CLAVES QUE COMPONEN CADA EJE DE LOS ESCENARIOS PANAMÁ 2009-2014

Escenarios	Modelo Económico	Inclusión social	Fortalecimiento institucional	Pacto social
Escenario 1	Alta	Alta	Baja	Baja
Escenario 2	Alta	Alta	Alta	Alta
Escenario 3	Baja	Baja	Baja	Baja
Escenario 4	Baja	Baja	Alta	Alta

Fuente. Alemany (2009)

Desde inicios de la década de los noventa, los gobiernos panameños han tenido una política económica razonablemente coherente y continua. El modelo está basado en un

modelo de economía abierta volcado hacia los servicios internacionales. En medio de un contexto internacional favorable, ese alto grado de coherencia sostenida se cristalizó en altas tasas de crecimiento económico de 7.5%, 6.9%, 8.1%, 11.2% y 9.2% del 2004 al 2008.

Este crecimiento permitió mejorar importantes indicadores sociales. De 2000 a 2009, el desempleo disminuyó del 15.2% al 4.8%, aunque se estima que la mitad de los empleados trabajan informalmente. Igualmente, la pobreza disminuyó de 36.7% a 28.6% en el periodo 2001-2007; y la indigencia también pasó del 19.2% al 11.7%. Aunque en números relativos las cifras son alentadoras, es importante decir que el número de personas pobres no ha disminuido sustancialmente en los últimos años. En 2003 había 1 099 000 personas pobres, de las que la mitad eran indigentes; cuatro años más tarde, la cantidad fue de 938 000. Sea en números absolutos o relativos, la intensidad del crecimiento económico de los últimos años no concuerda con el ritmo de la disminución de la pobreza.

La ciudadanía se ha dado cuenta de esta incongruencia. Según datos del PNUD (2009a), al preguntar sobre la disminución o aumento de las diferencias entre los panameños, el 61% de las personas encuestadas dijo que las diferencias “han aumentado bastante” (18.1%), han aumentado poco (16.4%) o “no han disminuido ni han aumentado” (26.6%). Sólo el 36.5% percibió algún grado de disminución de las diferencias entre los panameños.

Según datos de Latinobarómetro, el 51.6% de la ciudadanía panameña confía en las instituciones del país. Este porcentaje ubica a Panamá en el medio de todos los países latinoamericanos, donde Chile tiene el índice de confianza más alto (61.7%) y Paraguay el más bajo (33.6%). Las deficiencias en la prestación de servicios públicos son importantes y los principales conflictos generados por el modelo socioeconómico parecieran no tener lugar en la agenda pública del país. En general, se desconfía en los políticos y de las instituciones por su lejanía y por una alta percepción de corrupción.

Algunos datos son muy elocuentes: la mayoría de la población el 53.1%, piensa que la corrupción “es el principal obstáculo que impide a los gobiernos una mejor gestión”; el 22.5% piensa que es la “falta de personal capacitado”; el 10.8% responsabiliza a “la Asamblea Nacional” y el 6.0% a “los partidos políticos”. El 49% de la población califica como “malo” o “muy malo” el funcionamiento del sistema judicial panameño.

Según el PNUD (2008), la ciudadanía percibe que el desempeño de las instituciones tiene una fuerte impronta cortoplacista e individualista. Los partidos políticos peor valorados en todo el continente son los panameños, de allí que el 45% de la ciudadanía piense que “puede haber democracia sin partidos políticos”.

Al menos según las percepciones de la ciudadanía, es evidente que la institucionalidad panameña tiene un amplio margen para mejorar. Las reformas electorales pertenecen al segundo eje, el dedicado a “la revalorización o el deterioro de la institucionalidad y el pacto social”, específicamente a la variable “sistema político”. Como se dijo al inicio de este parágrafo, la formulación de escenarios posibles sirve para actuar en el presente, reflexionando sobre el futuro. La pregunta es: ¿qué reformas electorales serían las necesarias para contribuir a que el país se mueva hacia el mejor escenario posible?

Diferentes arreglos institucionales producen diferentes grados de eficiencia social en la provisión de bienes públicos. Asimismo, aunque la relación entre la situación socioeconómica y su diseño institucional es siempre compleja y llena de matices, la premisa básica sería que “... los regímenes democráticos organizados en esquemas institucionales simples promueven la concentración del poder y la alternancia sucesiva de ganadores absolutos y perdedores absolutos” (Colomer 2001).

El sistema electoral panameño ha hecho ingentes avances en cuanto a la confiabilidad y eficacia de los comicios, principalmente afinando ejemplarmente los asuntos de gobernación electoral. No obstante, por lo visto en el diagnóstico presentado, los efectos mecánicos del sistema electoral tienden a producir más perdedores que ganadores y obligan a competir desventajosamente a algunos segmentos de la sociedad panameña. Esto debilita el pacto social. Mantener sus características actuales sería abonar a un bajo fortalecimiento institucional y el deterioro del pacto social panameño, es decir, colocar al país en los escenarios uno y tres, dependiendo del desempeño socioeconómico.

Se trata de escenarios en los que algunos intereses colectivos organizados tienen grandes dificultades y pocos incentivos para acceder a la competencia electoral y a las instituciones de representación política. Esas cortapisas les marginan de los procesos de toma de decisiones y les empujan a usar mecanismos extra-institucionales para la transmisión de demandas. En el peor de los casos, alimenta proyectos anti-sistema en nombre de la profundización de la democracia e implantación de un modelo socioeconómico que produzca riqueza, pero que también reduzca la desigualdad y la pobreza al ritmo en que crece. En estos escenarios, los partidos políticos son débiles; el sistema de partidos no refleja la diversidad del país; y la fluidez y fragmentación del sistema de partidos entorpece la rendición de cuentas y bloquea las relaciones entre el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo.

Los escenarios dos y cuatro son los mejores posibles en materia institucional y de revalorización del pacto social panameño. Para ayudar a alcanzarlos debe procurarse un sistema electoral más complejo, de manera que promueva la participación y produzca

más ganadores y la representación de la mayor cantidad posible de los diversos intereses y visiones de la sociedad panameña. De esta manera se revalorizaría el rol de la Asamblea Nacional de Diputados, ya que realmente se convertiría en el ágora en el que delibera todo el país. Así, el procesamiento de las demandas de la ciudadanía se realizaría institucionalmente. Un sistema político con estas características crearía el mejor ambiente para la implantación de un modelo económico más justo y socialmente eficiente, ya que las decisiones de política económica reflejarían las necesidades de todos, incluyendo a los más pobres, convertidos en protagonistas de su destino. Obviamente, estos escenarios necesitan un sistema de partidos estable y adecuadamente flexible, de manera que refleje los cambios de la sociedad panameña y partidos con sistemas de ideas, disciplinados, incluyentes y transparentes. Además, implica una ciudadanía activa, con diferentes opciones para la participación y capaz de exigir que sus gobernantes le rindan cuentas.

Es imposible tener gobernabilidad democrática sin instituciones incluyentes y diversas. Una de las piezas fundamentales, quizás la que más, de la institucionalidad de las democracias liberales de masas es el sistema electoral, toda vez que nuestras democracias giran alrededor de sus ritos. A veces se olvida que a través del sistema electoral, se moldean las características del Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo, los partidos políticos y el sistema de partidos y, a partir de allí, de la burocracia, del mercado, de todo el sistema político, de la institucionalidad democrática y del país. Asimismo, el sistema electoral no sólo determina buena parte de la capacidad de participación de la ciudadanía, sino que también influye en las posibilidades que da el sistema político para la rendición de cuentas de las instituciones públicas. La clave del asunto está, insistimos, en reforzar el carácter incluyente de la democracia, abriendo la posibilidad de que haya más ganadores.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, Manuel (dir.) 2005a. Proyecto de elites latinoamericanas. Universidad de Salamanca.
- . 2005b. Proyecto de partidos políticos en América Latina. Universidad de Salamanca.
- Aleman, Cecilia. 2009. *Panamá: escenarios de gobernabilidad 2009-2014*. Panamá: PNUD.
- Boix, Carles. 1999. "Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies".

- Brown Araúz, Harry. 2007. *Partidos políticos y elecciones en Panamá: un enfoque institucionalista*. Ciudad de Panamá: Fundación Friedrich Ebert.
- . 2009. "Reforma electoral en Panamá", en: *Tendencias y perspectivas de la reforma electoral en América Latina*. Cuadernos de CAPEL N°54. San José, Costa Rica. CAPEL.
- CEPAL. 2008. *Panamá: pobreza y distribución del ingreso en el periodo 2001-2007*. Santiago de Chile. CEPAL.
- Colomer, Josep. 1990. *El arte de la manipulación política*. Barcelona: Anagrama.
- Colomer, Josep. 2001. *Instituciones políticas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Freidenberg, Flavia. 2009. "Oportunistas, idealistas y adversarios en el proceso de reforma electoral en México".
- García Díez, Fátima. 2005. *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América central y Caribe*. Salamanca: Fundación Universidad de Salamanca.
- Guevara Mann, Carlos. 2007. "Observaciones en torno al sistema de elección y las campañas electorales de los diputados panameños" en: *Revista Panameña de Política* N°3.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Norris, Pippa. 1995. "The politics of electoral reform in Britain", en: *International Political Science Review*, Vol. 16, N° 1.
- Otero Felipe, Patricia. 2006. "Partidos y sistema de partidos en Panamá: un estudio de estructuración ideológica y competencia partidista" en *Revista Panameña de Política* N°1.
- PNUD-Panamá. 2009a. Encuesta de gobernabilidad 2009-2014. Ciudad de Panamá: PNUD.
- . 2009b. Informe de entrevistas con actores de las reformas electorales. Ciudad de Panamá: PNUD.
- . 2008. *Informe Nacional de Desarrollo Humano: Institucionalidad para el desarrollo humano*. Ciudad de Panamá: PNUD.
- PNUD. 2004. *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*. Ideas y Aportes. New York: PNUD.
- Sanmartín, Antonio. 2007. "Consideraciones en torno a la fórmula de asignación de curules en los circuitos plurinominales" en *Revista Panameña de Política* N° 3.

Selios, Lucía. 2009. "Distinción ideológica en las elites parlamentarias" en *Elites parlamentarias latinoamericanas*. Bolefín Datos de Opinión N° 13-09. Universidad de Salamanca.

Tribunal Electoral. 2009. Palabras del Magistrado Erasmo Pinilla en el acto del 6 de mayo de 2009 para la entrega de credenciales al candidato ganador de la elección presidencial del 3 de mayo de 2009. Ciudad de Panamá: Tribunal Electoral.

Valdés Escoferry, Eduardo. 2001. *Antecedentes históricos del proceso de reforma electoral en Panamá (1990-2000)*. Ciudad de Panamá: Tribunal Electoral.

—.2006. *Acontecer electoral panameño*. Tomos I y II. Ciudad de Panamá: Tribunal Electoral de Panamá.

ANEXO 1. REFORMAS ELECTORALES EN PANAMÁ, 1992-2006.

- 1992**
1. Facilitan la inscripción de adherentes a los partidos en formación.
 2. Se organizan legalmente los delegados electorales.
 3. Se hace obligatorio poner a orden del Tribunal Electoral (TE) la flota vehicular.

- 1993**
1. Boleta única de votación.
 2. Se eliminó el voto de los partidos en las mesas de votación.
 3. Se modificó la fórmula de elegir legisladores, que sería en base a votos del candidato sin restar votos al partido que sacó la curul o 1/2 cociente.
 4. Los candidatos que sean funcionarios de alto rango, con mando y jurisdicción; deberán renunciar 6 meses antes de las elecciones.
 5. Los alcaldes del país serán elegidos por el voto popular, a base de un sistema de mayoría simple.
 6. Se le dio mayor autonomía financiera al Tribunal Electoral.
 7. Se instituyó el Traspaso de mando de la Fuerza Pública al Tribunal Electoral, seis días antes de las elecciones, y hasta la proclamación del Presidente de la República.
 8. Se le quitó al Tribunal Electoral la facultad de decretar de oficio la nulidad de las elecciones.
 9. Se instituyeron fuertes penas en contra de las personas que interpongan impugnaciones temerarias.
 10. Se creó el término Padrón Electoral, registro permanente de los votantes en todo el país.
 11. Se limitó la tarifa especial de la que gozarían los partidos políticos de los medios de comunicación al hacer su propaganda electoral.
 12. Se aumentó de seis a diez mil balboas anuales las contribuciones deducibles del impuesto sobre la renta.

- 1997**
1. Se facultó al Tribunal Electoral para realizar los estudios para establecer el voto de los panameños en el extranjero.
 2. Se instituyó la obligatoriedad de los Partidos Políticos, de realizar elecciones primarias para postular al candidato a la Presidencia de la República.
 3. Se instituyó el Consejo Nacional de Partidos Políticos (CNPP), integrado por todos los partidos políticos.
 4. Se dictaron normas para el fortalecimiento administrativo del Tribunal electoral.
 5. Se instituyó el subsidio estatal directo a los Partidos Políticos y candidatos independientes.
 6. Se instituyeron normas para regular la propaganda electoral y las encuestas de opinión pública.
 7. Se instituyó que los partidos deben garantizar que, en sus elecciones internas o postulaciones, el 30% de los precandidatos deben ser mujeres.
 8. Se instituyeron normas para agilizar las postulaciones y las proclamaciones.
 9. Se instituyó que suplentes de los legisladores son personales y corren la misma suerte que el principal con el que se postulan.
 10. Se instituyeron normas para la elección de los Diputados al Parlamento Centroamericano (PARLACEN).
 11. Se instituyeron normas sobre los partidos en formación para flexibilizar su proceso de inscripción de adherentes.
 12. Se instituyeron nuevas normas y se reordenó el tema penal electoral.

- 2002**
1. Se reglamentó para hacer más estrictos los criterios de residencia electoral.
 2. Se suspendieron los cambios de residencia para Padrón Electoral preliminar, se amplió a un año antes de las elecciones generales.
 3. Se redujo al 4% el porcentaje de votos obtenidos en las elecciones para inscribir o substituir un partido.
 4. Se instituyó la suspensión de inscripción de adherentes a los Partidos Políticos por el TE, durante los años en que se celebren elecciones generales o consultas populares.
 5. Se crearon juntas Circuitales Presidenciales separadas para agilizar conteo.
 6. Se redujo el número de funcionarios del Tribunal Electoral en las Corporaciones Electorales.
 7. Se instituyó que los subsidios preelectoral que no se utilicen pasarán al fondo del subsidio post-electoral.
 8. Se instituyó que el dinero proveniente del subsidio y los bienes adquiridos, no podrán ser objeto de secuestro o embargo.
 9. Se instituyó que las tarifas de estas propagandas tendrán que ser iguales para todos los partidos políticos y candidatos.
 10. Se instituyó la obligatoriedad de los partidos políticos de registrar las contribuciones.
 11. Se instituyó la eliminación de primarias presidenciales y del voto secreto.

12. Se instituyó que los partidos políticos determinaran si un candidato puede optar a uno o más cargos de elección popular por el mismo partido.
13. Se instituyó que el candidato que pierda en un partido la postulación a un cargo de elección popular, no podrá ser postulado por otro partido.
14. Se instituyó que la presentación de postulaciones mediante Memoriales firmados. Se facilita la presentación de las postulaciones por medio del internet.
15. Se instituyó que los candidatos principales y suplentes de libre postulación, no podrán ser postulados por los partidos políticos.
16. Se instituyeron listas no idénticas de candidatos, que facilitan las alianzas y ayudan a los partidos minoritarios; estos podrán postular candidatos comunes a legislador.
17. Se eliminó el tope de 500 votantes por mesa.
18. Se instituyó que las escuelas particulares podrán ser escogidas por el TE como centros de votación.
19. Se agilizó el proceso de escrutinio de votos.
20. Se eliminó el requisito de estampar la huella digital y colocar la dirección de las personas que firman el acta. Se podrán elaborar actas por medio tecnológicos modernos.
21. Se eliminó que en los circuitos plurinominales al menos un candidato debía ser mujer. Se aprobó que, del subsidio estatal dado a los partidos políticos (25% de la anualidad respectiva), un 10% lo deben dedicar a la capacitación del género femenino.
22. Se instituyó la compensación de dos o tres días libres remunerados a quienes actúen como miembros de las Mesas de Votación y Juntas de Escrutinio.
23. Se establecieron sanciones morales a los partidos políticos que inscriban adherentes por prebendas.
24. Se establecieron juzgados penales electorales de primera instancia; y tres juzgados regionales.
25. Se adoptaron medidas para impedir el crecimiento innecesario de la Asamblea Legislativa, crecerá de 71 a 78 legisladores.
26. Se instituyó que las votaciones no podrán iniciarse antes de las 7 a.m.
27. Se instituyó que el Decreto Reglamentario de las Elecciones se promulgará en el Boletín Electoral, por lo menos un año antes de las elecciones.
28. Se instituyó que los partidos políticos podrán publicar en el Boletín Electoral de forma gratuita.
29. Se instituyó que los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil podrán solicitar al Tribunal Electoral orientación y capacitación.
30. Se normó registrar las encuestas y "Exit Polls" tres días después de publicadas.
31. Se adoptó el sistema de Transmisión Extraoficial de Resultados.

32. Se instituyeron delitos vs libertad y pureza del sufragio, libertad, honradez y eficacia.
33. Se instituyó sanción a partidos y candidatos que no registren las contribuciones que reciban.
34. Se instituyó el poder de suspender a funcionario llamado a juicio.
35. Se instituyó un más expedito el manejo de presupuesto del Tribunal Electoral.
36. Se incluyeron en el Código Electoral normas del Código Judicial y Código Penal.
37. Se hicieron cambios en la norma del Código Electoral sobre revocatoria de mandato.

2006

1. Se pasó de Residencia Electoral a Residencia Restrictiva
2. Se instituyó el voto en el extranjero, pero sólo para el cargo de Presidente y Vicepresidente.
3. Se instituyó el voto en hospitales, Asilos; y Cárceles, permitido a los no condenados.
4. Se instituyó que no tienen derecho a voto las personas que han renunciado a la nacionalidad panameña o hayan adquirido otra nacionalidad sin derecho por nacimiento.
5. Se instituyó que las personas que pertenezcan a la Junta de mesa, podrán ejercer su voto únicamente para Presidente y Vicepresidente de la República; sino pertenecen a la mesa que les corresponde trabajar.
6. Se excluirá del Padrón Electoral a las personas que no hayan ejercido el sufragio en tres consultas populares consecutivas.
7. La publicación del Boletín se hará a través del sitio de internet del Tribunal Electoral.
8. Se reorganizó y se incorporaron nuevas figuras al listado de los cargos oficiales que generan impedimento para aspirar a cargos de elección popular.
9. Se instituyeron parámetros para elegir autoridades a lo interno de los partidos y para postular a los diferentes cargos de elección popular.
10. Se instituyó la elección por Votación Secreta a los dignatarios de los directorios u otros organismos, por medio de elecciones directas o Convenciones.
11. Se reemplazó el concepto de subsidio estatal por el de financiamiento público.
12. Se instituyó que los partidos se les mantiene un financiamiento pre y post electoral. El financiamiento post electoral será un aporte fijo igualitario de 20%, para fortalecimiento interno de los partidos políticos.
13. En adición, cada partido recibirá un aporte en base a un promedio de los votos obtenidos.
14. Se adoptaron topes en los gastos de las campañas electorales.
15. Se adoptaron topes en las donaciones privadas y aportes individuales, incluyendo bienes y servicios. No existirán donaciones anónimas.
16. Se instituyó un límite de tiempo para hacer propaganda electoral, tanto para las elecciones primarias y las generales.
17. Se prohibió la realización de proselitismo político desde el jueves a la media noche.

- 18. Se creó un registro previo de Encuestadoras y profesionales que trabajen para ellos, idóneos.
- 19. Se instituyó la obligatoriedad de elecciones primarias para escoger al candidato a Presidente a la República; la elección de los candidatos a los demás cargos, dependerán de los estatutos de cada partido. La votación será secreta.
- 20. Se instituyó que el candidato que pierda en una elección primaria no puede ser postulado por otro partido o de forma independiente.
- 21. Se estableció la libre postulación para el cargo de Diputado.
- 22. Se aclaró la definición de Fuero Laboral Electoral. Mejoras en el artículo del Fuero Penal Electoral.
- 23. Se instituyó que en el residuo, en caso de alianzas, la curul es para el partido al cual pertenece el candidato.
- 24. Se recogieron las diversas formas como se puede convocar una Asamblea Constituyente Paralela.
- 25. Se establecieron las formas por medio de las cuales un partido puede revocarle el mandato a un Diputado.
- 26. Se establecieron 71 diputados fijos.
- 27. Se realizó el reordenamiento circutal, de 41 a 38 circuitos.
- 28. Se eliminó el “Llanero Solitario”.

**ANEXO 2. REFORMA ELECTORAL MÉXICO 2008
(MEDIOS DECOMUNICACIÓN Y FINANCIAMIENTO)**

I. Condiciones generales para el acceso y asignación de espacios en los medios de comunicación

Antes de la reforma	Reforma electoral de 2008
Autoridad competente en materia de contratación y regulación para el uso de los medios de comunicación Los partidos políticos tenían el derecho exclusivo de contratar los espacios para la difusión de propaganda en radio y televisión. La única limitación en este ámbito establecía la prohibición de hacer uso de la propaganda con el fin de difamar o favorecer a algún partido político por parte de terceras personas.	Autoridad competente en materia de regulación para el uso de los medios de comunicación Se designa al IFE como única autoridad federal con la competencia para adquirir y distribuir los tiempos para fines electorales y aprobar el contenido y los requisitos para las pautas publicitarias con fines proselitistas. El IFE deja en cabeza del Comité de Radio y Televisión –órgano especializado- las tareas de asignación de tiempos y de aprobación de pautas.

Asignación de tiempos

El tiempo total asignado para las campañas presidenciales era de 250 horas en radio y 200 en televisión. El 50% de este tiempo se asignaba cuando se renovaba la Cámara de Diputados. Además, el IFE compraba hasta 10.000 comerciales en radio y 400 en televisión con duración de 20 segundos, los cuales se distribuían mensualmente entre los partidos políticos en campaña.

Proporción en la distribución del tiempo

Bajo la legislación antigua no se tenía contemplada la distribución de los tiempos equitativamente (30%), sino que la totalidad se repartía de conformidad al porcentaje de votos obtenido por los partidos políticos en las elecciones a diputados inmediatamente celebradas.

Asignación de tiempos

El IFE dispone de 48 minutos diarios asignados a todas las estaciones de radio y televisión. Se autorizan de 2 a 3 minutos por cada hora de emisión, entre las 6am y las 12pm. Del total de tiempo, 41 minutos se asignan a los partidos políticos y los 7 restantes quedan a disposición del IFE y otras autoridades.

Proporción en la distribución del tiempo

Del total del tiempo, cuando se trate de campañas electorales federales o locales, el 30% del tiempo será repartido equitativamente entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso. El restante 70% se asignará sobre la base del porcentaje de votos obtenidos en las elecciones para diputados inmediatamente anteriores. Los nuevos partidos sólo participarán dentro de la cuota del 30% para espacio en radio y televisión.

II. Financiamiento y fiscalización de campañas electorales y partidos políticos

Antes de la reforma	Reforma electoral de 2008
Restricciones a los beneficiarios de aportes Ningún partido político podía ser beneficiario de aportes, bajo excepción alguna, provenientes de: los poderes de la unión, estados, ayuntamientos, dependencias o entidades del gobierno de cualquiera de sus tres niveles, partidos políticos, personas naturales o extranjeras, organismos internacionales, ministros de culto, asociaciones o iglesias, residentes en el extranjero y empresas mexicanas de carácter mercantil.	Restricciones a los beneficiarios de aportes Ningún partido político, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular podrán ser beneficiarios, bajo excepción alguna, de aportes provenientes de: (los mismos que contemplaba la legislación antes de la presente reforma).

Fórmula para determinar el monto total a ser destinado en el financiamiento público

Se recurría a criterios tales como: costos mínimos de las diferentes campañas; número de diputados y senadores a elegir; número de partidos con representación en el congreso, entre otros.

Criterios de asignación de recursos

No se hacía ningún tipo de alusión a la obligatoriedad de asignar recursos para la formación de mujeres en política.

Bajo la legislación anterior, los gastos de campaña equivalían al financiamiento ordinario.

El 10% se calculaba sobre la base de total del monto de gastos ordinarios y las contribuciones de personas naturales no podían superar el 0.05% del monto total fijado para gastos ordinarios.

Fórmula para determinar el monto total a ser destinado en el financiamiento público

Se asigna una fórmula: # de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, multiplicado por el 65% del Salario Mínimo diario vigente del Distrito Federal (DF).

Criterios de asignación de recursos

El 70% del monto total se distribuirá sobre la base del porcentaje de votos obtenido por cada uno de los partidos políticos en las elecciones inmediatamente anteriores para diputados. El 30% restante se repartirá equitativamente entre todos los partidos políticos que ostenten representación en el Congreso.

Cada partido deberá destinar, al menos 2% del financiamiento público asignado, para actividades específicas tales como educación y capacitación política, investigación socioeconómica y tareas editoriales.

Adicionalmente, los partidos deberán destinar el 2% de su financiamiento ordinario para tareas relacionadas a la capacitación, promoción y desarrollo y liderazgo político de las mujeres.

Cada partido recibirá el 50% de su gasto ordinario para ser destinado en año electoral y el 30% cuando se renueve la Cámara de Diputados.

Las aportaciones no podrán superar el 10% del monto establecido como tope de gastos para las campañas electorales y cada aportación deberá estar respaldada por un recibo que especifique la información del donante, tal como nombre, dirección del domicilio y clave de elector. Las personas naturales no podrán aportar más del 0.5% del monto total fijado para campaña presidencial.

Bajo la legislación anterior, los gastos de campaña equivalían al financiamiento ordinario.

Bajo la legislación anterior, los partidos políticos vigentes sin representación en las cámaras no contaban con la asignación del 2%.

Fiscalización de Recursos

La legislación anterior no especificaba que las cuentas y fideicomisos debían estar domiciliados en México.

Bajo la legislación anterior no se tenía contemplada la existencia de la Unidad de Fiscalización.

Cada partido recibirá el 50% de su gasto ordinario para ser destinado en año electoral y el 30% cuando se renueve la Cámara de Diputados.

Los partidos políticos vigentes y legalmente constituidos que se hubieren inscrito con fecha posterior a la última elección, pero que no se encuentren representados en las Cámaras, podrán recibir, cada uno, el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus gastos ordinarios.

Fiscalización de Recursos

La suma total de recursos que cada partido político puede obtener no podrá superar el 10% del monto tope fijado para la campaña presidencial inmediatamente anterior. Los recursos líquidos que dispongan podrán ser depositados en cuentas bancarias o fideicomisos, siempre y cuando los recursos no gocen de protección de información mediante secreto bancario. Además, cada partido que decida depositar el dinero, o constituir in fideicomiso, deberá reportar su respectivo registro a la Unidad de Fiscalización entre los 5 días posteriores a la apertura.

La Unidad de Fiscalización será la encargada de revisar y auditar los informes de origen y erogación de recursos que presenten los partidos políticos. La unidad no estará limitada por el secreto bancario o fiduciario. Las solicitudes de información adelantadas por la UF deberán ser atendidas entre los 30 días posteriores a la fecha de petición. Entre las obligaciones operativas, la UF

será la encargada de expedir normas contables y de registro de operaciones de los partidos políticos.

También tendrá la obligación de recibir y revisar informes financieros trimestrales y anuales de los partidos políticos, así como de gastos y aportes para las campañas electorales, ordenar auditorías, requerir personal y llevar a cabo las denuncias correspondientes por irregularidades.

ANEXO 3. PERSONAS ENTREVISTADAS ENTRE EL 21 DE JULIO Y EL 3 DE AGOSTO DE 2009**

• Herbert Young	Partido Panameñista
• Jorge Barakat	Partido Panameñista
• Jorge Rubén Rosas	MOLIRENA
• Maribel Jaén	Comisión de Justicia y Paz
• Olmedo Beluche	Partido Alternativa Popular.
• Pedro Fuentes	Universidad de Panamá
• Pedro Miguel González	Partido Revolucionario Democrático
• Erasmo Pinilla	Tribunal Electoral
• Miguel Ángel Canales	Universidad Especializada de Educación a Distancia
• Jorge Ricardo Fábrega	Unión Patriótica
• Víctor Castillo	Partido Panameñista
• Carlos Ernesto González	Fundación Libertad
• Jessica Davalos	Unión Nacional de Abogadas
• Magaly Castillo	Alianza Ciudadana Pro Justicia
• Milton Henríquez	Partido Popular
• Marcos Allen	Federación Sindical de Trabajadores de Colón
• Raúl Leis	Centro de Estudios y Acción Social Panameño
• Roberto Troncoso	Consejo Nacional de la Empresa Privada
• Elia de Tulipano	Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos
• Gloria Young	Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias de Panamá
• Ebrahim Asvat	Diario El Siglo
• Fernando Correa	Asociación Panameña de Radio

• Ramón Barreiro	UDELAS/Fundación Libertad
• Luis Navas Pájaro	Partido Revolucionario Democrático
• Guillermo Márquez	Ex Magistrado del Tribunal Electoral
• Ceila Peñalba	Tribunal Electoral
• Dionisio de Gracia	Partido Panameñista
• Francisco Rodríguez	Partido Revolucionario Democrático
• Ariana Coba	Partido Panameñista
• Balbina Herrera	Partido Revolucionario Democrático
• Gloria Moreno	Cambio Democrático
• Mario Ruiz	Unión Patriótica
• Angélica Maytín	Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana
• Héctor Alemán	Partido Revolucionario Democrático
• Salvador Sánchez	Asamblea Nacional
• Sabrina Bacal	Televisora Nacional

** La lista incluye entrevistas hechas por Flavia Freidenberg, Willibald Sonnleitner y Rotsay Rosales.

2

SEGUNDO CAPÍTULO

LAS ELECCIONES PRIMARIAS EN PANAMÁ: CLAVES PARA EL DIAGNÓSTICO, BUENAS PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS DE REFORMA (1994-2009)

*Flavia Freidenberg**
flavia@usal.es

Introducción¹

Este trabajo explora las características del proceso de selección de candidatos en los principales partidos de Panamá desde la reinstauración democrática de la década de 1990 y evalúa los elementos positivos y negativos de la celebración de elecciones primarias, con la intención de identificar posibles reformas que puedan profundizar el fortalecimiento de los partidos. El objetivo principal es realizar un diagnóstico que permita evaluar los procesos de selección de candidatos en perspectiva comparada, así como también identificar sus efectos sobre otras dimensiones del sistema de partidos y de la política partidista. A partir del diagnóstico realizado, se propone una serie de reformas a la manera en que los partidos seleccionan a sus candidatos, buscando contribuir al debate sobre qué es necesario hacer para mejorar los niveles de democratización interna de estas organizaciones y el rendimiento general del sistema político panameño.

* Doctora en Ciencias Políticas. Sub Directora del Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.

¹ Agradezco los comentarios y sugerencias de Harry Brown Araúz, quien leyó diversas versiones de este trabajo y fue un apoyo clave para el desarrollo de esta investigación.

La selección de candidatos es uno de los momentos más significativos en cualquier organización partidista (Katz 2001; Schattschneider 1964; Gallagher 1988 o Michels 1909), ya que los que resultan nominados son quienes representan a la organización y de quienes depende el éxito o la derrota electoral, el ejercicio del gobierno o de la oposición. Conseguir una candidatura es un recurso de poder clave cuando, para sus miembros, el ganar elecciones se convierte en la meta principal y la nominación como candidato significa la perspectiva de un cargo político (Kirchheimer 1980: 344). La selección de candidatos es, en definitiva, “una de las funciones centrales de un partido político en una democracia” (Katz 2001: 278).

Todos los partidos seleccionan a sus candidatos mediante uno de dos procesos: de manera competitiva u oligárquica, con la participación de muchos actores internos o, simplemente, refrendando la importante decisión tomada únicamente por un dirigente. Elegir un proceso y no otro supone evaluar costos y beneficios y tomar decisiones orientadas a maximizar las preferencias y los intereses de los políticos que toman las decisiones. De esos procesos, el de las elecciones primarias es el que mayores desafíos entraña para la organización partidista, ya que implica, tanto un significativo esfuerzo logístico y financiero, como la presunción de que sus miembros ejercitarán una serie de derechos (y obligaciones) democráticos en forma responsable.

Si bien es cierto que pueden realizarse primarias que refuercen el control de las élites sobre la agrupación, que carezcan de pluralismo competitivo e, incluso, que sirvan sólo para refrendar y legitimar a un único candidato que quiere aparecer mejor posicionado ante la opinión pública, para que una primaria sea considerada una buena práctica debe involucrar la participación de un gran número de miembros, incrementar el debate interno, facilitar la competencia y la competitividad, garantizar el acceso equitativo de todos los contendientes a los recursos para la precampaña y, finalmente, contar con candidatos dispuestos a perder elecciones y a asumir los costos que una derrota pública (y no en *negociaciones de sofá* entre la cúpula) genera para su carrera política.

En América Latina, desde 1990, más de 60 partidos han realizado algún tipo de proceso competitivo internamente, aunque con diferentes niveles

de inclusión, competitividad y dosis de transparencia². Una de las primeras conclusiones que surgió de la evaluación de tales procesos fue que, a pesar de los esfuerzos por incrementar los niveles de democracia interna, los partidos continúan funcionando como grupos oligárquicos. El realizar elecciones no necesariamente supuso el democratizar a los partidos ni incrementar sus posibilidades de éxito electoral, sino que constituyó un paso necesario en un extenso y dificultoso camino hacia la democratización (Freidenberg 2007). A pesar de haber generado substanciales expectativas en la ciudadanía, la clase política y los intelectuales, muchas de las experiencias efectivamente sirvieron para reforzar el poder de las cúpulas, legitimar las decisiones de un líder o de un grupo pequeño de dirigentes de imponer a su candidato y a polarizar –e incluso fragmentar– a las organizaciones partidistas. En este sentido, muchas de las experiencias en América Latina frustraron las expectativas que pudieran haber generado las primarias.

Hay muchas razones detrás de esa situación, destacándose la primordial preocupación que tiene la clase política por maximizar su éxito electoral mientras minimiza los beneficios de contar con organizaciones pluralistas; las débiles exigencias de la ciudadanía hacia los políticos en relación a la importancia de la democracia interna³; y la dificultad de institucionalizar reglas de juego que permitan generar una cultura pluralista, elemento clave del desarrollo humano. En los partidos políticos latinoamericanos, la democracia interna no fue reclamada en tanto que los partidos fueron considerados piezas centrales de los procesos de transición a la democracia; sin embargo, tras los fracasos que muchos de ellos sufrieron al seleccionar a sus candidatos, y a raíz de los crecientes niveles de desconfianza que la ciudadanía manifestó hacia sus organizaciones, cierta parte de la discusión fue a centrarse en el funcionamiento interno de los partidos.

2 Hay diversas obras que cubren el estudio de los procesos de selección de candidatos en América Latina en las últimas décadas: Freidenberg y Alcántara (2009), Morgenstern y Siavelis (2008), Freidenberg (2007a y 2007b), Jones (2005), Payne et al. (2003), Colomer (2002) y Alcántara (2001).

3 Esto se traduce en que los electores no voten pensando en cómo seleccionan los partidos a sus candidatos, sino en otras razones como las posiciones programáticas de los candidatos y los partidos, los valores que defienden, su evaluación del contexto económico o, sencillamente, el carisma del líder..

La realidad partidista panameña se desmarca del escenario anterior por su dinámica diferente y, mucho más positiva, frente a la de otros partidos y sistemas de partidos de América Latina (Freidenberg y Alcántara 2009). Desde la reinstauración democrática de la década de los noventa, la celebración de elecciones primarias -aquéllas en las que tienen derecho a participar la totalidad de la membresía- ha sido una práctica importante para varios partidos panameños y ha convertido al sistema panameño en un gran laboratorio en el que se pueden repasar los factores que facilitan el éxito de una primaria, incluyendo sus características, problemas y consecuencias sobre el rendimiento partidista. Así resulta más sencillo identificar los elementos que pueden preservarse como buenas prácticas y también ubicar aquellas malas prácticas que habrá que reformar para perfeccionar el funcionamiento de la democracia.

Este trabajo representa un diagnóstico sobre las primarias en Panamá y cumple tres objetivos: conocer cómo se han realizado los procesos de selección de candidatos en los partidos panameños, con la intención de evaluar los factores que inciden sobre su realización e identificar los problemas a que han afrontado los políticos al seleccionar sus candidatos; identificar los elementos positivos y negativos de estos procesos; y señalar la presencia de algunas "sombras" que enturbian el funcionamiento de la democracia panameña. A partir del diagnóstico se propone, entonces, la consideración de una serie de reformas (minimalistas, gradualistas y maximalistas) que pudiesen contribuir a la discusión sobre cómo mejorar el funcionamiento democrático de los partidos, en consonancia con los principios del desarrollo humano y en el marco de una democracia plural, tolerante y competitiva.

I./ ¿CÓMO SE HAN REALIZADO LAS ELECCIONES PRIMARIAS TRAS LA REINSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA EN PANAMÁ? - DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS LLEVADOS A CABO ENTRE 1990 Y 2009

Los partidos panameños han tenido una intensa vida interna desde la reinstauración democrática. Han realizado convenciones para legitimar decisiones tomadas por la cúpula; ejecutado procesos competitivos para seleccionar directivas, designar a los delegados en las Convenciones Nacionales y ratificado decisiones internas; y llevado a cabo elecciones primarias para seleccionar candidatos, no sólo a presidente del país, sino también a los otros cargos de representación popular. La experiencia panameña es bastante ajena a la del resto del universo partidista latinoamericano (Freidenberg y Alcántara 2009), en el cual los procesos se han enfocado en la elección presidencial, en la creencia de que bastaría con seleccionar en un único momento a un candidato/a a presidente para convertir a las organizaciones partidistas en entes más pluralistas e internamente más democráticos.

TABLA I.1. MÉTODOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS UTILIZADOS POR LOS PARTIDOS PANAMEÑOS (1993-2009)

	1994		1999		2004		2009	
	Candidatura Presidencial	Otras candidaturas	Candidatura presidencial	Otras candidaturas	Candidatura presidencial	Otras candidaturas	Candidatura presidencial	Otras candidaturas
Partido Panameñista Auténtico PPA [Partido Arnulfista PA]	Convención Ordinaria [23 de enero de 1994]		Primarias [29 de marzo de 1998]	Convención Ordinaria	Convención Ordinaria [22 de junio de 2003]		Primarias (y luego alianza, ratificada en Convención Extraordinaria) [6 de julio de 2008], [31 de enero de 2009]	
Partido Revolucionario Democrático PRD	Convención Ordinaria [31 de julio de 1993]		Primarias [25 de octubre de 2008]		Primarias [30 de marzo de 2008]	Primarias [10 de agosto de 2008]	Primarias [7 de septiembre de 2008*]	
Movimiento Liberal Republicano Nacionalista MO.LI.RE.NA.	Convención Ordinaria [23 de enero de 1994]		Convención Ordinaria [10 de enero de 1999]		Convención Ordinaria [5 de octubre de 2003]		Convención Extraordinaria, ratificatoria de la decisión de la cúpula [2008]	
Cambio Democrático CD			Convención Ordinaria [9 de enero de 1999]		Convención Ordinaria [13 de julio de 2003]		Auto-designación + primarias [3 de agosto de 2008]	Primarias [3 de agosto de 2008]
Unión Patriótica							Convención Extraordinaria [2008]	Primarias** [27 de julio de 2008]
Vanguardia Moral de la Patria VMP							Convención [13 de enero de 2008]	Primarias [19 de octubre de 2008]

* 2008: Tras la muerte del entonces diputado, Carlos Titi Alvarado, el PRD celebró la primaria interna para el circuito 4-5, el 4 de enero de 2009; el 31 de agosto de 2009, el partido CD celebró elecciones internas para los circuitos en los que hubo empates.

** 2008: La primarias se realizaron sólo en los distritos uninominales en donde competían más de dos candidatos.

De 1994 a 2009, los partidos políticos panameños han realizado al menos diez elecciones primarias con diferentes niveles de inclusión, participación y competitividad y empleando distintas modalidades, según se ilustra en la Tabla 1. En al menos tres ocasiones se realizaron primarias en una única elección (2 veces en el PRD y 1 en el PPA) y para todos los cargos; en otra, se hicieron primarias para presidente y otros cargos, pero a dos meses una de otra (en el PRD en 2003); en otra, se hizo sólo para presidente (en el PPA, en 1998); en otra, se hizo para presidente, pero con un único candidato (en Cambio Democrático, en 2008) y, en tres otros casos, sólo se hicieron para las legislativas (en los partidos VMP, Cambio Democrático y Unión Patriótica).

I.A. Partido Revolucionario Democrático

El Partido Revolucionario Democrático (PRD), que fuera aprobado mediante la Resolución N° 169 del 1° de marzo de 1979⁴, ha celebrado tres elecciones primarias para elegir candidatos al nivel presidencial y legislativo (1998, 2003 y 2008). En una única oportunidad, en Convención Nacional Extraordinaria celebrada el 31 de julio de 1993 en la ciudad de Panamá, el partido eligió a sus candidatos para las elecciones generales de 1994, en las que eventualmente participaron 16 partidos políticos. Allí se definió la candidatura de Ernesto Pérez Balladares, ex-Ministro de Planificación durante el gobierno militar, a la presidencia de la república, así como la de Tomás Altamirano para la primera vicepresidencia y la de Felipe Virzi para la segunda vicepresidencia. El candidato Pérez Balladares había jugado un papel preponderante en el proceso de reconstrucción del PRD adelantado después de 1989. El PRD participó en las elecciones de 1994 a través de la alianza forjada con el Partido Laborista Republicano y el PALA, la cual se denominó "Pueblo Unido".

La situación fue muy distinta en la antesala de las elecciones generales de 1999, cuando el "no" de la ciudadanía al Referéndum de 1998 sobre la Reelección Presidencial forzó al PRD a encontrar rápidamente a un candidato presidencial sucesor que hiciera frente a la impopularidad del Presidente Pérez Balladares, los escándalos de corrupción que rodeaban a miembros del gobierno y la inquietud de los militantes del partido por su escasa incorporación a los puestos de trabajo estatales durante el periodo. Perdido el Referéndum y sintiendo rápidamente la presión de las disposiciones del Código Electoral aprobado en 1997⁵, que establecían que los partidos que inscribían candidatos estaban obligados a celebrar elecciones primarias para escoger a su candidato presidencial, el PRD realizó sus primeras primarias el 25 de octubre de 1998. Aún cuando el Código no lo exigiera, el PRD decidió escoger candidatos para optar a todos los cargos de elección popular en las elecciones de 1999.

4 La resolución que reconoce legalmente constituido al partido PRD es la N° 590, de 3 de octubre de 1979.

5 El Artículo 195 del Código Electoral rige para las elecciones populares en Panamá.

Organizadas por la Comisión Nacional de Elecciones Primarias del PRD - integrada por dirigentes del partido y coordinada por Olga Gólcher - en las primarias de 1998 se permitió la participación de los miembros que hubiesen estado inscritos en el partido desde 1979, siempre y cuando hubiesen estado registrados antes del 19 de julio de ese año⁶. Tales condiciones sirvieron para desincentivar la inscripción masiva de militantes para favorecer a un candidato determinado en una elección interna, así como también para minimizar las posibilidades de movilizaciones clientelares a último momento.

En las primarias de 1998 votaron 186 250 miembros, el 50,7% del electorado perredista empadronado. A la contienda se presentaron 12 precandidatos presidenciales, entre quienes figuraban Martín Torrijos, hijo del General Omar Torrijos y Viceministro de Gobierno y Justicia durante 1994-1999; Omar Torrijos Pauzner, medio hermano de Martín Torrijos; Hugo Torrijos Richa, primo de ambos Torrijos, a la sazón Director de la Autoridad Portuaria Nacional; Edith de Bethancourt; y Alfredo Oranges Bustos, ex-Ministro de Desarrollo Agropecuario. El PRD eligió a Martín Torrijos como candidato presidencial con cerca del 56% de los apoyos, de modo que su candidatura se impuso con más de 30 puntos porcentuales frente a la del segundo contendiente, Oranges Bustos, lo cual evidenció la poca competencia habida en el proceso.

Esas primeras primarias del PRD significaron un novel experimento en la política panameña, al tiempo que dejaron un importante legado en aprendizajes para las élites perredistas⁷. El proceso se desarrolló en un ambiente de fuerte nerviosismo alentado, en parte, por la incertidumbre que generaban los sondeos de intención de voto. Martín Torrijos enfrentó muchos obstáculos que finalmente fueron contrarrestados por las movilizaciones provenientes del aparato presidencial. Ilustrando cómo podría llevarse a cabo un proceso de renovación generacional, en su IV Congreso Nacional, el PRD renovó su cúpula, eligió nuevos representantes y dio su apoyo, en un 95%, a Martín Torrijos. Posteriormente, en reunión del Directorio Nacional celebrada el 23 de enero de 1999, en la ciudad de Panamá, el partido ratificó a los candidatos a la Primera y Segunda Vicepresidencia de la República que había designado el candidato presidencial Martín Torrijos y aprobó la conformación de la "Alianza Nueva Nación" entre el PRD, Partido Solidaridad, Liberación Nacional y Movimiento Papá Egoró⁸.

Durante las primarias de 1999 del PRD surgieron dinámicas que reflejan algunas características organizativas del partido:

6 Los militantes deben registrar su inscripción ante el Tribunal Electoral, organismo responsable de llevar a cabo el empadronamiento de los adherentes de las diversas agrupaciones.

7 PNUD-Panamá 2009.

8 Se trata de la Resolución N° 25, de 26 de enero de 1999.

- a) quien gana la elección interna se convierte en el líder natural y el resto de los miembros respetan la legitimidad de los resultados;
- b) quien gana cuenta con el "aparato" del partido para, desde allí, desarrollar su campaña presidencial; y
- c) quien gana se transforma también en la voz autorizada para negociar las alianzas (y sus características) con sus aliados políticos.

Los anteriores elementos sirven para subrayar la probabilidad de que, en un partido con las cualidades participativas del PRD, sólo llegará a ser candidato presidencial quien cuente con el apoyo de la base militante y haya demostrado tener las suficientes dotes de liderazgo para controlar la organización. A la postre, y a pesar de que el proceso se vio empañado por denuncias de que la cúpula del partido manejó información privilegiada de los votantes y no la compartió con las otras candidaturas⁹, la opinión generalizada fue que el proceso había sido tranquilo, que no se había llevado a cabo fraude y que había sido un buen ejercicio para el PRD.

A pesar de la existencia de una reforma electoral que le daba autonomía a los partidos para elegir su mecanismo de selección de candidatos para la elección general de 2004, el PRD nuevamente decidió hacer elecciones primarias, pero esta vez, dividir las en dos etapas. En la primera etapa de las primarias eligió a su candidato presidencial el 30 de marzo de 2003; luego, el 29 de junio de 2003, en la segunda etapa de las primarias, seleccionó a los candidatos a los demás cargos de representación popular. Con la división de los comicios internos en dos etapas se buscó darle al candidato a presidente mayor control y flexibilidad en el proceso de toma de decisiones, mayor influencia en la selección de los demás candidatos y más posibilidades de actuar para armar sus alianzas en función de lo que considerara oportuno para su fuerza política¹⁰.

A las primarias presidenciales se presentaron cuatro candidatos: nuevamente Martín Torrijos; el ex Ministro de Trabajo, Mitchel Doens; el ex Ministro de Vivienda, Francisco Sánchez Cárdenas; y el ex Representante de Corregimiento, Carlos Lemm. En la encuesta realizada del 10 al 12 de enero de 2004 y publicada por *La Prensa*¹¹, Torrijos aparecía con el 43,2% de las preferencias ciudadanas, en tanto que los candidatos de los partidos oficialistas - José Miguel Alemán, Víctor Juliao y Marco Ameglio - no sobrepasaban el 3% de las preferencias. La ciudadanía entrevistada manifestaba además, en un 65%, que

⁹ Según publicó el diario *La Prensa* en su artículo "PRD denuncia boicot contra las primarias", <http://biblioteca.prensa.com/contenido/1998/10-octubre/1am62613.html>, 21/10/1998, se habían presentado 7 denuncias y 8 impugnaciones ante la Junta Nacional de Escrutinios del PRD.

¹⁰ El Reglamento que estructuró la división del proceso de las primarias fue discutido en la Comisión Nacional de Elecciones Primarias que presidió el ex- Presidente de la República, Francisco Rodríguez y aprobado por el Comité Directivo Nacional (CDN), que estaba integrado por 300 personas. También integraban la Comisión Nacional de Elecciones del PRD los señores Roberto Barza, Olga Gólcher, Eloy Alfaro, José Manuel Paredes, Ovigildo Herrera e Iveth Berrios.

¹¹ Véase <http://biblioteca.prensa.com/contenido/2003/01/21/21-2a-nota1.html>

estaba muy de acuerdo con que se celebraran elecciones primarias en los partidos políticos, lo cual legitimaba al PRD porque había sido el único que las celebró cuando la ley aún no lo obligaba y daba cuenta de un carácter plural y abierto que, según algunos analistas, favoreció el ingreso de nuevos militantes a la organización¹².

En el transcurso de esas segundas primarias, el PRD arraigó sus nuevas estructuras y Torrijos obtuvo el 98,03% de los apoyos de los miembros que votaron en esos comicios (unos 107 872 votos frente a los 1153 votos para Cárdenas, 547 para Doens y 466 para Lemm). Entrambos comicios participaron más de 7700 candidatos; en la elección del candidato presidencial votaron 111 622 de los 289 892 adherentes que podían hacerlo (el 38,5% del padrón). Posteriormente, en Reunión Extraordinaria del Directorio Nacional realizada el 15 de enero de 2004 se aprobó la Alianza Electoral "Patria Nueva", el programa de Gobierno y el Plan de Acción Electoral para las elecciones del 2 de mayo de 2004. También se ratificó a los candidatos a la Primera y Segunda Vicepresidencia de la República y al candidato presidencial¹³.

El PRD volvió a realizar primarias –las terceras– en preparación para las elecciones generales de 2009. Nuevamente en respuesta a las reformas del Código Electoral, el 7 de septiembre de 2008 el partido llevó a cabo una contienda concurrente para decidir todas las candidaturas. En la contienda por la candidatura presidencial, la ex Ministra de Vivienda, Balbina Herrera Araúz, obtuvo una ventaja de 4.3 puntos porcentuales sobre el segundo favorito, el Alcalde de la ciudad de Panamá, Juan Carlos Navarro, quien empero ganó en seis de las nueve provincias y en tres de las cinco comarcas. Al parecer de algunos analistas, Herrera Araúz representaba a la vieja guardia perredista, mientras que Navarro, graduado en Dartmouth College y la Universidad de Harvard, representaba a los sectores de más reciente militancia en el partido¹⁴. Otros 15 candidatos, entre los que destacaba el ex Ministro de Desarrollo Agropecuario, Laurentino Cortizo, también participaron. Cortizo obtuvo menos del 7% de los votos de sus copartidarios.

Al menos un año antes de las elecciones de 2009, Herrera Araúz era la candidata mejor posicionada ante la opinión pública, ubicándose en las encuestas en la puntera en las preferencias, con un 23,1% en julio de 2008 que creció significativamente durante el mes de las primarias perredistas, en septiembre del mismo año, a 38,8% (Véase la Gráfica I). Sus apoyos provenían fundamentalmente de los simpatizantes del gobierno y de los independientes del área urbana, las provincias de Panamá y Colón y los sectores de

¹² PNUD–Panamá 2009.

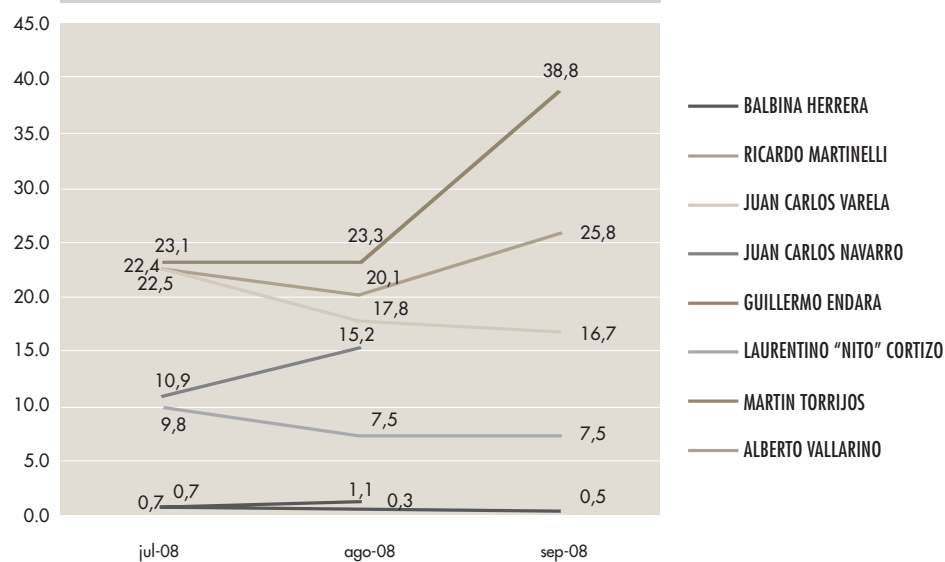
¹³ Res. N° 002 de 23-1-04 (Alianza "Patria Nueva", PRD, PARTIDO POPULAR).

¹⁴ En su artículo del 1° de septiembre de 2008, titulado "El PRD deja de ser una maquinaria monolítica", el diario *La Prensa* destaca la opinión de Esther, una herrera fundadora del PRD (1979), quien sostiene que: "Juan Carlos llegó a última hora y quiere ser presidente (...) Balbina viene de abajo, es como nosotros y va a trabajar para ayudarnos (...) viste que la dejaron sola en la proclamación, ahí nada más había pueblo, el que se quiera ir que se vaya".

ingresos por encima de los mil balboas mensuales, según una encuesta realizada por la encuestadora Dichter & Neira en julio y septiembre de 2008. (Véase el Anexo, Tabla IV).

Aún cuando Navarro fue creciendo hasta 15 puntos porcentuales en las preferencias del electorado general entre julio y agosto de 2008, nunca creció lo suficiente como para acercarse al conjunto de los apoyos que las encuestas señalaban como favorecedoras de Herrera Arauz (Véase la Gráfico A.1), lo que daba cuenta del arrastre de esta candidata ante el electorado general (y no sólo el perredista) e incentivó al "aparato partidista" para que finalmente apoyara la candidatura de la dirigente, por encima de los compromisos que Torrijos pudiera tener con Navarro u otros líderes del PRD¹⁵. En diversas declaraciones, Navarro había reconocido que en 2003 había pactado con el ex Presidente Martín Torrijos su apoyo a la candidatura presidencial de este en las primarias del PRD del 2003, con la intención de que posteriormente Torrijos lo apoyara a él en el 2009¹⁶. Navarro había sido un actor fundamental para Torrijos entre 1999 y 2004, como alcalde de la ciudad más importante del país.

GRÁFICA A.1. INTENCIÓN DE VOTO HACIA LOS PRECANDIDATOS EN EL MOMENTO EN QUE SE ESTABAN LLEVANDO A CABO LAS PRIMARIAS (JULIO-SEPTIEMBRE 2008)



Fuente: Elaboración propia.

Como paso previo a las primarias, los precandidatos perredistas firmaron "El Pacto Ético" que regularía su comportamiento en los meses por venir. El convenio de siete puntos establecía que,

¹⁵ PNUD-Panamá 2009.

¹⁶ En Tupolítica.com, <http://www.tupolitica.com/navarro-si-habia-un-pacto-y-me-traicionaron/>, 24 de mayo de 2009, Navarro destacó ante las cámaras del programa "Debate Abierto Dominical" que "Sí, había un pacto, un acuerdo de caballeros que yo respeté en todo momento, ya que Martín me pidió mi apoyo por el bien del partido y para que ganáramos la contienda del 2004... Yo cumplí mi parte, evidentemente el señor Secretario General no cumplió la suya".

durante el proceso electoral, todos observarían una conducta correcta basada en el Código Electoral y las reglas del partido. Se solicitaba una participación con transparencia, basada en programas e ideas y que no atacara empleando propaganda calumniosa o irrespetuosa. En su último punto, el pacto establecía que los precandidatos respaldarían solidariamente el resultado de las primarias y promoverían el voto para el candidato a presidente del PRD en las elecciones generales de 2009.

A pesar de las intenciones plasmadas en el Pacto, el enfrentamiento entre los precandidatos presidenciales llegó a la Fiscalía Electoral, la cual recibió una denuncia del equipo de campaña de Herrera Araúz por la campaña sucia realizada en su contra por el otro aspirante perredista. La queja fue presentada por Hugo Torrijos, quien entregó videos de la propaganda televisiva en la cual se usaba la imagen de Herrera "sin su consentimiento, para atacarla, violando las normas electorales"¹⁷. En la propaganda del contrario también se presentaba el momento en el que la precandidata pedía el voto para el señor Navarro, lo cual se dio antes de que ella anunciara su pre-candidatura a la Presidencia de la República. La Fiscalía Electoral prohibió la campaña negativa y ordenó retirar inmediatamente del aire los spots. Navarro respondió acentuando sus críticas hacia su competidora, a quien acusó de limitar la libertad de expresión, al tiempo que cumplió el dictamen de la Fiscalía modificando su cuña mediante la colocación de un cuadro negro sobre la imagen de Herrera Araúz.

En la elección interna del PRD participó poco más de la mitad de los 650 000 adherentes que podían votar (el 38,5%), cifra que representaba casi un tercio de todo el electorado panameño, compuesto por cerca de 2 200 000, en un país de poco más de tres millones de habitantes. Por ser la primaria más reñida de todas las llevadas a cabo durante el período, la primaria del PRD añadió gran incertidumbre al proceso preelectoral. Finalmente, y a pesar de los encarnizados conflictos, la fórmula presidencial perredista estuvo integrada por Herrera Araúz y Navarro, significando el esfuerzo que realizó el partido para dar una imagen de unidad tras los enfrentamientos, la campaña negativa y las denuncias por el tipo de publicidad empleada durante la precampaña¹⁸.

I.B. Partido Panameñista (Arnulfista)

En 1994, el Partido Arnulfista, que había sido creado en enero de 1991¹⁹, se unió al Partido Liberal Auténtico, la UDI y el Partido Liberal Nacional para participar en las elecciones

¹⁷ También hubo denuncias por la apertura tardía de mesas en algunos centros, la presunta compra de votos y disparos entre diversos grupos cerca de un centro de votación en El Chorrillo.

¹⁸ Según declaraciones de Martín Torrijos dadas al momento de ir a la mesa de votación ubicada en el Instituto Bolívar, "es realmente un ejercicio que será el preámbulo de la responsabilidad que asumimos como partido para el país... estoy seguro de que hoy en esta gran fiesta saldremos unificados y fortalecidos como partido [...] es otro ejercicio ejemplar y democrático, esta no es una de esas primarias que se hacen dentro de un establecimiento comercial, esta es una primaria por la cual vibra todo el país". Publicado bajo el título "Martín Torrijos destaca que las primeras del PRD no se hacen en un establecimiento comercial", en www.tupolitico.com, el 7 de septiembre de 2008.

¹⁹ La Resolución que reconoce al Partido Arnulfista como legalmente constituido es la No. 282 del 31 de octubre de 1991.

generales como integrante de la "Alianza Democrática" que postulaba para Presidenta a Mireya Moscoso de Gruber, viuda de Arnulfo Arias, acompañada de Arnulfo Escalona y José Terán como candidatos a la primera y segunda vicepresidencia, respectivamente. El 21 de diciembre de 1993, en reunión extraordinaria del Directorio Nacional celebrada en las oficinas del Partido ubicadas en la Avenida Perú de la ciudad de Panamá, se resolvió que el Directorio Nacional convocaría a los Delegados y Convencionales a una Convención Nacional para elegir a los candidatos del partido a Presidente y Vicepresidentes de la República. El 24 de enero de 1994 se llevó a cabo la Convención Nacional Ordinaria en el Teatro Variedades de la ciudad de Panamá para presentar las pre-candidaturas presidenciales, eligiéndose a la fórmula Moscoso, Escalona y Terán. Esta convención legitimó las decisiones tomadas por la cúpula y facilitó la conformación de la alianza con los otros partidos.

La primera elección primaria realizada por el Partido Arnulfista para elegir candidato presidencial se llevó a cabo el 29 de marzo de 1998. A pesar de que el partido históricamente usaba a la Convención Nacional como medio para seleccionar candidatos, en 1998 tuvo que cambiar su estrategia ante la presión impuesta por el Código Electoral de 1997. En las primarias compitieron Mireya Moscoso, que renunció a su cargo de Presidenta del Partido para poder postularse, y Alberto Vallarino. Moscoso ganó, a pesar de que Vallarino contaba en ese momento con el apoyo de todos los demás partidos que integraban la coalición (Molirena, PDC, PNP, Liberal y Morena).

El partido tuvo una experiencia complicada ese año. Los arnulfistas dispusieron de todos los medios para realizar sus primarias: recibieron dinero del Tribunal Electoral, crearon una Comisión Nacional de Elecciones integrada por ocho miembros para organizar del proceso²⁰ y contaron con la veeduría del Tribunal Electoral, que desplazó a cerca de 150 delegados electorales para que observaran el proceso en los 585 centros de votación ubicados en más de 260 distritos. En las primarias participó cerca del 50,35% de los 95 123 arnulfistas que estaban en capacidad de votar. Moscoso obtuvo 28 525 votos (el 29,98% del padrón), frente a los 16 425 (17,26%)²¹ votos obtenidos por Vallarino, lo que supuso una diferencia de al menos 12 puntos porcentuales e hizo evidente la incertidumbre existente en torno al proceso electoral.

Las primarias del PA en 1998 generaron divisiones y llegaron a poner en riesgo la unidad del partido. Por una parte, los seguidores de Moscoso se enfrentaron a los de Vallarino, como en el caso en que abrieron una sede propia en la provincia de Chiriquí porque la central partidaria estaba controlada por los seguidores de Vallarino. Aún cuando ahora es práctica común que los candidatos abran sus propios locales²² para atender la necesidad

20 Los ocho miembros del Comité Nacional de Elecciones, elegidos entre otros 23, fueron: Fernando Alemán, Exberto Cedeño, Rolando De León, Dionisio De Gracia, Aneth Cerceño, Demetrio Ariza, Ada Romero y Alfredo Fonseca Mora.

21 Publicado en La Prensa. "Solo espera proclamación. Mireya triunfó en siete provincias". 30 de marzo de 1998. <http://biblioteca.prensa.com/contenido/1998/batch03/yeguota-0001388.html>.

22 PNUD-Panamá 2009.

de contar con estructuras informales que ayuden en la organización, la decisión tomada en aquel momento generó muchos problemas entre arnulfistas²³. Por otra parte, hubo denuncias de falta de equidad en el acceso de las pre-candidaturas al proceso de conformación de las autoridades electorales del partido, así como en relación al corto tiempo dado para hacer campaña debido al cierre apresurado de los libros de inscripción por parte de la burocracia que, según Vallarino, estaba controlada por Moscoso²⁴.

Vallarino aceptó los resultados de las primarias presidenciales del Partido Arnulfista tras exigir que se hicieran elecciones internas para escoger a los candidatos a todos los cargos –lo cual nunca se llevó a la práctica– e instar a los militantes a que apoyaran al partido. Finalmente, en Reunión Extraordinaria del Directorio Nacional del Partido Arnulfista, celebrada el 26 de enero de 1999 en el salón de reuniones del PPA, se ratificó la escogencia de los candidatos a la primera y segunda Vicepresidencia de la República hecha por la candidata Mireya Moscoso y se aprobó la conformación de la Alianza Electoral denominada "Unión por Panamá"²⁵.

Posteriormente, Alberto Vallarino optó por postularse como aspirante presidencial con el apoyo de otra alianza, denominada "Acción Opositora". Esta decisión de enfrentarse a la candidata de su propio partido fue juzgada por algunos como indicador de su poca lealtad como dirigente y de su poco compromiso con respetar el resultado de las primarias en las cuales había participado. La experiencia también ilustró el poco incentivo que ofrecía el partido a sus cuadros dirigentes.

Para las elecciones generales del 2 de mayo de 2004, el PPA vaciló respecto al método de selección de candidato que utilizaría. En tanto la cúpula negociaba el mecanismo, diversos precandidatos manifestaron su interés en participar, aunque finalmente sólo se presentaron tres: José Miguel Alemán, ex Canciller de la República; Marco Ameglio, Legislador; y Víctor Juliao, ex Ministro de Economía²⁶. Tras concretar el acuerdo que la prensa denominó "Eje Mireya-Martin" –a partir del cual se derogó en 2002 la obligación de celebrar primarias para proclamar a los candidatos presidenciales–, el partido decidió convocar a una convención nacional extraordinaria, la cual fue aprobada el 30 de abril de 2003 por 25 de los 27 miembros del Directorio Nacional del Arnulfismo. La convención se realizó el 22 de junio de 2003 en la sede de la Cooperativa de Educadores Coclesanos (COEDUCO), ubicada en Llano Marín, ciudad de Penonomé, participando en ella 630 convencionales que habían sido elegidos por las bases el 29 de septiembre de

23 PNUD-Panamá 2009.

24 Publicado en La Prensa. "Afirma Alberto Vallarino: Cerrar los libros de inscripción es un acto de cobardía". 14 de febrero de 1998. Las denuncias entre ambos grupos también incluyó el que estaban distribuyendo licor, comprando votos, recibiendo financiamiento del PRD y de actuar con autoritarismo.

25 Res. N° 37 de 2 de febrero de 1999.

26 Publicado en La Prensa. "Convencionales escogerán al candidato arnulfista", 1° de mayo de 2003.

2001. Esta fórmula impidió sostener primarias en las que hubieran participado unos 203 499 militantes, según datos del padrón del Tribunal Electoral de ese momento.

La Convención Nacional Extraordinaria designó entonces, sin desafío interno, al Canciller de la República, José Miguel Alemán Healy, persona de absoluta confianza de la Presidenta Moscoso. Si bien esta decisión se vio como una maniobra para proteger al partido del desgaste que había generado las primarias en 1998, cuando los candidatos Moscoso y Vallarino se enfrentaron por una candidatura, también se consideró una componenda entre las élites para evitar que las bases pusieran a sus propios candidatos, disminuyendo con ello (aunque temporalmente) los niveles de democracia interna de uno de los principales partidos panameños. Asimismo, en la Convención Nacional Ordinaria celebrada el 25 de enero de 2004, en una carpa instalada en Calle 34, entre el Parque Porras y la Procuraduría de la Administración de la ciudad de Panamá, el partido eligió a los candidatos a Primer y Segundo Vicepresidente de la República y presentó a la nómina para Presidente, reconociendo así su participación en la alianza denominada "Visión de País", formada por el Partido Arnulfista, Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA) y el Partido Liberal Nacional²⁷.

Un año después, en la Convención Nacional Extraordinaria celebrada el 16 de enero de 2005, en la Cooperativa de Educadores Coclesianos de la ciudad de Penonomé, se dio un reconocimiento integral al Estatuto del Partido Arnulfista y se realizó el cambio de nombre del colectivo, que pasó a denominarse Partido Panameñista²⁸. Dos años más tarde, el 7 y 21 de mayo de 2006, el partido realizó elecciones internas para seleccionar convencionales y el 29 y 30 de julio de ese año se llevó a cabo la Convención Nacional Ordinaria, en las instalaciones del Hotel Éxodo de la ciudad de Santiago, para escoger a los nuevos miembros de la Junta Directiva Nacional, de la Secretarías Ejecutivas Nacionales, el Tribunal de Honor, de Disciplina y de la Defensoría de los Miembros, configurándose nuevamente todos los órganos de gobierno del partido, según lo establece el Reglamento Interno del partido, en el marco del Código Electoral.

En Reunión Extraordinaria de su Directorio Nacional, reunida en diciembre de 2007 en la ciudad de Aguadulce, los panameñistas resolvieron realizar elecciones primarias, siguiendo el mandato del Código Electoral que había sido reformado en 2006. En el artículo 21 de la Resolución N° 1 del Directorio Nacional se estableció el calendario del proceso que debía desarrollarse durante 2008, en vistas de las elecciones generales del siguiente año²⁹. La

²⁷ Res. N° 005, de 29 de enero de 2004.

²⁸ Res. N° 70, de 10 de agosto de 2005.

²⁹ En la Resolución N° 1, publicada el 1° de diciembre de 2007, se fijaron las fechas del proceso de primarias así: 1 al 3 de abril de 2008: Publicación del Aviso de Convocatoria a Elecciones Primarias; 5 de abril de 2008: Fecha de Corte de miembros inscritos habilitados para votar; 5 al 10 de mayo de 2008: Período de postulación de pre-candidaturas para todos los cargos de elección popular; 6 de julio de 2008: Elección Primaria del Partido Panameñista para escoger a los candidatos a todos los cargos de elección popular.

Comisión Política Nacional del partido dictó un Reglamento de Elecciones Primarias y un Calendario Electoral que fueron aprobados por el Tribunal Electoral mediante la Resolución N° 9, de 10 de marzo de 2008, quedando fijadas las reglas de juego y todas las características del proceso electivo.

En la Convocatoria a las primarias se establecía el día 5 de abril del 2008 como fecha del cierre de inscripción para los efectos de establecer el Padrón Electoral interno para dicha elección, se estipulaba que solamente podrían votar quienes estuvieran inscritos en la organización y se enfatizaba la necesidad de que las postulaciones estuviesen integradas por al menos un 30% de mujeres, para respetar la cuota de género en materia electoral. En el Reglamento de Elecciones ya se preveía que, en la eventualidad de alianzas con otros partidos, el candidato principal ganador en las primarias del partido podía unirse en una sola candidatura y correr como suplente del candidato de otro partido de la alianza, siempre y cuando pidiera autorización al Directorio Nacional del partido (Artículo 6, Reglamento de Elecciones).

El 6 de julio de 2008 se llevaron a cabo las elecciones internas para escoger los candidatos del partido a todas las dignidades en disputa (presidente de la República, diputados de la República, alcaldes, representantes de corregimiento y concejales). El voto fue secreto, igual, universal, libre, personal y directo de los integrantes de la organización (Artículo 3, Reglamento de Elecciones). Estas elecciones internas fueron organizadas, dirigidas, supervisadas y fiscalizadas por el Comité Nacional de Elecciones del PA, que, con fundamento legal en el Artículo 92, numeral 2, del Código Electoral de Panamá, era la única instancia y autoridad del partido para recibir y resolver recursos de impugnaciones, proclamar candidatos y dirimir cualquier incidencia, controversia y acción hasta el cierre del proceso de primarias³⁰.

Juan Carlos Varela ganó la candidatura presidencial con cerca de 19,31 puntos porcentuales sobre Alberto Vallarino, el ex presidente de la Asamblea de Diputados, Marco Ameglio, Jorge Gamboa Arosemena y otros tres candidatos. El resultado subrayó la poca competencia interna y la incertidumbre que había rodeado el proceso. En julio de 2008, el apoyo a Varela al nivel de encuestas era de 22,5%, sólo un punto menos que el de Herrera Araúz, la candidata perredista. Los simpatizantes de Varela contaban a los allegados a los partidos de oposición y entre los independientes, las áreas rurales y provincias centrales y los sectores con ingresos por debajo de \$400.00 mensuales, según datos de una encuesta realizada por Dichter & Neira en julio y septiembre de 2008. (Véase el Anexo IV).

³⁰ La misma estaba conformada por: Dionisio De Gracia, presidente; Exberto Cedeño, vicepresidente; Ada Romero, principal vocal; Alfredo Fonseca Mora, principal vocal y Fernando Alemán, principal vocal. La sede principal y permanente del Comité Nacional de Elecciones estuvo ubicada en Avenida Perú, Edificio Jorge Pacífico Adames, corregimiento de Calidonia, distrito de Panamá, donde funciona la sede principal del Partido Panameñista.

A lo largo del proceso hubo acalorados enfrentamientos entre candidatos que representaban a grupos de diversa extracción geográfica por acusaciones sobre altos gastos, favoritismo hacia ciertas postulaciones, aparente oportunismo, clientelismo y críticas en el modo en que se habían contado los votos³¹. Tan fuerte rivalidad reflejaba la arraigada parcialidad de las facciones internas, que giró más en relación a diferencias de estilo de liderazgo que a posicionamientos en torno a cuestiones programáticas³². En cualquier caso –a pesar del tiempo, dinero, desgaste y esfuerzo del partido–, todo pasó a segundo plano porque el PPA decidió participar en alianza y sacrificar el pluralismo en aras de incrementar sus opciones electorales. Sus partidarios tuvieron que renunciar a candidaturas ganadas en algunos distritos o aliarse a candidatos de otros partidos, por ejemplo, en calidad de suplentes.

El PPA decidió formar parte de la “Alianza por el Cambio”, liderada por el empresario Ricardo Martinelli e integrada también por MO.LI.RE.NA., Cambio Democrático y Unión Patriótica³³. Fue la primera vez que el partido no tuvo abanderado propio, sino que apoyó al de otro partido; su candidato a Vicepresidente, el diputado Leopoldo Benedetti, de Unión Patriótica, tuvo que renunciar a su candidatura. La decisión de apoyar a Martinelli fue ratificada por la Convención Nacional Extraordinaria celebrada el 31 de enero de 2009, en Penonomé, en la que participaron 1354 convencionales. Poco antes de la Convención, tanto la Comisión Política como el Directorio Nacional, habían aprobado unánimemente aliarse a Cambio Democrático y postular a Juan Carlos Varela como candidato a Vicepresidente de la República. En ese momento, las encuestas daban el primer lugar a Martinelli, con el 46% de la intención de voto; a Balbina Herrera Araúz el segundo lugar, con 34%; a Varela un tercer lugar, con el 10%; y al ex-Presidente Guillermo Endara, del opositor Vanguardia Moral de la Patria (VMP), el último lugar, con el 3%³⁴. Ricardo Martinelli ganó la elección presidencial de 2009 y los arnulfistas / panameñistas pasaron a formar parte del nuevo gobierno.

I.C. Unión Patriótica

Unión Patriótica surgió de la fusión de otros dos partidos políticos, Solidaridad y Liberal Nacional, según se plasmó en la Resolución N° 384, de 5 de octubre de 2006. En las

31 Según el diario La Prensa, en su artículo “Varela gana en medio de lento conteo y acusaciones” del 7 de julio de 2009, cuando el Comité Nacional de Elecciones del partido comenzó a divulgar cifras preliminares que daban como ganador a Varela, el equipo de campaña de Vallarino cuestionó el sistema de elecciones al señalar que: “es lamentable que no se conozcan los resultados, porque todos saben que ellos (grupo de Varela), controlan el Comité de Elecciones”. También cuestionó la participación del presidente del Comité Nacional de Elecciones, Dionisio De Gracia, señalando que la “parcialidad” demostrada por De Gracia “se vio evidenciada” al negar la presencia de suplentes en las mesas de votaciones, lo que los obligó a inscribir a otras dos personas como precandidatos presidenciales.

32 PNUD-Panamá 2009.

33 Los cuatro partidos sumaban 541 133 adherentes, de los cuales el PPA era el mayoritario, con 261 737 inscritos, seguido de CD, con 128.199. El PRD tenía 669 749 adherentes.

34 Publicado en <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/resumen/46531>, el 31 de enero de 2009.

elecciones generales de 2008, el partido apoyó a la fórmula presidencial de la “Alianza por el Cambio”, liderada por Ricardo Martinelli, a pesar de que su ex-Presidente, Guillermo Ford, había formalizado su intención de competir en las elecciones internas del partido, previstas para el 27 de julio de ese año. Dado que UP decidió participar en alianza, Ford declinó sus aspiraciones presidenciales el 30 de junio de 2008 e igual hizo Honorio Quezada, quién también había manifestado su interés en candidatizarse. De esta manera, la Convención Nacional Ordinaria de UP ratificó el apoyo al candidato a la presidencia por Cambio Democrático, Ricardo Martinelli.

Según el informe final presentado por la Comisión Nacional de Elecciones Primarias de UP al Tribunal Electoral, en las elecciones primarias para cargos legislativos y locales, realizadas el 27 de julio de 2008, participó sólo el 20% de los 63 652 miembros del partido. El proceso interno estuvo coordinado por dicha Comisión Nacional, que fue escogida por la Comisión Política Nacional y estuvo encargada de dirigir todo lo referente al proceso electoral, incluyendo el dictado de un reglamento y el plan nacional de elecciones primarias, con su respectivo calendario³⁵. Las primarias de UP se llevaron a cabo únicamente en los distritos uninominales en donde claramente competían al menos dos candidatos; en los distritos plurinominales, la dirigencia del partido sólo evaluó el orden de los candidatos en la papeleta³⁶.

I.D. MOLIRENA

Un partido que ha demostrado su orientación hacia la formación de gobierno y que cuenta con potencial de coalición es el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista, el que, no siendo un partido mayoritario como el PRD o el PA, ha conseguido formar parte del gobierno en 1998 y 2009. En el sistema de partidos panameño, la estructura de la competencia hace que una oposición al PRD se vea potencialmente favorecida para ganar una elección cuando participa unida, en cuyo caso el MOLIRENA funge como actor estratégico.

En 1994, MOLIRENA, MORENA y Renovación Civilista participaron juntos de la contienda electoral bajo la alianza “Cambio 94”, apoyando la candidatura del ex-Contralor General de la República, Rubén Darío Carles, junto a la de Guillermo Quijano y Tomás Herrera para las vicepresidencias. En aquel momento, la Red Civilista Pro-Patria exhortó a los candidatos opuestos al PRD a deponer sus candidaturas y procurar armar una

35 La Comisión Nacional de Elecciones Primarias estaba integrada por Mario Ruiz Dolande (Presidente), José Luis Stanziola (Secretario) y Jorge Luis Abrego (Vocal). Además, en la reunión realizada en enero de 2008, se nombraron cinco comisiones de trabajo: Asuntos Presupuestarios, Movilización y Seguridad y Logística; Comisión de Postulaciones y de Coordinación con el Tribunal Electoral; Comisión para la ubicación de Centros y mesas de votación, capacitación y reclutamiento y de Logística; la Comisión para la sistematización del proceso, preparación de credenciales, impresión de documentos y actualización y depuración del registro electoral; y la Comisión para elaborar documentos electorales y Convocatorias.

36 PNUD-Panamá 2009.

alianza, pero ese llamamiento no dio sus frutos y la división de la oposición anti-perredista favoreció el triunfo de Ernesto Pérez Balladares, del PRD. La candidatura presidencial que apoyaría el MOLIRENA, y su participación en la alianza fueron autorizadas en una Reunión Ordinaria de la Convención Nacional, celebrada el 23 de enero de 1994, en el Centro de Convenciones ATLAPA de la ciudad de Panamá.

Cuatro años después, sectores internos del MOLIRENA, de la línea "Nuevo Amanecer Molirena", intentaron realizar elecciones primarias para seleccionar a su propio candidato a presidente y permitir con ello una participación más real de la base en los procesos de toma de decisión del partido. Esta línea defendía la posibilidad de que Rodrigo Arosemena de Roux, ex-Director de Aduanas, quién había sido expulsado del partido por el Tribunal de Honor debido a su cercanía al PRD y su participación en una gira por el Oriente con Pérez Balladares en 1997, fuera precandidato del MOLIRENA. Otros precandidatos eran Alberto Vallarino, de la facción arnulfista opositora a Mireya Moscoso, y Raúl Arango, del Partido Liberal. MOLIRENA decidió no realizar elecciones internas y apoyar, en cambio, la candidatura de Moscoso bajo la alianza "Unión por Panamá", lo cual fue legitimado en la sexta Reunión Ordinaria de la Convención Nacional, celebrada el 10 de enero de 1999 en el Centro Magnum Eventos, de la ciudad de Panamá³⁷.

El 6 de octubre de 2002 se llevó a cabo la Séptima Reunión Ordinaria de la Convención Nacional de MOLIRENA, en el Jardín Euro Baía de la Ciudad de Santiago, con la intención de elegir a la nueva Junta Directiva, Junta Política, Comité Ejecutivo Nacional, Tribunal de Honor, Fiscal de Honor Principal y Suplente y Directorio Nacional³⁸. Un año después, en la Convención Nacional Extraordinaria del 5 de octubre de 2003, celebrada en el local de la Cooperativa del Educador, R.L. (COEDUCO), ubicado en Llano Marín, ciudad de Penonomé, el partido aprobó unirse a la Alianza "Visión de País" –conformada por el Partido Arnulfista, MOLIRENA y Partido Liberal Nacional– y apoyar la postulación de los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de dicha alianza para las elecciones de 2004.

Durante el proceso preelectoral de 2009, MOLIRENA decidió romper su alianza política con el Partido Panameñista tras solicitarle a Varela que desistiera de su candidatura presidencial. Un mes después, el partido ratificó su decisión de conformar alianza y respaldar a Ricardo Martinelli, de Cambio Democrático, como candidato a la Presidencia de la República, pero mediante un escaso margen de votos. A la convocatoria asistieron 569 de los 683 convencionales con derecho a participar en la Convención Extraordinaria (el 83% de la dirección del partido), mientras que se necesitaba que dos terceras partes

37 Res. N° 37, de 2 de febrero de 1999.

38 Res. N° 359, de 6 de noviembre de 2002.

de los delegados aprobara la alianza con Martinelli, de modo que propuesta ganó por el voto de 562 convencionales, es decir, un 82,8% de los asistentes.

I.E. Cambio Democrático

Cambio Democrático nació en 1998, según Resolución N° 101, de 20 de mayo de ese año. La Convención Constitutiva se llevó a cabo el 5 de abril de 1998, en la Ciudad de Santiago, y allí se aprobaron los Estatutos, la Declaración de Principios y el Programa de Gobierno, además de elegirse los integrantes de los diferentes órganos de gobierno (Directorio Nacional, Junta Directiva, Comité Político, Consejo de Honor y Disciplina y el Fiscal). La primera Convención Nacional Extraordinaria para elegir candidatos al Parlamento Centroamericano y ratificar a sus candidatos a presidente y vicepresidentes fue celebrada el 9 de enero de 1999, en Magnum Eventos, en la Ciudad de Panamá. Durante los diez años siguientes - hasta 2009, cuando ganó holgadamente la elección presidencial - la relevancia del partido había sido escasa porque, a pesar de su vocación hacia formar parte del gobierno, su rendimiento electoral no había sido lo suficientemente significativo como para convertirse en un actor imprescindible de cualquier coalición electoral (Brown Araúz 2002: 15).

La segunda convocatoria fue a una Convención Nacional Ordinaria, que se llevó a cabo el 13 de julio de 2003, en el salón Las Islas del Centro de Convenciones Atlapa, en la ciudad de Panamá. Allí se postuló al candidato del partido a la Presidencia de la República para las elecciones del 2 de mayo de 2004 y se ratificaron y eligieron a los nuevos miembros de la Junta Directiva, el Comité Político y el Tribunal de Honor y Disciplina³⁹. Meses después, el 11 de enero de 2004, se llevó a cabo una nueva Convención Nacional Ordinaria en el Centro de Convenciones Atlapa para elegir a los candidatos a Vicepresidentes para los comicios del 2004. En la cita electoral de ese año –cinco años después de haberse creado la organización partidista–, Martinelli compitió por primera vez en una contienda presidencial y quedó en cuarto lugar, habiendo recibido el 5,31% de los votos del electorado panameño.

En 2008, el candidato presidencial de Cambio Democrático fue nuevamente elegido a través de la auto-designación⁴⁰, proceso en el cual solo se presenta un candidato y éste es legitimado luego a través del voto de los miembros en una primaria no competitiva. Así se eligió nuevamente a Ricardo Martinelli como candidato presidencial, a pesar de que él mismo había sostenido en reiteradas ocasiones que era necesario llevar a cabo

39 Res. N° 914, de 22 de septiembre de 2003.

40 Se entiende por "auto-designación" al proceso en el cual el dirigente nacional del partido se nombra así mismo, siendo éste el más excluyente de todos los procesos que hay para seleccionar candidatos. Como señalan Rahat y Hazan (2009), "el final del extremo del polo excluyente se define por un 'selectorado' [el que elige] compuesto por un único individuo. Los partidos ultra-ortodoxos religiosos de Israel sirven como ejemplo de un selectorado extremadamente excluyente". En un partido, únicamente un rabino estaba autorizado para decidir la composición y orden de la lista del partido (Rahat y Sher-Hadar 1999).

procesos competitivos para fortalecer las estructuras partidistas⁴¹. Esta forma de seleccionar candidatos explica los magros niveles de competencia dentro del proceso electoral interno y externa la certidumbre de los afiliados en cuanto a cuáles serán los resultados.

Martinelli, quien había sido un alto funcionario durante las administraciones de Ernesto Pérez Balladares (PRD) y Mireya Moscoso (Panameñista) comprendió que, para ganar la elección, necesitaba borrar la fragmentación y unificar a la oposición anti-perredista y que, para lograrlo, necesitaba aliarse con los panameñistas, quienes aparecían con un tercio del electorado en las encuestas. Si se revisaran las encuestas previas a la contienda electoral (Véase la Gráfica A.I), se haría patente que la evaluación de las preferencias apuntaba claramente a la necesidad de tener a un candidato de unidad para poder superar a Herrera Araúz, la puntera de las encuestas realizadas entre julio y septiembre (Véase el Anexo). Para conformar la alianza, entonces, el Panameñismo tuvo que deshacer su previo proceso de selección de candidatos.

La explicación anterior abona a la presunción respecto a que la ciudadanía no necesariamente castiga en las urnas a los partidos que no se comportan democráticamente. El caso de Panamá es indicativo de que la realización de primarias no ha asegurado el éxito electoral de los partidos, dado que la ciudadanía castigó a los candidatos y partidos que hicieron primarias y premió con la Presidencia de la República al partido que llevó a cabo un proceso no competitivo, como es el caso de Cambio Democrático. Esta situación no se da exclusivamente en Panamá, sino que es una constante en todos los sistemas políticos democráticos en los cuales los partidos políticos tienen la capacidad de seleccionar el proceso que quieren realizar para elegir a sus candidatos.

Entre tanto, en las elecciones internas a cargos intermedios de Cambio Democrático hubo sectores que denunciaron atropellos, casos en que miembros del partido que habían ganado las candidaturas fueron despojados de éstas por decisión de las cúpulas. Estos fueron los casos de Iván Montalvo, Jorge Ocaña y Miguel Camargo, que eran candidatos a representante de corregimiento; de David Falcón, candidato a representante por el corregimiento de Río Abajo; y de Javier Justiniani, candidato a diputado por el circuito 8-8. Además, con el objetivo de tener mayor flexibilidad y margen de maniobra para poder realizar alianzas con otras agrupaciones partidistas como el PA, el partido decidió no seleccionar, sino dejar libres, 20 candidaturas a diputados por los siguientes circuitos: 2-1, Penonomé; 2-2 en Antón; 6-1 en Chitré; 6-3 conformado por Las Minas, Ocú y Santa María⁴².

41 "Un partido se fortalece cuando sus miembros escogen a los mejores dirigentes a través de elecciones primarias", según Ricardo Martinelli, cuando era candidato presidencial de Cambio Democrático, el 28 de Julio de 2008.

42 También incluía al circuito 8-8, integrado por Río Abajo, San Francisco, Parque Lefevre y Juan Díaz y al circuito 8-10, compuesto por Pedregal, Pacora, San Martín, Tocumen, Las Mañanitas y 24 de diciembre.

I.F. Vanguardia Moral de la Patria

La primera Convención Nacional del partido Vanguardia Moral de la Patria fue celebrada el 2 de septiembre de 2007, en el Hotel El Panamá de la ciudad de Panamá, y en ella 364 convencionales de 400 eligieron como Presidente del partido a Guillermo Endara Galimany, quien fuera uno de los fundadores del Partido Arnulfista, del cual se había alejado en la década de 1990 por desavenencias con la Presidenta Moscoso⁴³.

Endara había sido elegido Presidente de la República en mayo de 1989, mediante una "Alianza de Partidos Políticos de Oposición" (ADOC), de centro-derecha y de base nacionalista y antimilitar, con el 62,5% de los votos contra el 24,9% del candidato del PRD que estaba amparado por el dictador Manuel Noriega. Noriega se negó a reconocer la derrota de su partido, y mandó a reprimir a Endara y al Primer Vicepresidente electo, Guillermo Ford, cuando éstos iban en una caravana proclamando su triunfo. Esta fue una de las causas de la invasión de Panamá llevada a cabo por el Ejército de Estados Unidos el 20 de diciembre de 1989, fecha en la cual Endara finalmente pudo jurar su cargo como Presidente Constitucional de la República. La administración Endara cubrió el periodo 1989-1994.

Endara también se había presentado a las elecciones presidenciales de 2004, liderando al Partido Solidaridad, y había conseguido el 30,8% de los votos, detrás de Martín Torrijos, quien se impuso en la contienda electoral.

En la Convención Nacional de 2007, tras la verificación del quórum reglamentario por parte de los inspectores del Tribunal Electoral, el partido procedió a aprobar los Estatutos, Principios, Junta Directiva y Propuesta de Gobierno de Vanguardia Moral de Patria. Allí también se decidió que el 13 de enero de 2008 se realizarían las elecciones primarias para seleccionar al candidato presidencial del partido para las elecciones generales del 3 de mayo de 2009. Endara presionó para que su partido lo postulara sin realizar elecciones internas competitivas, aunque éste debió refrendar la postulación mediante un proceso no competitivo, pero que contó con la participación de sus militantes, para poder satisfacer la exigencia de la ley electoral⁴⁴. En este caso, al igual que Cambio Democrático, VMP utilizó la fórmula de la auto-designación como principal mecanismo de selección, dejando a sus militantes la tarea de refrendarla.

43 Endara había alcanzado en 1979 la Subsecretaría General del PP; en 1982 había representado al partido en la Comisión Revisora de la Constitución Política y en 1983 había colaborado con Arnulfo Arias en la puesta en marcha del Partido Panameñista Auténtico (PPA), nuevo proyecto partidario que sustituyó a un PP hostigado desde el poder y que ofrecía al electorado contrario al régimen post-Torrijos (quien había perecido en 1981 en un accidente de aviación) unas garantías de genuina alternativa política. En la Convención Nacional Constitutiva del PPA, celebrada el 14 de agosto de aquel año, en Penonomé, provincia de Coclé, Endara fue elegido Subsecretario General del partido. Antes de morir, Arias había designado a Endara como su portavoz ante la opinión pública.

44 Según su candidato presidencial, la razón era el costo de las mismas: "Las inter-partidarias van a ser costosas y no somos un partido de grandes sumas de dinero, aquí no hay millonarios; vamos a malgastar el dinero en pelearnos entre nosotros, para después llegar a la campaña limpios". En <http://biblioteca.prensa.com/contenido/2008/01/09/9-4a-nota3.html>

VMP efectuó el período de postulación de candidatos a las elecciones primarias para diputados, representantes a corregimientos, alcaldes y concejales entre el 8 y el 12 de septiembre de 2008, aunque la postulación de un solo candidato en múltiples casos creó dudas respecto al nivel de competencia interna que se había alcanzado. Los candidatos de VMP fueron finalmente elegidos el 19 de octubre de ese año y tuvieron un éxito relativo en la contienda electoral general.

TABLA 1.2. PRIMARIAS PRESIDENCIALES COMPETITIVAS REALIZADAS EN PANAMÁ (1994-2009)

Año	Candidatos presidenciales	Apoyos/ Votos	¿Qué se elegía en la elección general y qué presentó cada partido?	Padrón Electoral + % participación/ padrón	Número de precandidatos en disputa
PARTIDO PANAMEÑISTA					
29 de marzo de 1998 6 de julio de 2008	Mireya Moscoso Alberto Vallarino	29,98% 17,26%	Fórmula presidencial	95.123 50,35%	2
31 de enero de 2009	Juan Carlos Varela Alberto Vallarino Marco Ameglio [+ otros 4 candidatos]	54,58% 35,27% 3,1%	Fórmula presidencial	291.000 57%	7
PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO					
25 de octubre de 1998	Martin Torrijos Alfredo Oranges Bustos Omar Torrijos P. Hugo Torrijos R. Edith de Bethancourt	56%	Fórmula presidencial	186,250 50,7%	12
30 de marzo de 2003	Martin Torrijos Mitchel Doens Francisco Sánchez C. Carlos Lemm	107.872 (98,3%) 547 (0,50%) 1153 (1,05%) 466 (0,42%)	Fórmula presidencial	289.892 38,8%	4
7 de septiembre de 2008	Balbina Herrera Araúz Juan Carlos Navarro	212.288 (48,05%) 193.625 (43%)	Fórmula presidencial	650.000 38,5%	17
CAMBIO DEMOCRÁTICO					
3 de agosto de 2008	Ricardo Martinelli	100%	Fórmula presidencial	129.801 60%	1

Fuente: Partido Cambio Democrático. <http://www.eleccionescd.com>

II./ EVALUANDO LOS ELEMENTOS QUE HAN REPERCUTIDO SOBRE LAS ELECCIONES PRIMARIAS EN PANAMÁ: FACTORES QUE CONTRIBUYEN A REALIZAR EL DIAGNÓSTICO

La literatura en política comparada ha señalado diversos elementos que pueden condicionar el modo en que se lleve a cabo un proceso de selección de candidatos (Freidenberg y Alcántara 2009), los cuales pueden ser tanto de tipo institucional como político, de carácter contextual o intra-partidista y de naturaleza formal o informal. Tanto las reglas del sistema electoral que marcan el escenario de la competencia y la organización territorial del poder, como las características de un sistema de partidos,

pueden afectar las opciones estratégicas que los políticos adopten al decidir el modo en que seleccionarán a los candidatos y a quiénes se seleccionará.

Si bien tales condicionantes institucionales y sistémicas pudiesen afectar del mismo modo a todos los partidos y a sus políticos, puede también darse que las características internas del partido, a su vez, filtren, modifiquen o atemperen la incidencia de dichos elementos incidan sobre las opciones que barajen los partidos sobre el mejor mecanismo para seleccionar a sus candidatos y definir quiénes optarán por las candidaturas. Por tanto, junto a esos elementos institucionales externos al partido hay elementos que podrán moldear experiencias diferentes en relación a la selección de las candidaturas, incluyendo los valores y actitudes de los militantes y dirigentes hacia las instituciones; el modo en que se llevaron a cabo procesos de selección previos y sus efectos sobre el funcionamiento del partido (experiencias previas y legados organizativos); las prácticas informales que estén fuertemente enraizadas (como el clientelismo o el patronazgo); e incluso lo que hagan los demás partidos en términos de legitimación ante la opinión pública ('efecto contagio').

A continuación se exploran diversos factores que ayudan a comprender el modo en que los partidos políticos panameños seleccionaron a sus candidatos a cargos de representación popular y los elementos institucionales y partidistas que pudieran direccionar el rendimiento político de las elecciones primarias y otros procesos de selección de candidatos.

II.A. Factores externos a los partidos que inciden sobre las primarias en Panamá

A.1.) La estructura fragmentada de la competencia del sistema de partidos, las alianzas y la lógica bipolar que hacen efectivo un presidencialismo de coalición

Desde inicios del siglo XX, el sistema de partidos panameño se ha caracterizado por una configuración bipartidista en torno a los partidos Liberal y Conservador, así como por sus constantes adaptaciones post-electorales. La instauración del régimen militar y nacionalista de Omar Torrijos en 1968 y las transformaciones sociales que la etapa militar supuso para el país entre 1968 y 1981 produjeron una nueva dinámica para el sistema de partidos (Alcántara 2008), el la cual se entrecruzan dos polos personalistas: el "torrijismo", ligado al Partido Revolucionario Democrático y dirigido por su fundador, Omar Torrijos, entre 1978-1981⁴⁵ y el "arnulfismo", creado en diciembre de 1939

45 A partir de 1981, El PRD se vio afectado por la desunión, la falta de programa y la incapacidad para dominar la política panameña. Estuvo bajo el control del general Rubén Paredes entre 1982-1983 y del general Manuel Noriega entre 1983-1989. Para asegurarse el triunfo en las elecciones de 1984 y luego también en 1989, el PRD creó la Unión Nacional Democrática (UNADE), una coalición a la que se integraron el Partido Laborista (PALA), de carácter conservador y representativo de los intereses urbanos financieros; el Partido Republicano (PR), próximo a los sectores agroindustriales; el Partido Liberal Nacional (PLN); y una facción anti-Arnulfo Arias del Partido Panameñista Auténtico (PPA).

bajo la doctrina de Arnulfo Arias Madrid, quien fuera tres veces presidente de Panamá (1940-1941, 1949-1951 y 1968).

A partir de la reinstauración democrática de 1989, el sistema de partidos de Panamá ha conseguido estabilizarse en torno a dos espacios de coalición que se han alternado en el poder, las cuales han estado lideradas fundamentalmente por el Partido Arnulfista y el Partido Revolucionario Democrático. Estos dos polos mayoritarios, con claro “potencial de gobierno” (Brown Araúz 2002: 14), han estado acompañados de terceros partidos que, aunque sin gran fuerza electoral, han sido centrales por su función de “partidos bisagra” que favorecen coaliciones y alianzas pre-electorales⁴⁶ y hacen efectivo el presidencialismo de coalición. En general, el sistema de partidos se ha caracterizado por una cierta fluidez de la oferta partidista originada en los conflictos internos y las escisiones de diferentes liderazgos de los partidos grandes, los cuales deciden formar nuevas agrupaciones cuando no consiguen maximizar sus intereses dentro de sus agrupaciones originarias y también por la presencia de grupos minoritarios que han demostrado una interesante capacidad de coalición. Esta realidad subraya lo difícil que es mantener cohesionados a los partidos y también cuán fácil es formar nuevas organizaciones partidistas.

El sistema también ha exhibido una lógica de “pluralismo moderado” (Brown Araúz 2002: 16), sobre la base de dos amplias coaliciones cuyos integrantes pueden variar de elección a elección, pero que suponen divisiones substanciales dentro de la sociedad (autoritarismo vs. democracia o perredismo vs. arnulfismo)⁴⁷. El sistema presenta un breve rango ideológico: la configuración de coaliciones bipolares y la competencia centrípeta, a través de la cual los partidos buscan competir por el centro ideológico, son características del pluralismo moderado, que actúa con lógica bipolar (Brown Araúz 2002).

El origen personalista de los partidos ha engendrado agrupaciones poco institucionalizadas, en términos burocráticos, y apoyadas fundamentalmente en fuertes redes clientelares. Esto no significa que el sistema no haya ido adquiriendo importantes dosis de institucionalización, visto que la longevidad de los partidos tradicionales es significativa y los niveles de volatilidad electoral bajos, sobre todo en comparación con otros sistemas de partidos de la región, como los de Guatemala, Nicaragua o El Salvador. Aún así, la influencia de los dos caudillos nacionalistas ha estructurado un sistema de partidos organizados más alrededor de vínculos carismáticos y clientelares que en vínculos de tipo programático (Guevara Mann 2006; García Díaz 2001; Otero Felipe

46 Este tercer bloque es minoritario y también opuesto al PRD en torno al partido Demócrata Cristiano liderado por Alberto Vallarino. Por otro lado, se encuentra el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA), que no cuenta con más de 75 000 adherentes pero que tiene un buen número de profesionales y políticos tradicionales con buen manejo de la política panameña. Este partido ha estado aliado al Arnulfista, que también cuenta con el apoyo del Partido Liberal, el que fuera una de las fuerzas políticas más relevantes del istmo, ya que gobernó el país entre 1912 y 1928 (y en otros períodos) sin que ninguna otra fuerza pudiera quitarlo del poder.

47 El número efectivo de partidos (NEP) en Panamá fue de 3,54 durante el período 1994-2009. Para la elección de 2009, el NEP fue de 3,65.

2006) y más enfocados en su oposición hacia lo que el otro históricamente representa en términos identitarios e, incluso, en torno a un eje de autoritarismo y democracia que divide al país.

Fue sólo en 2004 cuando el esquema sufrió algunos cambios debido a la elocuente victoria del candidato presidencial del PRD, con el 47% de los votos, y al surgimiento de una tercera fuerza que consiguió sumar el 31% de los votos y relegó al PA, eterno rival del PRD, a un tercer lugar (Ortuño 2009: 302). En gran medida, la oposición a este último partido ha configurado los rasgos de la competencia política y las alianzas partidistas, lo cual les revela que, en cada elección, los partidos opuestos al PRD tienen más posibilidades de ganar, si van unidos, que si lo enfrentan en solitario, de manera que se incentiva la conformación de coaliciones. Otra peculiaridad del sistema panameño es el transfuguismo, reflejado en el hecho de que, durante el período 1994-1999, cerca del 24% de los diputados elegidos habían cambiado su pertenencia partidista (Guevara Mann 2006)⁴⁸.

Lo llamativo del proceso de 2009 es que confirmó la división preexistente y demostró cómo puede quedar la Presidencia de la República en manos de una coalición liderada primordialmente por un partido nuevo —en este caso, Cambio Democrático, de sólo diez años de trayectoria—, con poca trayectoria en cuanto a la formación de coaliciones y de escasa experiencia en el ejercicio del poder. Además, el proceso dejó al PRD en la oposición y colocó en la burocracia nacional a viejos líderes de los partidos anti-perredistas como el PA, Unión Patriótica y MOLIRENA, quienes sí cuentan con experiencia de participación en coaliciones electorales exitosas (Véase la Tabla II.A.1).

La estructura y la dinámica de la competencia que caracterizan al sistema de partidos en Panamá condicionan los procesos de selección de los candidatos en la medida en que éstos últimos están sujetos a la estructuración de alianzas y coaliciones preelectorales que les ayuden a maximizar las cuotas de poder. El sistema mixto de elección, que ejerce efectos mayoritarios (Otero Felipe 2008: 282), fomenta la conformación de alianzas porque ninguno de los partidos suele conseguir por sí solo la mayoría de los escaños de la Asamblea de Diputados. La excepción fue el año 2004, cuando el PRD obtuvo el 52,6% de los escaños. Por su parte, los partidos pequeños buscan constantemente aliarse con algunas de las fuerzas mayoritarias porque saben que sería muy difícil ganar por sí solos. Estas circunstancias suelen afectar los procesos de selección de candidatos, toda vez que las alianzas se hacen en función de las encuestas de intención de voto que se realizan cerca de los comicios generales.

48 La aplicación de los artículos 132 de la Constitución Política de Panamá y 107 a 112 del Código Electoral, que estipulan el cumplimiento de la barrera legal del 5%, estimula el intercambio de políticos entre agrupaciones porque muchos de los partidos por los que fueron electos los diputados, pierden la personalidad jurídica de una elección a otra. Por ejemplo, tras la elección de 1999, cinco de las 12 organizaciones que habían participado perdieron su condición de partidos (igual le ocurrió a VMP en las elecciones de 2009.).

TABLA II.A.1. RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES (POR ALIANZA)

Fecha	Candidatos	Partidos	Votos	%
1994	Alianza Democrática		310.372	29,1
	Mireya Moscoso	Partido Arnulfista	211.780	
		Partido Liberal Auténtico	43.797	
		Partido Liberal Nacional	46.775	
		UDI	8.020	16
	Cambio 94		171.192	
	Rubén Darío Carles	Molirena	115.478	
		Partido Renovación Civilista	23.592	
		Movimiento de Renovación Nacional (Molirena)	32.122	
	Concertación Nacional		18.424	1,7
	Samuel Lewis Galindo	Partido Solidaridad	9.120	
		Misión de Unidad Nacional	9.304	33,3
	Pueblo Unido		355.307	
	Ernesto Pérez Balladares	Partido Revolucionario Democrático	326.095	
		PALA	17.046	
		LIBRE	12.166	
1999	Eduardo Vallarino	Partido Demócrata Cristiano	25.476	2,4
	José Salvador Muñoz	Partido Panameñista Doctrinario	3.668	0,3
	Rubén Blades	Movimiento Papá Egoró	182.405	17,1
	Votos válidos		1.066.844	100
	Unión por Panamá		559.550	45
	Mireya Moscoso	Partido Arnulfista	360.906	
		Molirena	136.371	
		Cambio Democrático	34.730	
		Morena	27.543	38
	Nueva Nación		469.418	
	Martín Torrijos	Partido Revolucionario Democrático	392.791	
		Partido Solidaridad	21.963	
		Movimiento Papá Egoró	19.842	
		Partido Liberal Nacional	34.822	17
	Acción Opositora		217.944	
	Alberto Vallarino	Partido Demócrata Cristiano	138.906	
		P.N.P	9.961	
		Liberal	24.522	
		Partido Renovación Nacional	44.516	100
		Votos válidos total	1.288.568	
2004	Martín Torrijos	Partido Revolucionario Democrático	704.954	47,43
	Guillermo Endara	Partido Solidaridad + PLN + Molirena	459.205	30,89
	José Miguel Alemán	Partido Arnulfista	243.650	16,40
	Ricardo Martinelli	Cambio Democrático	78.629	5,29
2009	Alianza "Un País para todos"		597.227	37,6
	Balbina Herrera Araúz	Partido Revolucionario Democrático	553.974	
		Partido Popular	35.459	
		Partido Liberal	7.794	60
	Alianza por el Cambio		952.333	
	Ricardo Martinelli	Cambio Democrático	509.986	
		Partido Arnulfista	293.554	
		Molirena	94.841	
		Unión Patriótica	53.952	2,3
	Guillermo Endara Galimany	Vanguardia Moral de la Patria	36.867	

En negrita aparece el porcentaje de votos del partido que resultó ganador de la contienda.

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá.

La mayoría de los partidos suele estar más preocupado por sus posibles compañeros de alianza que por el mecanismo que emplearán para seleccionar a sus candidatos y se da entonces una lógica perversa. Por un lado, en vista de que las alianzas están condicionadas por los insumos provenientes de las encuestas sobre la intención de voto, cuanto más cerca al momento de la elección se tome la decisión sobre la composición de la alianza preelectoral, más probabilidades habrá de que las preferencias ciudadanas se

ajusten a los resultados pronosticados y, por consiguiente, más probable es que la alianza triunfe. En este sentido, hay desfases entre los tiempos de postulación y los tiempos de selección⁴⁹. Por otro lado, la práctica de esperar hasta cerca de la elección para decidir el tema de las alianzas riñe con la disponibilidad de tiempo que se necesita para llevar a cabo un proceso complejo como una primaria y coarta la libertad de acción de los líderes para tomar decisiones en torno a lo que sería una alianza competitiva.

En el marco de la dinámica anterior, entonces, la experiencia derivada del periodo 2008-2009 no debería llamar la atención. Cuando las encuestas daban al PA y a su candidato Varela el segundo lugar en las encuestas (en julio de 2008), éstos buscaban liderar la contienda; cuando cambió la intención de voto cerca de la fecha de la elección general y Martinelli aparecía en el segundo lugar (a partir de septiembre de 2008), el partido estuvo más anuente a negociar una coalición con la "Alianza por el Cambio"⁵⁰. La decisión fue controversial porque el PA eligió primero a sus candidatos y luego acordó unirse a una alianza con otras agrupaciones, lo cual generó controversias inter-partidistas porque sus militantes ganadores de las primarias quedaron en posición desventajosa (algunos sacrificaron sus candidaturas) en aras de la negociación entre los partidos de la alianza⁵¹.

II.B. Las reglas del sistema electoral: ¿Cómo acontece que el sistema de selección merme la capacidad de las primarias para determinar quiénes son los candidatos?

La elección presidencial se realiza por mayoría simple, en una sola vuelta, en una única circunscripción nacional, permitiéndose la reelección solo pasados dos periodos electorales. La elección legislativa, concurrente a la presidencial y a la municipal, es de carácter mixto. La concomitancia de las dos elecciones –presidencial y legislativa– favorece la conformación de grandes alianzas presidenciales, las cuales generan el efecto de arrastre sobre el resto de los cargos. En 1994 se elegían diputados a través de 26 circuitos uninominales y 14 circuitos plurinominales pero, a partir de la reforma publicada en la Ley N° 60, de 29 de diciembre de 2006, se reconfiguraron los circuitos electorales de cara a los comicios de 2009, quedando establecida la elección en 26 uninominales y 13 plurinominales.

Los distritos uninominales se ganan por mayoría relativa de los votos (gana el distrito quien más votos obtiene) mientras que, en los plurinominales, los diputados son elegidos a través de listas cerradas, pero no bloqueadas, lo cual permite que el elector cambie el orden de

49 PNUD-Panamá 2009.

50 Ver en el Anexo la evolución de las preferencias ciudadanas, según una encuesta realizada por Dichter & Neira (2008).

51 "El Partido Panameñista no les pidió que renunciaran (a los candidatos elegidos en la primaria). Los dejó en libertad, si usted quiere ir en alianza con los otros candidatos, arme su alianza, regístrela ante el partido y comuníquela ante el Tribunal Electoral. Nosotros le damos libertad, pero negocie bien, no renuncie a su candidatura sin quedar de suplente o por lo menos trate que el otro sea su suplente (...) Yo diría que la mayoría, como el 80%, no fue en alianza, fueron solos y la gran mayoría perdió". PNUD-Panamá 2009.

las candidaturas según sus preferencias. Así, el voto preferencial reduce la incidencia de la primaria sobre los resultados, o sobre cuáles serán los ganadores de la elección. En esencia, son dos procesos que entroncan de manera peculiar: el permitir que los electores cambien las candidaturas y alteren las selecciones de candidatos hechas por los partidos hace que los resultados de las primarias no surtan igual efecto que el que tendrían con una lista cerrada y bloqueada.

En teoría, puesto que el elector panameño tiene la posibilidad de ejercer su voto preferencial y selectivamente a favor de uno o más candidatos, o bien votar por toda la nómina postulada por un partido ('voto en plancha')⁵², las oficinas locales de los partidos tienen mayor poder para definir las candidaturas porque son más sensibles a las preferencias de los votantes que la organización nacional. En la práctica, sin embargo, los dos partidos mayoritarios alientan a los electores a que "voten en plancha", de modo que el efecto descentralizador del voto preferencial no se evidencia tan claramente como en teoría debería darse, según lo que postula la literatura especializada⁵³.

II.C. El rol del Tribunal Electoral de Panamá como garante de que los partidos adopten decisiones en forma pluralista y democrática

El sistema electoral panameño se encuentra en constante revisión porque, por iniciativa del Tribunal Electoral, luego de cada elección general se abre un nuevo proceso de reformas electorales. En este sentido, aunque los cambios de 1992, 1993, 1997, 2002 y 2006 introdujeron nuevas dinámicas al sistema, fueron las reformas de 1997, 2002 y

...el Tribunal Electoral les obligó a democratizarse... ellos solitos no han puesto el poder de los gamonales de los partidos en manos de la ley o del Tribunal... ha habido que forzarlos a eso... (PNUD, 2009)

2006 las que incluyeron aspectos que afectaron la vida interna de los partidos, particularmente en relación a su manera de seleccionar candidatos. En las reformas de 1997 se instauró la obligación de realizar elecciones primarias para postular al candidato a la Presidencia de la República, dejándolas como opcionales para los otros

cargos; se instituyó el Consejo Nacional de Partidos Políticos como órgano consultivo permanente del Tribunal Electoral, el cual está integrado por un representante principal y dos suplentes de cada partido; y se estableció una discriminación positiva mediante la

⁵² En teoría, la estructura de voto de tipo preferencial tiene un efecto descentralizador en la selección de candidatos (Lundell 2004). En vista de que los candidatos son elegidos por los electores, puede que sea más importante conocer mejor a los candidatos y sus posibilidades de éxito electoral.

⁵³ Los escaños se distribuyen en dos fases: primero, a los partidos, a partir del cociente y medio cociente y luego, si quedan escaños, a los candidatos, basado en el residuo, que se calcula sobre la base del número de votos del partido por el que se postuló, lo cual suele favorecer a los partidos grandes.

cual se procura que por lo menos el 30% de los aspirantes a candidatos para las primarias y para las postulaciones sean mujeres, entre otras modificaciones⁵⁴.

En ese sentido, el 13 de enero de 1998 el Tribunal Electoral emitió el Decreto N° 2, estableciendo una serie de normas sobre la celebración de elecciones primarias para escoger a los candidatos a Presidente de la República en las elecciones de mayo de 1999. En el Artículo 8 del Reglamento se estableció que se debían entregar listas de copartidarios de diferentes distritos del país que apoyaran a los diversos candidatos. El Tribunal entonces reglamentó los artículos 195 y 196, que establecían la obligatoriedad de celebrar primarias internas para escoger a los candidatos a Presidente de la República, en tanto que podían optar por hacerlas (o no) para las otras candidaturas a cargos de elección. En el mismo Decreto N° 2 se les señaló a los partidos que debían adecuar sus Estatutos a las exigencias en el Código Electoral a través de la realización de Convenciones Nacionales o a partir de una reunión del Directorio Nacional.

La mencionada reglamentación no sobrevivió mucho tiempo: por presión de la clase política e iniciativa del Poder Ejecutivo, el Código Electoral fue reformado para las elecciones siguientes, eliminándose la obligación de celebrar primarias para seleccionar a los candidatos presidenciales. A través de las reformas adoptadas en diciembre de 2002, consideradas por algunos como parte del acuerdo entre "Martín-y-Mireya"⁵⁵, se eliminó esa obligatoriedad⁵⁶ y también la exigencia de llevar a cabo una votación secreta en cualquiera de los mecanismos de postulación de candidatos a cargos de elección popular.

Aún así, quedó en pie el Artículo 40, que establecía que la organización y el funcionamiento de los partidos debía sujetarse a un régimen democrático que asegurara la participación de sus miembros en las actividades partidarias, así como en los cargos administrativos y

⁵⁴ Véase la Ley N° 22, de 14 de julio de 1997, Gaceta Oficial 23,332 de 16 de julio de 1997. TEXTO ÚNICO. Gaceta Oficial 23,437, de 13 de diciembre de 1997. Otra modificación fue la institución del subsidio estatal directo a los partidos y a los candidatos independientes mediante una fórmula que contempla, tanto las necesidades pre-electorales como las post-electorales, y somete a los partidos a una auditoría y al seguimiento por parte del Tribunal Electoral. El subsidio post-electoral se desembolsa a lo largo de cinco años, de modo que cubra el período entre una elección y otra y se reduzca el impacto sobre las finanzas públicas. También se estableció que los suplentes de los diputados son personales y corren la misma suerte que el principal con quien se postulen.

⁵⁵ PNUD-Panamá 2009.

⁵⁶ Con esa reforma se establecía en el artículo 208 que "Las postulaciones de los partidos políticos a puestos de elección popular se harán: 1. Cuando se trate de candidatos a Presidentes y Vicepresidentes de la República o Diputados al Parlamento Centroamericano, por el Congreso, Asamblea, Convención Nacional, Elecciones Primarias, Directorio Nacional o por el procedimiento establecido en los estatutos de cada partido político, aprobados por el Tribunal Electoral en fecha anterior a la postulación para la elección respectiva. Cuando el candidato a Presidente de la República sea escogido por elección primaria, los candidatos a Vicepresidente serán designados por el candidato presidencial y ratificado por los Directorios Nacionales respectivos. 2. Cuando se trate de candidatos a legisladores por elecciones primarias o por el procedimiento establecido en los estatutos de cada partido político, aprobados por el Tribunal electoral en fecha anterior a la postulación. 3. Cuando de trate de candidatos a alcaldes, por elecciones primarias o por el procedimiento establecido en los estatutos de cada partido político, aprobados por el Tribunal Electoral en fecha anterior a la postulación [...]".

de dirección, y en los acuerdos que se adoptaran⁵⁷. En esas reformas se estableció que los partidos serían los responsables de determinar si un candidato podía optar a uno o más cargos de elección popular y, con el objetivo de limitar el transfuguismo⁵⁸, se ratificó la prohibición a los partidos de postular a alguien que hubiese perdido la candidatura en otro partido durante el mismo proceso electoral. Finalmente, se les permitió a los partidos que constituían alianzas políticas en los circuitos plurinominales postular candidatos comunes, aunque éstos últimos serían sometidos a reglas especiales⁵⁹.

La reforma electoral de 2006 re-introdujo la obligación de realizar elecciones primarias para la selección del candidato presidencial, aunque dejó a la discreción de los partidos, según sus estatutos, cómo elegir al resto de los candidatos. Se incluyó la norma que señala que los procesos internos deberán resolverse a través de la votación secreta, como medio para garantizar que los actos internos de los partidos no sean producto de ningún tipo de presión hacia los pre-candidatos o militantes. Esta norma formó parte de la vocación de los legisladores y de la ciudadanía por devolverles a los militantes de los partidos la decisión final sobre su candidato presidencial y, además, para abrir la posibilidad de que, en el caso de alianzas, se pudieran realizar primarias inter-partidarias conjuntas, es decir, que los miembros inscritos en los partidos aliados pudieran elegir a su candidato, entre ellos, en una elección conjunta⁶⁰.

El poder que ejerce el Tribunal Electoral en cuanto a vigilar, supervisar y fiscalizar el modo en que los partidos toman sus decisiones y, en este caso, de cómo seleccionan a sus candidatos, es igualmente evidente porque los partidos deben remitir al Tribunal Electoral

57 Artículo 98. "En las Convenciones que celebren los partidos, tendrán derecho a participar directamente, o a estar representados indirectamente por los delegados, de acuerdo con sus Estatutos, todos los miembros legalmente inscritos en el partido y que sean residentes en la respectiva circunscripción. En las convenciones, los delegados deberán ser elegidos directamente por los miembros legalmente inscritos en el partido y que tengan residencia en la circunscripción que sirve de base para la representación. En las convenciones nacionales, los delegados podrán escogerse a nivel de provincia, circuito, distrito o corregimiento o de circunscripciones partidarias inferiores; y en las comunales, a nivel de corregimiento o de circunscripciones partidarias inferiores. Cuando los partidos políticos celebren primarias, tendrán derecho a participar, de acuerdo con sus estatutos, todos los miembros legalmente inscritos en el partido y que sean residentes en la respectiva circunscripción. Los estatutos de un partido político solamente podrán condicionar la participación de sus miembros, en las primarias, al tiempo previo de su inscripción en el partido, el cual no será menor de tres meses y mayor a seis meses. (Texto conforme ha sido modificado por la Ley N° 22 de 14 de julio de 1997). c.c.: Art. 89(7), 94(4), 97, 99, 208

58 Artículo 209. Las personas que hayan competido para ser postuladas por un partido a un cargo de elección popular, mediante cualquiera de las formas de postulación, y no logren la postulación, no podrán ser postuladas por otro partido en el mismo proceso electoral, para ningún cargo de elección popular. Texto conforme ha sido adicionado por la Ley 60 de 17 de diciembre de 2002. c.c.: Art. 208.

59 Ley N° 60, de 17 de diciembre de 2002. Gaceta Oficial 24,705, de 23 de diciembre de 2002. TEXTO ÚNICO. Gaceta Oficial 24,748, de 22 de febrero de 2003. En el Artículo 208 se fijó la libertad de actuación cuando se hicieran alianzas. "Las postulaciones de candidatos a legisladores, alcaldes, concejales o representantes de corregimiento, podrán hacerse por un sistema distinto para facilitar alianzas, cuando el procedimiento para la postulación de dichos candidatos aparezca expresamente consignado en los estatutos del partido político, aprobado por el Tribunal Electoral en fecha anterior a la postulación para la elección de que se trate". También se estableció la obligatoriedad de los partidos y candidatos a registrar las contribuciones privadas que recibían, tanto para su funcionamiento como para sus campañas, aunque se fijó que dicha información no fuera divulgada por el Tribunal Electoral.

60 También se fijaron normas para la depuración del Padrón Electoral, a partir de las cuales se podría sacar del mismo a todos aquéllos que no hubieran votado en tres o más elecciones y que no hubieran realizado ningún trámite de hechos vitales ante el Tribunal Electoral. Finalmente, también se creó un tribunal encargado de juzgar y dar debido proceso a los reclamos partidarios, a los efectos de dirimir cualquier tipo de conflicto interno.

TABLA II.C.1. REFORMAS ELECTORALES Y SELECCIÓN DE CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS EN PANAMÁ

	Elecciones primarias al nivel presidencial	Elecciones primarias al nivel legislativo	Elecciones primarias al nivel municipal
	Introducción de la obligatoriedad de realizar elecciones primarias para escoger al candidato presidencial del partido. Eliminación de la obligatoriedad de realizar elecciones primarias para escoger al candidato presidencial del partido.	No son obligatorias: cada partido elegirá cómo efectuar los procesos de selección	No son obligatorias: cada partido elegirá cómo efectuar los procesos de selección
	Eliminación del voto secreto. Re-introducción de la obligatoriedad de realizar elecciones primarias para escoger al candidato presidencial del partido.	La selección de los candidatos a los demás cargos dependerá de los estatutos de cada partido.	La selección de los candidatos a los demás cargos dependerá de los estatutos de cada partido.
	Posibilidad de realizar primarias inter-partidarias (solamente aparece en el Código y no está reglamentada)	La votación será secreta.	La votación será secreta.

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación.

su Reglamento de Elecciones y Calendario Electoral, documentos éstos en los cuales se fijan los requisitos básicos para que se puedan llevar a cabo los diversos procesos. Esta regulación facilita la transparencia respecto a cómo se realiza la selección de candidatos y deja en claro las reglas de juego que los partidos y sus políticos deben respetar, los compromisos y las limitaciones que esos procesos implican y también las oportunidades que los diversos actores intra-partidarios tienen en cierto momento. La misma revela que el Tribunal Electoral se ha convertido en un actor importante en el sistema político panameño, merced a su cometido de velar por el respeto a valores básicos del desarrollo humano, como lo son el pluralismo y la tolerancia. Ilustra, además, que los partidos en Panamá tienen un menor grado de autonomía frente al Tribunal Electoral en virtud de que el Código Electoral le permite a éste último delimitar algunos aspectos de la selección de candidatos y de la forma en que los partidos se organizan en su cara interna.

Esto no necesariamente es así en el resto de la América Latina, en donde los partidos políticos de países como Brasil, Guatemala o Ecuador (hasta 2008) no aceptan la injerencia del Estado y son sujetos de derecho privado a los cuales los organismos electorales no pueden indicar cómo tomar sus decisiones o resolver sus conflictos internos. No obstante, en la región sí se ha dado una tendencia a otorgarle al Estado (a través de los organismos electorales) cada vez más poder para pautar el modo en que los partidos deben organizarse (Freidenberg 2007a). En once países de la región se ha reglamentado el modo en que los partidos deben seleccionar a sus candidatos al nivel de la Constitución o en la legislación: primero Costa Rica y luego Honduras (1985-1989), Colombia (1994), Paraguay (1996), Uruguay y Venezuela (1999), Argentina (2002) y, más recientemente, Perú (2003) y Ecuador (2008). En República Dominicana se aprobó una ley que incluía el procedimiento competitivo (2004), pero la Suprema Corte de Justicia la declaró inconstitucional.

Todos los países mencionados aprobaron normativas para la introducción de elecciones internas que incrementan el control estatal sobre los partidos, salvo Colombia, cuya ley no lo estableció como obligatorio pero sí reguló su realización en la eventualidad de que los partidos decidieran convocarlas a partir de una ley especial. En Guatemala, la ley mantiene la norma de la convención partidista como mecanismo para la selección de candidatos. En Brasil no existe regulación relacionada con esta materia, de modo que es uno de los países con mayor autonomía partidista.

En El Salvador, Costa Rica, Uruguay y Venezuela la normativa prevé situaciones mixtas, toda vez que la selección de autoridades, como dimensión interna, está sujeta a la esfera del derecho privado, mientras que la selección de candidatos, como ámbito de lo público, está sujeta al derecho público. Esta manera de resolver la cuestión mediante una combinación

...Los partidos no somos fotocopias unos de otros y no deberíamos dejar que el Tribunal impusiera una forma de ser...(PNUD, 2009)

de ambas tradiciones normativas permite mantener un equilibrio entre posiciones en principio antagónicas –como el derecho de participación democrática de los afiliados y el derecho de auto-organización de los partidos (Orozco Henríquez 2003: 8). Un

excesivo control del Estado sobre los partidos supondría que éstos perderían la independencia de tomar sus decisiones –aún cuando fuera en nombre de los derechos de los afiliados–, mientras que la total ausencia de control podría restringir seriamente cualquier impulso de democratización interna.

En definitiva, en el caso panameño, el tema del control estatal resulta menos controversial debido al alto nivel de legitimidad del que goza el Tribunal Electoral entre la ciudadanía. Según datos obtenidos por el PNUD (2009a), la mayoría de los ciudadanos está de acuerdo con que el Tribunal Electoral tenga mayor presencia en las primarias de los partidos. El 30% piensa que “el Tribunal Electoral debería organizarlas y limitar su duración y costo” y el 27,9% cree que “el Tribunal Electoral debería regularlas”. El 20,2% cree que “las primarias son un asunto interno de cada partido” y sólo el 16,9% declaró que “se deberían eliminar las primarias” (Ver Brown Araúz, en esta investigación)⁶¹.

⁶¹ Solo hubo una minoría de sectores críticos de darle mayor capacidad de actuación al TE dentro de los partidos. Como se manifestó en una entrevista realizada en el marco del informe PNUD-Panamá (2009): “tampoco se le puede dar tanto poder al Tribunal Electoral, porque el Tribunal Electoral no está formado por angelitos, ni está formado por las hermanas de la Caridad del Cobre, ni por los hermanos de una obra salesiana. Está formado por seres humanos que tienen sentimientos y que, en determinado momento, se dejan llevar por sus amistades o por su amiguismo político [...]”. Muy por el contrario, la mayoría de los entrevistados se manifestaron a favor del Tribunal Electoral: por ejemplo: “yo creo que el Tribunal Electoral ha actuado como debía, no siento que ha cumplido con su trabajo frente a las primarias [...]”. PNUD-Panamá2009.

II.D. Factores internos de los partidos que afectan a las primarias en Panamá

II.D.1. Las reglas de juego internas: ¿Cómo condicionan los estatutos las opciones estratégicas de los dirigentes de los partidos al seleccionar sus candidatos?

Los partidos panameños han tenido que amoldar sus estatutos a las reformas del Código Electoral de 1997, que les presionan, a través del Tribunal Electoral, para que elijan sus mecanismos de selección de candidatos en consonancia con lo que dispone la norma. Los cambios del Código surtieron cambios evidentes para el PRD, cuyos viejos estatutos establecían que el candidato presidencial sería elegido por el Congreso Nacional del partido, en el cual votaban únicamente los delegados nacionales. Tras las reformas de 1997, el partido adecuó sus Estatutos a la ley e introdujo la elección primaria como mecanismo de selección del candidato presidencial, obligando a los políticos perredistas a emplear este mecanismo en la subsiguiente elección interna. Llama la atención que, aún cuando la ley cambió y dejó de exigir la celebración de elecciones internas para elegir a los candidatos, el PRD siguió optando por los procesos competitivos.

Hoy los partidos están obligados a hacer primarias para escoger al candidato al cargo de presidente y tienen esa opción respecto a la escogencia de candidatos para los demás cargos. Desde una perspectiva comparada, resulta interesante apreciar cómo los políticos panameños acatan las reglas contenidas en sus respectivos estatutos, en tanto que las experiencias de países como Ecuador o Perú antes de 2004 eran las de partidos que solían no respetar las reglas escritas sino, por el contrario, adaptarlas a las decisiones de la cúpula en el momento (Véanse los casos de Argentina o Ecuador, en Freidenberg y Levitsky 2006). En estos últimos países, las actuaciones de los partidos eran poco previsibles por la constante informalidad de los políticos al tomar decisiones, lo cual redundaba en gran incertidumbre respecto a cómo se resolverían los desafíos organizativos.

III./ ¿QUÉ COSAS SE HAN HECHO BIEN EN LAS PRIMARIAS PANAMEÑAS, QUÉ NOS HAN ENSEÑADO Y QUÉ SERÍA BENEFICIOSO MANTENER PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO PANAMEÑO?

III.A. Las elecciones primarias han contribuido a incrementar los niveles de pluralismo y competitividad y aumentado la percepción de transparencia sobre los partidos panameños

La celebración de elecciones primarias ha incrementado el grado de competencia, competitividad e incertidumbre que caracteriza la definición de las candidaturas panameñas, lo cual es primordial para optimizar la influencia de los militantes y la interacción entre los dirigentes entre sí, y con sus militantes. La evidencia comparada da cuenta de que los

partidos que llevan a cabo elecciones internamente (ya sean abiertas o cerradas) elevan los niveles de discusión sobre cuestiones importantes, mejoran la circulación de la información, hacen más competitivas a las organizaciones y favorecen la buena percepción de la ciudadanía respecto a ellos⁶².

Los partidos panameños han incorporado como una buena práctica la realización de elecciones primarias, originalmente como una iniciativa que venía establecida en el Código Electoral y luego, en el caso del PRD, por decisión propia de sus dirigentes. El efecto sobre las estructuras organizativas ha sido claro, ya que los militantes del partido tienen mayor capacidad para apoyar a los candidatos de su preferencia y ha limitado el poder de las cúpulas en la definición de las candidaturas. De hecho, entonces, la celebración de primarias ha redundado en un aumento del pluralismo en los procesos de toma de decisiones de estos dos partidos, que son los que más procesos han llevado a cabo en el período analizado.

En las primarias realizadas hasta la fecha se han dado distintos grados de competencia entre los candidatos, un elemento que juega un rol importante al establecer su calidad

...En términos generales, la experiencia ha ido bien y los partidos han respetado el resultado de las primarias, y eso ha fortalecido el ambiente que es la misma vida institucional de los partidos. Hay quienes critican el sistema de primarias, pero es cierto que este sistema fortalece a los partidos... a mí no se me ocurre que haya un procedimiento más democrático que la elección primaria...(PNUD, 2009)

porque, mientras más candidatos se presenten, más competencia se dará en el proceso. A excepción de dos de las elecciones internas presidenciales llevadas a cabo, a cada una de los restantes concurren al menos dos candidatos (Véase la Tabla III.A.1), reuniéndose así una condición no suficiente, pero sí necesaria, ya que, para que exista competitividad, debe al menos existir algún tipo de competencia (Freidenberg 2007b). La competitividad es, pues, una propiedad o atributo de la competencia que manifiesta el grado de rivalidad entre los principales candidatos y el nivel

de incertidumbre que tiene el proceso, una característica clave para que los procesos se consideren buenas prácticas.

En el estudio que sustenta este documento se han identificado tres grupos de procesos internos, conforme a sus respectivos grados de competitividad. En primer lugar, encontramos procesos muy competitivos, como el del PRD de 2008, en el cual se dio una diferencia de

⁶² Ver diversos ejemplos, tales como el de los partidos costarricenses (Picado León 2009) o el PAN, en México, en Alarcón Olguín y Freidenberg (2007).

TABLA III.A.I. NIVEL DE COMPETITIVIDAD, CONCENTRACIÓN DE VOTO Y PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES PRIMARIAS PRESIDENCIALES EN PANAMÁ

Partido	Año	Número de candidatos en competencia	Margen de victoria entre los dos candidatos más votados (en puntos porcentuales)	Concentración de voto entre los dos candidatos más votados (suma)
PRD	1998	12	30	-
	2003	4	96,98	99,08
	2008	17	4,3	91,05
PA	1998	2	12,72	47,28
	2008	7	19,31	89,85
CD	2008	1	100	-
VMP	2008	1	100	-

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TE y de información periodística.

al menos 4 puntos porcentuales entre los dos precandidatos más votados, lo que supuso altos niveles de incertidumbre respecto a cuál de los dos iba a ser el candidato o la candidata presidencial. En segunda instancia encontramos procesos de mediana competitividad, en los cuales la diferencia entre los dos precandidatos más votados ha sido de al más de 15 puntos porcentuales (el PRD y PA en 1998 y 2008). Finalmente registramos procesos a los cuales solo se ha presentado un candidato (CD y VMP, en 2008) u otros en los que, a pesar de haber varios candidatos, uno de ellos se ha alzado con el 99,08% de los apoyos (PRD, en 2003), dejando en evidencia que existió competencia entre candidatos, pero no se logró la competitividad.

No es ésta una cuestión menor. La realización de primarias con un único candidato o con varios candidatos, pero sin competitividad, refleja que las organizaciones están funcionando sin pluralismo. La posibilidad de que haya competencia (al menos dos candidatos) y competitividad (incertidumbre y escasa distancia en los resultados de los dos candidatos más votados) debe ser una característica cardinal de los procesos de selección de candidatos, sobre todo en cuanto a la competitividad, que tiene que ver con la modalidad de la competencia y la manera en que se ponen de manifiesto algunos de los elementos necesarios para que exista desarrollo humano, tales como el pluralismo, la libertad o la equidad.

III.B. Las elecciones primarias han facilitado la participación de los militantes en la toma de decisiones y mejorado los niveles de inclusión en las distintas organizaciones partidistas

Las elecciones primarias aportan información relevante sobre el carácter jerárquico o no de una organización partidista. Se trata de un proceso que, frente a cualquier otro tipo de mecanismo de selección de candidatos, favorece las condiciones de acceso de los

TABLA III.B.1. EVOLUCIÓN DE LOS NÚMEROS DE ADHERENTES INSCRITOS ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL (1999-2009)											
Partidos	Sep-99	Sep-00	Dic-01	Dic-02	Dic-03	Dic-04	Dic-05	Dic-06	Dic-07	Dic-08	Jul-09
PRD	356,712	317,366	320,298	415,571	434,599	444,855	462,563	463,447	583,468	663,249	621,046
PPA/PA	96,478	127,994	176,829	148,202	194,207	169,712	171,183	185,441	201,044	257,769	245,835
CD	44,038	44,736	40,989	55,567	56,795	54,277	55,409	74,345	110,464	131,663	126,489
MOLIRENA	39,882	55,380	89,402	124,697	108,683	95,746	88,478	79,394	70,507	59,002	56,693
PP			47,858	43,785	50,651	49,615	48,190	44,411	39,629	35,253	33,657
PL			14,252	17,334	51,369	48,326	44,316	37,441	28,976	23,581	22,396
Unión Patriótica								123,040	109,648	91,108	87,663
PLN	72,415	67,962	61,637	65,085	78,355	73,927	69,859				
VMP							12,385	45,003	47,866	35,217	33,352
Solidaridad	37,087	34,965	29,555	27,718	73,416	69,559	64,910				
	699,936	702,821	780,820	880,625	2047,075	1007,100	1021,390	1052,522	1191,602	1296,842	1227,131

Fuente: Tribunal Electoral.

milитantes a la toma de decisiones, así como también los niveles de inclusión de los actores organizativos⁶³. El empleo de mecanismos más inclusivos y la participación de más individuos en el proceso de selección de candidatos suele ser un incentivo para renovar las estructuras organizativas (Rahat y Hazan 2009), así como también un incentivo para que más personas se sumen a los partidos. Es obvio que, en términos de cantidad, cuanto más incluyentes sean los “selectorados”, más incentivos tendrán los militantes para participar.

Las elecciones primarias panameñas tuvieron escenarios diversos en términos de participación de los militantes, dado que en ellas sólo pueden participar los inscritos en el partido hasta una fecha normalmente prefijada para unos meses antes de la contienda, para evitar las avalanchas de inscripciones para favorecer a un candidato (Véase la Tabla III.B.1). Tanto en el PRD como en el PA, las internas en las que votó el mayor número de militantes fueron las de 1998 (Véase la Tabla III.B.2). Aún cuando la ciudadanía tiende a percibir positivamente los intentos de los partidos por potenciar su participación a través de la adopción de un “selectorado” más incluyente, la mayoría de los panameños no se toma la molestia de unirse a los partidos para disfrutar de los beneficios de ser miembro y, en caso de serlo, no se moviliza a favor de ellos⁶⁴ (Véase la Tabla III.B.1).

63 El nivel de inclusión de actores en el proceso de selección de candidatos es otro de los criterios más empleados para analizar las diferencias entre los diferentes mecanismos que se utilizan para seleccionar candidatos (Rahat y Hazan 2009). Los distintos métodos reflejan distintos tipos de lazos entre los participantes y manifiestan intenciones disímiles respecto a lo que se espera de las relaciones internas. El nivel de inclusión puede analizarse de dos maneras: a) respecto a quién puede participar como candidato y b) en relación a quiénes eligen al candidato (puede ser una persona, un grupo de personas, todos los miembros de la organización o los electores). Las elecciones internas, sin duda, son uno de los mecanismos más inclusivos en comparación con todos los demás.

64 En el caso de los partidos israelíes, Rahat y Hazan (2009) encontraron que muchos se afiliaban a los partidos únicamente con el propósito de apoyar a un candidato concreto en la elección primaria. Aproximadamente un tercio de aquéllos que se unieron no tenían noción de qué era ser un miembro. Un décimo eran, de hecho, miembros de más de un partido. Entre tanto, muchos miembros de un partido votaron por otros partidos en las elecciones generales (Rahat y Hazan 2006).

En una primaria importa, no solo la cantidad de militantes que se involucran, sino la manera en que lo hacen, es decir, qué hacen cuando participan y cuánto acatan las élites las decisiones que éstos adopten. Por más que los militantes participen, si las élites cambian las decisiones que han sido el producto de su participación –como ocurrió con la elección interna de PPA en 2008–, sufrirá la calidad del proceso y mermará la confianza de los militantes en futuras experiencias participativas.

TABLA III.B.2. NIVEL DE PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES PRIMARIAS PRESIDENCIALES EN PANAMÁ

Partido	Año	Porcentaje de participación en el proceso	Candidatos/candidatas más significativos	Candidatos/candidatas ganadores de la interna	Candidatos/candidatas ganadores de la presidencial
PRD	1998	50,7%	Torrijos Oranges Torrijos Pazner Torrijos Richa Bethancourt [...]	Torrijos	-
	2003	38,8%	Torrijos Doens Sánchez Cárdenas Lemm	Torrijos	Torrijos
	2008	38,5%	Herrera Araúz Navarro Cortizo [...]	Herrera Araúz	-
PPA	1998	50,35%	Moscoso Vallarino	Moscoso	Moscoso
	2008	27,33%	Varela Vallarino Ameglio Gamboa Arosemena	Varela	-
CD	2008	60%	Martinelli	Martinelli	Martinelli

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TE y de información periodística.

Se puede hacer igualmente una lectura inversa del mismo proceso analizando el nivel de abstención, un indicador de la poca calidad de un proceso de primarias. Los altos niveles de abstención que se registran en los procesos panameños se corresponden con una tendencia general presente en partidos europeos como los británicos (Webb 2002), alemanes (Scarrow 2002), franceses (Knapp 2002) o en los de los países escandinavos (Sundberg 2002). La experiencia en Panamá ha sido que, tanto en el PRD como en el PA, los militantes aprovechan poco la oportunidad de escoger a sus candidatos, a pesar de la apertura que muestran de los dirigentes al organizar procesos incluyentes. La primaria que mayor abstencionismo registró fue la del Partido Panameñista, en 2008, con ausencia de casi el 72,67% de sus militantes con derecho a votar, en tanto que la de menor

abstencionismo fue la del PRD, en 1998, cuando poco más de la mitad de los militantes participó en la toma de decisiones⁶⁵.

III.C. Las elecciones primarias han incrementado el acceso de los militantes a los procesos de toma de decisión

Cuando las primarias son competitivas, las bases de los partidos tienen más probabilidades de lograr que sus candidatos ocupen los principales puestos, por encima de las decisiones de las élites. En ese sentido, hay experiencias interesantes en perspectiva comparada, como la de Felipe Calderón, en México, en la competencia por la candidatura presidencial del Partido Acción Nacional en 2005, en la que contó claramente con el apoyo de la línea más joven del partido (Acción Juvenil) y se impuso al aparato panista que defendía la candidatura de Santiago Creel, persona más allegada al ex Presidente Vicente Fox. Otro fue el caso de José Luis Rodríguez Zapatero quien, como Secretario General del Partido Socialista Obrero Español, consiguió imponerse al candidato de la cúpula del partido por tan sólo 9 de los votos de los delegados, lo que fue visto como un éxito de la militancia por sobre el “aparato”.

Un ejemplo del impacto de las diferencias entre candidatos causado por su interacción con las bases y la cúpula partidista se dio en Panamá durante el último proceso interno perredista. Para marzo de 2008, las encuestas de intención de voto indicaban que Balbina Herrera Araúz –quien aún no definía su intención de competir como candidata a Presidente– contaba con la simpatía de las bases del PRD y de muchos militantes en otras tiendas políticas, lo cual se apreció claramente también en las encuestas de opinión pública realizadas. Aún así, Herrera Araúz no tenía claro con cuánto apoyo de los dirigentes de su partido contaba en verdad. Por su parte, Juan Carlos Navarro parecía tener el beneplácito de la cúpula y del Presidente Torrijos, así como el sostén de los recursos logísticos y humanos del gobierno. Una vez inmersa en la competencia, Herrera Araúz empleó una estrategia a dos frentes: 1) acercarse a la “vieja guardia”, a los fundadores del partido, muchos de los cuales eran empleados del gobierno de Torrijos y 2) convencer a todos de que ella era la mejor opción para la elección general de 2009⁶⁶. A la postre, Balbina Herrera Araúz se convirtió en la candidata del PRD como si hubiese sido un éxito de las bases militantes, como si éstos hubiesen conseguido ganar la elección primaria por encima de las preferencias de los dirigentes del partido.

⁶⁵ En el caso del PRD, el nivel de abstencionismo fue del 49,3% en 1998 y del 61,2% en 2003 y 2008. En el PPA, fue de 49,65% en 1998 y de 72,67% en 2008.

⁶⁶ Véase La Prensa. “PRD: Nada es para siempre”, 14 de marzo de 2008.

IV./ PROBLEMAS CON LAS PRIMARIAS: ELEMENTOS QUE ENTORPECEN SU BUEN FUNCIONAMIENTO Y EL DE LOS PARTIDOS PANAMEÑOS

Las primarias que se han realizado en Panamá han marcado hitos dentro de un proceso más abarcador de cambio de las organizaciones partidistas hacia la democratización del sistema político en su conjunto. A pesar de que en diversas secciones de este texto se ha resaltado como positiva la inclusión de las primarias como buena práctica de los partidos porque los ha fortalecido y elevado la calidad de las organizaciones políticas y de sus procedimientos, la evaluación realizada arroja luces sobre problemas importantes que están limitando el posible alcance de tales procesos. A continuación se señalan algunos de los principales elementos negativos que se identificaron, con la finalidad de propiciar una reflexión acerca de posibles avenidas para el cambio, tanto en las reglas, como en las prácticas políticas del país.

IV.A. Las elecciones primarias no han eliminado la ‘oligarquización’ de las estructuras partidistas panameñas

A pesar del empeño puesto desde el Tribunal Electoral y los propios partidos en llevar adelante procesos más competitivos y transparentes, se les ha hecho difícil a las organizaciones partidistas panameñas lograr que esos procesos sean más incluyentes, participativos e inclusivos. Los partidos continúan teniendo estructuras oligárquicas, como ocurre en gran parte de los partidos de América Latina y, en este sentido, el hecho de realizar elecciones primarias no garantiza *per se* el pluralismo y la transparencia interna dentro de un partido (Freidenberg 2007). Desde otra perspectiva demostrada por algunos partidos europeos (Katz 2001), la celebración de elecciones internas puede fortalecer el poder de las élites dentro del partido y mantener el *statu quo* de las élites dirigentes, las cuales simplemente usan las primarias para refrendar sus decisiones previas. Se concluye que igual resultado ha tenido la realización de diferentes procesos internos en Ecuador, Honduras, Paraguay e, incluso, en Panamá.

La parte mecánica de la democracia, los partidos panameños la hemos hecho bien, pero no tenemos mejores partidos. Somos sólo máquinas electorales pero no partidos. (PNUD, 2009)

No hacer debates entre los precandidatos hace que las precampañas sean sólo “carreras de caballo”, en las que cada uno corre para llegar primero, sin espacios ni tiempo para deliberar sobre los temas que le preocupan a los militantes y a la ciudadanía. (PNUD, 2009)

Aún así, se debe destacar que la existencia de partidos con estructuras oligárquicas no ha impedido la institucionalización de las elecciones y la puesta en práctica de patrones de política democrática (Freidenberg y Alcántara 2009). Que los partidos tengan que competir en un escenario democrático no supone automáticamente que tengan que ser internamente competitivos: pueden haber partidos muy competitivos y democráticos cuando compiten en el sistema de partidos, pero altamente centralizados, oligárquicos y poco inclusivos al interior de su organización. En el caso de Panamá, los partidos tienen vocación democrática y allí nace su esfuerzo por realizar procesos competitivos: algunas veces lo hacen por decisión propia y otras por imposición de las reformas electorales.

En todo caso, la democracia interna es un proceso mucho más complejo que incluye, entre otras cosas, una serie de prácticas pluralistas en diferentes dimensiones de su funcionamiento interno. Un partido gozará de altos niveles de democracia interna cuando sus líderes y sus candidatos sean elegidos por los miembros a través de mecanismos que supongan competencia y competitividad; las decisiones sean tomadas con la participación voluntaria de sus militantes y las mismas no sean luego cambiadas por los líderes; los dirigentes y quienes se postulen como candidatos se renueven periódicamente; los órganos de gobierno no discriminen al integrar los diferentes grupos, fundamentalmente a los que sean minoritarios; se de el respeto debido a los derechos y responsabilidades, de modo que se garantice la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones; y se ejerciten mecanismos de control político que avalen la rendición de cuentas interna por parte de los dirigentes y candidatos.

IV.B. Las precampañas de los partidos panameños son largas, favorecen la campaña permanente y predisponen a la fatiga electoral

“No se puede hacer dos años de campaña, eso hay que cambiarlo”, señaló un importante dirigente partidista en una entrevista⁶⁷. Las precampañas del PRD y del PA han sido demasiado largas, sobre todos las de 2008-2009, y por ello los partidos han funcionado en campaña permanente. Este constante trabajo electoral desgastó a los políticos, quienes manifestaron estar cansados de los procesos y de la enorme logística que debieron supervisar para poder cumplir con todos los requisitos que el Tribunal Electoral exigía en sus diversas Regulaciones⁶⁸.

67 PNUD–Panamá 2009.

68 PNUD–Panamá 2009.

Los dos partidos mayoritarios vivieron igual experiencia. En el Partido Panameñista hubo casi dos años de campaña, ya que en octubre de 2007 empezaron a prepararse para las elecciones primarias que finalmente se realizaron en julio de 2008 y luego, terminada esa etapa, el partido debió organizarse para la elección general programada para realizarse un año después, en mayo de 2009. Así fue como la burocracia organizativa, los dirigentes y los militantes vivieron en un permanente ambiente de competencia. Según señaló un dirigente, “esto provocó un fuerte desgaste físico, colectivo y una erogación financiera enorme, no solo del partido, de los candidatos y, cierto, se arqueaba la propiedad electoral, por lo que es importante una reforma urgente en tema de financiamiento electoral por cada cargo y de acuerdo a la circunscripción electoral”⁶⁹. Igual experimentó el PRD en 2008, cuando se abocó a una intensa maratón electoral: las elecciones primarias, la de delegados a la Convención –que, a su vez, eligieron a las autoridades del partido⁷⁰– y, finalmente, las generales, todo lo cual provocó una gran fatiga electoral entre sus miembros.

Ahora bien, la fatiga electoral puede no ser más que una percepción de los dirigentes, e incluso de los periodistas, quienes crean cierto clima de opinión respecto a ello, y que puede no ser trasladable a las percepciones de los ciudadanos. Los datos de una Encuesta de Opinión Pública realizada por la empresa Dichter & Neira en marzo de 2009 indican que un grupo importante de los entrevistados tenían una opinión distinta sobre los procesos realizados. Un 33,6% señaló que la campaña había estado más intensa e interesante que otras que recordaba y que había tenido mucho interés en seguirla, mientras que el 29% indicaba que, a pesar de que había sido muy larga, aún había temas a los que merecía la pena que se siguiera prestando atención⁷¹. Es decir, que más del 60% de los entrevistados (incluyendo a jóvenes de entre 18 y 30 años), no manifestó fatiga electoral, lo cual contradice las percepciones de los dirigentes del PRD y del PPA entrevistados⁷².

69 PNUD–Panamá 2009.

70 En el Congreso Nacional del Partido Revolucionario Democrático (PRD) llevado a cabo en enero de 2008, cerca de 45 000 candidatos a delegados se disputaron 4200 puestos, siendo éste el primer paso en firme hacia la campaña presidencial de 2009. A los delegados les correspondía, entre otras cosas, elegir a los miembros del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) en el marco del Congreso Nacional del partido.

71 La muestra fue de 1324 casos, de los cuales 300 eran del distrito de Panamá. Las entrevistas se realizaron entre el 27 y el 29 de marzo de 2009. El estudio fue de $\pm 2.8\%$, con un nivel de confianza del 95% para la muestra total.

72 PNUD–Panamá 2009.

TABLA IV.B.1. LOGÍSTICA DE LOS MECANISMOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS (1993-2008)

Partido	Mecanismo	Fecha	Número de inscritos y % que participó en la votación	Número de candidatos	Centros de Votación
PRD	Convención	31 de julio de 1993	-	-	-
	Primaria Presidencial	25 de octubre de 1998	367 830 inscritos 186 250 votos (50,7%)	5108 pre-candidaturas 12 pre-candidaturas presidenciales 236 legisladores 273 para alcaldes 1657 corregimientos	548 corregimientos de todo el país, 1167 mesas en 760 centros de votación
	Primaria Presidencial	30 de marzo de 2003	482 267 inscritos 423 032 habilitados para votar 111 622 votaron (38,8%)	2244 pre-candidatos 4 pre-candidatos presidenciales 302 a diputados 285 a alcaldes 1641 pre-candidatos a representantes de corregimiento	596 corregimientos 1296 mesas de votación
	Legislativa	10 de agosto de 2003	(56%)		957 centros 1418 mesas 41 circuitos y 77 distritos
	Primaria Presidencial Legislativa	7 de septiembre 2008	670.000 (38,5%)	17 pre-candidatos presidenciales, 301 pre-candidatos a diputados, 344 a alcaldes	2054 mesas de votación, 300 colegios
PPA	Convención	24 enero de 1993	-	-	-
	Primaria Presidencial	29 de marzo de 1998	95 123 inscritos (50,35%)	2 pre-candidatos presidenciales	589 mesas de votación 483 corregimientos
	Convención	22 de junio de 2003	194 207 inscritos	-	-
	Primaria Presidencial Legislativa	6 de julio de 2008	291 000 inscritos 73 649 votos (27,33%)	7 pre-candidatos presidenciales, 209 a diputados 1427 a representantes de corregimiento, 246 a alcaldes y 12 a concejales	-
	Convención Extraordinaria ratificatoria	31 de enero de 2008	1342 convencionales		
Unión Patriótica	Convención Primaria Legislativa	27 de julio de 2008 3 de agosto en Santiago	94 000 20% (63,652)	1 800 pre-candidatos	151 corregimientos 203 mesas de votación, 180 escuelas
CD	Convención	9 de enero 1999	44 038 (sep.99)	1	
	Convención	13 de julio 2003	56 795 (dic.03)	1	
	Auto-designación + Primaria Legislativa	3 de agosto 2008	129 801 60%	1 9973 pre-candidatos	572 mesas de votación
VMP	Primaria Legislativa	19 de octubre 2008	60.000	-	-
MOLIRENA	Convención	23 de enero de 1994	-	1	-
	Convención	10 de enero de 1999	-	1	-
	Convención	5 de octubre de 2003	-	1	-
	Convención	2008	683 convencionales, 569 asistieron y 562 aprobaron la alianza	1	

Fuente: Tribunal Electoral e información periodística.

* En el caso de UP, el porcentaje de votantes se calcula del total de los lugares en donde hubo elección, no del total de adherentes del partido, el cual comprende a todos los circuitos y distritos del país.

IV.C. Las elecciones primarias suponen pagar dos campañas y no eliminan el clientelismo

Si bien el Tribunal Electoral reembolsa el dinero que los partidos gastan en los procesos electorales, la celebración de las elecciones primarias suponen doble gasto para cada uno de los partidos, que no sólo deben contar con recursos para hacer la campaña para la elección general, sino que además deben garantizar que cada candidato cuente con una fuente de recursos con la cual financiar su pre-campaña⁷³. Se trata de un proceso en el que cada candidato financia su propia campaña, lo cual incrementa grandemente los gastos de hacer política y obliga a cada cual a conseguir sus propios donantes, quienes no siempre están de acuerdo con hacer público su apoyo⁷⁴. En el panameñismo, por ejemplo, cada candidato financió su propia pre-campaña y el gasto incurrido para llevar a cabo la elección primaria excedió el dinero que el Tribunal proporcionó para afrontarlo⁷⁵.

Según reveló un estudio de la empresa IBOPE Time, durante la pre-campaña electoral del PRD que se llevó a cabo entre el 1º de junio y el 31 de agosto de 2008, los precandidatos gastaron cerca de US\$1.4 millones en propaganda política. El estudio tomó en cuenta la facturación bruta de las propagandas pautadas en medios, excluyendo el costo de bonos, anuncios no pagados por convenios o canjes o descuentos. El que más gastó en ese período fue Navarro, con cerca de 900 296 dólares; le siguió Herrera Araúz, con unos 449 868 dólares; y, en tercer lugar, Cortizo, quien fue el que menos gastó, con unos 77 000 dólares.

Los candidatos también incurren gastos al generar estructuras paralelas que les permitan llevar adelante su campaña, para lo cual deben abrir sus propios locales, reclutar a sus seguidores y militantes, financiar sus actividades y generar recursos para el trabajo electoral⁷⁶. La necesidad en este sentido puede incluso poner a competir los recursos formales del partido con los informales y la existencia de mecanismos, procedimientos y reglas no escritas, redes personales de carácter autónomo y recursos no estrictamente partidistas pueden distorsionar los procesos de selección de candidatos, haciéndolos funcionar muchas veces de manera muy distinta a lo que estipulan los Estatutos. Esto queda especialmente en evidencia cuando las decisiones, y la manera en que se adoptan esas decisiones, no

Si alguien no tiene dinero, pues no puede presentarse a los cargos más relevantes. Así de sencillo, y así de injusto...[PNUD, 2009]

73 Más información en: <http://biblioteca.prensa.com/contenido/2008/09/05/5-4a-nota1.html>

74 El capítulo panameño de Transparencia Internacional (TI) recomendó a los candidatos a la presidencia revelar la lista completa de sus fuentes de financiación y publicar una declaración patrimonial de bienes, como una manera de mostrar mayor transparencia de las cuentas.

75 PNUD-Panamá 2009.

76 PNUD-Panamá 2009.

dependen de los órganos de gobierno oficiales, sino de líderes o caciques regionales sin cargos en el partido o de quienes, si los tienen, no son los encargados de definir la elección.

En ocasiones, es borroso el límite entre lo formal y lo informal. En el PRD, por ejemplo, si bien la estructura burocrática presionaba sobre las grandes decisiones del partido al imponer cierto grado de formalidad en los procesos, al momento de definirse la precampaña electoral se crearon dos estructuras separadas –una en torno a cada uno de los precandidatos presidenciales– que funcionaron en paralelo a la organización burocrática y evidenciaron la relevancia de la organización informal para la capacidad del partido de desarrollar sus objetivos clave, incluyendo el de seleccionar a los candidatos⁷⁷.

Las consecuencias del predominio de la informalidad sobre la toma de decisiones, las carreras políticas y los resultados de los procesos de selección están determinadas por los contactos personales y las redes de patronazgo existentes, y no por el aparato burocrático del partido, siendo ésta una particularidad que se da también en muchos otros partidos de América Latina (como en Ecuador, Argentina, Brasil o México). Cuando ocurre, el respeto a la institucionalidad formal es mínimo, adaptable a las necesidades del momento y fácilmente manipulable, lo cual debilita a las organizaciones partidistas y le resta institucionalidad al sistema de partidos.

IV.D. Las elecciones primarias, de por sí, no mejoran la calidad de los políticos elegidos ni de la política

En cuanto a los requisitos de los candidatos, que sale gente con poca formación académica sí pasa..., lo que ocurre es que, antes, a los candidatos los escogía la cúpula del partidote entre la gente bien, ya sea de la ciudad o de las comunidades, y la gente de base no tenía ninguna opción para una candidatura, lo que es antidemocrático...(PNUD, 2009)

Muchos de los entrevistados para este informe recalcaron la idea de que las elecciones primarias seleccionan a candidatos que son peores que los elegidos a través de otros mecanismos de selección⁷⁸ y varios dirigentes señalaron que las primarias rebajan la calidad de los políticos y de la política. Los entrevistados afiliados a los diferentes partidos políticos reclaman al Tribunal Electoral y a los legisladores que añadan otros requisitos a los ya exigidos para que una persona pueda presentarse como candidato a un cargo de representación popular en Panamá,

77 PNUD–Panamá 2009.

78 PNUD–Panamá 2009.

incluyendo algunos importantes como el conocimiento de los Estatutos y dogmas del partido, la capacitación en valores y cultura cívica y cierto nivel de formación académica, entre otros. Los detractores de esta idea señalan que sería antidemocrático y violentaría el principio de igualdad de los candidatos ante la ley y los derechos de todo ciudadano o ciudadana a postularse para un cargo público.

IV.E. Las elecciones primarias amplían las divisiones internas de los partidos

Las elecciones primarias han supuesto procesos desgastantes y conflictivos para los partidos panameños: tanto en el PA tras la primaria de 1998, como en el PRD en la selección de candidatos de 2008, hubo serios enfrentamientos entre miembros y sectores que abandonaron la organización partidista, como fue el caso de la defección de Alberto Vallarino del arnullismo, en 1998. En tal sentido, las elecciones internas han sido espacios en los que militantes y grupos internos se han posicionado en torno a ideas que envilecen las campañas y fomentan el enfrentamiento como medio de construcción de identidades orientadas al triunfo electoral. Surge de allí, entonces, la necesidad de contar, no sólo con reglas claras y transparentes, como en Panamá, sino también con militantes entrenados para funcionar con respeto en aras del pluralismo y el ejercicio de la democracia. Este pudiera ser un ámbito de trabajo a través del cual continuar construyendo el sistema de partidos panameño.

En 2008, el PRD experimentó cuán espinosas –y, a veces, incluso salvajes y rotundamente irreparables– pueden llegar a ser las primarias, en función de las desavenencias y denuncias que pueden hacerse públicas y poner en evidencia las fracciones internas. A pesar del esfuerzo de la cúpula partidista por disimular los peligros que afectaban la unidad⁷⁹, esas primarias exhibieron un importante resquebrajamiento interno en el partido⁸⁰ y, a pesar de que los dos precandidatos integraron una fórmula de unidad tras las primarias, los enfrentamientos siguen y obligan a realizar un intenso trabajo de reconciliación de las diferencias⁸¹.

Un problema semejante se suscitó en el PA, también en septiembre de 2008, cuando un número significativo de militantes fueron invitados a abandonar sus candidaturas, con la intención de que “liberaran” sus circuitos para que el partido pudiese negociar la alianza con Cambio Democrático desde una mejor posición. Si bien, en principio, las alianzas pueden ayudar a crear un ambiente político más cooperador entre las élites partidistas,

79 El día de la votación, el presidente Torrijos y su esposa intentaron restarle importancia a los peligros de un fraccionamiento interno tras la primaria, aún cuando las denuncias entre los candidatos habían sido públicas y ventiladas en los medios de comunicación del país.

80 Ver La Prensa, 3 de enero de 2009.

81 PNUD–Panamá 2009.

cuando éstas se conforman después de que los partidos han elegido a sus candidatos en contiendas internas, las mismas perturban los resultados de las primarias porque los ganadores deben “ceder sus puestos” a favor de personas impuestas a nombre de las alianzas. El colectivo tuvo que lidiar con conflictos entre agrupaciones internas y candidatos ganadores obligados a renunciar, los cuales denunciaron que la cúpula partidista quería “imponer a dedo a los candidatos”.

IV.F. Las pre-campañas de las primarias apuntan a todo el electorado (estrategias ‘catch-all’)

Siguiendo una tendencia presente en cualquier democracia contemporánea, las pre-campañas panameñas se han convertido en campañas publicitarias enfocadas hacia todos los electores, aunque en ellas únicamente puedan participar los inscritos en los partidos. Al usar medios de comunicación masiva y estrategias de corte generalista, la elección interna deja de ser un espacio privativo del partido para convertirse en elecciones influidas por actores externos. Mediante la exposición mediática, los conflictos, insultos y enfrentamientos que se intercambian dentro de un partido son conocidos por la opinión pública y causa preocupación por el “tono” y la “virulencia” que las campañas han adquirido, lo cual refuerza el desencanto con la política.

El empleo de medios de comunicación masivos –sobre todo de anuncios televisivos que llegan a toda la opinión pública–, ha encarecido los costos de las pre-campañas internas y afectado el contenido ideológico de las propuestas, puesto que obligan a presentar contenidos generales y no doctrinarios. El resultado es que, al tener que movilizar a los electores para la primaria, como si fuera una elección general, los partidos tienen que prometerles lo mismo a todos, sean miembros o no. La prevalencia de las estrategias ‘catch – all’ en las campañas de las elecciones primarias debilita los vínculos ideológicos-programáticos, haciéndolos más fluidos, y dificulta, *a posteriori*, los procesos de identificación y rendición de cuentas.

IV.G. Las primarias no garantizan el éxito electoral de los partidos en las elecciones generales

De entre los más de 60 procesos de elecciones primarias, tanto cerradas como abiertas, que se han realizado en América Latina a partir de 1990, los partidos que las realizaron sólo ganaron las elecciones presidenciales en 20 ocasiones. Este resultado desalienta la celebración de primarias entre los políticos, a no ser que tengan garantizado cierto margen de maniobra y controlen la logística y aspectos organizativos, elementos que más les preocupan de este mecanismo de selección de candidatos.

Parte de la experiencia indica que los candidatos que se seleccionan sobre la base de elecciones internas tienden a ser relativamente poco populares, menos competitivos o perdedores de las elecciones presidenciales. Eso apunta a que la democratización interna puede tener impactos negativos sobre el éxito electoral, lo cual puede generar pocos incentivos para que los políticos lleven a cabo procesos aperturistas como parte de los mecanismos de selección de candidatos (Freidenberg 2007).

Esta presunción, que ha resultado de observar la política latinoamericana, se verifica al analizar la realidad panameña. Cuando los partidos hicieron primarias, no siempre ganaron la elección presidencial. De los seis procesos que se han llevado a cabo en Panamá, sólo tres de los candidatos presidenciales llegaron a la primera magistratura: Mireya Moscoso en 1998; Martín Torrijos en 2003 y Ricardo Martinelli en 2008, a pesar de que la primaria en la que fue escogido este último, no fue competitiva.

El que un candidato pierda la elección general tras ganar en primarias competitivas puede terminar desincentivando a las dirigencias partidistas, cuya preocupación es evitar exponer al partido a una contienda interna si ello generará conflictos. De hecho, salvo que los partidos y dirigencias tengan visiones estratégicas de largo plazo en términos de abrir espacios para el pluralismo o consideren que la realización de elecciones primarias supone más beneficios electorales y estratégicos que el no realizarlas, es innegable que hay pocos motivos para que los políticos las realicen. Ahora bien, puede ser que, como en el caso

Malas prácticas asociadas a las primarias

- * *No aceptar los resultados del proceso y abandonar el partido tras la derrota;*
- * *Presentar una candidatura única, sin que haya habido competencia o haciendo que compita uno muy fuerte con otro que no tenga apoyo, sólo para demostrar que hay algún tipo de competitividad en el proceso;*
- * *Seleccionar candidatos y luego negociar alianzas;*
- * *Armar estructuras organizativas paralelas a la burocracia del partido;*
- * *No cumplir los pactos que se firman entre los precandidatos;*
- * *Manipular la información de los votantes y no dárselos a los miembros de todas las candidaturas;*
- * *No respetar la obligación de integrar listas que incluyan a por lo menos el 30% de las mujeres del partido;*
- * *Obligar a un candidato que ha ganado su puesto en una contienda interna a que renuncie a su candidatura en favor de una alianza hecha posteriormente;*
- * *Usar los recursos de un cargo público para mejorar las opciones electorales propias en la contienda interna.*

panameño, los políticos consideren que las primarias ‘llegaron para quedarse’ y sólo les preocupa analizar los aspectos organizativos y logísticos que redunden en primarias racionalizadas, abaratadas y expandidas para cubrir todos los cargos de representación popular. Surge entonces la necesidad de pensar en posibles reformas que mejoren el funcionamiento del mecanismo de primarias.

V./ ESTRATEGIAS DE REFORMA Y BUENAS PRÁCTICAS EN EL EJERCICIO DE LA POLÍTICA: EVALUANDO OPCIONES PARA LA TOMA DE DECISIÓN EN EL PROCESO DE REFORMA ELECTORAL DE PANAMÁ

Una evaluación de los procesos de selección de candidatos realizados en los partidos panameños permite extraer recomendaciones que pueden mejorar el modo en que esos partidos lleven a cabo sus tareas. Tomando en cuenta que la ciudadanía y la clase política panameña concuerdan en que las primarias son buenos procedimientos para los partidos y que su realización ha contribuido a su democratización interna, las recomendaciones tienen que ver fundamentalmente con los aspectos políticos internos y logísticos de los procesos de primarias y han sido pensadas con el objetivo de preservar las “buenas prácticas” existentes entre los partidos panameños y de introducir otras nuevas.

Los problemas fundamentales que se han detectado con respecto a la celebración de elecciones primarias tienen que ver con la duración de las campañas y la fatiga electoral que genera en dirigentes y militantes, las inscripciones de militantes al último minuto, los conflictos entre facciones internas (que pueden incluso crear distanciamientos irreconciliables), el clientelismo y la dificultad de conciliar la utilidad de las primarias frente a la conformación de coaliciones entre partidos. En este sentido, las reformas potenciales que se señalan a continuación deben entenderse en términos incrementales y en el sentido de estrategias que pueden desarrollarse a tres niveles: minimalista, gradualista y maximalista, dependiendo de cuánto se quiere reformar, cómo se quiere hacerlo y cuál es el nivel de impacto que se espera lograr.

Una manera de reducir los efectos negativos de los problemas antes mencionados sería unificando la celebración de las primarias en una misma fecha y de manera simultánea para todos los partidos registrados, cerrando un año antes la inscripción de nuevos adherentes. Tal medida racionalizaría el ejercicio de las primarias y disminuiría las posibles movilizaciones hechas a último momento con la intención de beneficiar a un único precandidato, reduciría el tiempo que los políticos dedican al ejercicio electoral y reducirían la exposición de los partidos a los medios de comunicación al mínimo, que es lo relacionado con la conquista del voto en los procesos internos.

Otra medida de solución sería estatuir la obligatoriedad de celebrar elecciones primarias para todos los cargos de representación popular⁸², con lo cual se enviaría un claro mensaje a las organizaciones partidistas respecto a que la democracia interna no se consigue eligiendo competitivamente sólo al candidato de alcance nacional y se reforzaría, por el contrario, el criterio de que la democratización interna da por sentada la existencia del pluralismo y la competencia en muchos otros aspectos de la organización, así como en todos y cada uno de los procesos de toma de decisión en los que participa el partido. Una medida en tal sentido podría incluso llegar a reducir la duración de las pre-campañas y campañas, lo cual sería considerado positivo por los militantes y dirigentes porque evitaría la fatiga electoral y el cansancio mediático. Una propuesta sería establecer un periodo de, al menos, seis meses de campaña –tres para las primarias y tres para las elecciones generales– y que el Tribunal Electoral vigilara para que los partidos no hicieran campaña fuera de ese periodo. Para ello sería importante realizar las pre-campañas y las primarias una vez se hubiera publicado el Padrón Electoral final⁸³.

Aún otro aspecto que mejoraría el rendimiento de las primarias sería adjudicarle al Tribunal Electoral las funciones logísticas relacionadas con supervisar, financiar y organizarlas, revisando para ello las actuales facultades del organismo electoral sobre la vida interna de los partidos⁸⁴. Mediante una iniciativa como ésta se podrían rebajar los altos costos asociados con la organización de cada elección interna y obtener información fiable sobre quiénes financian y cómo se financia la política panameña, al tiempo que elimina las estructuras de financiación y organización paralelas adscritas a los partidos y sus pre-candidatos⁸⁵. El hecho de que los dirigentes denuncien la financiación informal de la política panameña hace pensar en la necesidad de combatirla, introduciendo, por ejemplo, la obligación

82 Esto significa reformar el artículo 236 del Código Electoral de 2007, en el cual se contempla que la realización de primarias es obligatoria para los candidatos presidenciales pero no para los candidatos a otros puestos de representación popular, la que está sujeta a lo que los Estatutos de cada partido determinen.

83 Esta propuesta requeriría revisar el contenido de los artículos 21, 102 y 220 del Código Electoral de 2007. Actualmente, el Padrón Electoral se cierra definitivamente, a más tardar, tres meses antes de la fecha de elecciones, lo cual significa que su publicación se hace al 31 de enero del año electoral (artículo 21, Código Electoral de 2007). La propuesta sería en el sentido de que los procesos de elecciones primarias sean realizados a partir de esa fecha, una vez publicado el Padrón Electoral Final.

84 En la actualidad, el artículo 89 del Código Electoral de 2007 establece que: “Los partidos políticos son autónomos e independientes y no podrán ser intervenidos, ni fiscalizados en su régimen interno por ningún órgano y dependencia del Estado, excepto por el Tribunal Electoral en el manejo de los fondos que provea para sus gastos en los procesos electorales y en los demás términos que establece este Código. Los partidos podrán solicitar al Tribunal Electoral orientación y capacitación en materia de organización y procesos electorales internos. Del mismo modo, podrán solicitar que se les brinde cooperación en la organización de sus convenciones, elecciones primarias e internas, en los términos que se acuerde con sujeción a la autonomía e independencia de los partidos políticos”. Cualquier cambio en las atribuciones del Tribunal incluiría una modificación de este artículo.

85 Es difícil resolver la cuestión del arrastre que los candidatos a diputados hacen de los candidatos a cargos menores y el problema evidentemente se agrava porque las elecciones para todos los cargos se llevan a cabo al mismo tiempo. Aún así, los beneficios logísticos y económicos de celebrar todas las elecciones de manera conjunta sobrepasan los inconvenientes del arrastre.

de hacer público el registro de donantes de las pre-campañas y no sólo el de las campañas electorales⁸⁶.

Bajo este escenario, el Tribunal Electoral dispondría de los recursos y del personal capacitado para ejercer sus funciones, del mismo modo que ya ocurre en Uruguay y Honduras⁸⁷. El Tribunal podría financiar la organización del proceso, exigir la limitación de la propaganda gubernamental para no beneficiar a ningún precandidato sobre otro o fijar topes al gasto de campaña por tipo de pre-candidatura⁸⁸. Cada partido contaría con un órgano fiscalizador integrado por representantes de las pre-candidaturas que compiten en las elecciones internas, capaz de velar por su propio proceso y con representación en las mesas de votación del proceso interno que supervise el TE, cual si fuera un órgano de control interno del partido encargado de garantizarle a cada pre-candidatura la transparencia del proceso para evitar futuros conflictos en torno a los resultados.

Entre los elementos problemáticos del sistema de partidos panameño está la práctica de conformar alianzas después de haber seleccionado a los candidatos del partido mediante primarias, lo cual solivianta a la militancia ante la pérdida de candidaturas ya ganadas en contiendas internas competitivas. Una manera de contrarrestar los problemas así creados sería la de introducir la obligación de que los partidos consumen sus alianzas antes de seleccionar a sus candidatos y las registren ante el Tribunal Electoral, tras lo cual se podría competir en primarias inter-partidarias⁸⁹ para elegir candidatos conjuntos. Para ello se requeriría reglamentar detalladamente en el Código Electoral el modo en que se llevarían a cabo dichos procesos. Se debería contemplar, por ejemplo, prohibir la pérdida de una candidatura cuando ésta ya ha sido ganada en una interna competitiva y obligar a los partidos a registrar a quienes hayan sido elegidos en dichos procesos como candidatos del partido. Para limitar el transfuguismo, por otro lado, debería prohibirse que un candidato elegido en la primaria de un partido, se presente luego por otra organización.

86 Esto supone revisar el artículo 209 del Código Electoral de 2007, toda vez que actualmente los partidos deben revelar su lista de donantes solamente ante el TE, el cual no puede hacerla pública. En este sentido, una manera de darle mayor transparencia al proceso electoral es que se haga público el registro de donantes y que la lista de los gastos de los partidos sea publicada en Internet, lo cual exigiría revisar los artículos 179 y 187 del Código Electoral.

87 El TE realizaría las siguientes tareas: capacitar a los funcionarios de casillas que participarían en la elección interna, suministrar las papeletas de la votación, contar los votos, darle acceso de los partidos a los medios de comunicación y suministrar los medios logísticos para cubrir el territorio del proceso.

88 Esto significaría revisar el contenido de los artículos 197 y 198 del Código Electoral para impedir que los partidos, por sí solos, contraten propaganda electoral en los medios de comunicación, toda vez que debería ser el TE el que se ocupara de ello. Como ya se ha visto en México, una disposición semejante podría reducir los costos de campaña.

89 Esto significaría que debería haber una reglamentación del artículo 236 del Código Electoral de 2007, en su parágrafo, donde se mencionan en caso de alianzas que los partidos podrán nominar a candidatos que ya hubieran sido postulados por un partido aliado. En ese sentido, resulta necesario que el Código Electoral aclare la necesidad de que todos los candidatos deben resultar de primarias y, en caso de partidos aliados, deben competir miembros de diferentes partidos por la candidatura para esa circunscripción. Resulta clave que el Tribunal Electoral cuente con mayor información respecto a cómo reglamentar las primarias intrapartidarias y que esto no quede sujeto a la reglamentación de cada partido como actualmente menciona el Código Electoral (ver artículo 236). Esta ha sido una clara demanda de los entrevistados en el marco del informe PNUD-Panamá 2009.

En muchas instancias ocurre que la celebración de internas hace que los partidos confundan las preferencias del electorado, pensando que las demandas de quienes participan en las elecciones primarias son generalizables y se asemejan a las del electorado en general. Así se corre el riesgo de que, entre dos candidatos, se privilegie al que representa los valores del electorado (o de lo que las encuestas señalan de ese electorado) por sobre los valores de los candidatos preferidos por los militantes y se den enfrentamientos entre candidatos populares y otros más respetuosos de la ideología del partido. En sentido complementario, el empleo de estrategias de tipo *'catch all'* con la intención de sumar al mayor número posible de votantes en las campañas ha favorecido la ambigüedad programática de los candidatos, quienes rehúyen hacer propuestas y dar declaraciones demasiado ideológicamente precisas. En este marco general, y con la doble intención de conservar al partido para sus militantes⁹⁰ y reducir los costos de la política, podría contemplarse prohibirle a los partidos la compra de tiempo/aire en los medios televisivos y dotar al TE de la capacidad para comprar, negociar tarifas y distribuir el tiempo/aire en los medios en función del apoyo electoral que cada partido haya recibido previamente, como ya ocurre en Brasil, México o España⁹¹.

La organización de debates entre los precandidatos de cada primaria como fórmula para remediar la falta de discusión en las campañas electorales, fomentar campañas más programáticas y menos mediáticas o basadas en atajos heurísticos, elevar la calidad de los procesos electorales y favorecer el pluralismo competitivo son otros elementos que sería interesante considerar. Los partidos deberían incorporar mecanismos que les permitieran a sus militantes mantenerse informados de lo que ocurre internamente y suministrarles, abierta y regularmente, información clara y veraz sobre sus estrategias y posiciones programáticas, tanto en las pre-campañas como en las campañas. Además, el partido debería procurar que las diferentes ramas internas se mantengan en constante comunicación para discutir las políticas con los miembros de esas ramas (mujeres, jóvenes) y compartir las actividades que se desarrollarán de cara a la movilización electoral y a la gestión gubernamental. Las nuevas tecnologías, ya sea aplicadas a la circulación interna de la información o en el marco de la relación elector-ciudadano aportan una oportunidad adicional para gestionar la información partidista y hacer que estas 'cajas negras' que suelen ser los partidos, se abran a la ciudadanía.

Si los candidatos elegidos por las bases no son los dirigentes nacionales del partido surgen conflictos entre la cara burocrática y la cara electoral de la organización, toda vez que los líderes no están acostumbrados a compartir el poder y verse relegados a un segundo plano para beneficiar a un precandidato que ha ganado las elecciones gracias

90 Aunque entiendo que usando medios de comunicación masivos resulte difícil preservar e individualizar los mensajes sólo para los militantes de los partidos frente al electorado general.

91 Ver los artículos 197 y 198 del Código Electoral.

al apoyo mayoritario de las bases frente al precandidato preferido por la cúpula. Estos conflictos internos y los originados por la intensa competencia entre dos pre-candidatos han llegado a ser importantes e incluso se han hecho públicos, habiéndose generado una estela de desconfianza en el electorado al descubrirse su alcance. Es difícil que tales enfrentamientos puedan erradicarse tan solo mediante un cambio en las reglas del juego. Se pueden tener las mejores reglas, pero hay un intervalo que depende más de la capacidad de cooperación de los actores, que de las posibilidades que ofrezcan las reglas y sus incentivos. Por ello resulta clave, desde la perspectiva del rendimiento institucional, establecer cuáles son las capacidades que tiene el TE para sancionar a los candidatos y partidos que incumplan las exigencias del Código Electoral⁹².

Un problema que los dirigentes mencionan recurrentemente es la poca formación de la clase política y el perjuicio que ello representa para la calidad de la democracia. Una manera de sobreponerse a esta crítica sería incluir en los estatutos de cada partido más requisitos para ser candidatos. Entre esos requisitos podrían estar el que el aspirante a candidato acredite la asistencia a cursos de capacitación; que demuestre que conoce los Estatutos, Declaración de Principios y propuestas programáticas de su colectivo; y que sustente que cuenta con respaldo popular mediante la presentación de los resultados de encuestas de intención de voto y/o en lista de firmas, entre otros⁹³.

Entre las experiencias más recientes de los organismos electorales se encuentra el desempeño de funciones de socialización y educación cívica. Así, dado que en América Latina ya existen institutos electorales que coadyuvan en la capacitación de los políticos y ciudadanos respecto al sistema político, podría proponerse la creación de un Centro de Capacitación Cívica vinculado al Tribunal Electoral, emulando la práctica del Jurado Nacional de Elecciones de Perú, a través de la Escuela de Gobernabilidad, o según se ha previsto recientemente en el Código Electoral de Costa Rica. La creación de una escuela o instituto de capacitación y formación cívica que tenga como tarea principal la formación y actualización de los conocimientos de los candidatos y también la difusión de campañas de educación cívica ciudadana podría ser una medida que fortalecería también la formación en política de toda la ciudadanía.

Cabe hacer resaltar aquí el papel esencial que juega la ciudadanía en los esfuerzos por mejorar la vida interna de los partidos y cuán necesario es concienciar a la opinión

⁹² Lo que implicaría revisar el artículo 89 del Código Electoral de 2007.

⁹³ Por ejemplo, en los partidos mexicanos, para determinada candidaturas como la de presidente de la República, se exige que una persona haya militado durante un tiempo específico en el partido (10 años) para poder presentarse como candidato/a, con la intención de evitar la presencia de políticos "arribistas", que se inscriben en un partido sólo para ser candidato/a. También se puede limitar el acceso de los familiares dirigentes de los dirigentes partidistas a las candidaturas (por ejemplo, de aquéllos con lazos de consanguinidad directa: hermanos, primos, hijos, etc.). La idea sería evitar el nepotismo y el 'patrimonialismo' presentes en la cultura política panameña.

pública respecto a la importancia de premiar a los partidos que eligen a sus candidatos a través de elecciones primarias. Si los electores votan a partidos oligárquicos y no a los que han realizado reformas para asegurar procedimientos competitivos, ni los políticos ni sus partidos cambiarán las viejas prácticas. Para transmitir este mensaje haría falta que el Tribunal Electoral utilizase a los medios de comunicación social para adelantar campañas de concienciación respecto a los valores que favorecen el éxito de las primarias, incluyendo el respeto por los resultados, la tolerancia hacia quienes piensan distinto, el aprender a perder y a aceptar el perder, sin salirse de la organización, entre otros valores. Lo medular en este sentido es que la ciudadanía y los políticos entiendan que los cambios en los procesos no son mera cuestión de reglas, sino que involucran un cambio en el comportamiento de las personas, esto es, de cómo la ciudadanía se comporta en el juego de la democracia.

VI./ REFLEXIONES FINALES, A MODO DE CONCLUSIÓN

Los partidos políticos quieren ganar elecciones y para ello emplean todas las estrategias a su alcance. En este sentido, los partidos panameños son iguales a cualquier otro partido político y a muchos no les importa si sus propuestas son incluyentes, si en la elaboración de las mismas participan muchos de sus militantes, si hay una adecuada distribución de los diferentes grupos en los órganos de dirección o si esos grupos están representados en las candidaturas. Tampoco les preocupa si la elección de sus candidatos resulta exclusivamente de la voluntad de su líder, si ello supone cambiar los nombres de los postulantes que ya habían decidido las directivas locales e, incluso, si hay violación de los Estatutos o necesidad de acomodar las reglas a la coyuntura del momento. No se sienten angustiados por la posibilidad de que otros militantes puedan ejercer presión sobre su comportamiento a través de los procedimientos internos y los mecanismos de sanción del partido, y menos aún les remuerde que, una vez en el cargo, no lleven a la práctica las promesas hechas durante la campaña.

Lo anterior no preocupa a los políticos porque, en el fondo, saben que ello no condiciona el resultado electoral: los partidos oligárquicos pueden subsistir en un sistema democrático e, incluso, una democracia electoral puede sobrevivir sin que sus partidos sean internamente democráticos. Por ello, cualquier esfuerzo a favor de que las organizaciones partidistas se robustezcan y sean más competitivas, pluralistas y transparentes resulta beneficioso para la democracia. La experiencia panameña demuestra que la realización de elecciones primarias favorece los niveles de participación de los militantes, mejora la circulación de la información e incrementa los niveles de pluralismo dentro de los partidos; sin embargo, también muestra la necesidad que hay de mejorar logística y técnicamente los procesos de esas contiendas, con la mira puesta en fortalecer los frutos de la democracia.

La práctica política panameña también enseña que hacer primarias es sólo una condición necesaria para mejorar el rendimiento partidista, pero que la misma, *per se*, no garantiza el éxito. Hay condiciones técnicas, políticas y organizativas que deben darse para que las primarias puedan rendir y ser una experiencia positiva para la organización, sobre todo en términos de un mayor desarrollo humano. Las primarias deben ofrecer una buena oportunidad para el ejercicio plural, competitivo, igualitario y equitativo de los derechos de la ciudadanía, y no un espacio para el clientelismo, el conflicto y el debilitamiento de las organizaciones partidistas.

Cualquier cambio electoral es una oportunidad para generar modificaciones en los comportamientos y prácticas de los actores políticos. Se puede cambiar el entorno en el que compiten los partidos modificando las reglas de juego que marcan ese escenario, pero también se pueden cambiar las prácticas que emplean los políticos y sus partidos de cara a mejorar el rendimiento partidista. El diseño y rediseño de las reglas electorales pueden ser instrumentos para incidir en los procesos de selección que adopten los políticos, dependiendo de su capacidad para determinar los modelos de selección en base a valoraciones de costo y beneficio, pero resultará muy difícil hacer variar el rendimiento de las organizaciones partidistas si no se dan cambios proactivos hacia el pluralismo en términos de los incentivos que inciden en los comportamientos. Este diagnóstico aspira a aportar elementos para el uso de quienes deben tomar esas decisiones, que son claves para el desarrollo democrático de Panamá.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alarcón Olguín, Víctor y Flavia Freidenberg. (2007). "El proceso de selección del candidato presidencial del PAN en 2005". *Revista Mexicana de Sociología* vol. 69 (4): 729-770.
- Alcántara Sáez, Manuel. (2008). "Luces y sombras de la calidad de la democracia". *Revista de Derecho Electoral* 6 (septiembre-diciembre): 1-15.
- . (2008). "Panamá", en Manuel Alcántara Sáez. *Sistemas políticos de América Latina*. Vol. II, Madrid: Tecnos.
- . (2001). "Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina". *Documentos de Trabajo Doctorado en Ciencia Política* 6. México: FLACSO.
- Brown Araúz, Harry. (2007). *Partidos políticos y elecciones en Panamá: un enfoque institucional*. Panamá: Fundación Friederich Ebert.

- . (2002). "Hacia la consolidación del sistema de partidos políticos panameños". *Tareas* 111 (mayo-agosto): 5-25.
- . (sin dato). "Ante eventuales cambios constitucionales, ¿qué modificaciones necesita el sistema de partidos?" http://www.up.ac.pa/ftp/f_humanidades/centro_investigaciones/catedra5/HARRY_BROWN.PDF
- Carey, John M. y John Polga Hercimovich. (2006). "Primary Elections and Candidate Strength in Latin America". *The Journal of Politics*, vol. 68 (3): 530-540.
- Colomer, Josep. (2002). "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas". En Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (h). *Comp. El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Freidenberg, Flavia. (2007a). "La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto". En José Thompson y Fernando Sánchez. *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José de Costa Rica: IIDH.
- . (2007b). "Selección de candidatos en América Latina: dimensiones de análisis y condicionantes políticos e institucionales". Ponencia presentada en el Congreso del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina, Bruselas, 14 de abril.
- . (2005). "Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en los partidos de América Latina". *Polis* 1 (1): 91-134.
- . (2003). *Selección de candidatos y democracia interna en América Latina*. Lima: Transparencia Internacional e IDEA.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara. (2009). "Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático: una introducción". En Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara. Eds. *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: TEDF, UNAM e Instituto de Iberoamérica.
- Freidenberg, Flavia y Steve Levitsky. (2006). "Informal Party Organizations in Latin America". En Gretchen Helmke and Steven Levitsky, eds. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Washington, D.C.: John Hopkins University Press, 2006 (178-197).
- Gallagher, Michael. (1988). "Introduction". En Michael Gallagher y Michael Marsh. Eds. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.
- García Díez, Fátima. (2001). "Panamá". En Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg. *Partidos Políticos en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

- Guevara Mann, Carlos. (2006). "Sistemas electorales y estilos de campaña: los diputados panameños y el voto personalista". *Revista de Ciencia Política* vol. 26: 209-230.
- Jones, Mark P. (2005). "The role of parties and party systems in the policymaking process". Ponencia preparada para IADB Workshop, enero de 2005.
- Katz, Richard. (2001). "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy" *Party Politics*, Vol.7 (3): 277-296.
- Kirchheimer, Otto. (1965). "El camino hacia el partido de todo el mundo". En Kurt Lenk y Franz Neumann. Eds. *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1980, 328- 347.
- Knapp, Andrew. (2002). "France: Never a Golden Age". En Paul Webb, David Farrell y Ian Holliday. Eds. *Political Parties in Advanced Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera. (1979). "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies* 12: 3-27.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina. (2007). "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". *América Latina Hoy* 45 [abril]: 17-46.
- Lundell, Krister. (2004). "Determinants of Candidate Selection: The Degree of Centralization in Comparative Perspective". *Party Politics* 10: 25-47.
- Michels, Robert. (1909). "Democracia formal y realidad oligárquica" En Kurt Lenk y Franz Neumann. *Teoría y sociología de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1980, 241-257.
- Morgenstern, Scott y Peter Siavelis. Eds. (2008). *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park: Penn State University Press.
- Orozco Henríquez, J. de Jesús. (2003). "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional". Trabajo presentado en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Sevilla, 3 al 5 de diciembre.
- Ortuño, Armando. (2009). "Panamá: escenarios sociopolíticos de mediano plazo". En PNUD. *Crisis y cambio en América Latina. Escenarios políticos prospectivos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Otero Felipe, Patricia. (2008). "Selección de candidatos en los partidos panameños. Las primarias y sus impactos en el Partido Revolucionario Democrático". *Política y Gobierno* vol. XV, num.2 (segundo semestre): 271-313.

- Payne, Mark, Zovatto, Daniel, Carrillo, Fernando y Allamand, Andrés. (2003). *La política importa*. Washington: BID.
- Picado León, Hugo. (2009). "Cuando las primarias son secundarias. Causas y efectos de los modos de selección de candidatos en el PLN y el PUSC (1990-2006)". En Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara Sáez. *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: TEDF, UNAM e Instituto de Iberoamérica.
- PNUD-Panamá. (2009). *Informe de entrevistas con actores de las reformas electorales*. Ciudad de Panamá. PNUD.
- Rahat, Gideon y Hazan, Reuven. (2009). "Selección de candidatos: métodos y consecuencias". En Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara Sáez. *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: TEDF, UNAM e Instituto de Iberoamérica.
- . (2006). "Political participation in party primaries: increase in quantity decrease in quality?". En Thomas Zittel y Dieter Fuchs. Eds. *Participatory Democracy and Political Participation*. London: Routledge.
- Rahat, Gideon y Sher-Hadar, Neta. (1999). "Intra-party Selection of Candidates for the Knesset List and for Prime-Ministerial Candidacy 1995-1997". Jerusalem: The Israel Democracy Institute [en Hebreo].
- Sánchez, Fernando. (2004). "Partidos políticos en América Central: transformaciones y líneas para su fortalecimiento". Trabajo presentado en el Taller "Agenda para el Fortalecimiento de Partidos Políticos en Centroamérica y República Dominicana". San José de Costa Rica: IIDH.
- Scarrow, Suzan E. (2002). "Party Decline in the Parties State? The Changing Environment of German Politics". En Paul Webb, David Farrell, David e Ian Holliday. Eds. *Political Parties in Advanced Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Schattschneider, Elmer E. (1941). *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston (Trad. Consultada: 1964).
- Smith, Alastair. (2004). *Election Timing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sundberg, Jan. (2002). "The Scandinavian Party Model at the Crossroads". En Paul Webb, David Farrell e Ian Holliday. Eds. *Political Parties in Advanced Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Webb, Paul. (2002). "Political Parties in Britain: Secular Decline or Adaptive Resilience?". En Paul Webb, David Farrell e Ian Holliday. Eds. *Political Parties in Advanced Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

ANEXO. TABLA I. PROCESOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS: DIAGNÓSTICO 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).	Los partidos políticos elegirán a sus candidatos a través de elecciones primarias, realizados de manera simultánea para todos los cargos, en las cuales cada persona es igual a un voto.	Realización de procesos de selección de candidatos competitivos y transparentes.
Problemas en la organización logística de las primarias.	Las elecciones primarias será organizadas por el Tribunal Electoral (de manera simultánea para todos los partidos, en una única fecha).	Elecciones primarias justas y libres.
Pre-campañas electorales muy largas.	Las pre-campañas sólo podrán realizarse durante un mínimo 1 mes o un máximo 3 meses antes de la elección interna (pre-campañas cortas, precisas y cerradas). Las elecciones primarias serán organizadas por el Tribunal Electoral (de manera simultánea para todos los partidos, en una única fecha).	Reducción de los tiempos de pre-campañas.
Alto costo de la precampaña y de la campaña electoral.	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 los candidatos de presentar su declaración 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.	Unificación de la fecha de realización de las primarias para todos los partidos, en una misma fecha; Las primarias no podrán realizarse antes de que esté el padrón electoral (por lo tanto, no pueden haber primarias antes de los 6 meses previos a las elecciones.	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.	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 distribuirlo a los partidos en función de su apoyo electoral previo.	Independencia de la política de los actores de veto.
Entenfrentamiento entre los pre-candidatos que ponen en peligro la unidad del partido político (campaña negativa durante la precampaña).	Introducción de la obligatoriedad de que los políticos firmen “Compromisos Éticos” cuando se enfrentan a una elección primaria, haciéndola ante el Tribunal Electoral, que tendría capacidad para sancionar a quien no la cumpliera.	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.
Malos candidatos/as, personas que se inscriben en los partidos sólo para ser candidatos.	Añiciones de requisitos para ser candidato incluidas en los Estatutos del partido (realización de cursos de capacitación; demostración de que los candidatos conocen los Estatutos del Partido y las propuestas programáticas; demostración de que los candidatos tienen respaldo popular mediante los exultados de encuestas y/o en listas de firmas; exigencia de tiempo como militante para presentarse como candidato/a; conocimiento de las leyes básicas del país).	Profesionalización de las carreras políticas.

CONTINUACIÓN - TABLA I. PROCESOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS: DIAGNÓSTICO 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?)
Los partidos eligen a sus candidatos y luego hacen alianzas y obligan a los ganadores/as de las candidaturas a renunciarlos, en nombre de tales alianzas.	Prohibición de quitarle la candidatura de un partido a quien la ganó en una elección interna, en aras de realizar una alianza inter-partidista; Obligación de registrar ante el TE los distritos (circuitos) en los que se presentarán en alianza; Prohibición de que un candidato 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 las primarias inter-partidistas conjuntas.	Campañas programáticas.
Campañas centradas en información negativa y en la difusión de spots (cuñas) televisivos; Excesivo poder de los medios de comunicación en la práctica política.	Reglamentación de los debates entre los candidatos partidistas y entre los pre-candidatos de las internas.	
Auto-financiación de cada candidato (en cada uno de los niveles institucionales); Patronazgo de grupos económicos; Financiación “negra” y generación de una estructura paralela por parte de cada candidato, para poder llevar adelante una campaña; Organización informal de los partidos.	Organización y financiación de las elecciones internas a cargo del TE; Distribución de fondos a las campañas de los candidatos por parte de los partidos, a partir del dinero entregado a una caja única nacional del partido; Obligación de los candidatos y partidos de hacer pública la lista de sus donantes.	Financiación equitativa de los candidatos y equidad en el ejercicio de la política.
Débil comunicación entre los líderes de los diversos partidos, poca capacidad de la clase política para cooperar y conocerse entre sí (salvo en el ámbito legislativo).	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.
Los partidos no representan los intereses de los ciudadanos.	Creación de espacios de sensibilización de los partidos respecto a las demandas de los ciudadanos.	Representación política eficiente.
Escaso conocimiento de lo que significa la democracia y lo que supone la competencia y sus exigencias.	Creación de una Escuela o Instituto de Formación y Capacitación en el seno del TE, para que la ciudadanía pueda capacitarse y conocer el funcionamiento de las instituciones democráticas; Realización de campañas de formación cívica sobre las instituciones y la vida democrática, sobre las reglas de juego para la participación en los procesos electorales y otros.	Ciudadanía informada; Actividad en periodos no electorales por parte de los partidos.
Militantes y dirigentes sin habilidades organizativas ni competitivas.	Capacitación de los militantes y 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 los candidatos, de los dirigentes y de los militantes.

Fuente: Elaboración propia.

TABLA II. CARGOS INTERNOS DE LOS PARTIDOS PANAMENOS AL MOMENTO DE CELEBRARSE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS							VANGUARDIA MORAL DE LA PATRIA	
AÑO		PRD	CAMBIO DEMOCRATICO	PARTIDO PANAMENISTA [ARNULFISTA]	UNIÓN PATRIÓTICA	MOLIRENA		
Presidente	1993	Gerardo González		Mireya Moscoso				
	1998			Mireya Moscoso (renunció para competir en las primarias) Juan Carlos Varela Francisco Ariola		Guillermo Ford		
	2003	Hugo Giraud	Ricardo Martinelli	Marco Ameglio		Gisela Chung		
	2008	Balbina Herrera	Ricardo Martinelli	Juan Carlos Varela	Guillermo Ford José Raúl Mulino (mayo '08)	Sergio González Ruiz	Guillermo Endara Galimany	
Vicepresidentes	1993			Fernando Arias		Rodrigo Arosemena de Roux		
	1998			Lenín Sucre José Blاندون		Araçeli de Hamilton Luis Benjamín Rosas		
	2003	Arturo Mele Juan Carlos Navarro	Rogelio Bagrau Rubén D. Campos			Jorge Rosas Raul Cohn Alain Cedeno Diomedes Jaén	Menalco Solís Camilo de la Guarda	
	2008	Elios Castillo Benjamín Colamarco	Rogelio Bagrau Rubén D. Campos Roberto Henríquez Mario Miller	Alcibiades Vásquez Carlos Santana Alvaro Aleman	José Raúl Mulino Aníbal Galindo			
Candidatos Presidenciales	1993	Ernesto Pérez Balladares		Mireya Moscoso		Rubén Darío Carles		
	1998	Martín Torrijos	Mireya Moscoso	Mireya Moscoso		Mireya Moscoso		
	2003	Martín Torrijos	Ricardo Martinelli	José Miguel Alemán Ricardo Martinelli	Ricardo Martinelli		Guillermo Endara Galimany	
	2008	Ernesto Pérez Balladares						
Secretario General	1993	Martín Torrijos						
	1998	Martín Torrijos						
	2003	Martín Torrijos	Giacomo Tamburelli Leo González	Manuel Lobo		Olimpo Sáez		
	2008	Martín Torrijos	Giacomo Tamburelli	Francisco Alemán Mendoza	Jorge Ricardo Fábrega		Ana Mae Díaz de Endara	
Primer Subsecretario General	1993	Michel Doeps						
	1998	Francisco Sánchez Cárdenas						
	2003	Balbina Herrera	Alma Cortez		Eduardo Quiroz	Reymundo Hurtado Lay		
	2008	Juan Carlos Navarro	Alma Cortez		Abraham Williams	Claudio Lacayo	Gabriel de Jamón Estévez	
Comisión Nacional de Elecciones	1993							
	1998	Olga Gálcher		Alvin Weeden				
	2003	Francisco Rodríguez		Herbert Young				
	2008	Francisco Rodríguez	Gloria Moreno de López	Rolando de León Dionisio De Gracia	Mario Ruiz Dolande		Netalfi Jaén	
Presidentes Vitales	1993	Carlos Duque Jaén		Mireya Moscoso	Sonyel Lewis Galindo Raul Bety Arango			
	1998			Alberto Vallarino	Jaime Ford Lara			
	2003			Juan Carlos Varela	Francisco Ariola			
	2008				Enrique Lewis			

Partido Popular: Presidente René Orillac (2008)
Comisión Nacional de Reelección del PRD (1998): Secretario Reynaldo Rivera
Fuente: Elaboración propia.

TABLA III. SI LAS ELECCIONES DEL 2009 FUERAN HOY, ¿POR QUIÉN VOTARÍA USTED PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA? (JULIO DE 2008)																	
	SEXO			ÁREA		REGIONES			EDADES			INGRESOS			SIMPATIZANTES		
	TOTAL	MASC.	FEM.	URBANO	RURAL	PANAMÁ Y COLÓN	PROVINCIAS CENTRALES	CHIRIQUÍ Y BOCAS	18-29	30-49	50 ó MÁS	MENOS DE 400	DE 400 A 999	1000 ó MÁS	PARTIDOS GOBIERNO	PARTIDOS OPOSICIÓN	INDEPENDIENTES
BALBINA HERRERA	23,1	25,2	20,9	24,1	20,8	26,0	16,8	21,5	23,3	22,5	23,8	18,8	28,2	26,3	54,3	3,4	11,7
JUAN CARLOS VARELA	22,5	21,3	23,7	20,5	26,9	20,9	28,3	20,0	23,3	22,1	22,1	25,7	18,2	21,1	4,9	44,0	21,9
RICARDO MARTINELLI	22,4	22,6	22,2	23,6	19,7	23,3	16,5	27,3	25,6	22,3	18,5	22,9	21,4	23,0	8,3	42,2	20,3
JUAN CARLOS NAVARRO	10,9	12,3	9,5	10,5	11,7	8,8	15,8	11,7	11,4	11,0	10,2	11,0	9,5	13,1	22,6	2,4	7,4
GUILLERMO ENDARA	0,71,2	0,3	0,5	1,3	0,7	1,1	0,5	0,5	1,0	0,7	1,0	0,5	0,5	0,3	1,2	0,8	
LAURENTINO 'NITO' CORTIZO	0,70,7	0,7	0,7	0,5	0,8	0,4	0,5	0,3	0,6	1,3	0,3	0,5	1,9	1,0	0,0	0,8	
MARTÍN TORRIJOS	0,2	0,2	0,2	0,0	0,5	0,0	0,4	0,5	0,0	0,4	0,0	0,2	0,3	0,0	0,3	0,3	0,0
ALBERTO VALLARINO	0,1	0,0	0,2	0,0	0,3	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0
MARCO AMEGLIO	0,1	0,0	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0
ERNESTO PÉREZ BALLADARES	0,10,0	0,2	0,0	0,3	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0	0,0	
NO VA A VOTAR	0,7	0,5	0,8	0,5	1,1	0,8	0,4	0,5	0,8	0,4	1,0	1,2	0,3	0,0	0,0	0,3	1,4
NINGUNO	9,8	9,1	10,5	10,7	8,0	11,9	5,7	8,3	8,0	9,6	12,5	9,4	11,6	8,0	3,4	3,1	19,5
NS/NR	8,7	7,0	10,5	8,7	8,8	6,6	14,0	9,3	6,7	10,0	9,2	9,4	9,2	6,1	4,7	2,4	16,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
BASE	1200	602	598	825	375	716	279	205	386	511	303	608	379	213	385	327	488
MARGEN DE ERROR	2,9	4,1	4,1	3,5	5,2	3,7	6,0	7,0	5,1	4,4	5,7	4,1	5,1	6,9	5,1	5,5	4,5

Fuente: Encuesta Dichter & Neira, Latin Research Network (Julio 2008).

TABLA IV. SI LAS ELECCIONES DEL 2009 FUERAN HOY, ¿POR QUIÉN VOTARÍA USTED PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA? (SEPTIEMBRE DE 2008)																		
	TOTAL	SEXO		ÁREA		REGIONES		EDADES				INGRESOS			SIMPATIZANTES			
		MASC.	FEM.	URBANO	RURAL	PANAMÁ Y COLÓN	PROVINCIAS CENTRALES	CHIRIQUÍ Y BOCAS	18-30	31-40	41-50	50 ó MÁS	MENOS DE 400	DE 400 A 999	1000 ó MÁS	PARTIDOS GOBIERNO	PARTIDOS OPOSICIÓN	INDEPENDIENTES
BALBINA HERRERA	38,8	39,8	37,8	41,1	34,0	41,8	29,5	41,1	37,7	40,6	42,2	36,1	37,9	40,3	39,1	77,5	2,6	23,3
RICARDO MARTINELLI	25,8	27,2	24,3	25,1	27,2	25,2	22,9	31,4	30,5	27,8	20,4	21,4	24,2	25,9	30,0	9,3	50,6	25,4
JUAN CARLOS VARELA	16,7	15,7	17,7	14,5	21,2	13,2	26,9	15,0	14,2	14,9	16,0	22,1	18,0	16,1	13,6	4,3	39,7	13,2
GUILLERMO ENDARA	0,50,5	0,5	0,5	0,5	0,7	0,4	0,0	0,8	0,3	0,0	0,7	0,3	0,6	0,9	0,6	0,6	0,2	
NO VA A VOTAR	0,40,2	0,7	0,4	0,5	0,3	0,7	0,5	0,0	0,3	0,9	0,7	0,5	0,0	0,9	0,0	0,6	0,7	
NINGUNO	7,57,3	7,7	7,8	6,8	8,1	9,1	3,4	7,4	6,9	8,9	7,1	7,4	7,8	7,3	2,2	1,9	17,4	
NS/NR	10,3	9,3	11,3	10,6	9,7	10,7	10,5	8,7	9,4	9,0	11,6	11,9	11,7	9,2	8,2	6,0	3,8	19,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
BASE	1200	600	600	818	382	718	275	207	393	288	225	294	633	347	220	463	312	425
MARGEN DE ERROR	2,94,1	4,1	3,5	5,1	3,7	6,0	7,0	5,0	5,9	6,7	5,8	4,0	5,4	6,7	4,6	5,7	4,9	

Fuente: Encuesta Dichter & Neira, Latin Research Network (Septiembre 2008).

CUADRO I. PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO		
Convenciones realizadas por el partido		Reformas a los Estatutos
Cambios aprobados en órganos internos		
Constitutivo, celebrado el 22 de septiembre de 1979, en el Gimnasio "Nuevo Panamá" de la ciudad de Panamá.		Estatutos Constitutivos
Reunión Extraordinaria del Directorio Nacional, celebrada el 30 de septiembre de 1983.		
Segundo Congreso Nacional, celebrado el 25 de febrero de 1984.		
Reunión Extraordinaria del Directorio Nacional, celebrada el 12 de diciembre de 1985.		
Reunión del Directorio Nacional Extraordinario, celebrada el 9 de julio de 1988, en el Centro de Convenciones ATLAPA de la ciudad de Panamá.		
Tercer Congreso Nacional Ordinario, celebrado 16 de diciembre de 1988.		Modificaciones a los Estatutos, Declaración de Principios, Programa de Gobierno. Res. Nº 16 de 21-1-89.
Reunión Extraordinaria del Directorio Nacional, realizada el 9 de marzo de 1991, en el Restaurante Interchina de la ciudad de Panamá.		
Reunión Extraordinaria del Directorio Nacional, celebrada el 19 de enero de 1992, en el Hotel Piramidal de la ciudad de Santiago de Veraguas.		Proyecto de Reformas de la Declaración de Principios; Programa; Estatutos.
Cuarto Congreso Ordinario, celebrado 11 de octubre de 1992, en el Centro de Convenciones ATLAPA, en la ciudad de Panamá.		Se aprobó el Reglamento para la Elección del Comité Ejecutivo Nacional. Reformas a la Declaración de Principios. Res. Nº 155 de 21-5-93.
Congreso Nacional Extraordinario, celebrado 31 de julio de 1993, en el Centro de Convenciones ATLAPA de la ciudad de Panamá.		
Reunión Extraordinaria del Directorio Nacional, celebrada el 30 de enero de 1994, en el Salón Las Américas del Hotel Plaza Patilla Inn, en la ciudad de Panamá.		Se aprobó la alianza temporal denominada "PUEBLO UNIDO". Res. Nº 64 de 8 de marzo de 1994.
Reunión del Directorio Nacional, celebrada el 7 de mayo de 1995, en el Restaurante Interchina de la ciudad de Panamá.		Propuesta de Reformas a los Estatutos.
Congreso Nacional Extraordinario, celebrado el 17 de junio de 1995, en el Centro de Convenciones ATLAPA de la ciudad de Panamá.		Se aprobaron reformas a los Estatutos. Res. Nº 245 de 16-8-95.
Quinto Congreso Nacional Ordinario, celebrado el 17 de diciembre de 1995, en el Gimnasio Nuevo Panamá de la ciudad de Panamá.		Se realizaron elecciones para el Consejo Directivo Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Tribunal de Honor y Disciplina, Fiscal de Honor y Directorio Nacional. Res. Nº 19 de 18-1-96.

CUADRO I CONTINUACIÓN - PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO			
Convenciones realizadas por el partido	Reformas a los Estatutos	Cambios aprobados en órganos internos	
Reunión del Directorio Nacional, celebrada el 15 de diciembre de 1996, en el Hotel Riande Continental Aeropuerto de la ciudad de Panamá.		Se eligió a la Directiva del Tribunal de Honor y Disciplina. Res. Nº 1 de 6-1-97.	
Reunión del Consejo Directivo Nacional, celebrada el 16 de mayo de 1998.	Se aprobó el Reglamento de Elecciones Primarias. Res. Nº 131 de 11-6-98.		
Reunión del Directorio Nacional celebrada el 27 de junio de 1998, en el Hotel Riande Continental Aeropuerto de la ciudad de Panamá.	Proyecto de reformas a los Estatutos.		
Reunión del Directorio Nacional, celebrada el 23 de enero de 1999, en la ciudad de Panamá.	Se ratificó a los Candidatos a la Primera y Segunda Vicepresidencia de la República designados por el candidato Presidencial. Se aprobó la "ALIANZA NUEVA NACION". Res. Nº25 de 26 de enero de 1999.		
VI Congreso Nacional Ordinario, celebrado el 8 de agosto de 1999, en el Gimnasio Nuevo Panamá de la ciudad de Panamá.	Se derogó el literal e del artículo 25; se adicionó el literal m al artículo 28; y se reformaron los artículos 35 y 168 de los Estatutos. Res. Nº 390 de 23-9-99.	Se eligió a los nuevos integrantes en el Comité Ejecutivo Nacional, Tribunal de Honor y Disciplina, Fiscal de Honor. Res Nº 343 de 25-8-99.	
Congreso Nacional Extraordinario, celebrado el 19 de agosto de 2001, en el Centro de Convenciones del Hotel El Panamá de la ciudad de Panamá.	Se aprobó modificar la Declaración de Principios, el Programa d e Gobierno y los Estatutos. Res. Nº 295 de 17-10-01.		
VII Congreso Nacional Ordinario, celebrado el 18 de agosto de 2002, en el Gimnasio Roberto Durán de la ciudad de Panamá.	Se aprobó modificar los Artículos Nº 67 y 135 de los Estatutos. Res. Nº 310 de 8-10-02.	Se eligió a los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional y del Fiscal de Honor y se ratificó a los miembros del Tribunal de Honor y Disciplina, Consejo Directivo Nacional y Directorio Nacional. Res. Nº 350 de 31-10-02.	
Reunión del Consejo Directivo Nacional, celebrada el 15 de Enero de 2003.	Se aprobó el Reglamento de Elecciones Primarias, para escoger a los candidatos a Presidente de la República, Legisladores, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales.		
Reunión Ordinaria del Directorio Nacional, celebrada el 15 de enero de 2004, en el Centro de Convenciones ATLAPA de la ciudad de Panamá.		Se postuló a los candidatos del partido que participarían en las elecciones del 2 de mayo de 2004 para escoger a los representantes de Panamá ante el Parlamento Centroamericano (PARLACEV).	
Reunión Extraordinaria del Directorio Nacional, celebrada el 15 de enero de 2004, en el Centro de Convenciones ATLAPA de la ciudad de Panamá.		Se aprobó la Alianza Electoral "PATRIA NUEVA", el programa de Gobierno y el Plan de Acción Electoral para las elecciones del 2 de mayo de 2004. Se ratificó a los candidatos a Presidente y a la Primera y Segunda Vicepresidencia. Res. Nº 002 de 23-1-04 (Alianza "Patria Nueva", PRD, Partido Popular.)	

CUADRO II. PARTIDO PANAMENISTA/ARNULFISTA			
Convenciones	Reformas a los Estatutos	Cambios aprobados a organismos internos	
Constitutiva, celebrada el día 29 de septiembre de 1991, en el Hotel Dos Continentes de la Ciudad de Penonomé.	Estatutos Constitutivos	Se eligieron Dignatarios, se aprobó la Declaración de Principios y el Programa de Gobierno.	
Primera Convención Nacional Extraordinaria del Partido Arnulfista, celebrada el 24 de abril de 1993, en la ciudad de Boquete.	Se reformaron los Artículos 11 y 12 y derogaron los artículos 64 y 65 de los Estatutos. Res. Nº239 de 11-8-93.	Se aprobaron cambios en el Directorio Nacional y Dignatarios. Res. Nº 239, de 11 de agosto de 1993.	
Reunión Extraordinaria del Directorio Nacional del Partido Arnulfista, celebrada el 21 de diciembre de 1993, en las oficinas del Partido ubicadas en la Avenida Perú de la ciudad de Panamá. Se resolvió que el Directorio Nacional convocaría a los Delegados y Convencionales a la Convención Nacional, para elegir a los candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República.			
Convención Nacional Ordinaria del Partido Arnulfista, celebrada el 23 de enero de 1994, en el Teatro Variedades de la ciudad de Panamá. Se presentaron las nóminas para Presidente y Vicepresidentes de la República. Res. Nº61 de 8 de marzo de 1994, que reconoce la "Alianza Democrática".			
Segunda Convención Nacional Ordinaria del Partido Arnulfista, celebrada el 29 de septiembre de 1996, en Monagrillo, distrito de Chitré, provincia de Herrera.		Se aprobaron cambios en el Directorio Nacional y Dignatarios del Partido Arnulfista (directores nacionales principales, directores nacionales Suplentes y dignatarios). Res. Nº 212, de 28-10-96.	
Reunión Ordinaria del Directorio Nacional, celebrada el 2 de diciembre de 1996, en la Sede del Partido, en la ciudad de Panamá.		Se designó la Junta Consultiva del Partido Arnulfista para el período 1996 - 2001. Res. Nº 81, de 3-04-97.	
Reunión Extraordinaria del Directorio Nacional, celebrada el 21 de diciembre de 1998.		Se aprobó nombrar a dos suplentes del Directorio Nacional, como miembros principales del Directorio Nacional, en razón de dos renunciás al cargo.	
Reunión Extraordinaria del Directorio Nacional, celebrada el día 30 de diciembre de 1998, en la sede del Partido. Se emitió una resolución mediante la cual se resolvió expulsar a varios miembros. Mediante Res. Nº 273, de 12 de julio de 1999, el TE ordena dar aviso público de la resolución de expulsión.			
Convención Nacional del Partido Arnulfista, celebrada el 24 de enero de 1999, en la ciudad de Antón, provincia de Coclé.			

CONTINUACIÓN CUADRO II - PARTIDO PANAMENISTA/ARNULFISTA

Convenciones	Reformas a los Estatutos	Cambios aprobados a organismos internos
Reunión Extraordinaria del Directorio Nacional del Partido Arnulfista, celebrada el 26 de enero de 1999, en el salón de reuniones de la Sede del Partido.		Se ratificó la designación hecha por la candidatura a la Presidencia, Mireya Moscoso, de los candidatos a la primera y segunda vicepresidencia de la República y se aprobó la conformación de la Alianza Electoral denominada "UNION POR PANAMA" Res. N°37, de 2-2-99.
III Convención Nacional Ordinaria del Partido Arnulfista, realizada el día sábado 29 de septiembre de 2001, en la Ciudad de Aguadulce, provincia de Coclé.		Se escogió y brindó reconocimiento a los Dignatarios y Directores Nacionales (Principales y Suplentes) elegidos en la Convención Nacional Ordinaria. Acta de la Convención. Res. N° 307, de 23-10-01
Sesión Extraordinaria de la Convención Nacional del Partido Arnulfista, realizada el 12 de enero de 2003, en la Ciudad de Penonomé de Coclé.	Reconocimiento del Estatuto del Partido Arnulfista. Res. N° 082, de 14-2-03	Se presentó a consideración las Reformas al Estatuto del Partido Arnulfista, las cuales fueron aprobadas como Texto Único. Res. de Aviso N° 46, de 28-1-03.
Acta de la Convención Nacional Extraordinaria celebrada el 22 de junio de 2003 en la sede de la Cooperativa de Educadores Cocesanos (COEDUCO) en Llano Marín, ciudad de Penonomé, provincia de Coclé.		Elección del candidato para Presidente de la República para el periodo Presidencial 2004-2009.
Convención Nacional Ordinaria del Partido Arnulfista celebrada el 25 de enero de 2004, en la carpa instalada en Calle 34, ubicada entre el Parque Porras y la Procuraduría de la Administración de la ciudad de Panamá.		Elección del candidato a Primer y Segundo Vicepresidente de la República. Presentación de nominas para Presidente. Res. N°005, de 29 de enero de 2004, la cual reconoce la alianza "VISION DE PAIS", formada por el Partido Arnulfista, MOLIURENA y el Partido Liberal Nacional para las elecciones del 2 de mayo de 2004.
Convención Nacional Extraordinaria del Partido Arnulfista, celebrada el 16 de enero de 2005, en el local de la Cooperativa de Educadores Cocesanos de la ciudad de Penonomé, provincia de Coclé.	Reconocimiento integral del Estatuto del Partido, en donde se realiza cambio de nombre y pasa a denominarse PARTIDO PANAMENISTA. Res. N° 70, de 10-8-2005.	Se nombró nuevo Directorio Nacional y Junta Directiva Provisional.
Elecciones Internas de Convencionales, celebradas los días 7 y 21 de mayo de 2006.		Se eligieron nuevos Convencionales. Res. N° 118, de 13-9-06.
Convención Nacional Ordinaria, celebrada los días 29 y 30 julio de 2006, en las instalaciones del Hotel Éxodo de la ciudad de Santiago, provincia de Veraguas.	Se adicionó el artículo transitorio N° 136 al Estatuto del Partido. Res. N° 117, de 13-9-2006.	Se escogieron nuevos miembros en la Junta Directiva Nacional, Secretarías Ejecutivas Nacionales, Tribunal de Honor y Disciplina y Defensoría de los Miembros. Res. N° 119, de 23-9-06.

3

TERCER CAPÍTULO

DESPROPORCIONALIDAD Y MALAPORCIONAMIENTO LEGISLATIVOS EN PANAMA: REFORMAS PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO DEL SISTEMA ELECTORAL

Willibald Sonnleitner *
Willibald.Sonnleitner@colmex.mx

Sistema electoral, desarrollo humano y gobernabilidad democrática (a modo de introducción)

Sin ser una varita mágica, la selección o modificación de un sistema electoral para la integración del órgano legislativo cuenta entre las decisiones institucionales más importantes para cualquier democracia. El mecanismo legal que define la conversión de votos en escaños determina la calidad de la representación en la asamblea parlamentaria y también tiene efectos profundos sobre la calidad de la participación ciudadana, la eficiencia del gobierno, la estructuración y el funcionamiento del sistema de partidos, y sobre la estabilidad, desempeño y legitimidad del sistema político en general.

En las últimas dos décadas, Panamá realizó avances sustantivos en su proceso de construcción democrática. Desde principios de los noventa, cuatro comicios generales y tres consultas populares han permitido la participación directa de la ciudadanía en la elección libre y competitiva de miles de representantes, así como en decisiones de gran trascendencia nacional. Estas contiendas democráticas han sido limpias y transparentes,

* Profesor investigador de El Colegio de México.
El autor agradece los comentarios y sugerencias de Harry Brown Araúz, cuya lectura aguda de las primeras versiones de esta contribución contribuyeron a mejorarla y a darle mayor claridad.

han contado con una movilización masiva y persistente de los ciudadanos y han permitido la renovación pacífica y la alternancia regular de las élites en el poder. Asimismo, el país ha gozado de una considerable estabilidad y gobernabilidad, lo cual, aunado a un crecimiento económico sostenido, le ha permitido avanzar en su proceso de desarrollo material.

A pesar de ello, la democracia panameña también sufre limitaciones que debilitan su desempeño y amenazan su legitimidad. Pese a los éxitos obtenidos en materia económica, que han posicionado a Panamá entre los países más prósperos del istmo centroamericano, los indicadores sociales no han mejorado al mismo ritmo que el crecimiento económico en los últimos años, conociendo un estancamiento e incluso retrocesos en algunos ámbitos cruciales para el desarrollo humano, como la seguridad y la desigualdad¹.

Pero sobre todo, la clase política que ha venido gobernando desde la transición está siendo cuestionada crecientemente por una ciudadanía desencantada y crítica que empieza a desconfiar de sus representantes electos y percibe a la corrupción como uno de los obstáculos fundamentales para el desarrollo del país². Asimismo, un número creciente de actores políticos y sociales denuncia una creciente inequidad en el acceso y la distribución de los cargos de elección popular, dejando a muchos partidos sin representación en la Asamblea Nacional. Aquí surge el malestar y los riesgos de ingobernabilidad asociados a una crisis latente de los partidos tradicionales, de la representación política y de la legitimidad democrática en general.

Entre las opciones para mejorar el desempeño de un sistema político destacan las posibilidades que ofrece la reforma del sistema electoral. Sin ser la panacea, el conjunto de normas legales que regulan la transformación de los votos en mandatos de representación popular ejerce una gran influencia sobre las modalidades de la competencia partidista, la calidad de la participación ciudadana, la proporcionalidad de la

¹ Durante los últimos cinco años, se registró en Panamá un crecimiento económico muy sostenido (entre el 7% y el 11% anual), que contribuyó a duplicar la recaudación fiscal. Asimismo las tasas de pobreza y de desempleo se redujeron, del 40% al 32%, y del 11% al 5%, respectivamente. Sin embargo, no se redujeron ni las desigualdades, ni la inseguridad, ni los problemas relacionados con la corrupción.

² Véanse las encuestas realizadas por el PNUD (2009), Latinobarómetro (2008) y Lapop (2004 y 2006).

representación política y el funcionamiento del sistema político en general. Dicho sistema está compuesto por elementos estrechamente relacionados entre sí, cuyas características respectivas inciden obviamente en la composición y en el grado de proporcionalidad de los órganos representativos (asambleas legislativas, consejos municipales, etc.); en la naturaleza e intensidad de los vínculos entre representantes y electores (influyendo en las estrategias partidistas e individuales de campaña, y propiciando o inhibiendo la rendición de cuentas); y en la calidad de las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo (facilitando o dificultando la formación de mayorías presidenciales y, por ende, la gobernabilidad).

Todas estas dimensiones del proceso político resultan fundamentales para la calidad de una democracia y las posibilidades mismas de generar progreso y bienestar en una sociedad. Como bien lo señala el economista Amartya Sen (2000), el desarrollo no puede limitarse al simple crecimiento económico, sino que debe abarcar procesos más complejos de expansión de las capacidades, oportunidades y libertades humanas que condicionan y permiten que un ser humano pueda ser productivo y contribuya al progreso social. Por ello, el desarrollo requiere, además de eficiencia económica, de la participación y del empoderamiento de las mayorías, de sostenibilidad y de equidad intra- e intergeneracional. De ahí, también, la importancia estratégica de contar con un buen sistema de gobierno y, por ende, con un sistema electoral adecuado a las condiciones particulares del país, que contribuya a reconciliar en forma equilibrada los imperativos contradictorios de participación ciudadana, su representación equitativa y la eficiencia gubernamental.

En esta contribución nos enfocaremos en dos problemas específicos que atañen a la calidad de la participación y a la equidad de la representación legislativa en Panamá: el llamado malaportcionamiento 'malapportionment' (en inglés) y la más conocida 'desproporcionalidad'. El primer concepto se refiere a la relación desigual que puede existir entre el porcentaje de ciudadanos que residen en cada circuito legislativo y el porcentaje de diputados electos en él, lo cual se traduce en distorsiones en el número promedio de electores por cada diputado entre los distintos circuitos que dividen el territorio nacional. La segunda designa, como bien lo indica la misma palabra, la desproporcionalidad entre la parte de votos y la parte de escaños legislativos obtenidos por cada partido, que desemboca en la sobre-representación de algunos partidos y en la sub-representación de otros con respecto a su peso electoral efectivo. Ambos fenómenos son especialmente problemáticos para la gobernabilidad democrática, en la medida en que tienden a invalidar el principio fundamental según el cual cada voto debería tener el mismo peso político-electoral ("una persona, un voto").

Pero, ¿qué magnitud y qué importancia tienen, realmente, el malaportcionamiento y la desproporcionalidad en Panamá? ¿Cómo han evolucionado ambos entre 1994 y 2009 y cómo se han relacionado éstos con las dinámicas más amplias del proceso político-

electoral, el sistema de partidos y la gobernabilidad? ¿Cuáles son sus causas y efectos particulares en Panamá? ¿Qué tipo de reformas permitirían mejorar el desempeño del sistema electoral, qué elementos teóricos podrían sustentar su pertinencia y legitimidad, y qué experiencias y variables prácticas habría que considerar?

Lejos de promover una solución única mediante un modelo predeterminado y “listo para utilizar”, el objetivo de esta investigación consiste en explorar rigurosa y sistemáticamente cada una de estas preguntas a partir del estudio concreto del proceso político-electoral panameño. Ello proporciona un amplio conjunto de elementos teóricos, empíricos y prácticos que busca contribuir a un debate informado y plural sobre las posibles estrategias para mejorar el sistema electoral actual.

Este trabajo parte de una revisión sintética del conocimiento científico actual sobre los componentes y objetivos normativos de un buen sistema electoral, en aras de situar el significado y la incidencia del malaportamiento y la desproporcionalidad sobre la gobernabilidad democrática en general. En un segundo tiempo, se presentan los principales resultados de un extenso análisis empírico de ambos problemas, estudiados en los comicios legislativos de 1994, 1999, 2004 y 2009. Dichos resultados son interpretados en el contexto más amplio del funcionamiento efectivo del sistema electoral panameño y de sus principales efectos sobre el sistema de partidos y la gobernabilidad. En un tercer apartado se exponen y evalúan diversas opciones de reforma que permitirían mejorar el grado de proporcionalidad del órgano legislativo, tomando en cuenta sus posibles efectos sobre la calidad de la representación y de las relaciones entre diputados y electores, así como sobre el sistema de partidos y la gobernabilidad. Para concluir, se resumen los principales hallazgos de la investigación, subrayándose algunas recomendaciones prácticas para alimentar un debate informado y plural sobre las posibilidades de mejorar el desempeño del sistema electoral en Panamá.

I./ ELEMENTOS TEÓRICOS PARA LA REFLEXIÓN: OBJETIVOS Y RETOS PARA EL DISEÑO DE UN BUEN SISTEMA ELECTORAL (PARTICIPACIÓN, REPRESENTACIÓN Y EFICIENCIA)

Conforme al paradigma de la gobernabilidad democrática, un buen sistema de gobierno debe maximizar tres objetivos diferentes y, en ocasiones, contradictorios: la participación popular, su representación equitativa y la eficiencia gubernamental. La primera le otorgará al régimen un valioso sustento ciudadano y una legitimidad democrática; la segunda garantizará la inclusión de todas las fuerzas relevantes y organizadas de la sociedad; y la tercera le permitirá al ejecutivo implementar políticas coherentes y eficientes para generar resultados tangibles.

Evidentemente, la consecución de cada uno de estos fines plantea retos distintos, que pueden incluso entrar en conflicto; sin embargo, cuando se logra articularlos mediante una estrategia equilibrada, estas tres dimensiones de la gobernabilidad democrática permitirán aprovechar el conjunto de fuerzas activas de una nación. La ampliación de las capacidades y libertades de la ciudadanía, la consideración de sus preocupaciones y preferencias para la formulación de las políticas públicas, la integración de su diversidad sociocultural y la resolución de sus conflictos por mecanismos plurales e institucionales, así como la ejecución de la acción gubernamental en coordinación con los diversos actores políticos y sociales, no solamente le proporcionarán estabilidad y legitimidad al sistema político, sino que contribuirán a generar un ambiente propicio para la creación de riquezas y de capitales que podrán ser utilizados para el desarrollo económico, social y humano de la sociedad.

En otras palabras, la gobernabilidad democrática rebasa ampliamente el simple problema de la conformación de mayorías legislativas estables que apoyen al ejecutivo en la difícil tarea de gobernar. También requiere de la participación y representación efectivas de la ciudadanía en toda su pluralidad, en cuya inclusión reside, in fine, el mejor sustento para la legitimidad y estabilidad de un sistema político democrático (Véase el Recuadro 1).

A. Componentes y funciones de un “buen” sistema electoral

Un sistema electoral se compone de un conjunto de variables básicas cuyas características respectivas suelen producir efectos particulares en términos de desproporcionalidad, afectando la calidad de la representación, la participación y la gobernabilidad. La combinación de dichos componentes puede variar considerablemente entre países, configurando una amplia gama de sistemas electorales en el mundo actual.

1. El elemento más conocido y comentado es, precisamente, la fórmula matemática de asignación que determina la conversión de votos en escaños, la cual varía conforme al ya mencionado principio de representación y se distribuye a lo largo de un espectro de mayor a menor desproporcionalidad:

- En los sistemas mayoritarios, dicha fórmula electoral puede requerir, ya sea una simple pluralidad (como la mayoría simple que se requiere en Panamá), una mayoría superior a algún umbral (como en el caso del 40% que se requiere en Costa Rica para ser electo presidente en primera vuelta) o una mayoría absoluta (en cuyo caso se requiere, bien una segunda vuelta entre los candidatos más votados, como en Francia, o bien algún tipo de voto alternativo o transferible, como en Australia).

- En los sistemas proporcionales, ésta puede tomar muchísimas formas, pero las más frecuentes obedecen a una lógica matemática, ya sea de divisores (d'Hondt, Sainte-Lague, etc.), o bien de cuocientes y residuos (Hare, Hagenbach-Bischoff/Droop, etc.), como en el caso de Panamá.

2. El segundo componente es la barrera electoral, que puede ser utilizada de diversas maneras: exigiendo, por ejemplo, algún porcentaje mínimo por circunscripción o a nivel nacional para poder acceder a la asignación de escaños legislativos. Otro tipo de barrera, de carácter legal, consiste en condicionar el registro de los partidos (y/o su renovación) a un porcentaje mínimo en un número determinado de distritos y/o en el nivel nacional (como es el caso en Panamá, donde se requiere de al menos el 4% del voto para conservar el registro partidista). En todos los casos, se trata de evitar una fragmentación excesiva del sistema de partidos, impidiendo que fuerzas demasiado pequeñas accedan a la representación legislativa.

3. El tercer componente, cuya importancia no puede ser subestimada, es la magnitud de las circunscripciones legislativas (o circuitos electorales, como se les denomina en Panamá), es decir, el número de diputados que se elige, respectivamente, en cada circunscripción electoral (y que no debe confundirse con el tamaño demográfico o territorial de dicha circunscripción). Dicha magnitud puede variar entre dos extremos: siendo igual a uno en los sistemas mayoritarios (en el cual cada legislador se elige en un circuito separado) y pudiendo alcanzar el número de total de diputados en los sistemas proporcionales, en los que todos los legisladores se eligen en una sola circunscripción nacional. Como lo veremos en esta contribución, la magnitud de los circuitos legislativos resulta ser la variable clave y decisiva de la desproporcionalidad y del malapportionamiento en Panamá.

4. En cuarto lugar, la estructuración de la boleta electoral determina la forma de votar: por un candidato particular (sistema mayoritario y voto "preferencial") o por una lista registrada bajo las siglas de un partido (sistemas proporcionales). Asimismo, el elector puede tener un solo, o varios, votos; tener la opción de votar por candidatos de un solo, o de varios, partidos (listas 'abiertas' o 'cerradas'); y tener la posibilidad de seleccionar a los candidatos de su preferencia dentro de una sola lista ('cerrada', pero 'no bloqueada') o hasta de varias listas partidistas (el llamado "panachage" que se practica, por ejemplo, en Ecuador).

5. Un quinto componente consiste en la posible existencia de escaños suplementarios que pueden ser reservados, bajo diversas condiciones y en distintos niveles, para los partidos que no logren alcanzar ninguna representación mediante la fórmula electoral utilizada, con lo cual se compensa parte de la desproporcionalidad. Dicha figura existió, por

ejemplo, en el pasado sistema panameño, cuando se conocía como "el llanero solitario" (habiendo sido aplicado en 1994, en beneficio del diputado Marco Ameglio, del MORENA).

6. Finalmente, cabe mencionar un último elemento técnico que puede afectar el desempeño de un sistema electoral: la conformación demográfica y el trazado territorial de los distintos circuitos electorales, así como la distribución de los escaños legislativos entre ellos. En efecto, la delimitación equilibrada y equitativa de dichas circunscripciones dista mucho de ser una tarea fácil, lo que plantea el espinoso problema del malapportionamiento territorial.

Resulta evidente que todas estas variables pueden ser modificadas mediante una reforma electoral, a condición de tener en cuenta sus efectos individuales y sistémicos. Como es bien sabido, no existe ningún modelo universalmente 'óptimo' de sistema electoral. Todos los sistemas producen inevitablemente alguna distorsión en la atribución de las diputaciones, ya que resulta prácticamente imposible asignarlas en una proporción idéntica a la distribución de los sufragios.

Aquí reside, precisamente, su primer efecto "mecánico" sobre la transformación de votos en escaños. Al beneficiar a algunos partidos (frecuentemente, a los más grandes) en detrimento de otros (generalmente, de los más pequeños), los sistemas electorales tienden a reducir automáticamente el número de partidos contendientes que acceden a la representación legislativa, contribuyendo a la concentración del sistema de partidos. Dicho efecto reductor es particularmente acentuado en los sistemas mayoritarios con circuitos uninominales y mucho más atenuado en los sistemas proporcionales con circunscripciones de gran magnitud.

Este efecto "mecánico" tiende a intensificarse por los llamados efectos 'psicológicos': en la medida en que los electores y los candidatos se van enterando de que ciertos partidos no tienen posibilidades realistas de ganar muchos escaños, empiezan a orientar sus votos y sus estrategias de carrera hacia los partidos que, a pesar de no representar a su primera preferencia, se asoman como las 'segundas' o 'terceras mejores' opciones. A mediano y largo plazo, los efectos se refuerzan mutuamente para adquirir un carácter estructurante al establecer barreras psicológicas y efectivas a la representación de pequeñas y a la entrada de, nuevas, fuerzas políticas (Duverger, 1954).

En otras palabras, existe una relación estrecha entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos que depende, fundamentalmente, del nivel de proporcionalidad de los primeros, el cual condiciona sus efectos restrictivos sobre los segundos. Como lo veremos más adelante, empíricamente ello se manifiesta en una fuerte correlación positiva entre el grado de desproporcionalidad y la intensidad del efecto reductor del sistema electoral

sobre el número efectivo de partidos legislativos relevantes. Entre mayor sea la desproporción en la conversión de votos en escaños, mayor será el número de partidos que se verán marginados (o excluidos) por dichas distorsiones.

Finalmente, los sistemas electorales también tienen consecuencias sobre la gobernabilidad. En principio, la desproporcionalidad y los efectos reductores suelen favorecer al partido más fuerte, facilitando la conformación de una mayoría legislativa de gobierno, como sucede, inevitablemente, en todos los regímenes políticos parlamentarios (como en Inglaterra). Este no siempre es el caso en los regímenes presidencialistas de Latinoamérica, en los que el jefe del gobierno no es designado directamente por una mayoría parlamentaria, sino que es electo, de manera separada, por sufragio directo y universal. Este estilo no solamente le otorga un poder completamente independiente del poder del Órgano Legislativo, sino que también tiende a conferirle una legitimidad muy superior a la de los diputados. A diferencia de lo que sucede en los regímenes parlamentarios (en los que el primer ministro puede ser destituido por, pero también tiene la facultad de disolver, el Órgano Legislativo), en los sistemas presidenciales ambos poderes son electos por periodos determinados, por lo que no pueden ser destituidos o disueltos legalmente por razones políticas.

Por estas razones, las ventajas que puede tener la desproporcionalidad de un sistema mayoritario cuando ésta le permite conformar una mayoría legislativa al partido gobernante, pueden transformarse en serias complicaciones para la gobernabilidad, cuando ésta simplemente acentúa los desequilibrios existentes en contextos multipartidistas con una notable fragmentación. Este tiende a ser, precisamente, el caso en muchos países de América Latina, en donde el número efectivo de partidos legislativos se ha incrementado sensiblemente en los últimos años, dificultando considerablemente la conformación de mayorías legislativas estables de gobierno (Payne & alii, 2006; Mainwaring & Shugart, 1997; Linz & Valenzuela 1994). En este contexto, ¿cuál es la especificidad del sistema electoral panameño?

B. La singularidad del sistema electoral panameño

Tal como lo han destacado algunos de sus conocedores más finos, Panamá cuenta hoy en día con un sistema electoral muy original, que combina elementos proporcionales y mayoritarios, pero beneficia fuertemente a las principales fuerzas políticas (Brown Araúz, 2007, 2005 y 2002; Guevara Mann, 2001 y 2004; Valdés Escoffery, 2002). Como lo confirmaremos a lo largo de esta investigación, ello se debe a dos variables clave que tienden a neutralizar el componente proporcional del sistema para conferirle un marcado sesgo mayoritario: la fórmula electoral y la magnitud de los circuitos legislativos.

En teoría, la mayoría de los escaños se asigna a través de una fórmula proporcional en 14/13 circuitos plurinominales, mientras que solamente una tercera parte de los diputados se eligen por mayoría simple en alguno de los 26 circuitos uninominales. En la práctica, sin embargo, la magnitud reducida de los primeros impone barreras efectivas muy elevadas que tienden a excluir a los pequeños partidos de la representación legislativa. En efecto, si bien el número de legisladores electos en cada circuito varía entre uno y ocho, en realidad predominan claramente los circuitos uninominales, binominales y trinominales, ya que solamente una tercera parte de los diputados se eligen en circuitos de mayor magnitud (Cuadro I.B.1).

CUADRO I.B.1 COMPOSICIÓN DE LA MAGNITUD DE LOS CIRCUITOS LEGISLATIVOS (1994-2009)

Magnitud (M)	No. Circuitos	No. Diputados	% Diputados	No. Circuitos	No. Diputados	% Diputados	No. Circuitos	No. Diputados	% Diputados	No. Circuitos	No. Diputados	% Diputados
	2009	2009	2009	2004	2004	2004	1999	1999	1999	1994	1994	1994
1	26	26	36.6%	27	27	34.6%	26	26	36.6%	26	26	36.1%
2	4	8	11.3%	5	10	12.8%	7	14	19.7%	7	14	19.4%
3	4	12	16.9%	3	9	11.5%	1	3	4.2%	1	3	4.2%
4	2	8	11.3%	3	12	15.4%	3	12	16.9%	2	8	11.1%
5	2	10	14.1%	1	5	6.4%	2	10	14.1%	3	15	20.8%
6	0	0	0.0%	0	0	0.0%	1	6	8.5%	1	6	8.3%
7	1	7	9.9%	1	7	9.0%	0	0	0.0%	0	0	0.0%
8	0	0	0.0%	1	8	10.3%	0	0	0.0%	0	0	0.0%
Totales	39	71	100%	41	78	100%	40	71	100%	40	72	100%
Promedio circutal	1.82			1.90			1.78			1.80		

Fuente: Elaboración propia

Como lo ilustra el Cuadro I.B.1, este fenómeno se mantiene constante a lo largo de todo el periodo de estudio, independientemente de las variaciones en el número total de circuitos y de escaños legislativos. Entre 1994 y 2009, la magnitud promedio de los circuitos panameños apenas alcanzaba 1.8 escaños, la más baja de todos los sistemas proporcionales en Latinoamérica, incluso por debajo de la magnitud promedio del sistema binominal chileno en el cual esta se eleva, por definición, a 2. Como lo veremos detalladamente a continuación, esta variable es clave para explicar el marcado sesgo mayoritario del sistema electoral panameño, así como sus importantes efectos reductores sobre el número de partidos electorales que logran acceder a la representación legislativa.

En segundo lugar, la fórmula híbrida de conversión de votos en escaños también contribuye a reducir los efectos potencialmente proporcionales de los circuitos plurinominales. Esa asignación por medios cuocientes reduce considerablemente la

barrera efectiva para acceder a la representación; sin embargo, la asignación de los residuos a los 'candidatos más votados' (quienes se benefician de sus propios votos preferenciales y de los sufragios obtenidos por su partido 'en plancha') compensa dicho efecto, beneficiando a los partidos mayoritarios en detrimento de las medianas y pequeñas fuerzas políticas.

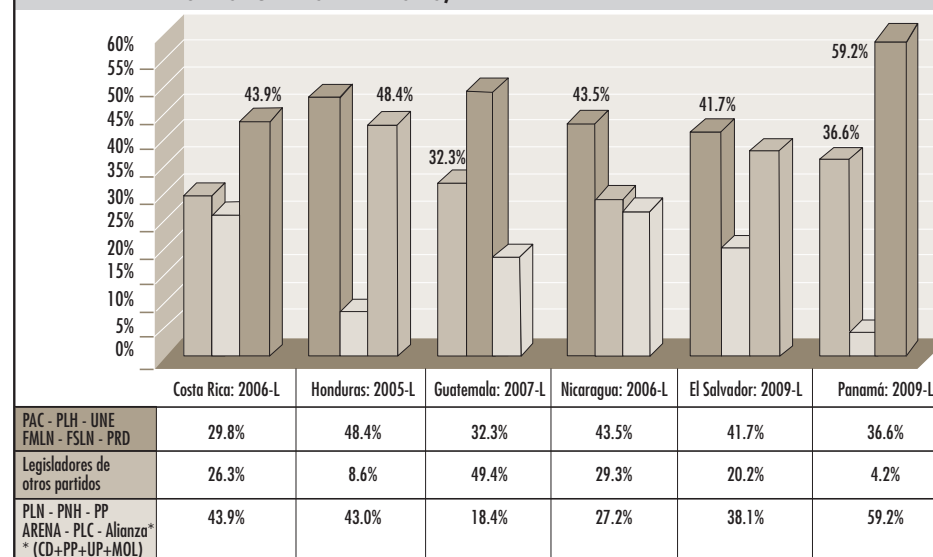
Finalmente, la elevada distorsión que resulta de la desproporcionalidad de la conversión de votos en escaños puede aún acentuarse merced a la sobre-representación legislativa de algunos circuitos legislativos con respecto a su peso demográfico efectivo. No obstante, los efectos empíricos de dicha variable son más difíciles de evaluar, ya que no han beneficiado -ni siempre, ni sistemáticamente-, a un partido político en particular, pero sí han tenido efectos benéficos sobre la representación de las poblaciones indígenas, que se concentran claramente en los circuitos más sobre-representados.

De ahí la necesidad de profundizar en las causas y consecuencias empíricas del malaportamiento y de la desproporcionalidad en Panamá, así como en sus efectos concretos sobre la calidad de la participación, la equidad de la representación legislativa, la dinámica del sistema de partidos y la gobernabilidad.

II./ ELEMENTOS EMPÍRICOS PARA LA DISCUSIÓN: HERENCIAS Y EXPERIENCIAS PASADAS, OPORTUNIDADES Y RIESGOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL EN PANAMÁ

Como es bien sabido, Panamá es uno de los pocos países latinoamericanos en el que muchos de los presidentes democráticamente electos desde principios de 1990 han contado con mayorías legislativas para gobernar. Este fue el caso de las administraciones perredistas de Ernesto Pérez Balladares (1994-1999) y Martín Torrijos (2004-2009), así como la del recién electo presidente Ricardo Martinelli (2009-2014). Ello es cuanto más destacable porque se trata del único país de todo el istmo centroamericano en el que, hoy en día, el Poder Ejecutivo cuenta con un respaldo mayoritario en la Asamblea Nacional, lo que facilita considerablemente la delicada tarea de gobernar (Véase la Gráfica II.1).

GRÁFICA II.1: GOBIERNOS DIVIDIDOS EN CENTROAMÉRICA (%DIPUTADOS DE 1ERAS, 2AS Y TERCERAS FUERZAS PARTIDISTAS)



Fuente: Elaboración propia

Como veremos en este apartado, la situación obedece parcialmente a la utilización de un sistema electoral híbrido que combina una fórmula original de asignación de escaños con la elección de legisladores en circuitos de muy pequeña magnitud, lo que le confiere un marcado sesgo mayoritario. De ahí resulta la elevadísima desproporcionalidad en la conversión de votos en escaños legislativos, que tiende a beneficiar a las principales fuerzas electorales y a producir fuertes efectos reductores sobre el número de partidos que obtienen representación en la Asamblea Nacional. La distorsión en la distribución de las diputaciones se acompaña de marcadas desigualdades entre el número respectivo de ciudadanos que eligen a cada legislador en los distintos circuitos uninominales y plurinominales, con lo cual se plantea un problema adicional de malaportamiento territorial.

Empero, a diferencia de las creencias que circulan sobre las supuestas ventajas y desventajas del sistema electoral vigente en Panamá, las relaciones y consecuencias prácticas del malaportamiento y la desproporcionalidad sobre su sistema político son complejas y pueden contradecirse, por lo que merecen ser analizadas con rigor, distancia, profundidad y tranquilidad. ¿Qué magnitud y qué importancia tienen realmente ambos fenómenos en Panamá hoy en día? ¿Cómo han evolucionado desde 1994 y cómo se relacionan ambos con las dinámicas más amplias del proceso político-electoral? ¿Cuáles son sus causas y cuáles sus efectos concretos sobre el sistema de partidos y la gobernabilidad?

A. Magnitud y evolución, causas y efectos de la desproporcionalidad en Panamá

A nivel internacional, la magnitud de la desproporcionalidad varía considerablemente, siendo generalmente muy reducida en sistemas de representación proporcional con listas cerradas y circunscripciones de gran magnitud y más elevada en sistemas mayoritarios con circunscripciones uninominales de pequeña magnitud. Panamá se sitúa claramente en este segundo extremo del continuo de la desproporcionalidad. En promedio, esta se ha reducido constantemente, de 24.2 a 19.6 entre 1994 y 1999, respectivamente, y de 17.1 a 11.5 entre 2004 y 2009 (diferencias absolutas), respectivamente, así como de 15.24 a 12.5 (1994-1999), respectivamente, y de 12.6 a 7.6 (2004-2009) (cuadrados mínimos) respectivamente.

A pesar de esta disminución, Panamá sigue registrando el mayor nivel de desproporcionalidad de toda América Latina, aún por encima de los otros países más desproporcionales del continente (Argentina, Perú, Paraguay, Guatemala y Ecuador, con índices promedio (cuadrados mínimos) de entre 8.1 y 8.9 entre 1978 y 2004, Véase el Cuadro II.A.1).

CUADRO II.A.1: NIVELES DE DESPROPORCIONALIDAD EN LATINOAMÉRICA (PAYNE & ALII, 2006:79)							
País	1978 -1981	1982 -1985	1986 -1989	1990 -1993	1994 -1997	1998 -2001	2002 -2004
Argentina		5,23	6,28	6,04	5,75	8,61	8,89
Bolivia	5,72	3,80	6,94	6,48	4,41		5,64
Brazil			3,46	3,20	3,08	2,65	0,50
Chile			7,02	5,59	8,20	5,17	
Colombia	3,23	1,43	3,26	2,87	4,90	3,47	3,04
				1990 (3,11; 1991)			
Costa Rica	5,47	3,18	3,25	4,59	5,50	6,57	3,04
Ecuador	11,06	11,82	17,04	4,60	5,18	8,10	
El Salvador		10,45	4,87	3,88	4,70	4,58	4,89
Guatemala		11,41		11,03	12,72	11,72	8,43
Honduras	0,93	1,34	2,70	2,13	2,92	2,26	
México	1,42	6,91	3,53	2,52	7,08	6,37	6,87
Nicaragua				179	2,14	4,48	
Panamá					15,55	12,52	11,56
Paraguay			8,23	5,91		2,28	8,47
Perú	9,30	7,88		6,63	2,80	1,54	
						2000 8,87; 2001	
Rep. Dominicana	3,46	5,57	5,64	4,95	4,83	5,04	5,68
Uruguay		0,41	0,54		0,43	0,60	1,52
Venezuela	4,22	4,97	4,02	3,85		5,42	
						(1998) 6,25 (2000)	
Promedio	4,98	5,72	5,37	4,81	5,16	5,53	6,39

Fuente: (PAYNE, ET. 2006)

3 Los índices que permiten medir la desproporcionalidad se presentan en el Recuadro 2, en los Anexos.

Sin embargo, dichos promedios son producto de la agregación de todas las fuerzas políticas contendientes y no siempre reflejan cabalmente las distorsiones registradas individualmente, por partido. Para anticipar solamente tres ejemplos extremos mencionaremos que, en 1994, el PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO obtuvo el 22.9% de los votos válidos y el 41.7% de los escaños legislativos, registrando una sobre-representación de +82%, mientras que los partidos DEMÓCRATA CRISTIANO y MORENA movilizaron el 6.4% y el 6.6% de los sufragios, respectivamente, pero recibieron un sólo escaño (1.4%), lo que equivale a una sub-representación de -78% y -79%, respectivamente con respecto al porcentaje de sus votos. Sin hablar de la MISIÓN DE UNIDAD NACIONAL y del PANAMEÑISTA DOCTRINARIO que, habiendo obtenido 2.6% y 1% de los sufragios, respectivamente, no obtuvieron ninguna representación en la Asamblea Legislativa (es decir una sub-representación de -100%).

Los promedios nacionales también ocultan variaciones considerables cuando se desagregan al nivel de los circuitos legislativos. Como veremos en el apartado 3.1), los circuitos uninominales y binominales se caracterizan inevitablemente por tasas muy altas de desproporcionalidad que solo disminuyen significativamente en los circuitos en los que se eligen a más de tres pero, sobre todo, a más de cinco legisladores (éstas últimas suelen denominarse “de tamaño mediano” cuando se conforman por menos de diez y “de tamaño grande” cuando se integran por más de diez diputados).

Para entender a cabalidad las razones y los efectos de la desproporcionalidad en Panamá, analicemos el fenómeno elección por elección y partido por partido, antes de evaluar su dinámica general y sus lógicas particulares en los distintos circuitos. Ello nos dará luces sobre sus principales causas y consecuencias, la evolución del sistema de partidos y la gobernabilidad en su conjunto.

1. La evolución histórica de la desproporcionalidad (1994, 1999, 2004 y 2009)

Como se mencionó en el apartado anterior, la elevadísima desproporcionalidad que caracteriza al sistema electoral panameño ha tendido a reducirse paulatinamente a lo largo de los últimos quince años, al pasar de 24.2 a 11.5 (diferencias absolutas) y de 15.24 a 7.6 (cuadrados mínimos), respectivamente, entre 1994 y 2009. Ello es una consecuencia de la concentración creciente del voto y del sistema de partidos que se refleja, tanto en una disminución del número efectivo de partidos contendientes, como en la disminución del número efectivo de partidos con representación legislativa (que es un resultado directo del efecto reductor del mismo sistema electoral). No obstante, a lo largo del periodo de estudio, Panamá exhibe la desproporcionalidad más elevada de toda Latinoamérica. ¿A qué se debe dicho nivel de desproporcionalidad, cuáles han sido sus efectos y cómo ha evolucionado éste entre 1994 y 2009?

a) La elección legislativa de 1994

Empecemos con la elección refundadora de la democratización panameña, en la que compitieron no menos de 15 fuerzas partidistas por las 72 diputaciones en la Asamblea Legislativa. Como ya lo mencionamos, el principal beneficiado en esta ocasión fue el PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO, que registró una sobre-representación de +82%, seguido del PARTIDO ARNULFISTA con +34%, el LIBERAL REPUBLICANO con +15% y la UNION DEMOCRATICA INDEPENDIENTE con +10%. El resto de los partidos contendientes sufrieron, por el contrario, una sub-representación, siendo ésta particularmente elevada para el MORENA (-79%), el DEMÓCRATA CRISTIANO (-78%), el LABORISTA (-49%) y el MOLIRENA (-39%), pero sobre todo para la MISIÓN DE UNIDAD NACIONAL y el PANAMENISTA DOCTRINARIO que, a pesar de sumar el 3.6% de los votos válidos, no obtuvieron ninguna representación en la Asamblea Nacional (Véase el Cuadro II.A.2).

La agregación del conjunto de estas distorsiones considerables en la transformación de los votos en escaños explica los altísimos índices de desproporcionalidad de ese año, que se elevan, respectivamente, a 24.2 (diferencias absolutas) y a 15.24 (mínimos cuadrados), cifras que fueron rebasadas una sola vez en toda Latinoamérica (a finales de los ochenta, en Ecuador, con 17.04 (mínimos cuadrados). De ahí también la magnitud del efecto mecánico reductor que tuvo el sistema electoral en 1994: mientras que una asignación perfectamente proporcional de los escaños conforme a la distribución nacional de los votos hubiera desembocado en una elevadísima fragmentación del órgano legislativo, con 8.64 partidos electorales relevantes, esta cifra se redujo a la mitad, alcanzando un número efectivo de 4.33 partidos legislativos con representación.

Cuadro II.A.2: Desproporcionalidad por partido y tipo de proclamación (1994)

CUADRO II.A.2: DESPROPORCIONALIDAD POR PARTIDO Y TIPO DE PROCLAMACIÓN (1994)

ALIANZA Y PARTIDO POLITICO (N = 15)	VOTOS VALIDOS		TOTAL CURULES		Np-votos 8.64	Efecto reductor 50%	Np-escañ. 4.33	TIPO DE PROCLAMACION									
	Votos	%	Escaños	%				Despr. (D)	Gallagher (A)	Sobre-repres.	Cuo-diente	CIRCUITOS PLURINOMINALES					UNINOMINALES
					%Sobre-repres.	Medio Cuodiente	Sobre-repres.					Resi-duo	Sobre-repres.	Candidato más votado	Sobre-repres.		
TOTALES	1,033,572	100.0	72	100.0	24.2	15.24	%	6	%	20	%	19	%	26	%		
* ALIANZA DEMOCRÁTICA *	229,884	22.2	19	26.4	4.1	119%	19%	0	-	6	35%	3	-29%	10	73%		
ARNULFISTA	150,217	14.5	14	19.4	4.9	134%	34%	0	-	6	106%	1	-64%	7	85%		
LIBERAL AUTENTICO	31,045	3.0	2	2.8	-0.2	92%	-8%	0	-	0	-	1	75%	1	28%		
LIBERAL	35,516	3.4	2	2.8	-0.7	81%	-19%	0	-	0	-	1	53%	1	12%		
UNION DEMOCRATICA INDEPENDIENTE	13,106	1.3	1	1.4	0.1	110%	10%	0	-	0	-	0	-	1	203%		
* CAMBIO 94 *	243,004	23.5	9	12.5	-11.0	53%	-47%	1	-29%	3	-36%	1	-78%	3	-51%		
MOLIRENA	116,833	11.3	5	6.9	-4.4	61%	-39%	1	47%	2	-12%	0	-	2	-32%		
RENOVACION CIVILISTA	57,590	5.6	3	4.2	-1.4	75%	-25%	0	-	1	-10%	1	-6%	1	-31%		
MORENA	68,581	6.6	1	1.4	-5.2	21%	-79%	0	-	0	-	0	-	0	-		
* CONCERTACION NACIONAL *	94,323	9.1	4	5.6	-3.6	61%	-39%	0	-	0	-	0	-	4	69%		
SOLIDARIDAD	67,306	6.5	4	5.6	-1.0	85%	-15%	0	-	0	-	0	-	4	136%		
MISION DE UNIDAD NACIONAL	27,017	2.6	0	0.0	-2.6	0%	-100%	0	-	0	-	0	-	0	-		
* PUEBLO UNIDO *	289,470	28.0	33	45.8	17.8	164%	64%	4	138%	5	-11%	15	182%	9	24%		
PRD	236,319	22.9	30	41.7	18.8	182%	82%	4	192%	5	9%	15	245%	6	1%		
LABORISTA	28,172	2.7	1	1.4	-1.3	51%	-49%	0	-	0	-	0	-	1	41%		
LIBERAL REPUBLICANO	24,979	2.4	2	2.8	0.4	115%	15%	0	-	0	-	0	-	2	218%		
* PARTIDOS SIN ALIANZA *										-	-	-	-	-	-		
DEMOCRATA CRISTIANO	66,411	6.4	1	1.4	-5.0	22%	-78%	0	-	1	-22%	0	-	0	-		
PANAMENISTA DOCTRINARIO	10,720	1.0	0	0.0	-1.0	0%	-100%	0	-	0	-	0	-	0	-		
MOVIMIENTO PAPA EGORO	99,760	9.7	6	8.3	-1.3	86%	-14%	1	73%	5	159%	0	-	0	-		

Fuente: Actas de las Juntas Circuitales de Escrutinio.

En otras palabras, al sobre-representar fuertemente a las dos principales fuerzas políticas -en detrimento de once de los quince partidos contendientes-, el sistema electoral panameño contuvo la atomización del sistema de partidos y le abrió a la alianza "Pueblo Unido" la posibilidad de renegociar una coalición de gobierno con mayoría legislativa, propiciando la gobernabilidad en un contexto de alta fragmentación partidista.

Como también lo ilustra el Cuadro II.A.2, esta elevada desproporcionalidad es el resultado de una compleja interacción entre los distintos componentes del sistema. En 1994, los 26 escaños que fueron asignados en circuitos uninominales beneficiaron fuertemente al LIBERAL REPUBLICANO (+218%), a la UNIÓN DEMOCRÁTICA INDEPENDIENTE (+203) y a SOLIDARIDAD (+136%), cuya concentración geográfica les

permitió conquistar dos, uno y hasta cuatro diputaciones, respectivamente. Asimismo, la distribución territorial de los votos del PARTIDO ARNULFISTA le permitió ganar siete de sus catorce legisladores, otorgándole una sobre-representación de +85% con respecto a su peso electoral nacional. Finalmente, los escaños uninominales restantes le abrieron las puertas de la asamblea a cinco pequeños partidos más, curiosamente sin sobre-representar al PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO, que obtuvo una parte de escaños uninominales (23.1%) prácticamente idéntica a su porcentaje de votos a nivel nacional (22.9%).

La fuerte sobre-representación del PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO se debió esencialmente a los quince escaños que obtuvo por el concepto de los residuos (+245%), así como, en menor medida, a los cuatro escaños que le fueron asignados por alcanzar el cociente (+192%) en algunos de los 14 circuitos plurinominales. En cambio, la sobre-representación del PARTIDO ARNULFISTA se debió a su éxito en los circuitos uninominales y a los seis escaños que le fueron asignados por alcanzar un medio cociente (+106%). En cuanto a la tercera (MOLIRENA) y a la cuarta fuerza política (MOVIMIENTO PAPÁ EGORÓ), cada una logró un escaño por cociente, así como dos y cinco adicionales, respectivamente, por medio cociente; sin embargo, no obtuvieron ninguno de los 19 escaños que fueron asignados por residuos, el componente que explica su notable sub-representación al nivel nacional. En efecto, además de las 15 diputaciones “residuales” que fueron conquistadas por el PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO, las restantes beneficiaron al PA, LIBERAL AUTÉNTICO, LIBERAL y RENOVACIÓN CIVILISTA, que obtuvieron una cada cual.

En resumidas cuentas, resulta curioso que, en 1994, buena parte de la desproporcionalidad total no se debió solamente al componente mayoritario del sistema, sino también a sus componentes teóricamente proporcionales, lo que plantea una paradoja que habremos de profundizar.

b) La elección legislativa de 1999

La segunda elección legislativa de nuestro periodo de estudio produjo resultados un poco menos des-proporcionales. Ello se debió, en parte, a la reducción del número de fuerzas participantes -de 15 a 12 partidos con registro legal- en una contienda por los 71 escaños de la Asamblea Legislativa caracterizada por ser menos fragmentada. Estas elecciones también estuvieron marcadas por un incremento notable en la concentración del voto, ya que las dos primeras fuerzas pasaron a sumar el 53.6% de los votos, tras haber sumado apenas 37.4% de los sufragios válidos en 1994.

Los elementos antes mencionados contribuyen a explicar por qué fueron precisamente estos dos partidos los que se beneficiaron, ahora exclusivamente, de una notable sobre-

representación legislativa. Con el 32% de los votos, el PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO obtuvo el 47.9% de los escaños (+50%), mientras que, con el 21.6% de los sufragios, el PARTIDO ARNULFISTA obtuvo el 25.4% de los escaños (+17%). En contraste, los principales perdedores fueron Morena (-60%), Renovación Civilista (-54%), el recién creado CAMBIO DEMOCRÁTICO (-48%) y MOLIRENA (-44%), sin hablar de los tres otros pequeños partidos que, pese a sumar el 6.1% de los votos, no obtuvieron ninguna diputación (Véase el Cuadro II.A.3.).

CUADRO II.A.3: DESPROPORCIONALIDAD POR PARTIDO Y TIPO DE PROCLAMACIÓN (1999)

ALIANZA Y PARTIDO POLÍTICO (N = 12)	VOTOS VÁLIDOS		TOTAL CURULES		Np-votos 5.67	Efecto reductor 42%	Np-escañ. 3.26	TIPO DE PROCLAMACIÓN									
								CIRCUITOS PLURINOMINALES								UNINOMINALES	
	Votos	%	Escaños	%	Despr. (D)	Gallagher (A)	Sobre-repres.	Cuo-ciente	% Sobre-repres.	Medio Cuociente	Sobre-repres.	Resi-duo	Sobre-repres.	Candidato más votado	Sobre-repres.		
TOTALES	1,230,000	100.0	71	100.0	19.6	12.52	%	11	%	18	%	16	%	26	%		
* NUEVA NACIÓN *	562,923	45.8	41	57.7	12.0	126%	26%	8	59%	7	-15%	9	23%	17	43%		
PRD	393,356	32.0	34	47.9	15.9	150%	50%	8	127%	7	22%	9	76%	10	20%		
PAPA EGORÓ	21,841	1.8	0	0.0	-1.8	0%	-100%	0	-	0	-	0	-	0	-		
SOLIDARIDAD	71,860	5.8	4	5.6	-0.2	96%	-4%	0	-	0	-	0	-	4	163%		
LIBERAL NACIONAL	75,866	6.2	3	4.2	-1.9	68%	-32%	0	-	0	-	0	-	3	87%		
* UNIÓN POR PANAMÁ *	468,839	38.1	24	33.8	-4.3	89%	-11%	3	-28%	8	17%	7	15%	6	-39%		
ARNULFISTA	266,030	21.6	18	25.4	3.7	117%	17%	3	26%	6	54%	7	102%	2	-64%		
MOLIRENA	92,972	7.5	3	4.2	-3.3	56%	-44%	0	-	1	-26%	0	-	2	2%		
MORENA	42,996	3.5	1	1.4	-2.1	40%	-60%	0	-	0	-	0	-	1	10%		
CAMBIO DEMOCRÁTICO	66,841	5.4	2	2.8	-2.6	52%	-48%	0	-	1	2%	0	-	1	-29%		
* ALIANZA OPOSITORA *	198,238	16.1	6	8.5	-7.7	52%	-48%	0	-	3	4%	0	-	3	-28%		
DEMOCRATA CRISTIANO	107,179	8.7	5	7.0	-1.7	81%	-19%	0	-	3	91%	0	-	2	-12%		
RENOVACIÓN CIVILISTA	37,705	3.1	1	1.4	-1.7	46%	-54%	0	-	0	-	0	-	1	25%		
NACIONALISTA POPULAR	11,506	0.9	0	0.0	-0.9	0%	-100%	0	-	0	-	0	-	0	-		
LIBERAL	41,848	3.4	0	0.0	-3.4	0%	-100%	0	-	0	-	0	-	0	-		

Fuente: TSE, actas de las juntas circuitales de escrutinio.

En términos generales, se observa una ligera disminución de la desproporcionalidad global con respecto a 1994, alcanzando ésta, sin embargo, con índices de 12.52 (mínimos cuadrados) y de 19.6 (mitad del conjunto de las diferencias absolutas registradas), nuevamente el nivel más elevado de toda América Latina (Véase el Cuadro II.A.1). De ahí, también, el fuerte efecto reductor del sistema electoral sobre el número efectivo de partidos, que pasa de 5.67 en la distribución de los votos, a 3.26 en la asignación de los escaños (-42%). Sin embargo, si bien los efectos mecánicos del sistema contribuyeron nuevamente a impedir la fragmentación del Órgano Legislativo, en esta ocasión sus efectos sobre la gobernabilidad fueron muy distintos.

Al ser electo el jefe de gobierno mediante un sistema de mayoría simple, la candidata de la alianza Unión por Panamá, Mireya Moscoso, conquistó la Presidencia de la República. Su partido, el PA, solamente obtuvo el 28.8% del sufragio en las presidenciales y el 21.6% en las legislativas simultáneas, contra el 31.6% y el 32% de los sufragios registrados por el PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO en las mismas. Pero la coalición que la presentó -conformada por su partido y por tres fuerzas más- sumó el

44.8% en las presidenciales, contra el 37.8% en el caso de la alianza Nueva Nación, conformada por cuatro partidos que apoyaron al perredista Martín Torrijos. Debido al voto diferenciado entre las presidenciales y las legislativas, así como a los efectos ya mencionados del sistema electoral, la alianza ganadora apenas obtuvo el 33.8% de los diputados, frente al 57.7% de los escaños en la Asamblea Legislativa que sumó la principal coalición opositora.

En otras palabras, la presidenta Moscoso enfrentó, de entrada, una situación de gobierno dividido, con grandes dificultades para construir una mayoría legislativa afín y estable para impulsar su programa de gobierno. Ello ilustra uno de los riesgos más debatidos de la utilización de sistemas proporcionales para la elección de los legisladores en sistemas presidencialistas en los que el ejecutivo se elige mediante formulas mayoritarias. En este caso resulta paradójico que, a pesar de funcionar en los hechos como un sistema con un alto sesgo mayoritario, el elevado grado de desproporcionalidad del sistema electoral panameño no contribuye necesariamente a mejorar la gobernabilidad sino que, al sobre-representar algunas fuerzas de la oposición, puede incluso exacerbar la debilidad de un gobierno sin mayoría legislativa.

Analicemos ahora la composición general de la desproporcionalidad por tipo de formula de asignación. En 1999, los 26 escaños uninominales beneficiaron principalmente a Solidaridad (+163%), Liberal Nacional (87%) y PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO (+20%), acentuando fuertemente la sobre-representación legislativa de la alianza torrijista Nueva Nación (+20%). En menor medida, el Nacionalista Popular, Morena y MOLIRENA se beneficiaron de este tipo de escaños, pero el saldo resultó claramente negativo, tanto para el PARTIDO ARNULFISTA (-64%) y su alianza Unión por Panamá (-39%), como para la Alianza Opositora (-28%) que aglutina al resto de los pequeños partidos políticos (Véase el Cuadro II.A.3).

Curiosamente, una vez más los escaños restantes asignados -en teoría- mediante un principio proporcional, tampoco contribuyeron a mejorar sensiblemente la equidad de la representación. Ciertamente, el PARTIDO ARNULFISTA logró conquistar tres de los once escaños que se asignaron por cuociente (+26%), seis de los 18 por medio cuociente (+54%) y, sobre todo, siete de los 16 por residuo (+102%), lo que le permitió compensar su desventaja en los circuitos uninominales (-64%) y le otorgó una sobre-representación de +17% a nivel nacional. A su vez, MOLIRENA conquistó uno de los 18 escaños de medio cuociente, pero este no compensó su sub-representación general. En efecto, la tendencia más marcada fue la que benefició al PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO, otorgándole ocho de los 11 escaños por cuociente (+127%), siete de los 18 por medio cuociente (+22%) y nueve de los 16 por residuo (+76%), acentuando todavía más su sobre-representación al nivel nacional. En otras palabras,

tanto en 1999, como en 1994, los circuitos plurinominales se caracterizaron por efectos fundamentalmente desproporcionales.

c) La elección legislativa de 2004

La tercera elección legislativa confirma las tendencias anteriormente detectadas. En parte por los efectos reductores del sistema electoral, el número de partidos en competición por los 78 escaños que conforman entonces la Asamblea Nacional se redujo sensiblemente, de doce en 1999 a solamente siete en 2004. Ello se tradujo en una mayor concentración de los votos a través de la cual las dos primeras fuerzas pasaron a sumar el 57.3% del total. Pero dicha concentración no solamente se reflejó en el incremento notable del PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO (38%) y en la fuerza que mantenía el PARTIDO ARNULFISTA (19.3%) en las legislativas sino, sobre todo, en la afirmación de una tercera fuerza -el Partido Solidaridad- que, bajo el liderazgo de Guillermo Endara obtuvo el 30.9% en las presidenciales, desplazando al candidato arnulfista hacia el tercer lugar (10.9%). Beneficiándose, además, de un fuerte efecto de arrastre personal, sus candidatos a diputados sumaron el 15.6% del voto, contribuyendo a una disminución sensible del número efectivo de partidos electorales que bajó, de 5.67 en 1999, a 4.44 en 2004.

No obstante, la asignación de los escaños legislativos siguió caracterizándose por una marcada desproporcionalidad que no disminuye significativamente con respecto a 1999, al pasar respectivamente de 12.52 a 12.60 (índice de cuadrados mínimos), y de 19.6 a 17.1 (media suma de las diferencias absolutas), sino que permanece la más elevada de toda la región, distanciándose incluso crecientemente del resto de países latinoamericanos (en los que la desproporcionalidad registra una clara disminución, Véase el Cuadro II.A.1). De ahí, también, el efecto reductor adicional del sistema electoral sobre el número efectivo de partidos con representación legislativa, que se sitúa por única vez por debajo de tres, al haber registrado solamente 2.85.

Al igual que en 1994, la fuerte sobre-representación del partido del presidente electo le otorgó a Martín Torrijos una cómoda mayoría legislativa para gobernar. Si bien la alianza Patria Nueva sumó el 47.4% en dichos comicios y aglutinó el 44% en las legislativas concomitantes frente al 43.3% del voto que el PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO captó en las presidenciales, el sesgo mayoritario del sistema electoral le otorgó el 55.1% de los escaños a la coalición torrijista, garantizándole al PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO el 53.8% del total de diputaciones. En otras palabras, con solamente el 38% del voto, el partido de gobierno se benefició de una sobre-representación legislativa de +42% con respecto a su peso electoral, lo cual le permitió gobernar incluso sin sus aliados del Partido Popular (Véase el Cuadro II.A.4).

CUADRO II.A.4: DESPROPORCIONALIDAD POR PARTIDO Y TIPO DE PROCLAMACIÓN (2004)

ALIANZA Y PARTIDO POLÍTICO (N = 7)	VOTOS VÁLIDOS		TOTAL CURULES		Np-votos 4.44	Efecto reductor 36%	Np-escañ. 2.85	TIPO DE PROCLAMACION									
								CIRCUITOS PLURINOMINALES								UNINOMINALES	
								Cuociente	%Sobre-repres.	Medio Cuociente	Sobre-repres.	Residuo	Sobre-repres.	Candidato más votado	Sobre-repres.		
	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004	2004
TOTALES	1,450,704	100.0	78	100.0	17.1	12.60	17	%	20	%	14	%	27	%			
* PATRIA NUEVA *	638,028	44.0	43	55.1	11.1	125%	25%	11	47%	4	-55%	13	111%	15	26%		
PRO	551,352	38.0	42	53.8	15.8	142%	42%	11	70%	4	-47%	12	126%	15	46%		
POPULAR	86,676	6.0	1	1.3	4.7	21%	-79%	0	-	0	-	1	20%	0	-		
* VISIÓN DE PAÍS *	478,899	33.0	23	29.5	-3.5	89%	-11%	3	-47%	9	36%	0	-	11	23%		
ARNULFISTA	279,668	19.3	16	20.5	1.2	106%	6%	3	-8%	7	82%	0	-	6	15%		
MOLIRENA	124,904	8.6	4	5.1	-3.5	60%	-40%	0	-	2	16%	0	-	2	-14%		
LIBERAL NACIONAL	74,327	5.1	3	3.8	-1.3	75%	-25%	0	-	0	-	0	-	3	117%		
* SOLIDARIDAD *	226,280	15.6	9	11.5	-4.1	74%	-26%	3	13%	5	60%	1	-54%	0	-		
* CAMBIO DEMOCRÁTICO *	107,497	7.4	3	3.8	-3.6	52%	-48%	0	-	2	35%	0	-	1	-50%		

Fuente: TSE, actas de las juntas circunales de escrutinio.

En esa ocasión, el partido del presidente concentraba claramente los beneficios de la desproporcionalidad. Tan sólo el PA, con el 19.3% del voto, consiguió una ligera ventaja relativa con el 20.5% de los escaños (+6%), pero con una bancada muy pequeña con respecto a su influencia tradicional. En cambio, las cinco fuerzas restantes fueron afectadas por una clara sub-representación: Popular (-79%), Cambio Democrático (-48%) y MOLIRENA (-40%) (Véase el Cuadro II.A.4).

Como en 1994 y en 1999, la composición de la desproporcionalidad no obedeció a un padrón consistente ni provino fundamentalmente del componente mayoritario del sistema electoral. Curiosamente, el sesgo mayoritario inherente a cualquier circuito uninominal fue parcialmente compensado por la concentración geográfica de los distintos partidos. En aquella ocasión, los beneficiados fueron el PA, Liberal Nacional y Molirena, que obtuvieron seis, tres y dos de los 27 escaños uninominales, respectivamente, contra 15 para el PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO y uno para CAMBIO DEMOCRÁTICO (Véase el Cuadro II.A.4).

En cambio, los circuitos plurinominales no produjeron resultados proporcionales. El PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO concentró once de los 17 escaños que se asignaron por cuociente (+70%), mientras que los tres que obtuvo el PARTIDO ARNULFISTA tendieron a sub-representarlo con respecto a su peso electoral (-8%) y los otros tres que obtuvo Solidaridad le otorgaron una sobre-representación de +13%. En cuanto a los 20 escaños por medio cuociente que se asignaron en 2004, éstos beneficiaron sobre todo al PARTIDO ARNULFISTA (+82%), Solidaridad (+60%), CAMBIO DEMOCRÁTICO (+35%) y MOLIRENA (+16%), sin permitir la representación, ni del partido Popular, ni del Liberal Nacional. La desproporcionalidad fue aún más marcada en el caso de los 14 escaños que se asignaron por residuo: doce de ellos les fueron asignados al PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO (+126%), uno al Popular

(+20%) y el restante a Solidaridad (-54%), lo cual acentuó incluso la distorsión total en lugar de matizarla (Véase el Cuadro II.A.4).

d) La elección legislativa de 2009

Finalmente, la elección legislativa más reciente se inscribe en la continuidad de las principales tendencias identificadas desde 1994. Para empezar, cabe destacar que ésta coincidió con la cuarta alternancia presidencial desde la transición democrática de 1990. Ello confirma los avances de la democratización panameña, que ha logrado un nivel significativo de consolidación al institucionalizar la competición plural y el cambio político pacífico. Aunque el número de partidos participantes se incrementó ligeramente de siete a ocho fuerzas, la concentración del voto siguió aumentando, sumando las dos primeras fuerzas el 59.1% del voto en las legislativas (y hasta el 67.2% en las presidenciales).

Asimismo, la configuración del sistema de partidos tendió a estabilizarse, registrando una ligera disminución en el número efectivo de partidos electorales (de 4.44 en 2004, a 4.18 en 2009), pero un incremento significativo en el número de partidos con representación legislativa (de 2.85 en 2004 a 3.72 en 2009), lo que también se reflejó en una notable disminución del efecto reductor del sistema electoral (-11%). Tercera continuidad: a raíz de la concentración creciente del voto y de la disminución paulatina de la fragmentación del sistema de partidos, la desproporcionalidad siguió disminuyendo con respecto al pasado, para alcanzar 7.55 (mínimos cuadrados) y 10.5 (desviación absoluta) al nivel nacional. Sin embargo, ésta todavía es sumamente elevada en comparación con la del resto de Latinoamérica.

Más allá de estas continuidades, las elecciones del 2009 se caracterizaron por algunas importantes novedades, la más importante de las cuales consiste en la victoria de un candidato que no fue postulado directamente por ninguno de los dos partidos tradicionales de gobierno. Ricardo Martinelli conquistó la presidencia bajo las siglas de la Alianza por el Cambio, sumando el 60% de los votos válidos con el apoyo del PARTIDO PANAMEÑISTA (18.5%), MOLIRENA (5.9%) y UNIÓN PATRIÓTICA (3.4%) pero, sobre todo, gracias a los 508 mil votos obtenidos por su propio partido, CAMBIO DEMOCRÁTICO (32.2%). Éste también sumó 352 mil sufragios (23.4%) en las elecciones legislativas concomitantes, rebasando incluso al logro de los panameñistas (22.2%) y transformándose, así, en la segunda fuerza electoral del país, justo después del PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO (que obtuvo 37.7% del voto en las presidenciales y el 35.7% en las legislativas).

En esta ocasión, sin embargo, hay que destacar que la desproporcionalidad del sistema electoral produjo efectos paradójicos e inesperados sobre la asignación de los escaños

legislativos. Por vez primera, el sistema no sobre-representó significativamente a la primera fuerza electoral, otorgándole al PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO una parte de los escaños (35.7%) que era prácticamente equivalente a su caudal electoral efectivo (36.6%). En franca ruptura con el pasado, el sistema tampoco funcionó en beneficio de la segunda fuerza electoral, ya que CAMBIO DEMOCRÁTICO sufrió una clara sub-representación legislativa (-22%) al obtener el 23.4% del voto, pero solamente el 18.3% de los diputados. De manera inédita, fue la tercera fuerza electoral la que se benefició de una fuerte sobre-representación (+39%): el PARTIDO PANAMEÑISTA conquistó el 31% de los escaños, a pesar de haber sumado tan sólo el 22.2% de los sufragios. En cuanto a los otros dos partidos aliados al nuevo presidente, UNIÓN PATRIÓTICA y MOLIRENA, el primero obtuvo una representación parlamentaria de cuatro diputados (5.6%), prácticamente idéntica al porcentaje de sus votos (5.7%), mientras que el segundo sufrió una sub-representación notable (-40%) al obtener 2.8% de los escaños, a pesar de haber captado el 4.7% de los sufragios válidos (Véase el Cuadro II.A.5).

CUADRO II.A.5: DESPROPORCIONALIDAD POR PARTIDO Y TIPO DE PROCLAMACIÓN (2009)															
ALIANZA, PARTIDO POLÍTICO Y LIBRE POSTULACIÓN (N = 8)	VOTOS VALIDOS		TOTAL CURULES 4.18		Nep- votos 14%	Efecto reductor 3.60	Nep- legisl. 3.60	TIPO DE PROCLAMACION							
								PLURINOMINALES				UNINOMINALES			
	Votos	%	Escaños	%	Despr. (D)	Gallagher (A)	Sobre- repres.	Cuo- ciente	%Sobre- repres.	Medio Cuociente	Sobre- repres.	Resi- duo	Sobre- repres.	Candidato más votado	Sobre- repres.
	2009	2009	2009	2009	2009	2009	%	2009	%	2009	%	2009	%	2009	%
TOTALES	1,504,355	100.0	71	100.0	11.5	8.41		16		18		11		26	
* UN PAIS PARA TODOS *	611,135	40.6	27	38.0	-2.6	94%	-6%	7	8%	7	-4%	5	12%	8	-24%
PRO	537,426	35.7	26	36.6	0.9	103%	3%	7	22%	7	9%	5	27%	7	-25%
POPULAR	55,598	3.7	1	1.4	-2.3	38%	-62%	0	0%	0	0%	0	0%	1	4%
LIBERAL	18,111	1.2	0	0.0	-1.2	0%	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
* ALIANZA POR EL CAMBIO *	842,667	56.0	42	59.2	3.1	106%	6%	9	0%	11	9%	6	-3%	16	10%
CAMBIO DEMOCRATICO	352,319	23.4	13	18.3	-5.1	78%	-22%	6	60%	5	19%	1	-61%	1	-84%
UNIÓN PATRIOTICA	85,609	5.7	4	5.6	-0.1	99%	-1%	0	0%	0	0%	0	0%	4	170%
MOLIRENA	70,457	4.7	2	2.8	-1.9	60%	-40%	0	0%	0	0%	0	0%	2	64%
PANAMEÑISTA	334,282	22.2	23	32.4	10.2	146%	46%	3	-16%	6	50%	5	105%	9	56%
* VANGUARDIA MORAL															
DE LA PATRIA *	14,760	1.0	0	0.0	-1.0	0%	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
LIBRE POSTULACIÓN	35,793	2.4	2	2.8	0.4	118%	18%	0	0%	0	0%	0	0%	2	223%

Fuente: TSE, actas de las juntas circunscritas de escrutinio.

Esa desproporcionalidad del sistema no solamente afectó la equidad de la representación legislativa, sino que no produjo los beneficios -en términos de gobernabilidad- que se le suelen atribuir a los sistemas mayoritarios. En teoría, la principal ventaja de un sistema des-proporcional es que éste contribuye a “producir” gobiernos mayoritarios al sobre-representar al grupo parlamentario de la primera fuerza electoral (que suele ser la misma que la que eligió al presidente). De igual forma, las pequeñas variaciones en las preferencias de los electores suelen ser magnificadas por esa misma desproporcionalidad, lo que acentúa sus efectos en términos de representación legislativa y propicia la alternancia de los equipos gobernantes. En la filosofía mayoritaria, estos beneficios compensan el costo que se paga en términos de equidad representativa.

Sin embargo, el proceso político-electoral panameño no encaja perfectamente en esa filosofía. A diferencia de la administración perredista de Ernesto Pérez Balladares (1994-1999) –que se benefició indudablemente de ese mecanismo representativo–, el gobierno panameñista de Mireya Moscoso (1999-2004) más bien sufrió sus consecuencias contradictorias. Asimismo, si bien es cierto que la administración del presidente Martín Torrijos (2004-2009) volvió a contar con una cómoda mayoría legislativa, el nuevo gobierno de Ricardo Martinelli se encuentra nuevamente en una situación paradójica. A pesar de haber movilizado un apoyo popular masivo en las presidenciales y de haber posicionado a su partido como la segunda fuerza electoral en las legislativas, su partido sufrió duramente los efectos des-proporcionales del sistema electoral. Por ello, CAMBIO DEMOCRÁTICO solamente cuenta con trece diputados, que conforman la tercera bancada en la Asamblea Nacional, con menos de una quinta parte de la legislatura.

En principio, el Presidente Martinelli cuenta con una cómoda mayoría legislativa, pero ello realmente depende de su capacidad de conservar el apoyo de los partidos de la alianza que lo llevó al poder. En particular, la eficacia de su administración dependerá del apoyo de la segunda bancada, conformada por el PARTIDO PANAMEÑISTA, que controla el 31% de la Asamblea Nacional y los votos de cuyos 22 diputados serán cruciales para gobernar. Estos últimos bien podrían transformarse en aliados incómodos al representar los intereses de un partido con una dirigencia y militancia que tienen el apoyo de sectores y electorados propios.

Pero ¿a qué se deben, precisamente, los efectos paradójicos de la desproporcionalidad en estas últimas elecciones? Empecemos nuevamente con el componente eminentemente mayoritario del sistema electoral. Como lo ilustra el Cuadro II.A.5, los 26 escaños asignados en los circuitos uninominales beneficiaron principalmente a UNIÓN PATRIÓTICA, MOLIRENA, PARTIDO POPULAR y dos candidatos de libre postulación (cuyos diputados son electos, en su totalidad, en este tipo de circunscripción). Asimismo, el PARTIDO PANAMEÑISTA conquistó nueve de sus 22 diputados en estos circuitos, beneficiándose de una notable sobre-representación.

Por el contrario, este concepto le causó a CAMBIO DEMOCRÁTICO una fuerte sub-representación en su caudal electoral nacional, ya que solamente conquistó uno de los 26 escaños en disputa. También el PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO resultó sub-representado en esta modalidad de asignación, conquistando apenas siete diputados uninominales. Como veremos después con mayor detalle (II.A.2.b), estos efectos se debieron básicamente a la concentración geográfica y configuración específica de la competencia inter-partidista en los distintos circuitos uninominales porque, en ellos, la elección de los diputados no obedece a una lógica proporcional sino a un principio de mayoría simple.

En cuanto a la modalidad 'residual' del sistema electoral, esta reforzó los efectos identificados, sobre-representando fuertemente al PARTIDO PANAMEÑISTA (que obtuvo cinco de los once escaños asignados) y sub-representando nuevamente a CAMBIO DEMOCRÁTICO (que apenas obtuvo un diputado por este concepto). En cambio, el PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO sí se benefició en este rubro, ya que los cinco diputados que le fueron asignados compensaron en parte su sub-representación en los circuitos uninominales. Finalmente, los escaños restantes por los conceptos de cuociente y medio cuociente produjeron efectos más proporcionales, pero limitados a las tres primeras fuerzas electorales.

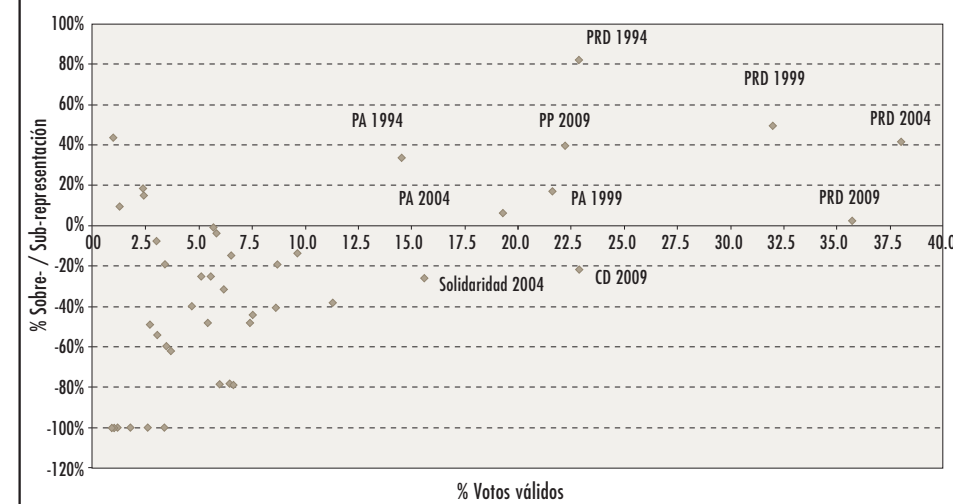
Es gracias a estas modalidades de asignación que CAMBIO DEMOCRÁTICO mejoró su desempeño legislativo -conquistando seis de los 16 diputados por cuociente y cinco de los 18 por medio cuociente- y pudo compensar en parte su notable sub-representación. El PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO, por su parte, se benefició de ambas modalidades -obteniendo siete escaños por cada concepto-, con lo cual pudo compensar las pérdidas registradas en los circuitos uninominales. Finalmente está el PARTIDO PANAMEÑISTA, que también conquistó seis de los 18 escaños por medio cuociente, pero obtuvo solamente tres de los 16 por cuociente. En otras palabras, su marcada sobre-representación en la Asamblea Nacional tiene un importante componente uninominal, un notable componente "por medio cuociente" y un marcado componente "residual", los cuales compensan ampliamente su sub-representación en la modalidad "por cuociente" (cuadro II.A.5). ¿Cómo interpretar todas estas distorsiones coyunturales en una perspectiva general?

2. Causas y componentes circuitales de la desproporcionalidad (1994-2009)

a) El perfil sintético de la desproporcionalidad agregada (1994-2009)

El perfil sintético de la desproporcionalidad -desagregada por partidos políticos durante el conjunto del período 1994-2009- nos proporciona una buena idea de cómo opera concretamente el sistema electoral panameño en la transformación de los votos en escaños. La Gráfica II.A.1 representa un conjunto de puntos que permiten relacionar los distintos resultados electorales obtenidos por cada partido (reportados en el eje horizontal), con su grado respectivo de representación en la Asamblea Nacional.

GRÁFICA II.A.1: PERFIL SINTÉTICO DE LA DESPROPORCIONALIDAD AGREGADA (1994-2009)



Fuente: Elaboración propia

Como se observa con claridad, la nube de dichos puntos es muy dispersa. Ciertamente, buena parte de ellos se sitúa alrededor de una línea a lo largo de la cual la sobre-representación partidista tiende a incrementarse conforme aumenta el porcentaje de votos válidos registrados por los partidos correspondientes; sin embargo, numerosos casos escapan a esa tendencia lineal. Muchos sistemas electorales se caracterizan por exhibir tendencias más regulares -no necesariamente lineales, pero sí logarítmicas o curvi-lineales-, que tienen un punto claro de ruptura (el llamado "break-even point"), es decir, un porcentaje determinado de votos por encima del cual la sub-representación se transforma en una sobre-representación sistemática (Taagepera & Shugart, 1989).

En el caso de Panamá, dicha ruptura parece situarse alrededor del 12.5% de los votos válidos, a pesar de que varios casos escapan claramente a dicha tendencia. Para empezar, llama la atención el grupo de cuatro puntos que, a pesar de obtener menos de 2.5% de los sufragios válidos, registraron una sobre-representación de entre 10% y hasta 44%. Como pudimos verlo anteriormente (véanse los Cuadros II.A.2 y II.A.5), se trata de los partidos LIBERAL REPUBLICANO (+15%) y UNIÓN DEMOCRÁTICA INDEPENDIENTE (+10%) en 1994, así como de VANGUARDIA MORAL DE LA PATRIA (+44%) y otros dos diputados de libre postulación (+18%) en 2009.

En segundo lugar, se registran dos casos en los que, a pesar de obtener más del 15% de los votos válidos, los partidos correspondientes siguen registrando una clara sub-representación legislativa. Para ser precisos, se trata de SOLIDARIDAD en 2004 (15.6%

del voto, -26% de representación) y de CAMBIO DEMOCRÁTICO en 2009 (23.4% del voto, -22% de representación), es decir, de las dos grandes “terceras” fuerzas que se afirmaron fuertemente en los últimos años (desplazando incluso, en el último caso, al PARTIDO PANAMEÑISTA, de su tradicional segundo lugar). Finalmente, se observan otros dos casos atípicos. Si bien la relación tiende a ser consistente y a beneficiar sistemáticamente al PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO y al PA/PP, la sobre-representación del PARTIDO ARNULFISTA disminuyó anormalmente en 2004 (+6%) y desapareció prácticamente en 2006, en el caso del PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO (+3%).

En otras palabras, la tendencia del sistema electoral a sobre-representar a las dos primeras fuerzas partidistas, en detrimento de las “terceras” fuerzas y de la mayoría de los otros partidos contendientes, no se verifica mecánicamente y hasta puede beneficiar al tercer partido en un mayor grado que a los primeros dos, como sucedió efectivamente en 2009. De ahí la utilidad de reflexionar sobre la contingencia y conveniencia efectiva de los efectos reductores del sistema actual, con todos los riesgos que esta incertidumbre conlleva para los actores partidistas y los riesgos que ésta plantea para la estabilidad y la gobernabilidad.

Surge entonces la necesidad de indagar en la especificidad de las dinámicas circuitales que, al obedecer a diversas lógicas de asignación de escaños, producen efectos propios que se combinan y agregan al nivel nacional.

b) Análisis desglosado de la desproporcionalidad por circuito (1994-2009)

Partamos de una primera distinción analítica básica entre los 27/26 circuitos uninominales que –por definición– eligen a un solo legislador (por lo que obedecen a una lógica estrictamente mayoritaria) y los 13/14 circuitos plurinominales que –en el espíritu de la Constitución panameña– deberían obedecer a una lógica que garantice el principio proporcional.

Como es de esperar, los circuitos uninominales se caracterizan por tasas impresionantes de desproporcionalidad, ya que en todos ellos un solo partido puede ganar el único escaño por asignar y el resto de partidos contendientes inevitablemente se quedará sin representación legislativa. Por esa razón, dichas tasas alcanzan promedios de 67.0 (diferencias absolutas) y 53.3 [mínimos cuadrados] entre 1994 y 2009, con máximos de hasta 96.1 (diferencias absolutas) y 77.9 (mínimos cuadrados) en 1999 (circuito 01-02) y mínimos de 42.2 (diferencias absolutas) y 34.6 (mínimos cuadrados) en 2004 (circuito 07-02), con una notable dispersión y variación (Véase el Cuadro II.A.6).

Cierto es que estas tasas circuitales de desproporcionalidad se reducen drásticamente cuando se vuelven a agregar los resultados del conjunto de circuitos en cuestión, ya que muchas de las distorsiones benefician y afectan a partidos distintos en las diversas circunscripciones, compensándose parcialmente de esa forma al nivel nacional. Ello obedece parcialmente a diferencias notables en la configuración particular de la competencia inter-partidista al nivel circuitual (que coincide generalmente, en estos casos, con las fronteras distritales), pero sobre todo a la desigualdad considerable en la distribución territorial de las distintas fuerzas partidistas.

CUADRO II.A.6: DESPROPORCIONALIDAD DESAGREGADA POR CIRCUITOS (1994-2009)

Circuitos	D - Loosemore&Hanby					A - Gallagher				
Uninominales	1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004	2009		
1-02	67.8	96.1	-	-	51.6	77.9	-	-		
2-02	74.7	69.6	71.4	75.8	57.7	55.2	58.2	59.5		
2-03	90.4	83.1	72.1	74.1	67.5	65.2	57.1	59.0		
2-04	63.6	61.1	60.2	66.7	49.1	49.3	47.0	53.3		
3-02	69.5	49.9	57.8	45.7	54.5	40.1	46.6	36.6		
4-04	70.7	65.2	-	64.9	53.2	50.4	-	52.3		
4-05	67.9	81.4	79.0	64.5	51.7	61.6	62.0	53.4		
4-06	76.7	60.2	67.5	74.2	58.3	48.4	54.2	60.5		
4-07	63.9	77.5	62.0	-	51.1	60.2	50.6	-		
5-01	82.0	71.6	46.7	67.6	62.0	54.4	45.4	53.2		
5-02	80.5	73.9	68.3	65.9	60.2	56.9	54.8	55.9		
6-01	79.2	65.1	63.9	68.4	59.8	51.1	52.9	55.7		
6-02	61.9	59.7	62.9	60.2	47.8	45.6	51.5	49.2		
6-03	75.4	68.2	57.5	60.4	57.7	53.7	49.1	49.1		
7-01	93.2	53.3	66.4	56.9	71.0	40.9	54.9	45.5		
7-02	79.4	69.9	42.2	55.4	60.6	55.5	34.6	44.3		
7-03	75.7	68.1	74.8	-	57.5	51.8	60.3	-		
8-02	85.3	77.7	69.5	62.1	64.6	60.0	54.2	49.8		
8-03	66.3	68.3	78.3	69.6	50.7	53.6	62.5	55.3		
8-04	74.9	49.5	52.9	79.4	57.3	40.6	44.6	62.7		
9-02	55.9	57.0	70.0	74.4	45.5	46.4	58.2	60.9		
9-03	72.1	61.0	67.2	70.4	56.1	49.2	52.9	58.5		
9-04	61.4	60.1	52.4	49.2	50.3	50.4	42.9	39.2		
9-05	79.2	71.0	75.9	-	61.4	54.1	60.4	-		
10-01	77.8	54.0	49.1	53.6	58.4	45.3	45.7	45.9		
10-02	89.0	60.2	60.5	49.2	68.7	50.7	51.4	41.3		
12-01	-	-	65.7	59.8	-	-	53.1	51.1		
12-02	-	-	62.3	62.9	-	-	50.1	52.0		
12-03	-	-	57.7	57.6	-	-	46.4	45.6		
Promedio	74.4	66.6	63.5	63.6	57.1	52.6	51.9	51.6		

Circuitos	D - Loosemore&Hanby				A - Gallagher			
plurinominales	1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004	2009
1-01	79.6	65.0	21.2	19.2	59.8	49.5	13.5	13.3
2-01	61.4	68.9	58.1	27.3	35.3	53.0	45.3	20.5
3-01	49.4	49.8	23.6	13.5	26.8	32.7	13.5	7.3
4-01	71.4	31.5	39.8	10.0	53.8	19.3	25.3	7.8
4-02	70.5	42.2	18.2	62.8	53.6	25.0	12.8	48.9
4-03	70.5	43.3	58.6	25.1	52.7	26.2	47.3	18.4
8-01	57.0	27.1	18.0	23.7	32.3	17.8	11.2	15.0
8-05	64.4	61.2	13.3	21.3	36.4	47.9	10.1	15.6
8-06	31.6	33.5	12.6	21.9	18.3	25.4	7.7	16.8
8-07	36.7	23.5	25.2	37.4	19.7	12.8	19.4	29.8
8-08	27.1	26.6	29.7	20.2	12.6	15.9	17.5	16.8
8-09	39.2	33.6	30.9	12.5	26.7	21.8	19.6	6.8
8-10	31.9	35.8	32.7	31.0	16.4	22.4	22.4	24.5
9-01	45.2	18.1	53.8	27.3	25.9	14.4	43.0	20.1
Promedio	52.6	40.0	31.1	25.2	33.6	27.4	22.0	18.7

Fuente: Elaboración propia

Fuente: Elaboración propia

Para citar solamente dos ejemplos ilustrativos, en 2009 la fuerte concentración geográfica de Unión Patriótica le permitió conquistar los circuitos uninominales 02-02, 02-03 y 02-04 de la provincia de Coclé, así como el circuito 05-02 de Darién, sumando en cada uno de ellos más del 24% del voto, a pesar de que registró un promedio nacional del 5.7%. Asimismo, las bases territoriales con las que contaba Solidaridad en los circuitos 02-04 de Coclé, 03-02 de Colón, 05-01 de Darién y 06-01 de Herrera, le permitieron conquistar cuatro escaños uninominales en 1994 y 1999, a pesar de haber sumado, en promedio, menos de 7% del voto nacional.

Dicho de otro modo, la elevada desproporcionalidad de los circuitos uninominales no ha beneficiado sistemáticamente a las dos principales fuerzas políticas, sino que también ha beneficiado a algunos partidos pequeños que han sabido concentrar sus esfuerzos para dotarse de estructuras geográficas lo suficientemente sólidas para transformarse en las primeras minorías, y hasta en mayorías al nivel circuitual. Aquí afloran los efectos en ocasiones paradójicos de este primer componente mayoritario del sistema electoral: a contracorriente de las expectativas teóricas, éste bien puede contribuir a reducir la desproporcionalidad, incrementando la equidad de la representación legislativa en detrimento de las fuerzas con pretensiones mayoritarias (tal y como fue el caso para el PARTIDO ARNULFISTA en 1999 y para CAMBIO DEMOCRÁTICO en 2009).

No obstante, sorprende grandemente que los circuitos plurinominales tampoco produzcan necesariamente una elevada proporcionalidad pese a que, en principio y en teoría, deberían funcionar conforme a un principio de representación proporcional. Así lo establece la Constitución Política de Panamá que, en el punto 1 de su Artículo 147, dice textualmente que “Habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional.”⁴

El promedio agregado de estos circuitos “proporcionales” es muy inferior al de los circuitos uninominales, ya que solamente alcanza 36.8 (diferencias absolutas) y 25 (mínimos cuadrados), respectivamente (es decir, cerca de la mitad del promedio de los circuitos uninominales). Sin embargo, en estos circuitos también se registran máximos de hasta 79.6 y 59.8 de desproporcionalidad, respectivamente. En otras palabras, algunos circuitos pluri-nominales producen resultados tan des-proporcionales como los de algunos circuitos uninominales. Por otra parte, estos circuitos siguen siendo demasiado des-proporcionales para compensar las distorsiones registradas en los circuitos uninominales.

Como se verá más adelante, esa paradoja tiene una explicación relativamente simple que le confiere al sistema electoral panameño su fuerte sesgo mayoritario e impide el cumplimiento del mandato constitucional de garantizar el citado principio de representación proporcional. En teoría, el total de legisladores que se eligen en los 14/13 circuitos pluri-nominales suma 51 escaños; en la práctica, no obstante, un número mucho más reducido de ellos se elige mediante una lógica verdaderamente proporcional. Ello se debe a la curiosa formula híbrida utilizada actualmente en Panamá, que combina tres principios distintos para la transformación de votos en escaños: el cuociente y el medio cuociente, que obedecen efectivamente a la misma lógica que la conocida fórmula de Hare (una de las más proporcionales que se utilizan en el mundo en la actualidad), y la

⁴ Citado de la Constitución de la República de Panamá: Título V. El Órgano Legislativo, Capítulo 1º. Asamblea Nacional, Artículo 147, punto 1.

asignación de los escaños “residuales”, no a los partidos que registran los mayores restos de votos sobrantes, sino a los candidatos más votados.

Estos últimos se benefician, no solamente de los votos personales y ‘preferenciales’ que suman individualmente mediante alianzas entre varias listas de partidos sino, sobre todo, de la reasignación automática del conjunto de votos ‘en plancha’ (emitidos en realidad a favor de los partidos que los postularon), que se vuelven a redistribuir a cada uno de los candidatos que integran las distintas listas. En otras palabras, esta segunda parte de la formula electoral rompe con toda racionalidad proporcional y tiende a beneficiar a las principales fuerzas políticas. Por esa razón, la parte efectiva de los escaños asignados mediante una lógica mayoritaria se elevó, en realidad, al 52% del total de diputados en 2009 y 2004, e incluso al 59% y al 63% de los diputados electos en 1999 y 1994 (véanse los Cuadros II.A.2-II.A.5).

Existe una segunda razón –todavía más poderosa–, que tiende a neutralizar los efectos potenciales del componente proporcional del sistema electoral panameño: para que los cuocientes y medios cuocientes permitan la representación legislativa de los pequeños partidos participantes, éstos tienen que ser asignados en circuitos con una magnitud mediana o grande. De no ser así, el número reducido de escaños por asignar impone, en los hechos, una barrera efectiva que tiende a beneficiar nuevamente a las principales fuerzas políticas. Veamos tres ejemplos concretos para elucidar esta aparente paradoja:

En un circuito binominal en el que se emiten 40 mil sufragios válidos, un partido requiere obtener al menos 20 000 votos (el 50% del total) para obtener un escaño por el concepto del cuociente natural (cuociente = 40 mil / 2 escaños por asignar = 20 mil votos) y más de 10 000 votos para conquistar una diputación por el concepto del medio cuociente (25% del total de votos). Existe, pues, un umbral efectivo del 25% que impide en los hechos la representación legislativa por estos conceptos de cualquier partido con un caudal electoral inferior a una cuarta parte del voto.

Veamos ahora a cuánto se eleva dicho umbral en el caso de un circuito pluri-nominal de magnitud mediana, en el que se disputan cinco diputaciones y se emiten 100 000 votos. Aquí, un partido también requiere de más de 20 000 sufragios para obtener un escaño por cuociente (es decir, el 20% del total) y de al menos 10 000 votos para alcanzar una curul por medio cuociente. En otras palabras, cualquier partido que tenga la capacidad de captar más del 10% del total de votos obtendrá representación legislativa.

¿Qué pasa, finalmente, en un circuito plurinominal mucho más grande, de una magnitud de 20 escaños, en el que sufragán 400 000 electores? Aquí las condiciones para acceder a la representación son todavía menos restrictivas: un partido necesitará nuevamente 20

000 votos para conquistar una curul por el cuociente y 10 000 votos por un medio cuociente. Sin embargo, la parte mínima de votos caerá drásticamente en vista de que bastará captar 2.5% del total de votos para obtener una diputación por un medio cuociente.

Dicho de otra manera, si bien es cierto que, en los tres casos, se requiere del mismo número absoluto de votos por diputado, será mucho más factible para un partido minoritario sumar fuerzas en un circuito de gran magnitud. En efecto, allí no solamente tendrá un electorado potencial mucho más amplio, sino que inevitablemente “desperdiciará” menos votos que si tuviera que competir en 20 circuitos de 20 000 habitantes.

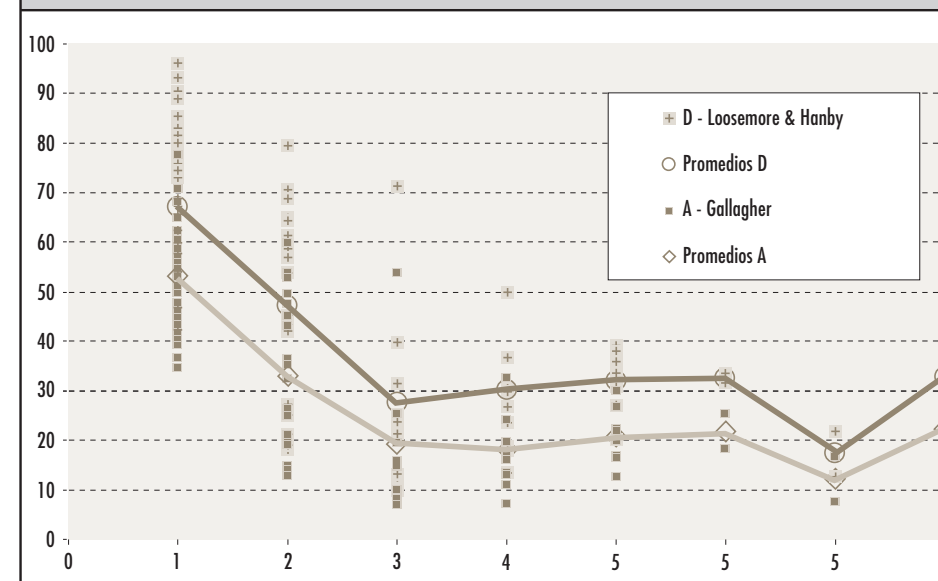
Volvamos ahora al caso específico de Panamá en donde, durante nuestro periodo de estudio, entre el 48% y el 37% de los escaños legislativos se asignaron efectivamente mediante una formula de cuociente y de medio cuociente. No obstante, ni un solo escaño se asignó en un circuito de magnitud grande (superior a diez) y apenas entre el 8% (en 1994) y el 19% (en 2004) de ellos se asignaron en circuitos de magnitud media (entre seis y nueve escaños). En otras palabras, entre el 81% y el 92% de las diputaciones restantes se asignaron en circuitos de magnitud pequeña o muy pequeña, con lo cual se introdujeron tácitamente barreras efectivas muy elevadas y se neutralizaron con ello los efectos potencialmente proporcionales de estos componentes del sistema electoral (Véase el Cuadro I.C.1).⁵

Habiendo esclarecido estos mecanismos básicos, no sorprende que las tasas circuitales de desproporcionalidad se relacionen estrechamente con la magnitud de dichos circuitos, como lo ilustra con claridad la siguiente gráfica sintética (Véase la Gráfica II.A.2). En ella se reportan las tasas de desproporcionalidad registradas en cada uno de los 40/41/39 circuitos en los que se eligieron los diputados entre 1994 y 2009, las cuales han sido agrupadas, a su vez, en función de la magnitud creciente de dichos circuitos.

Independientemente del año, los mayores índices de desproporcionalidad se concentran claramente en los circuitos uninominales. En cuanto a los circuitos bi-nominales, sus promedios ya son sensiblemente inferiores, pero siguen situándose en 47.1 [diferencias absolutas] y 33.2 [mínimos cuadrados] durante el mismo período, con máximos de 79.6 [D] y 59.8 [A], y mínimos de 18.1 [D] y 12.8 [A] respectivamente. Es tan sólo a partir de una magnitud circuitual de tres cuando, tanto los promedios, como la dispersión y variación de las tasas de desproporcionalidad, se reducen y estabilizan notablemente alrededor de 30 [diferencias absolutas] y de 19 [mínimos cuadrados], respectivamente (Véase la Gráfica II.A.2).

⁵ Dichas barreras efectivas se elevan al 25%, 16.7%, 12.5% y 10.0% para circuitos de entre 2 y 5 escaños, alcanzando aún 8.3%, 7.1%, 6.3% y 5.6% para circuitos de entre 6 y 9 escaños, respectivamente.

GRÁFICA II.A.2: PERFIL SINTÉTICO DE LA DESPROPORCIONALIDAD AGREGADA (1994-2009)



Fuente: Elaboración propia

Ciertamente, en cada categoría se registra una dispersión interna (relacionada con la distribución territorial y con la configuración particular de las diversas fuerzas partidistas en cada circuito); sin embargo, la desproporcionalidad disminuye consistentemente a medida que aumenta la magnitud circuitual, con cortes marcados en las magnitudes tres y seis. Éstas corresponden a la distinción usual entre las circunscripciones de magnitud pequeña (entre dos y cinco), mediana (inferior a diez) y grande (igual o superior a diez), que se manejan en la literatura científica comparativa sobre sistemas electorales (Nohlen, 2004 y 1998; Lijphart, 2000 y 1994, Sartori, 1994).

Lo importante, sobre todo, es que se corrobora una de las principales hipótesis propuestas por éstas y muchas otras investigaciones empíricas, en el sentido de que la magnitud de las circunscripciones constituye la variable clave o “decisiva” de la desproporcionalidad, por encima incluso de la formula de asignación, cuyos efectos concretos también dependen del número de escaños que se asignan en cada circunscripción (Taagepera & Shugart, 1989).

Para terminar, cabe destacar una vez más que la particularidad más notable del sistema electoral panameño es precisamente en la reducida magnitud promedio de sus circuitos electorales (1.8), siendo ésta la más pequeña de toda Latinoamérica. Por todas las razones aquí expuestas, esta variable clave contribuye a explicar, entre otros factores analizados, una parte fundamental de la alta desproporcionalidad de la representación legislativa, a su vez la más elevada de toda la región.

3. Desproporcionalidad, representación y gobernabilidad (SÍNTESIS)

En resumidas cuentas, entre 1994 y 2009 la representación legislativa en Panamá se caracterizó por una alta y persistente desproporcionalidad, el resultado de un sistema electoral híbrido con un marcado sesgo mayoritario. Si bien esta disminuyó progresivamente como resultado de una concentración creciente del voto y del sistema de partidos durante los últimos quince años, la misma también se encuentra entre las más elevadas de todo el continente latinoamericano. Dichas tendencias se reflejan en una fuerte disminución del número efectivo de partidos contendientes y —como consecuencia del efecto reductor del sistema electoral—, en una disminución significativa del número efectivo de partidos con representación legislativa.

Paradójicamente, la distorsión entre el porcentaje de votos y su transformación en escaños no se debe, ni exclusiva ni fundamentalmente, al componente mayoritario del sistema electoral (26/27 escaños asignados en circuitos uninominales), sino que también obedece a sus componentes formalmente proporcionales (y particularmente a los escaños residuales asignados en los circuitos pluri-nominales). De ahí el fuerte sesgo mayoritario del sistema panameño, cuyos efectos reductores tienden a beneficiar a las primeras/segundas/terceras fuerzas políticas, marginando o excluyendo la mayoría del resto de partidos de la representación legislativa.

En teoría, ese tipo de sistema presenta la ventaja de propiciar la elección de gobiernos que cuentan con, o que pueden negociar la conformación de, coaliciones legislativas mayoritarias, con todos los beneficios que ello conlleva en términos de eficiencia, estabilidad y gobernabilidad. La experiencia histórica muestra, sin embargo, que ello no siempre ni necesariamente se ha dado en Panamá. En un sistema presidencialista en el que el Órgano Ejecutivo se elige por una mayoría simple, la desproporcionalidad también puede dificultar la gobernabilidad, ya sea porque sobre-representa a un partido minoritario dentro de la coalición presidencial (como acaba de suceder en 2009) o porque impide la conformación de un gobierno mayoritario y exacerba la sobre-representación de algún partido importante de oposición (como fue el caso en 1999).

A este riesgo tangible, cabe agregar el costo adicional de la contingencia e incertidumbre que genera este tipo de sistema electoral en el que sus efectos específicos sobre la gobernabilidad son impredecibles y pudieran complicar considerablemente los incentivos para la negociación de alianzas, al distorsionar las expectativas y los cálculos de los partidos contendientes. Están, adicionalmente, todas las desventajas propias asociadas con la desproporcionalidad: empezando con los efectos negativos que ésta produce sobre la calidad e inequidad de la representación política, pasando por el riesgo que el sistema pueda ser percibido y descalificado como injusto, y terminando con la consecuente

erosión de su legitimidad y estabilidad. De ahí la utilidad de un debate informado y plural sobre las posibilidades concretas de reforma para mejorar el desempeño del sistema electoral actual.

B. El malaportamiento de los circuitos legislativos en Panamá

Tradicionalmente conceptualizado como un aspecto negativo y hasta 'patológico' de los sistemas electorales (Taagepera & Shugart 1989), en la medida en que distorsiona el principio de igualdad del voto, el malaportamiento designa una relación desproporcionada entre el porcentaje de escaños atribuidos a una circunscripción y el porcentaje de población o de electores de la misma, lo que se traduce en la sobre-representación legislativa de algunos circuitos.⁶

En teoría, dicha sobre-representación puede surgir por manipulaciones partidistas deliberadas en la delimitación territorial de las circunscripciones (el llamado "gerrymandering", que permite beneficiar a algún partido en detrimento de otros). En la práctica, sin embargo, este fenómeno resulta frecuentemente de exigencias e imperativos técnicos relacionados con la geografía física, el trazado histórico de las entidades político-administrativas, la dispersión demográfica y la heterogeneidad sociocultural de la ciudadanía (presencia de minorías religiosas o étnico-lingüísticas, etcétera), así como con otros aspectos de diversa índole que pueden incidir en la organización territorial de las elecciones y de la representación política en sociedades diversas y plurales.

En las más recientes elecciones legislativas de mayo de 2009 en Panamá, el circuito uninominal 10.2 (de la comarca Kuna Yala), que cuenta con 11 000 electores inscritos, eligió así a un diputado con 4114 votos, mientras que en el circuito plurinominal 8.6 (del área metropolitana de Panamá), en el que residen 227 673 ciudadanos con derecho de votar, seis de los siete diputados asignados fueron electos con más de 31 000 votos por cada diputado. En otras palabras, en 2009, un voto en la comarca indígena de Kuna Yala tuvo un peso ocho veces más importante para la elección de un diputado, que un voto en uno de los circuitos urbanos de la ciudad de Panamá. Ello ilustra con claridad la existencia de dicho problema en el país. Pero, ¿cómo ha evolucionado este fenómeno en el espacio y en el tiempo, y cuál es su magnitud en una perspectiva internacional?

⁶ Los índices que permiten medir el malaportamiento se presentan en el Recuadro 3, en los Anexos.

CUADRO II.B.1: NIVELES DE MALAPORCIONAMIENTO EN EL MUNDO

Bolivia	17.00	Panamá (2004)	7.00
Argentina	16.28	Francia	6.95
Chile	15.10	Panamá (2009)	6.60
Colombia	13.24	Guatemala	6.10
Brasil	10.44	Nicaragua	5.96
Panamá (1994 y 1999)	9.70	Centroamérica (promedio)	5.07
España	9.63	Honduras	4.00
Rep. Dominicana	7.93	Costa Rica	2.15
Canadá	7.60	USA	1.44
El Salvador	7.13	Holanda	0.00

Fuente: Reynoso (2004: 223-224)

De entrada, cabe resaltar que Panamá registra un elevado nivel de malaportamiento, que ha alcanzado un índice promedio de 8.3 en las cuatro elecciones legislativas que se han celebrado, desde 1994 hasta la actualidad. Se observa, además, una tendencia decreciente del fenómeno al nivel nacional: de 9.7 en 1994 y 1999, a 7 en 2004 y a 6.6 en las elecciones más recientes de 2009. En términos comparativos y desde una óptica internacional, Panamá se caracteriza así por un nivel agregado relativamente elevado de malaportamiento, similar al de España (9.6) y Brasil (10.4), muy inferior al de Bolivia (17) y Argentina (16.3), pero sensiblemente superior al resto de Centroamérica (5.1), Costa Rica (2.2), México (1.7) y los Estados Unidos (1.5), según los datos sistematizados por Reynoso (2004) a finales de los noventa (Véase el Cuadro II.B.1).

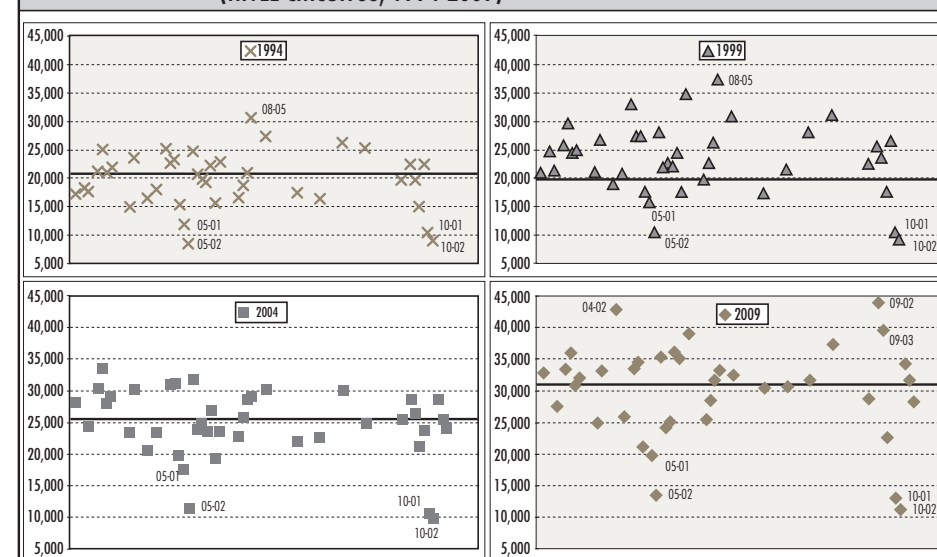
No es sencillo llevar a cabo una evaluación precisa de este fenómeno en vistas de su consideración para una reforma electoral porque, si bien es cierto que, desde un punto de vista normativo y filosófico, el malaportamiento contradice el ideal democrático de igualdad política ("una persona, un voto"), sus efectos concretos sobre el sistema de partidos, en particular, así como sobre la gobernabilidad y sobre el proceso político en general, aún son poco conocidos (Véase el Recuadro 4). Curiosamente, la sobre-representación de algunos circuitos con respecto a otros no solamente puede distorsionar la equidad de la representación política, sino que también puede propiciar la inclusión política de fuerzas minoritarias territorialmente concentradas que compiten en circuitos sobre-representados, compensando otros efectos des-proporcionales de un sistema electoral. Como lo veremos, tal es el caso de las poblaciones indígenas en Panamá.

Así se explica la utilidad de un estudio más profundizado del malaportamiento, de su magnitud actual y de su evolución reciente, de su composición y de sus efectos sobre el proceso político-electoral. En el siguiente apartado se analizan estos aspectos en una perspectiva nacional y al nivel de los circuitos legislativos, lo que permite interpretar sus orígenes, dinámicas y causas entre 1994 y 2009 y situar la especificidad de Panamá en el contexto latinoamericano y mundial.

1. Composición y evolución del malaportamiento en el nivel circutal

Anteriormente mencionamos la paulatina disminución del malaportamiento agregado al nivel nacional entre 1994 y 2009, así como la persistencia de los dos casos extremos - el circuito 10.2 de la comarca Kuna Yala (que, con 11 000 electores, eligió a su único diputado con 4114 votos) y el circuito 8.6 del área metropolitana de Panamá (cuyos 222 673 electores eligieron a seis de sus siete legisladores con más de 31 000 votos por cada diputado). ¿Cuál de estas tendencias es realmente representativa y cuál ha sido la evolución precisa del fenómeno desde 1994?

Las siguientes cuatro gráficas representan el número de electores que le corresponde a cada diputado en las 40/41/39 circunscripciones legislativas, con lo cual podemos observar cómo se ha desagregado concretamente, en los últimos quince años, el malaportamiento en el nivel circutal. El crecimiento generalizado del conjunto de puntos se debe, evidentemente, al crecimiento poblacional. Mientras que, en 1994, los 72 legisladores representaban a 1 499 441 electores empadronados, en 2009 los 71 diputados representan a 2 209 555 ciudadanos. De ahí, también, el incremento gradual de la razón electores/diputado, que pasa paulatinamente de 20 826 a 24 605 entre 1994 y 1999, y de 25 605 a 31 120 en 2009. Dicha razón se representa mediante una línea horizontal espesa en las cuatro gráficas, lo que permite ubicar fácilmente los circuitos sub- y sobre-representados (Véanse las Gráficas II.B.1-4).

GRÁFICAS II.B.1 a 4: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ELECTORES POR DIPUTADO (NIVEL CIRCUITOS, 1994-2009)

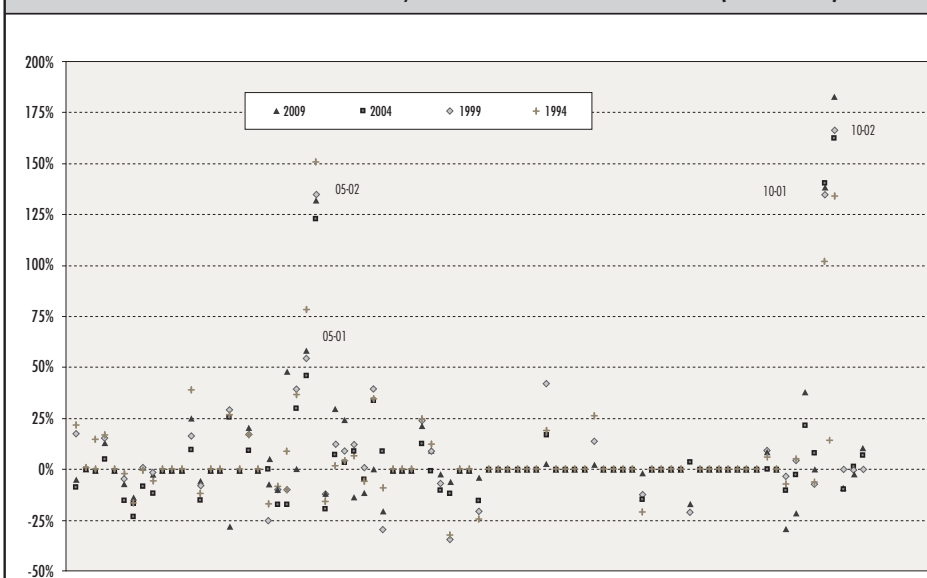
Fuente: Elaboración propia

Destacan, de entrada, los circuitos 5.01 y 5.02 de la provincia de Darién, así como los circuitos 10.01 y 10.02 de la comarca indígena de Kuna Yala, cuyos diputados representaron a alrededor de 10 000 electores entre 1994 y 2004. En contraste, en algunos circuitos de la zona metropolitana de Panamá y de las provincias de Chiriquí (4.02 y 4.04) y Coclé (2.02 y 2.03), dicha razón rebasa los 30000 ciudadanos empadronados desde 1994, lo que ilustra la magnitud máxima del malaportamiento en Panamá. En otras palabras, el voto de un elector que reside en Kuna Yala y Darién tiene, potencialmente, una influencia tres veces mayor que el sufragio de ciertos ciudadanos urbanos de Panamá, Chiriquí y Coclé.

En segundo lugar, llama la atención el súbito incremento de la sub-representación que se dio en 2009 en los circuitos 9.02 y 9.03 (provincia de Veraguas), y 4.03 (provincia de Chiriquí), relacionada con la reducción del número de diputados asignados a este último circuito, así como con la supresión del circuito 9.05 durante la re-circuitación de 2006. De manera inversa, la asignación de un escaño adicional al circuito 8.5 (provincia de Panamá) a partir de las elecciones de 2004 resolvió su notable sub-representación en 1994 y 1999.

A su vez, la gráfica II.B.5 sintetiza la tasa de sobre y sub-representación relativa de cada circuito, ponderando las diferencias absolutas de las razones circuitales de electores por diputado, con respecto al promedio nacional (T-Apc). Como era de esperarse, los cuatro circuitos uninominales de la comarca Kuna Yala (10-01 y 10-02) y de la provincia de Darién (05-01 y 05-02) se distinguen del resto de los casos, ya que son los únicos en los que la sobre-representación rebasa el 50% de la distribución ideal.

GRÁFICA II.B.5: TASAS RELATIVAS DE SOBRE/SUB-REPRESENTACIÓN CIRCUITAL (1994-2009)



Fuente: Elaboración propia

En efecto, estos circuitos son incluso tan atípicos que explican, por sí solos, una parte muy importante del malaportamiento total. Cuando se re-calculan los índices agregados en el nivel nacional sin ellos, éstos se reducen de 9.7 a 6.8 en 1994 y a 6.7 en 1999, así como de 7 a 4.3 en 2004 y de 6.6 a 3.5 en 2009, pasando de un promedio de 8.3 a un promedio de 5.3 a la largo del periodo. En otras palabras, con la excepción de estos cuatro circuitos, los niveles panameños de desproporcionalidad se sitúan en un nivel idéntico al del promedio centroamericano (5.3) y van perdiendo aun más su carácter excepcionalmente elevado en 2004 y 2009, con cifras similares a las del promedio del continente en general (Véase el Cuadro II.B.1).

CUADRO II.B.2: DESGLOSE DE LAS TASAS RELATIVAS DE SOBRE/SUB-REPRESENTACIÓN CIRCUITAL

Circuitos sobre-representados						Circuitos sub-representados					
Circuito	1994	1999	2004	2009	Promedio	Circuito	1994	1999	2004	2009	Promedio
10-02	134	166	163	182	161.3	12-02	-	-	1	-2	-0.4
05-02	151	135	123	133	135.6	02-04	0	1	-8	1	-1.8
10-01	102	135	140	139	128.9	09-05	-7	-7	8	-	-1.9
05-01	78	56	46	58	59.6	09-03	5	4	-3	-22	-3.8
07-03	35	40	34	-	36.1	08-04	-1	-7	-10	-2	-4.9
04-07	37	40	30	-	35.4	03-01	-5	-1	-12	-2	-5.2
09-04	40	40	22	38	34.8	07-02	-6	1	-5	-12	-5.4
03-02	39	17	9	25	22.6	02-02	-2	-5	-15	-7	-7.2
08-02	25	24	13	22	20.9	12-01	-	-	-10	-9	-9.7
08-07	19	42	17	2	20.0	04-01	-11	-8	-15	-6	-10.1
04-03	17	18	9	20	16.1	04-05	-8	-10	-17	-10	-11.3
08-08	27	14	14	2	13.9	08-09	-21	-13	-15	-2	-12.4
04-02	27	29	26	-28	13.5	08-01	-9	-29	9	-21	-12.4
06-02	2	12	7	29	12.7	09-02	-7	-4	-10	-30	-12.7
02-01	17	16	5	13	12.7	08-10	-17	-21	3	-17	-13.1
06-03	4	9	4	24	10.3	06-01	-16	-12	-19	-12	-14.9
12-03	-	-	7	10	8.6	08-06	-24	-20	-15	-4	-15.9
08-03	13	9	-1	9	7.5	04-04	-17	-25	-	-7	-16.5
01-02	15	0	-	-	7.2	02-03	-17	-17	-23	-14	-17.6
01-01	22	18	-9	-5	6.4	08-05	-32	-34	-12	-6	-21.1
09-01	6	9	0	8	6.0						
07-01	7	12	9	-14	3.5						
04-06	-10	-10	-18	48	2.6						

Fuente: Elaboración propia

Indaguemos ahora en la composición y evolución específicas del fenómeno en los 43 circuitos electorales que existieron entre 1994 y 2009, cuyas tasas respectivas de aporcionamiento se desglosan en el Cuadro II.B.2. En promedio, 23 de ellos se beneficiaron de una sobre-representación a lo largo del periodo de estudio, mientras que 19 circuitos sufrieron generalmente una sub-representación. Nuevamente se destacan los cuatro circuitos de Kuna Yala y Darién, así como siete circuitos más de las provincias de Los Santos, Chiriquí, Veraguas, Colón y Panamá, cuya notable y constante sobre-representación contrasta con la de los cuatro circuitos más sub-representados de las provincias de Panamá, Coclé y Chiriquí.

En otros cinco circuitos de las provincias de Panamá, Chiriquí, Herrera y Colón también se registran puntualmente tasas significativas de sobre-representación que contrastan con la sub-representación de siete circuitos más de las provincias de Panamá, Herrera, Veraguas y Chiriquí. En muchos casos, sin embargo, dicha distorsión no es estable a lo largo del periodo de estudio. Para dar solamente dos ejemplos significativos: el circuito binominal 1.01 de Bocas del Toro (en negritas) pasa, de una franca sobre-representación de +22% y +18% en 1994 y 1999, respectivamente, a una ligera sub-representación de -9% y -5% en 2004 y 2009, respectivamente, lo cual muy probablemente responde a la eliminación del circuito uninominal 1.02 entre 1999 y 2004, mediante la cual se redistribuyeron las cartas de la proporcionalidad en esta despoblada provincia caribeña (Véase el Cuadro II.B.2).

A su vez, los circuitos 4.02 y 4.06 de la provincia de Chiriquí (en negritas) conocen cambios radicales, de gran magnitud y de sentido opuesto: mientras que el primero pasa de una notable y constante sobre-representación (entre 1994 y 2004) a una fuerte sub-representación en 2009 (-28%), el segundo incrementa su sub-representación en 2004 antes de caracterizarse súbitamente por una fuerte sobre-representación en 2009 (+48%). No obstante, la mayor parte de los circuitos restantes, independientemente de que conocen ligeras variaciones en sentidos a veces contradictorios, tienden a converger crecientemente en torno a una tendencia más equilibrada, lo cual se refleja precisamente en la disminución notable del índice agregado en 2004 y en 2009.

2. ¿A qué se debe, concretamente, el malapportionamiento en Panamá?

El problema de fondo de las distorsiones observadas está en las normas que rigen el diseño circuital. A diferencia de lo que suele ocurrir en la mayoría de las democracias representativas contemporáneas, la base territorial de los circuitos legislativos en Panamá no reside, ni en una circunscripción nacional (en la que se elige solamente al presidente de la república), ni en las nueve provincias y cuatro comarcas indígenas, ni en los 621 corregimientos que integran el territorio nacional en la actualidad. Esta base se apoya, de manera inusual, en las fronteras geográficas de los 75 distritos (en los que se eligen a los alcaldes), cuya heterogeneidad demográfica restringe considerablemente el margen de maniobra, distorsionando por ende la representación en la Asamblea Nacional.

Es de notar que esta normatividad singular impone una serie excesiva de imperativos técnicos, los cuales adquieren rango constitucional. Conforme al antiguo Artículo 141, Capítulo 1º, Título V de la Constitución Nacional de Panamá (artículo que fue revisado y modificado sustancialmente en 2004), los circuitos electorales legislativos tenían que ser creados en base a la población total registrada por el censo más cercano al proceso electoral tomando en consideración, además, los límites geográficos, criterios de

proximidad territorial, y factores históricos y étnicos, entre otros. Como lo establecía textualmente dicho artículo:

ARTICULO 141.

1. Cada Provincia y la Comarca de San Blas se dividirán en Circuitos Electorales.
2. La Provincia de Darién y la Comarca de San Blas tendrán dos Circuitos Electorales cada una, y en éstos se elegirá un Legislador por cada Circuito Electoral.
3. Los actuales Distritos Administrativos que, según el último Censo Nacional de Población, excedan de cuarenta mil habitantes, formarán un Circuito Electoral cada uno y en tales circuitos se elegirá un Legislador por cada treinta mil habitantes y uno más por residuo que no baje de diez mil. El Distrito de Panamá se dividirá a su vez en cuatro Circuitos Electorales, de conformidad con el numeral cinco de este artículo y según lo disponga la Ley. En los Circuitos Electorales en que debe elegir a dos o más Legisladores, la elección se hará conforme al sistema de representación proporcional que establezca la Ley.
4. Excepto la Provincia de Darién, la Comarca de San Blas y los Distritos Administrativos actuales a que se refiere el numeral tres, anterior, en cada Provincia habrá tantos Circuitos Electorales cuantos correspondan a razón de uno por cada treinta mil habitantes y uno más por residuo que no baje de diez mil, según el último Censo Nacional de Población, previa deducción de la población que corresponde a los actuales Distritos Administrativos de que trata el numeral tres. En cada uno de dichos Circuitos Electorales se elegirá un Legislador.
5. Cada Circuito Electoral tendrá un máximo de cuarenta mil habitantes y un mínimo de veinte mil habitantes, pero la Ley podrá crear Circuitos Electorales que excedan el máximo o reduzcan el mínimo anteriores, para tomar en cuenta las divisiones políticas actuales, la proximidad territorial, la concentración de la población indígena, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de la población en Circuitos Electorales.
6. Los partidos políticos que hubieren alcanzado el número de votos exigidos para subsistir como tales, y que no hayan logrado la elección de un Legislador en algún Circuito Electoral, tienen derecho a que se les adjudique un escaño de Legislador. La adjudicación se hará en favor del candidato que hubiere obtenido mayor número de votos para Legislador, dentro de su partido.

7. Únicamente los partidos políticos podrán postular candidatos para Legislador.

A cada Legislador corresponde dos suplentes, elegidos de igual modo y el mismo día que aquél, los cuales lo reemplazarán en sus faltas, según el orden de su elección.

Después de la primera elección de Legisladores de que trata el presente artículo, la Ley podrá establecer, para la conformación de los Circuitos Electorales, pautas distintas a las contenidas en esta disposición, pero tomando en cuenta, como punto de partida, para la estructuración de los Circuitos Electorales, la división política administrativa actual de Distritos.⁷

Resumiendo, cada distrito que contaba con más de 40 000 habitantes -según el último Censo Nacional de Población- tenía que pasar a conformar por sí solo un circuito electoral. En la Comarca Kuna Yala y la provincia de Darién, la misma Constitución estableció la conformación de dos circuitos electorales uninominales, respectivamente; asimismo, definió que el distrito de Panamá tenía que ser subdividido en cuatro circuitos plurinominales. En cuanto a los circuitos restantes, estos deberían estar integrados por el conjunto de distritos restantes cuya población fuera inferior a 40 000 habitantes, con una referencia un poco confusa al nivel provincial y a una razón aproximativa de un escaño legislativo por cada 30 000 habitantes, más uno adicional por cada 10 000 habitantes adicionales.

No obstante, el mismo texto constitucional flexibilizaba dichas normas para poder tomar en cuenta diversos factores políticos, territoriales, étnico-lingüísticos, logísticos, históricos y culturales, estableciendo incluso explícitamente la posibilidad de definir pautas distintas para la conformación de los circuitos después de la primera elección organizada bajo la citada modalidad.

Para comprender las consecuencias de esta normatividad en términos de malaportamiento legislativo, cabe recordar brevemente la organización político-administrativa de Panamá, antes de analizar la distribución territorial de la población en los distintos niveles de la geografía político-electoral. Como lo ilustra el siguiente mapa, el territorio nacional se estructura hoy en día en:

- Una circunscripción nacional (en la que se eligen el Presidente y el Vice-presidente de la República, así como los diputados del Parlamento Centroamericano)
- 9 provincias (administradas por gobernadores designados directamente por el presidente) y 4 comarcas indígenas (con legisladores, alcaldes y autoridades tradicionales)

⁷ Citado textualmente del Artículo 141, Capítulo 1º. Título V del antiguo texto constitucional de 1994 que, por su importancia para los asuntos aquí tratados, se reproduce en su totalidad (las negritas y cursivas son nuestras).

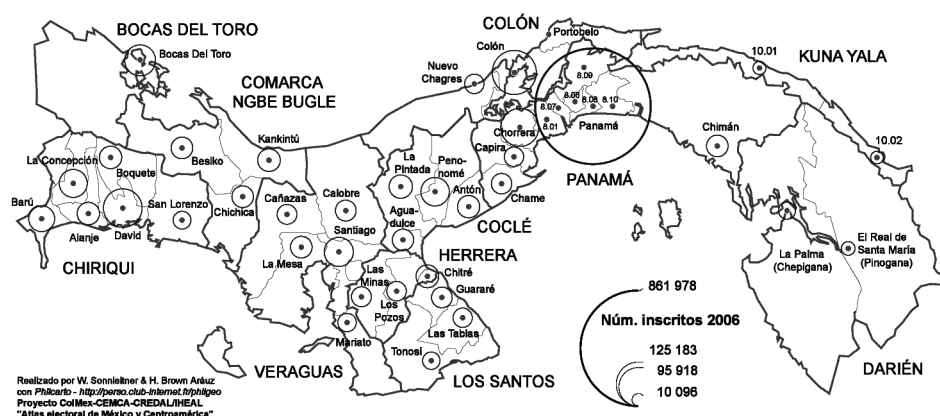
- 75 distritos administrativos (en los que se eligen a los alcaldes), y
- 621 corregimientos (que eligen, respectivamente, a sus representantes mediante una fórmula de mayoría simple).

Durante nuestro periodo de estudio, esta delimitación territorial conoció algunos cambios. Dándole continuidad a la política de reconocimiento de las poblaciones indígenas iniciada con la creación de la Comarca de San Blas en 1938 (denominada Kuna Yala desde 1998) y la Comarca Emberá-Wounan en 1983, en 1996 se creó la Comarca de Madungandí (Ley 24, de 12 de enero de 2006) y, en 1997, la Comarca Ngöbe-Buglé (Ley 10, de 7 de marzo de 1997). Asimismo, se promulgaron diversas leyes que aumentaron el número de distritos hasta 74 y los corregimientos hasta 588 para las elecciones de 1999. En 2000 se crearon cuatro nuevos corregimientos en el Distrito de San Miguelito (Omar Torrijos, Belisario Frías, Arnulfo Arias y Rufina Alfaro; así como la Comarca de Wargandí en la provincia de Darién. En 2001 se creó el nuevo distrito de Mariato, en la provincia de Veraguas, y el corregimiento de El Cacao, en el distrito de Tonosí, provincia de Los Santos.

En 2002 se crearon los corregimientos de Las Mañanitas y 24 de Diciembre en el Distrito de Panamá; el corregimiento de Los Milagros en el Distrito de La Mesa, provincia de Veraguas; y el corregimiento de El Aromillo, en el Distrito de Cañazas, provincia de Veraguas y Los Algarrobos, distrito de Dolega, en la provincia de Chiriquí. Finalmente, ese mismo año se eliminó el circuito uninominal 1.02 en la provincia de Bocas del Toro y se crearon los circuitos legislativos uninominales 12.01, 12.02 y 12.03 en la Comarca Ngöbe Buglé (Pinilla, 2002; Valdés, 2002). En 2009, el circuito bi-nominal 4.02 de Chiriquí pasó a ser uninominal y se eliminó el circuito uninominal 4.07 de Chiriquí. Asimismo, se eliminó el circuito uninominal 7.03 de Los Santos y el circuito uninominal 9.05 de Veraguas.

De esta forma, las poblaciones indígenas de Panamá no solo cuentan hoy en día con territorios propios reconocidos por la Constitución Política de la República, sino que en sus comarcas también se eligen a seis de los 71 diputados de la Asamblea Nacional, es decir, a un porcentaje ligeramente inferior (8.5%) a su peso demográfico total en el nivel nacional (10.1%), pero superior al porcentaje de la población que reside efectivamente en alguna de las comarcas (5.5%). De ahí el efecto paradójico de inclusión que puede tener el malaportamiento cuando éste sobre-representa a minorías geográficamente concentradas, que en este caso beneficia a las comarcas Ngöbe Buglé, Kuna Yala, Emberá-Wounaan y Kuna de Wargandí (las dos últimas situadas en la provincia de Darién).

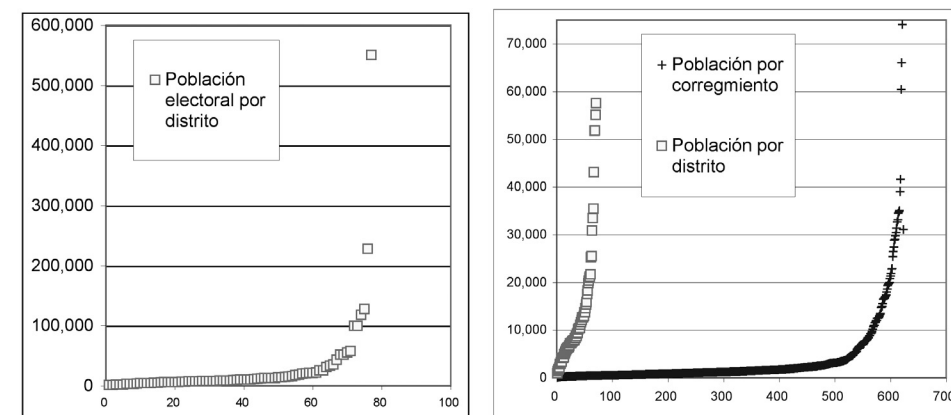
MAPA II.B.1: DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y ELECTORAL (2009)



Como acabamos de apreciar, los circuitos electorales legislativos se conforman en forma híbrida, ya sea en base a alguna provincia (Darién) o comarca (Kuna Yala), algunos distritos (los que tenían una población superior a 40 000 habitantes en 2000), algunos corregimientos (como en el caso del distrito de Panamá) o una combinación de varios de estos criterios (como en el resto de los casos). Sin embargo, la importancia de las fronteras distritales tiende a predominar, dejando un escaso margen de maniobra e induciendo distorsiones notables en la asignación circuital de los escaños.

En efecto, el nivel distrital se caracteriza por un reducido número de unidades (75 en total, para conformar 39 circuitos), así como por una marcada heterogeneidad demográfica. Mientras que los siete distritos más poblados de Santiago (57 588), David (99 376), La Chorrera (99 543), Arraiján (117 635), Colón (127 574), San Miguelito (227 673) y Panamá (550 181) concentraban 58.5% del total de la población total en el 2000, los siete distritos menos poblados (Comarca Kuna de Wargandí, Sambú, Taboga, Comarca Kuna de Madungandí, Balboa, Chimán y Remedios) tenían una población inferior a los 3 000 habitantes y sumaban apenas 0.6% de la población nacional. Como lo ilustra la Gráfica II.B.1, solamente siete distritos adicionales tenían entonces más de 30 000 habitantes (Aguadulce, Antón Chitré, Barú, Changuinola, Bugaba y Penonomé), mientras que los distritos restantes se distribuían en una forma más regular, con un promedio de 10 600 y una mediana de 8742 habitantes. En esas circunstancias, resulta prácticamente imposible conformar 39/41/40 circuitos legislativos de un tamaño demográfico equilibrado partiendo del distrito como unidad geográfica de referencia (Véase la Gráfica II.B.1).

GRÁFICAS II.B.6 Y 7: DISPERSIÓN DEMOGRÁFICA EN EL NIVEL DE LOS CIRCUITOS Y CORREGIMIENTOS



Fuente: Elaboración propia

La situación sería muy distinta si se tomara como base territorial a los 621 corregimientos (Véase la Gráfica II.B.2). Exceptuando a los tres corregimientos más poblados -que son David (60 479), Las Cumbres (66 055) y Juan Díaz (74 050), los cuales concentran el 9% de la población nacional- y a los otros nueve corregimientos que tenían entonces entre 30 000 y 41 000 habitantes, todos los 609 corregimientos restantes tenían menos de 30 000 residentes, distribuyéndose alrededor de un promedio de 2780 y una mediana de 1236 habitantes. En otras palabras, la agregación de estas unidades de los más diversos tamaños demográficos ofrecerían muchísimas posibilidades para conformar 39/40/41 circunscripciones legislativas demográficamente equilibradas (Véase el apartado III.A).

A la luz de todos estos elementos, volvamos a revisar detenidamente el nuevo texto constitucional, mucho más flexible que en su antigua versión, que fue modificada en 2006 y que establece ahora en su Capítulo 1º, Título V:

ARTICULO 147.

La Asamblea Nacional se compondrá de setenta y un Diputados que resulten elegidos de conformidad con la Ley y sujeto a lo que se dispone a continuación:

1. Habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional. Integrará un solo circuito electoral todo distrito en donde se elija más de un Diputado, salvo el distrito de Panamá, donde habrá circuitos de tres o más Diputados.
2. Los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último Padrón Electoral.

3. A cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de Diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la presente norma.

4. Para la creación de los circuitos, se tomará en cuenta la división político-administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales.

A cada Diputado le corresponderá un suplente personal elegido con el Diputado principal el mismo día que este, quien lo reemplazará en sus faltas.

El Tribunal Electoral, previa consulta con los partidos legalmente reconocidos, en el marco del organismo de consulta instituido, elaborará y presentará a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que crea los circuitos electorales que servirán de base para la elección de Diputados, con arreglo a lo dispuesto en esta norma constitucional.

Para empezar, cabe destacar que la Constitución reformada en 2004 reafirma la garantía del principio de representación proporcional, conservando algunas normas excepcionales para las comarcas indígenas, la provincia de Darién y el distrito de Panamá. Pero, en contraste con el antiguo texto constitucional, el nuevo Artículo 147 elimina muchas de las antiguas restricciones impuestas a la conformación de los circuitos electorales.

En primer lugar, se sustituye la referencia al Censo Nacional de Población por una referencia al último Padrón Electoral. Más importante es que se elimina toda restricción numérica con respecto al mínimo o al máximo de habitantes que deben de integrar un circuito legislativo particular, enfatizándose ahora la proporción del número de electores, así como criterios básicos mucho más genéricos para la conformación de dichos circuitos, tales como: la división político-administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales.

Ello abre importantes posibilidades para mejorar el equilibrio demográfico de dichos circuitos, tema que se discutirá con mayor profundidad en el siguiente apartado de este trabajo; antes, sin embargo, cabe interrogarse sobre la existencia de un posible sesgo partidista del trazado reciente de los circuitos electorales.

3. ¿Existe una manipulación partidista ('gerrymandering') en el diseño circuital?

Por lo general, todo proceso de modificación y re-diseño de las circunscripciones legislativas suscita fuertes reticencias, así como sospechas sobre la posible manipulación

del nuevo trazado en beneficio de algún partido particular. En los Estados Unidos de América, esta cuestión hizo correr muchísima tinta y alimentó un álgido debate en la década de los sesenta que desembocó en una verdadera "revolución del re-aporcionamiento" ('reapportionment revolution') de las circunscripciones legislativas, con efectos notables sobre la equidad de la representación política (Véase el apartado III.A). Es por ello que, hoy en día, ese país se caracteriza por uno de los índices más bajos de malaporcionamiento en el mundo, lo que es cuanto más destacable porque cuenta con un sistema electoral eminentemente mayoritario, con circunscripciones uninominales que dividen estados federales de una fuerte heterogeneidad demográfica.

De todos modos, el debate sigue vigente. Así lo ilustra la aguda polémica que suscitó el proyecto de la comisión Marleix, encargada de re-diseñar los distritos legislativos en Francia, con acusaciones abiertas de varios dirigentes y expertos del partido socialista, que denuncian una manipulación partidista en beneficio de la mayoría presidencial conservadora y gobernante (Véase el apartado III.A).

En Panamá, el re-diseño periódico de los circuitos electorales no ha suscitado polémicas públicas hasta la fecha y el conjunto de los partidos implicados en dicho proceso parecen confiar en sus fundamentos técnicos y operativos. En aras de la transparencia y la claridad, no obstante, puede ser interesante estudiar si las distorsiones territoriales identificadas han tenido algún sesgo partidista particular. ¿A quién ha beneficiado concretamente el malaporcionamiento entre 1994 y 2009? ¿Existen evidencias de una manipulación deliberada con efectos tangibles en los resultados, que pudieran alimentar sospechas de 'gerrymandering' en Panamá?

Para responder a estas preguntas, evaluemos los eventuales efectos de la sobre-representación circuital sobre la elección de los diputados en ese nivel de la geografía electoral. Empecemos con los casos más notorios y claros de malaporcionamiento, es decir, con los circuitos 10.1 y 10.2 de la comarca Kuna Yala, así como 5.1 y 5.2 de la provincia de Darién. Su sobre-representación es fuerte y constante desde 1994, pero curiosamente, ésta no ha beneficiado a los mismos partidos a lo largo del período de estudio.

Como lo ilustra el Cuadro II.B.3, en 1994 dichos escaños fueron conquistados por candidatos de los partidos Solidaridad y Liberal en Darién, así como Arnulfista y Liberal Republicano en Kuna Yala. Cinco años después se registraron alternancias en tres ellos, beneficiando ahora nuevamente a Solidaridad, pero también al PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO en Darién y al PDC y PLN en Kuna Yala. En 2004 se produjeron nuevamente tres alternancias, en beneficio del PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO, que conquistó los dos escaños en Darién, pero de los partidos Arnulfista y Liberal Nacional en Kuna Yala. Finalmente, en 2009 se registraron alternancias en todos

estos circuitos, conquistados por alianzas encabezadas por el PARTIDO PANAMEÑISTA y la Unión Patriótica en Darién, así como por el PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO en Kuna Yala (Véase el Cuadro II.B.3).

CUADRO II.B.3: RELACIÓN ENTRE SOBRE-APORCIONAMIENTO Y PARTIDO GANADOR (1994-2009)

Circuito	Malaportamiento (Sobre-representación)					Partido Ganador			
	1994	1999	2004	2009	Promedio	1994	1999	2004	2009
05-01	78.5	55.7	45.8	58.3	60	SOL	Solidaridad	PRD	PAN/MOL
05-02	151.2	135.0	123.3	132.8	136	LIB	PRD	PRD	UP/MOL/CD
10-01	102.1	134.6	140.4	138.6	129	ARN	PDC	Arnulfista	PRD/PL
10-02	134.2	166.4	162.5	182.3	161	LIBRE	PLN	LIBNAL	PRD/PP/LIB
07-03	34.8	39.5	33.8	-	36	PRD	PRD	MOLIRENA	
04-07	36.7	39.5	30.0	-	35	ARN	MOLIRENA	PRD	
09-04	39.7	39.9	21.6	38.0	35	MOL	PRD	PRD	PRD/PP/PL
03-02	39.2	16.6	9.5	25.1	23	SOL	Solidaridad	PRD	PRD/PL
08-02	25.1	24.2	12.5	22.0	21	UDI	Arnulfista	PRD	LIBREPOST
08-07	18.7	42.0	16.9	2.2	20	PRD	PRD	Arnulfista	PRD/PL
04-03	17.4	17.8	9.2	20.0	16	ARN	PRD	Solidaridad	PAN
08-08	26.6	13.7	13.6	1.9	14	PRD	Arnulfista	PRD	PRD

Fuente: Elaboración propia

En otras palabras, ninguno de estos cuatro circuitos sobre-representados ha funcionado realmente como un feudo partidista durante los últimos quince años. Ciertamente, Solidaridad logró reelegirse en 1999 en el circuito 05-01, de la misma forma que el PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO en 2004, en el circuito 05-02 de la provincia de Darién. En todos los demás casos predominaron alternancias encabezadas frecuentemente por partidos de orígenes y tradiciones claramente opuestas. Algo similar también se registró en los otros ocho circuitos legislativos que tuvieron un patrón consistente de sobre-representación, con la excepción del 03-02 (que pasó, de ser un bastión de Solidaridad, a ser un bastión del PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO) y del 09-04 (que pasó, del MOLIRENA al PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO desde 1999, Cuadro II.B.3).

A la inversa, los doce circuitos con mayor sub-representación tampoco se han caracterizado por un sesgo partidista particular. Entre ellos no solamente se encuentran cuatro sólidos bastiones del PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO, sino también el bastión histórico más consistente de MOLIRENA (09-02). En general, sin embargo, se observa un número importante de alternancias en beneficio de los más diversos partidos, ya sea entre fuerzas cercanas, fuerzas políticamente distantes y fuerzas opuestas (Véase el Cuadro II.B.4).

CUADRO II.B.4: RELACIÓN ENTRE SUB-APORCIONAMIENTO Y PARTIDO GANADOR (1994-2009)

Circuito	Malaportamiento (Sub-representación)					Partido Ganador			
	1994	1999	2004	2009	Promedio	1994	1999	2004	2009
02-02	-1.7	-5.0	-15.3	-6.9	-7	ARN	PLN	LIBNAL	UP/CD
12-01	-	-	-10.0	-9.4	-10			PRD	CD
04-01	-11.4	-7.8	-15.1	-6.1	-10	PRD	PRD	PRD	PRD/PL
04-05	-7.8	-9.9	-17.1	-10.4	-11	REN	Ren.Civilista	Arnulfista	PAN/MOL/UP
08-09	-20.7	-12.6	-14.7	-1.6	-12	PRD	PRD	PRD	PRD
08-01	-8.6	-29.2	8.8	-20.6	-12	PRD	PRD	PRD	PRD/PL
09-02	-7.2	-3.7	-10.3	-29.5	-13	MOL	MOLIRENA	MOLIRENA	MOL/PAN
08-10	-17.5	-21.0	3.4	-17.2	-13	PRD	Arnulfista	PRD	PRD/PP/PL
06-01	-15.6	-12.3	-19.3	-12.3	-15	SOL	Solidaridad	Arnulfista	PAN/MOL
08-06	-23.8	-20.4	-15.2	-4.3	-16	PRD	Arnulfista	PRD	PRD
04-04	-16.9	-25.3	-	-7.4	-17	PRD	PRD		PRD/PP/PL
02-03	-16.6	-16.8	-23.3	-13.9	-18	LIBRE	MORENA	PRD	UP/CD
08-05	-32.1	-34.2	-11.7	-6.2	-21	REN	PRD	PRD	CD

Fuente: Elaboración propia

Resumiendo, los resultados de los procesos electorales analizados no permiten establecer sesgos significativos en el malaportamiento circuitual que benefician a algún partido político en particular.

III./ ESTRATEGIAS Y BUENAS PRÁCTICAS PARA LA TOMA DE DECISIONES: DE LAS OPCIONES DE REFORMA A LA CONSTRUCCIÓN NEGOCIADA DE SOLUCIONES PARA PANAMÁ

Como es bien sabido, la política es el arte de lo posible, en el horizonte de lo deseable, pero con las limitaciones de lo factible. En toda Nación democrática le pertenece al pueblo soberano definir lo que es deseable, pero corresponde a sus representantes legales la tarea de determinar lo que es posible y factible. Por lo tanto, las propuestas técnicas que se ofrecen en este apartado no pretenden promover un modelo acabado, sino proporcionar un conjunto de elementos prácticos que, partiendo del conocimiento teórico y de la evidencia empírica disponibles, sirva para reflexionar y debatir sobre las estrategias disponibles para mejorar la proporcionalidad y representatividad del actual sistema.

Habiendo fijado los objetivos generales que debe cumplir cualquier sistema electoral en aras de la gobernabilidad democrática (apartado primero) y establecido las dinámicas específicas del proceso político panameño (apartado segundo), en este apartado se evalúan empíricamente tres opciones de reforma. Cada una de ellas permitiría reducir el malaportamiento y la desproporcionalidad actual de la asignación circuitual y partidista de las diputaciones sin afectar negativamente, ni la calidad de la participación ciudadana y la representación legislativa (es decir, la relación entre los diputados y sus

electores), ni la estabilidad y gobernabilidad del sistema político, sino contribuyendo, en cambio, a incrementar su legitimidad democrática.

Las tres propuestas implicarían reformas más o menos sustantivas al marco legal vigente. Además, como se estructuran en sentido incremental -minimalista, gradualista y maximalista-, su alcance y modalidades técnicas también podrían ser más o menos ambiciosos y efectivos (Véase el Cuadro III.1):

CUADRO III.1: PANORAMA SINTÉTICO DE OPCIONES DE REFORMA		
Principales estrategias para la reforma del sistema electoral		
Minimalista (A)	Gradualista (C)	Maximalista (B)
Modificar la fórmula electoral	Incrementar la magnitud de los circuitos legislativos	Crear un circuito nacional de representación proporcional con una magnitud grande
1.) Conservar el voto preferencial, pero sin re-assignarle a los candidatos los votos "en plancha" de sus partidos.	1.) Conservar 13 circuitos uninominales en los distritos con más de 40,000 habitantes y/o con más de un cuociente natural de la población electoral, y crear circuitos plurinominales con los 58 escaños restantes, conformados por todos los distritos restantes de cada provincia y comarca.	1.) Conservar los 39 circuitos existentes para elegir a un solo diputado en cada circuito, y elegir paralelamente a los 32 diputados restantes en una sola circunscripción nacional, mediante una fórmula proporcional independiente (Hare con mayores restos)
2.) Asignar los escaños residuales a los partidos (en lugar de a los candidatos) con el resto mayor, conservando el voto preferencial pero solamente para la determinación del orden de asignación dentro de las listas.	2.) Crear un solo circuito plurinomial "piloto" para la provincia metropolitana de Panamá	2.) Conservar los 39 circuitos uninominales existentes, y elegir a los 32 diputados restantes en una sola circunscripción nacional, mediante una fórmula proporcional compensatoria (Hare con mayores restos) que solamente tome en cuenta los votos que no obtuvieron una representación uninominal.
3.) Eliminar el voto preferencial y asignar los escaños residuales a los partidos (adoptando una fórmula convencional de Hare con restos mayores)	3.) Crear once circuitos plurinominales en el nivel de las Provincias y Comarcas	3.) Eliminar los circuitos uninominales y crear un solo circuito nacional proporcional, integrado por los 71 escaños legislativos

La primera opción de reformas es de tipo “minimalista” (A) y consiste en ajustar la fórmula de asignación de los escaños asignados actualmente por el concepto de “residuos”, bien conservando o eliminando el voto preferencial, pero atribuyendo en todo caso estos escaños a los partidos con los mayores restos (en lugar de, a los candidatos más votados). Ello contribuiría a fortalecer la coherencia y disciplina partidistas, reduciendo la competencia y las tendencias de “canibalismo” entre los candidatos de un mismo partido; sin embargo, sus efectos sobre la desproporcionalidad y el malaportamiento serían sumamente reducidos, salvo el flexibilizar las restricciones actuales para el trazado territorial de los circuitos legislativos.

La segunda estrategia de reformas se ha denominado “maximalista” (B) porque resolvería prácticamente ambos problemas de un solo golpe mediante la creación de

un circuito adicional de representación proporcional con una elevada magnitud de escaños para abrir otra alternativa que reduzca radicalmente el marcado sesgo mayoritario del sistema electoral vigente, al compensar por esta vía las distorsiones que producen mecánicamente los circuitos uninominales sobre la proporcionalidad de la asignación circuitual y partidista de los escaños legislativos.

La tercera opción de reformas (C) es de carácter gradual y de alcance intermedio. La misma también tendría efectos contundentes e implicaría el incremento sensible de la magnitud de los circuitos (es decir, del número promedio de diputados que son electos en cada circuito). Esta medida resulta indispensable para mejorar significativamente el grado de proporcionalidad de la Asamblea Nacional y surtiría también efectos fuertes y positivos sobre la equidad demográfica en la asignación circuitual de los escaños legislativos. Asimismo, propiciaría una mayor equidad de género en el Órgano Legislativo.

¿Cuáles serían, entonces, los componentes técnicos de cada estrategia de reforma y qué efectos concretos se pueden esperar de ellas?

A. Consecuencias e insuficiencias de una estrategia “minimalista”

La estrategia minimalista implicaría modificar la fórmula actual de distribución de los escaños residuales, asignándole dichos escaños a los partidos que obtienen los restos mayores (en lugar de a los candidatos más votados, como es el caso actualmente) tras la asignación de los escaños por cuociente y medio cuociente. Como ya lo demostramos, este componente contribuye a reforzar el marcado sesgo mayoritario del sistema al re-atribuir los “votos en plancha” de cada partido a todos sus candidatos y beneficia con ello a las principales fuerzas políticas.

Este inusual componente del sistema electoral panameño es tan complejo que crea gran confusión entre los electores y genera muchas impugnaciones post-electorales de parte de los mismos candidatos que resultan afectados y señalan “su injusticia”. Suscita también tensiones y conflictos en el seno de los partidos políticos, propiciando una suerte de “canibalismo interno” que, como señalara recientemente el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, no solamente complica y demora los escrutinios, sino que genera confrontaciones después de las elecciones.⁸

Surge entonces la oportunidad de corregir esos sesgos actuales del sistema electoral y contribuir, de paso, a fortalecer la disciplina y coherencia interna de los partidos.

8 Comunicado post-electoral de Erasmo Pinilla, Magistrado Presidente del TSE, dado el 6 de mayo de 2009.

Técnicamente, esta primera propuesta de reforma podría ejecutarse bajo tres modalidades: (1) En la primera se conservaría el voto preferencial, pero éste únicamente se utilizaría para fijar el orden de atribución interna de los escaños ganados por cada partido, que son escaños asignados a los partidos con los residuos más elevados después haber descontado la parte de votos correspondiente a los eventuales medios cuocientes. Es evidente que esta opción tan minimalista tendrá sentido únicamente si no se adoptan reformas que obliguen a realizar primarias para las legislativas, en cuyo caso el orden de las candidaturas sería determinado precisamente mediante dichas elecciones internas.

En las otras dos modalidades, la reforma eliminaría el voto preferencial para pasar a una asignación de los residuos a los partidos (2) o bien eliminaría de paso el medio cuociente para adoptar la fórmula convencional de Hare con restos mayores (3). A diferencia de la primera opción, la segunda y tercera opción inhibirían el “canibalismo interno” que caracteriza actualmente la competencia intra-partidista en Panamá, repercutiendo positivamente sobre la disciplina partidista.

Los siguientes cuadros sintetizan los resultados de las simulaciones realizadas con los datos electorales de 1994, 1999, 2004 y 2009. Ellos ilustran que estas reformas tendrían efectos muy reducidos –y, en ocasiones, hasta contra-productivos- sobre la desproporcionalidad agregada (D) y el número efectivo de partidos legislativos (Nepl), limitándose a permitir solo una ligera modificación de la representación respectiva de los distintos partidos.

En las simulaciones, este tipo de reformas únicamente registró un ligero efecto positivo bajo el escenario de una distribución de los votos tan altamente fragmentada como la de 1994, al disminuir D, del 24.2 registrado con el sistema vigente, al 21.4 en la primera y la segunda modalidad (que no varían en la asignación de los escaños entre partidos), así como al 20.1, en la tercera modalidad (eliminando también el medio cuociente). En este caso, los efectos reductores del sistema también se vieron ligeramente reducidos y se tradujeron en un Nepl ligeramente mayor (4.9 y 5.1, respectivamente, en lugar del 4.3 registrado, Véase el Cuadro III.1).

CUADRO III.A.1: EFECTOS DE LAS ESTRATEGIAS “MINIMALISTAS” DE REFORMA ELECTORAL													
TIPO DE REFORMAS	Desproporcionalidad (D / A)					Efectos reductores ([Nepl - Nepl] / Nepl)				Efectos sobre gobernabilidad (# y % escaños fuerza presidencial)			
	1994	1999	2004	2009	Promedio	1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004	2009
Número efectivo de partidos (Votos)						8.64	5.67	4.44	4.18				
SISTEMA ELECTORAL VIGENTE	24.2	19.6	17.1	11.6	18.1	50%	42%	36%	14%	34	22	43	42
A.1.) y 2.) Residuos a partidos (restos mayores)	21.4	17.8	18.4	14.4	18.0	43%	39%	40%	24%	26	19	46	35
A.3.) Hare con restos mayores y sin Medios Cuocientes	11.8	11.6	14.4	8.3	11.5	4.93	3.48	2.68	3.18	36.1%	26.8%	59.0%	49.3%
	20.0	17.8	18.4	14.4	17.6	41%	39%	40%	24%	25	19	46	35
	10.9	11.6	14.4	8.3	11.3	5.11	3.48	2.68	3.18	34.7%	26.8%	59.0%	49.3%

Fuente: Elaboración propia

Aunque se observaron efectos similares cuando los modelos se corrieron con los resultados de 1999 (cuando la desproporcionalidad se hubiese reducido de 19.6 a 17.75, y el número efectivo de partidos se hubiese incrementado de 3.3 a 3.5 bajo las tres modalidades), la creciente concentración del voto exhibida en 2004 y 2009 hubiese generado efectos contrarios a los deseados. En 2004, D se hubiese incrementado, de 17.1 a 18.4 en las tres modalidades, mientras que el Nepl hubiese pasado, de 2.9 a 2.7. Y, en las recién pasadas elecciones, la distorsión hubiese sido incluso mayor: la desproporcionalidad hubiese sido de 14.4, en lugar de 11.6, y el Nepl de 3.2, en lugar de 3.6 (Véase el Cuadro III.1).

En otras palabras, la modificación de la fórmula de asignación de escaños con el mantenimiento constante de la magnitud actual de los circuitos –que es la variable clave de la desproporcionalidad del sistema electoral panameño- solamente mejoraría la equidad de la representación en situaciones con una elevada fragmentación partidista y podría incluso generar un efecto inverso en escenarios con una mayor concentración del voto, como fue particularmente el caso en 2009. De la misma manera, la eliminación del medio cuociente afectaría solo ligeramente ambas variables en el primer caso, produciendo resultados idénticos a la fórmula mixta que conserva el medio cuociente en escenarios con una menor fragmentación a la registrada en 1994, al funcionar en los hechos como la fórmula tradicional de Hare, con restos mayores.

Lo anterior no significa que las reformas minimalistas no tendrían ningún impacto. De entrada, se repararían una injusticia importante al eliminar la asignación múltiple de los mismos votos en plancha a cada candidato registrado por un mismo partido, la cual actualmente sobre-representa artificialmente a las principales fuerzas políticas del país. Dicha distorsión todavía fue considerable en 2009, ya que los 210 598 votos reasignados representaron el 26% de los 805 000 votos válidos que sumaron, en realidad, los partidos que ganaron algún escaño en los circuitos plurinominales. Como lo vimos en el apartado anterior, en este caso, la distorsión benefició un poco al primer (+27%), pero sobre todo al tercer partido (+105%), en detrimento de todos los demás, y particularmente, de la segunda fuerza política (-61%).

El principal efecto positivo sería el de contribuir al fortalecimiento de la disciplina y coherencia interna de los partidos, que se encuentran entre las más bajas y deficientes de todo el continente. Asimismo, las modalidades (2) y (3) disminuirían el llamado “canibalismo interno” y facilitarían, de paso, el procedimiento de escrutinio de los votos y el nivel de comprensión de los candidatos y la ciudadanía sobre el tema, lo cual repercutiría positivamente sobre su legitimidad.

En cuanto al malaportamiento, las posibilidades de una estrategia minimalista solamente abren vías que no implican una revisión constitucional. Desafortunadamente, como lo demuestra el análisis empírico, este problema también está relacionado estrechamente con la magnitud de los circuitos y con las restricciones técnicas que establecía, en su antigua versión, el texto constitucional. Bajo tales restricciones, el excelente trabajo de la comisión especializada del Tribunal Electoral difícilmente podría ser mejorado, a no ser que se flexibilizaran los criterios para trazar las fronteras circuitales.

Para ello, existen concretamente dos alternativas con una lógica opuesta:

(1) La primera opción consiste en flexibilizar las restricciones “hacia abajo”, elaborando el trazado geográfico de los circuitos legislativos sobre la base territorial de los 621 corregimientos actuales, lo que multiplicaría las posibilidades de conformar circunscripciones uninominales geográficamente equilibradas. En efecto, con la excepción de 12 corregimientos urbanos que tienen más de 30 mil electores, los 609 corregimientos restantes se caracterizan por una moderada dispersión demográfica, teniendo un promedio de 2780 y una mediana de 1236 ciudadanos (Véase el apartado II.). Técnicamente, se trataría de una solución similar a la que adoptaron los Estados Unidos de América durante la llamada “revolución del re-aportamiento” (“reapportionment revolution”), experiencia ampliamente documentada que puede proporcionar una valiosa referencia histórica e inspirar un posible modelo (Cox & Katz, 2002; Balinski & Young, 1982; Baker, 1986).

Otro ejemplo valioso de buenas prácticas experimentadas en otros países es el de México, donde los 300 distritos legislativos uninominales también fueron recompuestos en 2004 y 2005 en base a los 2443 municipios que conforman la geografía del país, pero trascendiendo incluso dicho nivel político-administrativo en las grandes ciudades (que se sub-dividieron en varias decenas de distritos uninominales en base a otras referencias geográficas).⁹ Lo más destacable de la experiencia mexicana es de orden político: combinó un excelente estudio técnico (realizado por un equipo de destacados especialistas), con una amplia y estrecha supervisión de todos los partidos políticos interesados, durante cada una de las etapas del proceso (IFE, 2005).

La participación de los partidos fue fundamental para construir una buena reforma porque generó certidumbre y evitó toda sospecha de ‘gerrymandering’ en uno de los países con mayor desconfianza hacia la manipulación de los procesos electorales. Este último punto

⁹ Desde 1988, la Cámara de Diputados de México se conforma con un número fijo de 500 diputados: 300 de ellos son electos por mayoría simple en los 300 circuitos uninominales en los que se divide el país; los 200 restantes son electos en cinco circunscripciones plurinominales, en las que se eligen respectivamente a 40 diputados por un sistema proporcional, que considera y compensa muchas de las distorsiones producidas por el componente mayoritario de este sistema mixto de representación proporcional personalizada.

no debe ser sub-estimado. Incluso en una democracia tan antigua y consolidada como Francia, se acaba de producir una fuerte polémica en torno al proyecto de re-organización territorial de los 577 circuitos uninominales en los que se eligen los diputados de la Asamblea Nacional. Presentado a fines de julio por el secretario de Estado, Alain Marleix, dicho proyecto es cuestionado duramente por dirigentes y expertos de la oposición socialista, quienes denuncian una manipulación política en beneficio de los legisladores de la derecha gobernante.¹⁰ De ahí la importancia estratégica de mancomunar a todos los actores relevantes a cualquier proceso de esta índole.

(2) La segunda vía implicaría el incremento de la magnitud de los circuitos legislativos, lo cual también reduciría en muchos casos el grado de malaportamiento. En la medida en que esta opción toca el meollo de las otras dos estrategias, sus modalidades y efectos se evaluarán en los siguientes apartados.

B. Promesas y riesgos de una estrategia “maximalista”

Como lo hemos demostrado teórica y empíricamente en los primeros apartados de esta investigación, la causa fundamental de la elevada desproporcionalidad en Panamá es la reducida magnitud de sus circuitos legislativos. Dicho elemento también tiende a acentuar el problema del malaportamiento, que está relacionado, a su vez, con la heterogeneidad demográfica de los 75 distritos administrativos que sirven de base territorial para su delimitación geográfica.

En esta óptica, la forma más radical de resolver ambos problemas consistiría en la creación de un sólo circuito nacional, compuesto exclusivamente por diputados de representación proporcional (modalidad número 3), como en el caso de Israel, Holanda o Perú (entre 1993 y 2000, cuando había una sola circunscripción para elegir a 120 diputados). Bajo esta hipótesis, la desproporcionalidad prácticamente desaparecería (alcanzando un promedio de solamente 1.3 [cuadrados mínimos] y 2.4 [diferencias absolutas] entre 1994 y 2009), al mismo tiempo que las distorsiones demográficas en la asignación circunital de los escaños legislativos (ya que cada diputado pasaría a representar respectivamente el 1.4% [= 1 / 71] de la población nacional).

Tan drástica solución no solamente rompería con la lógica actual del sistema electoral, sino que alteraría profundamente la calidad de la participación y la representación política. Las carreras de los legisladores pasarían a depender exclusivamente de las cúpulas partidarias (al ser éstas las únicas en determinar la integración de las listas y el

¹⁰ “Le PS dénonce les “manipulations” de la carte électorale”, Le Monde, 29 de julio de 2009; “Découpage électoral: les ciseaux de la discorde” y “Un redécoupage qui tire à droite”, Libération, 29 de julio de 2009.

orden respectivo de los candidatos), con lo cual se modificaría radicalmente la naturaleza de sus relaciones con el electorado. Ciertamente, este efecto pudiera ser contrabalanceado por reformas simultáneas que introduzcan otros vínculos directos entre los ciudadanos y sus representantes, por ejemplo, mediante la organización obligatoria de elecciones primarias para las legislativas (Véase al respecto la contribución de Flavia Freidenberg en este volumen). Sin embargo, la práctica ausencia de efectos reductores del sistema electoral sobre el número efectivo de fuerzas legislativas contribuiría a propiciar la fragmentación del sistema de partidos, dificultando la conformación de mayorías parlamentarias para gobernar.

Por estas razones, las reformas “maximalistas” que pudieran implantarse sin tantos costos podrían articularse mejor en torno a la creación de una circunscripción adicional de representación proporcional, estrategia que admite diversas opciones técnicas. Entre los principales elementos que podrían ser ajustados bajo esta modalidad, cabe destacar:

a) La definición del número de circuitos uninominales y los criterios para su delimitación geográfica. La opción más simple consiste en conservar tal cual los 39 circuitos actualmente existentes, pero eligiendo a un solo legislador en cada uno de ellos, con la meta de reagrupar los 32 escaños restantes en un solo circuito nacional de representación proporcional. También se puede modificar, tanto el número de circuitos, como su trazado territorial, con miras a integrar los criterios que se juzguen pertinentes para garantizar la representación directa de ciertos distritos, corregimientos, comarcas y/o provincias.

b) La alternativa de votar, o bien en una sola boleta, o bien separadamente para los diputados uninominales y los de representación proporcional, con la ventaja de ampliar la libertad de cada elector pero con el inconveniente de propiciar una mayor dispersión y fragmentación del voto (en la segunda modalidad).

c) Y la posibilidad de separar o de articular la asignación de ambos tipos de escaños, compensando las distorsiones en la atribución de las diputaciones uninominales mediante las diputaciones de representación proporcional (como en cualquier otro sistema de representación proporcional personalizado), o bien atribuyéndolas de manera independiente (como en los sistemas mixtos paralelos).

Sin desglosar, por razones de espacio, las consecuencias de cada una de las posibles combinaciones de estas variables técnicas, a continuación evaluamos dos soluciones específicas para ilustrar los efectos potenciales de este tipo de estrategia:¹¹

¹¹ Puesto que solamente contamos con resultados para el tipo de elección legislativa vigente, en todas las simulaciones asumimos la modalidad de votar en una sola boleta para ambos tipos de diputados.

(1) La primera combina los 39 circuitos uninominales existentes con un circuito nacional de representación proporcional, cuyos 32 escaños se asignan de manera completamente independientemente, siguiendo la lógica estricta de un sistema paralelo.

(2) La segunda adopta la racionalidad de un sistema de representación proporcional personalizado, en el que los 32 escaños plurinominales pueden ser asignados, nuevamente, mediante formulas con efectos más o menos re-distributivos.

La solución más drástica consiste en calcular la distribución teórica del conjunto de escaños, como si estos se hubiesen distribuido en un solo circuito plurinomial, restándole luego a cada partido el número de diputados que obtuvo en los circuitos uninominales y otorgándole solamente el número de escaños proporcionales sobrantes para completar su cuota correspondiente. Esta hipótesis produce casi los mismos resultados que la solución más radical que evaluamos al principio de este apartado, con ventajas e inconvenientes similares. Por ello, nuestra simulación se basa en una fórmula menos radical, que le resta a cada partido los votos que ya le permitieron conquistar escaños en los 39 circuitos uninominales y solamente toma en cuenta los sufragios ‘no representados’ o ‘perdidos’ para la asignación de los 32 escaños de representación proporcional.

Como lo ilustran las simulaciones realizadas con los resultados de los comicios de 1994, 1999, 2004 y 2009, sólo un sistema de representación proporcional personalizada podría reducir la desproporcionalidad efectiva y constantemente. En efecto, el sistema paralelo solamente disminuiría esta variable en contextos de alta fragmentación partidista, como fue el caso en 1994. En los contextos posteriores, en cambio, este primer sistema hubiese tenido incluso el efecto inverso de incrementar la distorsión en la conversión de votos en escaños legislativos (incrementando el promedio de la desproporcionalidad de 18.1 a 19.8), dificultando de paso la formación de mayorías estables de gobierno (Véase el Cuadro III.2).

CUADRO III.B.1: EFECTOS DE LAS ESTRATEGIAS “MAXIMALISTAS” DE REFORMA ELECTORAL

TIPO DE REFORMAS	Desproporcionalidad (D / A)					Efectos reductores ([Nepv - NepI] / Nepv)				Efectos sobre gobernabilidad (# y % escaños fuerza presidencial)			
	1994	1999	2004	2009	Promedio	1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004	2009
Número efectivo de partidos (Votos)						8.64	5.67	4.44	4.18				
SISTEMA ELECTORAL VIGENTE	24.2	19.6	17.1	11.6	18.1	50%	42%	36%	14%	34	22	43	42
C.1.) 39 Unin.+1 Circ. Nacional (asignación independiente, SP)	10.3	14.0	17.3	11.8	13.3	5.56	3.46	2.51	3.18	37.5%	21.1%	64.1%	43.7%
C.2.) 39 Unin.+1 Circ. Nacional (RPP - con votos perdidos)	12.5	13.8	7.3	7.1	10.2	21%	22%	15%	5%	23	19	40	36
C.3.) HARE en una sola circunscripción nacional	2.4	4.2	1.1	2.0	2.4	-3%	1%	-2%	0%	20	24	34	40
	1.1	2.3	0.8	0.9	1.3	8.91	5.63	4.55	4.18	27.8%	33.8%	43.6%	56.3%

Fuente: Elaboración propia

Sólo vinculado ambas formulas de asignación para compensar directamente las distorsiones del componente uninominal mediante los escaños proporcionales, pudiera el nuevo sistema haber disminuido D decisivamente y bajarla, en promedio, de 18.1 a 10.2 (diferencias absolutas), y de 12.2 a 6.2 (mínimos cuadrados). Sus efectos sobre la gobernabilidad también hubieran sido tangibles. En 1994 y en 1999, la distribución más equitativa de los escaños hubiera obligado a los gobiernos de Ernesto Pérez Balladares y de Mireya Moscoso a construir coaliciones mucho más amplias y plurales; sin embargo, ni en 2004 ni en 2009, hubiese la correlación alternativa de fuerzas legislativas complicado las condiciones de gobernabilidad porque, tanto la alianza del presidente Torrijos, como la del presidente Martinelli, les hubieran otorgado mayorías legislativas (Véase el Cuadro III.2).

En otras palabras, a menos que se trastoque el número y/o la organización territorial actual de los 39 circuitos legislativos, la elevada desproporcionalidad del sistema electoral panameño no puede ser reducida por un sistema paralelo (1), sino tan sólo por un sistema de representación proporcional personalizada (2) cuya fórmula compense directamente las marcadas distorsiones entre votos y escaños.

Esta segunda fórmula reduciría considerablemente los problemas de la desproporcionalidad y el malaportamiento al precio de una mayor dificultad para conformar mayorías homogéneas de gobierno. A diferencia de un sistema de representación proporcional de lista 'puro', este tipo de sistema proporcional ofrecería la ventaja adicional de conservar un vínculo territorial y una relación de cercanía entre los electores y los diputados en los 39 circuitos uninominales, compensando buena parte de las distorsiones globales mediante los 32 escaños de representación proporcional. Sin embargo, este sistema también conlleva el riesgo de crear dos clases de legisladores -con lógicas e imperativos de carrera opuestos-, lo que pudiera debilitar la cohesión interna de los partidos y propiciar mayor fragmentación partidista.

Finalmente, cabe mencionar otra posibilidad técnica que contribuiría a disminuir la desproporcionalidad y el malaportamiento: el incremento del tamaño actual de la Asamblea Legislativa. Aunque esta alternativa de reforma puede resultar polémica e impopular en el contexto actual, debería discutirse la conveniencia de relacionar más estrechamente el número de diputados con el tamaño efectivo de la población, entre otras cosas, porque es bien sabido que mundialmente existe una fuerte y positiva relación empírica entre ambas variables. Dicha relación podría formalizarse con una ecuación matemática de tipo logarítmico puesto que, en la gran mayoría de democracias, el número de integrantes de los órganos legislativos corresponde a la raíz cúbica de la población de cada país (Taagepera & Shugart, 1989):

$$\text{Tamaño del órgano legislativo} = \text{Tamaño de la población}^{1/3}$$

Desde esta óptica global, Panamá destaca como uno de los países más atípicos del mundo ya que, por el tamaño de su población, su Asamblea Legislativa debería de conformarse por alrededor de 150 diputados (= raíz cúbica de 3'380'000 habitantes). No obstante, a diferencia y contracorriente de países vecinos como Guatemala (donde el tamaño del órgano legislativo sigue relacionado con el crecimiento demográfico), el número de diputados panameños se redujo sensiblemente en 2006, de 78 a un número fijo de 71 legisladores.¹²

Así, aunque no se ignoran las razones que fundamentaron dicha reforma, entre las que destacan consideraciones importantes sobre el costo y la legitimidad de un número excesivo de legisladores, es importante anotar que dicha reducción tiene un efecto negativo sobre la desproporcionalidad y el malaportamiento, en la medida en que incrementa mecánicamente la barrera efectiva para acceder a un escaño, dificultando al mismo tiempo una asignación equilibrada de los escaños por circuito.

C. Ventajas y limitaciones de una estrategia intermedia y "gradualista"

Como en el caso de las opciones maximalistas, la clave de una estrategia "gradualista" reside en el incremento de la magnitud de los circuitos legislativos. A diferencia de aquellas, no obstante, esta vía conserva las ventajas específicas de las circunscripciones de magnitud mediana y pequeña. Se trata de una estrategia de nivel y de alcance intermedios que permite combinar las fortalezas de ambos sistemas y limitar muchos de sus inconvenientes respectivos. Tomando en cuenta también la experiencia particular de Panamá en materia de reforma electoral, esta estrategia resulta ser la más adaptada, conveniente y factible para el país.

Técnicamente, esta estrategia gradualista puede implementarse bajo, al menos, tres modalidades alternativas:

(1) La más simple consistiría en conservar los circuitos (uni- o plurinominales) existentes en los 13 distritos más poblados del país (que tenían más de 40 000 habitantes en el último Censo Nacional de Población o una población electoral que el cociente natural calculado con respecto a la población electoral de 2009), conformando circuitos plurinominales con los distritos restantes de cada provincia. Los efectos de esta primera opción 'distrital' serían significativos y su implementación no implicaría mayores reformas legislativas.

¹²La reforma constitucional determinó un número fijo de 71 diputados para impedir el incremento continuo del tamaño de la Asamblea Nacional, hasta entonces relacionado con el crecimiento demográfico registrado por el Censo Nacional de Población (véanse los textos citados de los artículos 141 y 147).

(2) La segunda modalidad sería crear un circuito “metropolitano” piloto de gran magnitud, compuesto por los 33 legisladores que representan la provincia de Panamá. A pesar de que implicaría una reforma de nivel constitucional, esta modalidad tendría la ventaja de demostrar paulatinamente los efectos concretos de un sistema más proporcional sobre la calidad de la representación política, incluyendo, además de la reducción tangible de la desproporcionalidad, el malaportamiento y la parte de votos ‘perdidos’, la calidad misma de las candidaturas, las contiendas y las campañas legislativas.

(3) La tercera opción –óptima a la luz de la evidencia empírica analizada en esta investigación- consistiría en conformar directamente once circuitos pluri-nominales a nivel de las nueve provincias y las dos comarcas indígenas, lo cual produciría los efectos más equilibrados sobre la representación legislativa, el sistema de partidos y la legitimidad del sistema político en su conjunto.

A continuación se ofrece un análisis somero de la evolución reciente de la magnitud de los 40/41/39 circuitos legislativos desde 1994, así como del impacto que tendría cada una de las tres opciones “graduales” sobre esta variable clave del sistema electoral, el cual proporciona una buena idea de sus efectos potenciales (Véase el Cuadro III.3).

CUADRO III.C.1: NÚMERO Y MAGNITUD DE LOS CIRCUITOS LEGISLATIVOS (1994-2009, Y REFORMAS)										
Magnitud	Número de circuitos existentes				Número de circuitos creados por reformas					
	2009	2004	1999	1994	A.1-3	B.1 y B.2	B.3	C.1	C.2	C.3
1	26	27	26	26	26	39	0	4	23	0
2	4	5	7	7	4	0	0	9	4	4
3	4	3	1	1	4	0	0	7	1	2
4	2	3	3	2	2	0	0	1	1	0
5	2	1	2	3	2	0	0	0	0	3
6	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
7	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0
8	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
9	0	0	0	0	0	0		1	0	1
32	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
33	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
58	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
71	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Totales	39	41	40	40	39	40	1	24	29	11
Promedios	1.82	1.90	1.78	1.80	1.82	1.78	71.00	2.96	2.45	6.45

Fuente: Elaboración propia

En los últimos quince años, el número total de circuitos legislativos pasó, de 40 en 1994 y 1999, a 41 en 2004 y a 39 en 2009, registrándose al mismo tiempo cambios en su delimitación y composición geográfica. No obstante, el promedio de diputados electos en cada circuito permaneció estable al pasar, de 1.80 a 1.78 entre 1994 y 1999 y de 1.90 a 1.82 entre 2004 y 2009. En otras palabras, se trata de la magnitud promedio de

circunscripción legislativa más pequeña de todos los sistemas electorales de Latinoamérica, magnitud promedio que es incluso inferior a la del sistema binominal chileno (cuya notoria desproporcionalidad también es inferior a la que se registra en Panamá). Sin trastocar radicalmente dichos promedios, la primera opción lo elevaría significativamente a 2.96, mientras que la segunda solamente lo haría pasar a 2.37 y la tercera lo haría pasar a 6.45 (Véase el Cuadro III.3).

Los efectos de estos incrementos no se harían esperar. Como lo ilustran los resultados de las simulaciones con los datos de 1994-2009, la primera modalidad “distrital” hubiera reducido sensiblemente la desproporcionalidad en todos los escenarios electorales recientes, haciéndola pasar de promedios de 18.1 (índice de diferencias absolutas) y 12.2 (cuadrados mínimos), a promedios de 13.0 y 6.7, respectivamente (Véase el Cuadro III.4).

La opción “metropolitana” (2) también hubiera tenido efectos significativos en el mismo sentido, aunque de alcances más modestos, produciendo promedios de 14.9 y 9.4. En cambio, la opción “provincial” (3) tendría efectos contundentes, resolviendo prácticamente el problema de la desproporcionalidad al llevarla a niveles muy similares a los del resto de América Latina (6.8 de diferencias absolutas y 3.5 de mínimos cuadrados).

CUADRO III.C.2: EFECTOS DE LAS ESTRATEGIAS “GRADUALISTAS” DE REFORMA ELECTORAL													
TIPO DE REFORMAS	Desproporcionalidad (D / A)					Efectos reductores (Nepv - Hnpl) / Nepv				Efectos sobre gobernabilidad (# y % escaños fuerza presidencial)			
					Promedio								
	1994	1999	2004	2009		1994	1999	2004	2009	1994	1999	2004	2009
Número efectivo de partidos (Votos)						8.64	5.67	4.44	4.18				
SISTEMA ELECTORAL VIGENTE	24.2	19.6	17.1	11.6	18.1	50%	42%	36%	14%	34	22	43	42
C.1.) HARE en 13 circuitos unin. y 11 circuitos plurin. Provinciales	15.2	12.5	12.6	8.4	12.2	4.33	3.26	2.85	3.60	47.2%	31.0%	55.1%	59.2%
C.2.) Hare con un circuito piloto “metropolitano” (33)	21.4	9.5	9.7	11.6	13.0	36%	18%	14%	21%	23	23	36	40
C.3.) Hare con 11 circuitos (provincias y comarcas)	10.1	4.7	5.4	6.7	6.7	5.50	4.68	3.80	3.28	31.9%	32.4%	46.2%	56.3%
	20.0	14.8	13.3	11.6	14.9	38%	30%	30%	19%	26	18	43	36
	10.3	9.5	10.7	7.2	9.4	5.34	3.99	3.12	3.36	36.1%	25.4%	55.1%	50.7%
	11.8	5.6	2.5	7.4	6.8	23%	8%	1%	15%	22	24	36	40
	5.6	2.6	1.7	4.1	3.5	6.65	5.22	4.39	3.56	30.6%	33.8%	46.2%	56.3%

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, la tercera modalidad “provincial” también resolvería prácticamente el problema del malaportamiento. Durante el periodo de estudio, este promedio se hubiera reducido de 8.25 a 4.18, situándose en 3.6 en 2009 (en lugar del 6.58 registrado con la organización actual de los circuitos). De adoptarse este tipo de reforma, Panamá se situaría en niveles muy aceptables y similares al promedio internacional. En efecto, las únicas distorsiones significativas que permanecerían estarían relacionadas con la particularidad sociodemográfica de la provincia de Darién y la Comarca Kuna Yala. Sin estas últimas, el problema casi desaparecería al registrarse un promedio de solamente 1.26 entre 1994 y 2009. Sin embargo, la sobre-representación de estas entidades

contribuye a la representación equitativa de las poblaciones indígenas del país, por lo que debería de ser conservada tal y como lo garantiza la Constitución actual.

En contraste, las dos otras opciones solamente tendrían efectos reducidos en términos de malapportionamiento. Ya los circuitos de la provincia de Panamá cuentan con las magnitudes más importantes del país, por lo que también están relativamente bien aporcionados. Por ello, la creación de un solo circuito metropolitano de 33 legisladores solo reduciría la sobre-representación circuital, del 6.58 actual al 5.94, reduciéndose dicho índice a 5.65 bajo la hipótesis de la reforma de tipo “distrital”, cuyas distorsiones en la asignación territorial de los escaños obedecería, sin embargo, a raíces y lógicas distintas.

Los efectos reductores de este tipo de reformas sobre el número efectivo de partidos legislativos (Nepl) y sobre la formación de mayorías de gobierno hubieran sido muy moderados bajo la modalidad “metropolitana”, más significativos bajo la modalidad “distrital” y muy sensibles bajo la estrategia “provincial”. En el primer caso, solamente se hubiera complicado la gobernabilidad en el caso de un escenario tan fragmentado como el de 1994, en el que, a pesar de reducir el número efectivo de partidos, de 8.6 electorales a 5.5 legislativos, la menor sobre-representación del PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO lo hubiera obligado a construir una alianza de gobierno mucho más amplia. Sin embargo, en todas las elecciones sucesivas, esta modalidad no hubiera alterado significativamente las condiciones para gobernar (Véase el Cuadro III.4).

Las otras dos estrategias hubieran ejercido efectos más importantes en términos de gobernabilidad. En 1994 y 2004, la mayor proporcionalidad en la asignación de los escaños hubiera obligado al PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO a ampliar sus alianzas para gobernar con una mayoría legislativa estable. En 1999 y 2009, en contraste, el mismo fenómeno hubiera tenido un impacto inverso, al representar en forma más equitativa la correlación efectiva de fuerzas y facilitar, por ende, la conformación de mayorías más equilibradas de gobierno. En 1999, ambos sistemas hubieran ampliado la base legislativa de la presidenta Moscoso. En 2009, la coalición del presidente Martinelli hubiese perdido dos escaños pero hubiese conservado la mayoría y su partido hubiese tenido una posición mucho más favorable y representativa, reflejándose su fuerza electoral efectiva en el órgano legislativo si los escaños se asignasen al nivel de las provincias y las comarcas indígenas (Véase el Cuadro III.5).

Finalmente, cabe destacar los efectos benéficos de esta estrategia gradual de reformas sobre la calidad de la participación y la representación política. Desde la perspectiva de los electores, los circuitos de magnitud pequeña y mediana permitirían conservar vínculos de cercanía con sus representantes, incentivando mecanismos de control ciudadano, de

responsabilidad y rendición de cuentas por parte de sus diputados. Al mismo tiempo, los candidatos a las diputaciones se reclutarían sobre una base sociodemográfica más diversa y amplia, lo que repercutiría positivamente en la competitividad de su selección y en el nivel promedio de su formación, preparación y experiencia personal.

Como botón de muestra, en la opción “provincial” de reforma, los circuitos pasarían de un promedio de 56 000 (con un mínimo de 11 000) electores por circuito legislativo en la actualidad, a un promedio de 200 000 (con un mínimo de 24 000) ciudadanos por cada nueva circunscripción. Al respecto, se pudiera temer que ello repercutiría negativamente sobre el costo de las campañas electorales, excluyendo de las contiendas a los candidatos menos adinerados; sin embargo, el impresionante incremento en el gasto electoral reciente se debe a factores ajenos al tamaño demográfico de los circuitos, por lo que debe (y puede) ser limitado eficazmente mediante reformas específicas sobre el financiamiento y los topes de campaña (Véase la contribución de Rotsay Rosales sobre este tema en este volumen).

Pero sobre todo, los diputados dejarían de representar principalmente intereses localistas relacionados con las preocupaciones y demandas particulares de sus pequeñas circunscripciones y tendrían también incentivos para representar intereses más generales relacionados con los problemas de las provincias, las comarcas y la nación. Como es bien sabido, la estrecha y limitada vinculación territorial que caracteriza actualmente a la representación legislativa en Panamá no solamente tiene ventajas para los diputados, sino que puede transformarse en una camisa de fuerza. Al anclar la legitimidad de los legisladores en un nivel más elevado (trátese, ya sea de circuitos “distritales” más poblados y de mayor magnitud legislativa, ya sea de circuitos directamente provinciales), de igual forma se elevaría el grado de autonomía de los representantes para defender intereses más generales de alcance nacional, inhibiendo las presiones que suelen ejercerse a través de lealtades de tipo localista y clientelar.¹³

Ello también contribuiría al fortalecimiento y a la consolidación de los partidos. En efecto, la carrera de los diputados ya no dependería solamente de su capacidad de resolver problemas concretos en sus circuitos respectivos, sino también de su habilidad para agregar demandas y representar intereses en un nivel más amplio, para fiscalizar al ejecutivo y para legislar. Su éxito profesional dependería, asimismo, de su capacidad para formular propuestas programáticas, para impulsar proyectos y políticas de alcance nacional, así como para orientar y controlar la ejecución del gasto público. Al modificar

¹³Al respecto, las entrevistas realizadas en el marco de la investigación revelan que esta preocupación es compartida por dirigentes de varios partidos, así como por representantes de los sectores académicos y de la sociedad civil. Para una discusión académica del problema, veanse por ejemplo las contribuciones de Guevara Mann (2001 y 2004).

los incentivos e imperativos que forjan las estrategias profesionales de los parlamentarios, este tipo de reformas también repercutiría positivamente sobre la disciplina y coherencia internas de los partidos, reequilibrando la fuerte personalización de la política panameña. En suma, el incremento gradualista de la magnitud de los circuitos acercaría a los diputados a los intereses generales de la Nación, sin cortarles de sus electores, y ampliando de paso la autonomía, funciones y nivel de responsabilidades de la asamblea que los representa.

IV./ UN SISTEMA ELECTORAL ORIGINAL, HÍBRIDO Y PERFECTIBLE (A MODO DE CONCLUSIONES)

En resumidas cuentas, Panamá cuenta hoy con un sistema electoral original e híbrido, que combina elementos proporcionales y mayoritarios, pero beneficia sobre todo a las primeras, segundas y/o terceras fuerzas, en detrimento de los medianos y los pequeños partidos políticos. Ello se debe a dos variables clave que tienden a neutralizar el componente proporcional del sistema para conferirle un marcado sesgo mayoritario: 1) la magnitud de los circuitos legislativos y 2) la fórmula electoral.

En teoría, dos de cada tres escaños se asignan mediante una fórmula proporcional en circuitos plurinominales, mientras que solamente una tercera parte de los diputados se elige por mayoría simple en circuitos uninominales. En la práctica, sin embargo, la magnitud reducida de los circuitos plurinominales (cuyo promedio nacional, de 1.8, es el más bajo de toda Latinoamérica) impone barreras efectivas muy elevadas que tienden a excluir a los pequeños partidos de la representación legislativa. Esta variable resulta fundamental para explicar el marcado sesgo mayoritario del sistema electoral panameño, así como sus importantes efectos reductores sobre el número de partidos que logran acceder a la Asamblea nacional.

A su vez, la fórmula electoral híbrida de conversión de votos en escaños también contribuye a reducir los efectos potencialmente proporcionales de los circuitos plurinominales. Ciertamente, la asignación por medios cuocientes reduce considerablemente la barrera efectiva para acceder a la representación. Sin embargo, la asignación de los residuos a los 'candidatos más votados' (quienes se benefician, además, de sus propios votos 'preferenciales' y de los sufragios "en plancha" obtenidos por sus partidos respectivos) compensa dicho efecto, beneficiando a los partidos mayoritarios en detrimento de las medianas y pequeñas fuerzas políticas.

Allí se origina la grandísima distorsión que se registra, tanto en la conversión de votos en escaños legislativos (desde 1994, Panamá cuenta con las tasas de desproporcionalidad

más altas de toda América Latina), como en la sobre-representación territorial de algunos circuitos legislativos con respecto a su peso demográfico efectivo (este segundo problema, de malapportionamiento, se registra particularmente en la provincia de Darién y en la Comarca Kuna Yala, por lo que contribuye a mejorar la representación de las poblaciones indígenas en la Asamblea Nacional de Diputados).

De ahí surgen también los importantes efectos reductores que ha ejercido el sistema electoral sobre el número efectivo de partidos con representación legislativa, los cuales han contribuido, a su vez, a la creciente concentración del voto y a la disminución paulatina de los pequeños partidos. Como es bien sabido, la desproporcionalidad ha tendido a beneficiar a las primeras, segundas y/o terceras fuerzas políticas, marginando o excluyendo a la mayoría del resto de partidos de la Asamblea Nacional de Diputados. En teoría, este tipo de sistema presenta la ventaja de propiciar la elección de gobiernos que cuentan con, o pueden negociar la conformación de, coaliciones legislativas mayoritarias, con todos los beneficios que ello conlleva en términos de eficiencia, estabilidad y gobernabilidad. En efecto, Panamá es uno de los pocos países latinoamericanos en el que tres de los cuatro presidentes democráticamente electos desde 1994, han contado con mayorías legislativas para gobernar. Y ello se debe, al menos parcialmente, al marcado sesgo mayoritario del sistema electoral.

A contracorriente de algunas creencias sobre las supuestas ventajas de este sistema, sin embargo, la experiencia histórica señala que las consecuencias de la desproporcionalidad no han sido siempre benéficas en Panamá, tanto con respecto a sus efectos sobre el sistema de partidos, como en términos de gobernabilidad y estabilidad. En un sistema presidencialista en el que el ejecutivo se elige por mayoría simple, el sesgo mayoritario del sistema electoral también puede dificultar la gobernabilidad, ya sea sobre-representando a un partido minoritario dentro de la coalición presidencial (como acaba de suceder en 2009, como consecuencia de la sobre-representación del PARTIDO PANAMEÑISTA y de la sub-representación de CAMBIO DEMOCRÁTICO), ya sea impidiendo la conformación de un gobierno mayoritario al exacerbar la sobre-representación legislativa de algún partido importante de oposición (como fue el caso en 1999, con la sobre-representación del entonces opositor PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO).

A este riesgo tangible, cabe agregar el costo adicional de la contingencia e incertidumbre que genera este tipo de sistema electoral, al tornar imprevisibles sus efectos específicos sobre la representación y la gobernabilidad. La imprevisibilidad puede distorsionar considerablemente los incentivos para la negociación de alianzas porque distorsiona las expectativas y los cálculos de los partidos contendientes, sin hablar de todas las desventajas propias asociadas con la desproporcionalidad: empezando con los efectos negativos que ésta produce sobre la calidad e inequidad de la representación política,

pasando por el riesgo de que el sistema pueda ser percibido y descalificado como injusto, y terminando con la consecuente erosión de su legitimidad y estabilidad.

La situación ha adquirido el relieve necesario para enfrascarse en un debate informado y plural sobre las posibilidades concretas de efectuar reformas para mejorar el desempeño del sistema vigente. En el contexto actual, dicha reforma pudiera enfocarse en la proporcionalidad de la representación legislativa y en la calidad de la participación política, sin menoscabo del imperativo de la estabilidad.

Partiendo de los objetivos generales que debe satisfacer cualquier sistema electoral en aras de la gobernabilidad democrática y considerando las dinámicas específicas del proceso político panameño, esta contribución discutió y evaluó tres opciones incrementales (minimalista, gradualista y maximalista) de reforma, que permitirían reducir el malaportamiento y la desproporcionalidad del sistema actual y mejorar la calidad de la participación ciudadana, la representación legislativa (es decir, la relación entre los diputados y sus electores) y la cohesión de los partidos políticos, no afectando la gobernabilidad, sino contribuyendo, por el contrario, a incrementar su estabilidad y legitimidad democrática.

La evidencia empírica analizada aboga por una estrategia de tipo "gradualista". Ésta consistiría en incrementar la magnitud de los circuitos legislativos (es decir, el número promedio de diputados que son electos en cada circuito), por ejemplo, mediante la conformación de 11 circuitos plurinominales en el nivel de las nueve provincias y las dos comarcas indígenas. El incremento de la magnitud de los circuitos acercaría a los diputados de los intereses generales de la Nación, sin cortarles de sus electores y ampliando, de paso, la autonomía, las funciones y el nivel de responsabilidades de los integrantes de la Asamblea Nacional de Diputados. Considerando, finalmente, la experiencia peculiar de Panamá en materia de reforma electoral, esta estrategia gradualista también resultaría particularmente adecuada, conveniente y factible para el país, por lo que debería ser debatida con tiempo y a profundidad.

FUENTES UTILIZADAS Y ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS DE FUENTES UTILIZADAS Y ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS DE BIBLIOGRAFÍA

Achard, Diego & González, Luis (coords.) (2004). Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, San José: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de los Estados Americanos.

Alcántara Sáez, Manuel (1995). Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. México: Fondo de Cultura Económica.

—. (1999). Sistemas políticos de América Latina. Madrid: Tecnos.

Antinori-Bolaños, Ítalo (2000). Panamá y su historia constitucional (1808-2000), Panamá: Defensoría del Pueblo de la República de Panamá.

Baker, Gordon (1986). "Whatever Happened to the Reapportionment Revolution in the United States?", en: Grofman & Lijphart (1986). Electoral Laws and their Political Consequences. Nueva York: Agathon Press.

Balinski, Michel & Young, H. Peyton. (1982). Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote. New Heaven: Yale University Press.

Blanquer, Jean-Michel, Hélène Quanquin, Willibald Sonnleitner y Christine Zumello (coords.) (2005). Voter dans les Amériques : Une comparaison entre le Canada, les Etats-Unis et l'Amérique latine. Paris : IHEAL.

Booth, John A., Seligson, Mitchell A. (éds.) (1989). Elections and Democracy in Central America. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Brown Araúz, Harry (2002). "Hacia la consolidación del sistema de partidos políticos panameño", en: Tareas N° 111. Panamá: Centro de Estudios Latinoamericanos, (CELA).

—. (2005). "Las elecciones desviadas de Panamá 2004", en: Nueva Sociedad No. 195.

—. (2007). Partidos políticos y elecciones en Panamá: Un enfoque institucionalista . Panamá: Fundación Friedrich Ebert/Ed. Novo Art.

- Colomer, Joseph (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Ed. Gedisa.
- Cox, Gary y Jonathan Katz (2002). *Elbridge Gerry's Salamander. The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press,
- Cox, Gary y Shugart, Matthew (1991). "Comments on Gallagher's Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems", en: *Electoral Studies*, No. 10 (4).
- Crespo, Ismael (1997). "El sistema electoral", en Alcántara, Manuel & Martínez, Antonia (comps), *Política y gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Dahl, Robert (1998). *On Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry, Juan Linz, y Seymour M. Lipset (1989). *Democracy in Developing Countries. Volume Four. Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Domínguez, Jorge I. y Michael Shifter (eds.) (2005). *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, Maurice (1954). *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Nueva York: John Wiley [ed. en español del FCE: *Los partidos políticos*]
- Fukuda-Parr, Sakiko y A.K. Shiva Kumar (2003). *Readings in Human Development*. s.l.: Oxford University Press.
- Gallagher, Michael (1992). "Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes, and Majorities", en: *British Journal of Political Science*, Núm. 22.
- . (1991). "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems", en: *Electoral Studies*, No. 10.
- Grofman, Bernard y Arend Lijphart (eds.) (1986). *Electoral Laws and their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press.
- Guevara Mann, Carlos (2001). *Forsaken virtue. An analysis of the political behavior of Panamanian legislators, 1984-1999*: University of Notre Dame, Tesis doctoral.

- . (2004). "Calidad de la representación política y tamaño de las circunscripciones electorales: una comparación de las asambleas panameñas de 1945 y 1999". *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIV, No. 2.
- Huntington, Samuel (1972). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2000). *Sistemas de elecciones parlamentarias y su relación con la gobernabilidad democrática en América Central y República Dominicana*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- International IDEA (2005). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.
- Lapop (2004 y 2006). *La cultura política de la democracia en Panamá, AmericasBarometer*. Lugar: Vanderbilt University (www.AmericasBarometer.org)
- Latinobarómetro (2008), *Opinión pública latinoamericana* (www.latinobarometro.org).
- LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi y Pippa Norris (eds.) (2002). *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks: Sage.
- Lijphart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press.
- . (2000). *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Barcelona: Ariel.
- . (1999). *Patterns of democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend y Bernard Grofman (eds.) (1984). *Choosing and Electoral System: Issues and Alternatives*. Nueva York: Praeger.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.) (1994). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press [ed. en español por Alianza Editorial: *La crisis del presidencialismo, 1997*].
- Loosemore, John y Victor Hanby, (1971). "The Theoretical Limits of Maximum Distorsion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems", en: *British Journal of Political Science*, No. 1.

Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (eds.) (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (eds.) (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Monroe, Burt (1994). "Disproportionality and Malapportionment. Measuring Electoral Inequity", en: *Electoral Studies*, No. 13 (2).

Nohlen, Dieter (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

—. (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral: Una introducción*. Lima: Transparencia Internacional, IDEA, Biblioteca de la Reforma Política No 4.

Offerlé, Michel (2004). *Los partidos políticos*. Santiago de Chile: LOM Editores.

Payne, Mark et al. (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Pinilla, Erasmo (2002). "Participación Electoral de los Indígenas en la República de Panamá", ponencia presentada por el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Panamá, durante el IV Congreso Internacional de Derecho Electoral, Morelia, Michoacán, México, noviembre de 2002.

Poitevin, René y Alexander Sequén-Mónchez (2002). *Los desafíos de la democracia en Centroamérica*. Guatemala: Ed. FLACSO.

Prats i Català, Joan (2001). "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco analítico y conceptual", en: *Revista Instituciones y Desarrollo (Barcelona)* No. 10.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD, Alfaguara.

Rae, Douglas W. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.

Reynoso, Diego (2001). "Distritos y escaños en Brasil: antecedentes, diagnóstico y consecuencias partidarias del malapportionamiento", en: *Política y Gobierno*, Vol. VIII, No. 1, primer semestre.

—. (2004). *Votos ponderados. Sistemas electorales y sobre-representación distrital*. México: Flacso, Miguel Angel Porrúa, Cámara de Diputados.

Samuels, David y Richard Snyder (2001). "The value of a vote: Malapportionment in Comparative Perspective", en: *British Journal of Political Science*, No. 31.

Sartori, Giovanni (1994). *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*. Nueva York: Columbia University Press, 1994 [edición en español por el FCE: Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados].

Seligson, Mitchell A. y John A. Booth (éds.) (1995). *Elections and Democracy in Central America, Revisited*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.

Shugart, Mathew S. y John Carey. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shugart, Mathew S. y Martin P. Wattenberg (2004). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.

Sonnleitner, Willibald (bajo la dir. de) (2006). *Explorando los territorios del voto: Hacia un atlas electoral de Centroamérica*. Guatemala: Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Instituto de Altos Estudios de América Latina y Banco Interamericano de Desarrollo.

—. (coord.) (2005). "Territorios y fronteras del voto: Hacia una agenda de geografía electoral para Centroamérica", en: *TRACE. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, No. 48. Guatemala: Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Instituto de Altos Estudios de América Latina y Banco Interamericano de Desarrollo.

Taagepera, Rein y Matthew S. Shugart (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

Valdés Escoffery, Eduardo (2002). "Evolución de los Sistemas Electorales Aplicados a la Elección de Legisladores en la República de Panamá", 1er Curso Internacional de Derecho Parlamentario, curso impartido por el Magistrado Vicepresidente del Tribunal Electoral de Panamá a la Asamblea Legislativa de Panamá, del 22 al 26 de julio de 2002.

Valdés, Osman (2002). "El Sistema de Cartografía Electoral de Panamá", ponencia presentada por el Coordinador General de la Comisión de Verificación de Límites y Centros de Votación del Tribunal Electoral de Panamá, durante la Reunión con Delegados de la República de El Salvador, celebrada en Panamá, del 5 al 7 de mayo de 2002.

Vallés, Josep y Agustí Bosch. (1997). *Sistemas electorales y Gobierno Representativo*. Barcelona: Ariel.

ANEXOS

Recuadro 1: Dos filosofías opuestas de gobernabilidad democrática

Desde una perspectiva global, cabe distinguir dos grandes modelos empíricos de gobernabilidad democrática que son el resultado de experiencias históricas diversas y se apoyan en filosofías opuestas de la representación política: el mayoritario y el proporcional (Lijphart, 2000).

El primero proviene de la experiencia histórica de Inglaterra, cuyas particularidades cristalizaron paulatinamente en el llamado modelo de Westminster. Este pone el acento en la necesidad de propiciar la constitución de mayorías legislativas estables que apoyen disciplinadamente a los gobiernos en la ejecución de sus políticas públicas. Para ello juega un papel fundamental la sobre-representación que le suele otorgar la elección de los parlamentarios en pequeñas circunscripciones uninominales al partido gobernante.

El hecho de que en cada circunscripción solamente se requiere de una mayoría simple (es decir, de una pluralidad) del voto para ser electo como diputado tiende a beneficiar sistemáticamente a los partidos mayoritarios, en detrimento de las pequeñas fuerzas políticas. Éstas últimas pueden agregar un número considerable de sufragios en el nivel nacional pero, si no logran ser mayoritarias en ninguna circunscripción, no obtendrán un solo escaño en el órgano legislativo. De ahí la elevada desproporcionalidad entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtienen los distintos partidos, desproporcionalidad que constituye el principal efecto "mecánico" que tienden a producir los sistemas electorales mayoritarios (o de pluralidad), por definición.

Consecuentemente, como bien lo indica su denominación, los sistemas mayoritarios propician la formación de mayorías legislativas en beneficio del partido más fuerte, por lo que su principal ventaja consiste en facilitar la acción del gobierno cuando sus miembros también provienen de dicho partido. Ello resulta particularmente funcional en países homogéneos con bi-partidismos competitivos y fuertemente estructurados (como en el caso de Inglaterra), en los que las alternancias regulares garantizan, en el mediano y largo plazo, la participación de ambos partidos en el ejercicio del poder. Por otra parte, la elección de los legisladores en circunscripciones de tamaño relativamente pequeño suele propiciar vínculos estrechos con sus electorados, que suelen conocerlos y pueden sancionarlos con mayor facilidad al dejar de votar por ellos, lo cual puede, bajo ciertas circunstancias, propiciar la rendición de cuentas.

Sin embargo, el costo principal de este tipo de sistema reside en la marcada sub-representación y, en ocasiones, hasta en la exclusión total, de las fuerzas políticas

minoritarias, lo cual no solamente atenta contra el principio fundamental de igualdad del voto sino que puede socavar la legitimidad del sistema político, particularmente en sociedades cuya dinámica política se estructura en torno a más de dos fuerzas políticas y se requiere una representación más plural del conjunto de fuerzas partidistas. En la medida en que los sufragios de todos los electores que no votaron por la primera fuerza en su respectiva circunscripción no obtienen ninguna diputación, los sistemas mayoritarios en contextos multipartidistas se caracterizan por un número muy elevado de votos “desperdiciados” que pueden alimentar frustraciones entre los electores que no se sienten representados. Tal desproporcionalidad puede acentuarse incluso más cuando la proporción de diputados que se eligen en cada circuito no corresponde al peso demográfico efectivo de cada circuito, distorsión que se designa como el malapportionamiento.

En contraste, como también lo indica su nombre, los sistemas proporcionales buscan minimizar todas estas distorsiones, propiciando la inclusión del mayor número posible de fuerzas y maximizando la equidad de su representación legislativa. Para lograrlo, existen diversas modalidades técnicas que se forjaron desde el siglo XIX y se han desarrollado desde entonces exitosamente en muchos países de Europa continental (Colomer, 2004). El objetivo central de este modelo “consensual” de democracia consiste en vincular a un número importante de fuerzas al ejercicio del poder mediante la conformación de coaliciones o alianzas multipartidistas de gobierno.

A diferencia de los sistemas mayoritarios, la elección de los legisladores en este segundo modelo democrático se organiza en circunscripciones plurinominales de gran magnitud, en las que los votantes eligen a sus representantes en listas conformadas por varios candidatos de los distintos partidos. Por lo general, las listas suelen estar ‘cerradas’ y ‘bloqueadas’, pero también existen modalidades que permiten un voto más personalizado, ya sea modificando el orden respectivo de la lista de un solo partido (‘voto preferencial en listas cerradas’) o votando incluso por candidatos de varias listas partidistas (el llamado ‘panachage’).

En cualquier caso, los sistemas proporcionales privilegian la expresión de las preferencias partidistas de los ciudadanos, relegando a segundo lugar sus preferencias por algún candidato en particular. El punto fundamental de este tipo de sistema es la agregación partidista de los sufragios, ya que las diputaciones son asignadas a los distintos partidos (y no a sus candidatos) en función del peso relativo de votos que éstos obtienen en una o varias circunscripciones legislativas (como lo veremos, pueden haber varias o una sola, al nivel nacional).

Evidentemente, la principal ventaja de estos sistemas se relaciona con su mayor proporcionalidad y equidad en la conversión de votos y escaños porque éstas propician

la inclusión de todos los sectores importantes de la sociedad mediante la representación de todos los partidos relevantes. Dichos sistemas igualmente favorecen la disciplina interna, la coherencia política y la capacidad programática de los partidos al obligar a los diputados a trascender las demandas localistas de algunos grupos particulares y considerar y representar los intereses de electorados mucho más amplios.

Esa misma proporcionalidad puede también, sin embargo, acarrear ciertos costos, dificultando obviamente que el partido del presidente cuente con una mayoría monopartidista y tenga que concertar con más fuerzas políticas para gobernar y debilitando, en algunas circunstancias, los vínculos personales entre los diputados y sus electores, en detrimento de la rendición de cuentas y de su responsabilidad personal.

En resumidas cuentas, existen dos grandes modelos para administrar los imperativos centrales de la gobernabilidad democrática, cuya lógica se apoya en filosofías opuestas y se relaciona estrechamente con los tipos específicos de sistema electoral. El sistema tradicional de la democracia mayoritaria es el de la circunscripción uninominal que se gana con una simple pluralidad, mientras que la democracia “consensual” recurre a los sistemas proporcionales con circunscripciones plurinominales de magnitud importante. En vista de que existen hoy en día muy pocos países con regímenes electorales puros que combinen rasgos proporcionales y mayoritarios, es fundamental indagar en las variables específicas de los distintos sistemas electorales.

Recuadro 2: Definición y medición empírica del malapportionamiento

Como lo establece la literatura científica, la desproporcionalidad entre el porcentaje de sufragios obtenido por cada partido que participa en una elección y el porcentaje de escaños legislativos que le son asignados a través del sistema electoral tiende a distorsionar el principio de igualdad del voto. En la medida en que las preferencias electorales casi nunca se distribuyen en una forma perfectamente proporcional, dicho fenómeno es inevitable e inherente a cualquier sistema electoral.

Para medirlo cuantitativamente se suelen utilizar dos índices sintéticos. El primero de ellos aplica una lógica estrictamente aritmética mediante la cual se suma el conjunto de diferencias absolutas registradas entre los porcentajes de votos y los porcentajes de escaños, suma que luego es dividida por dos, ya que las “pérdidas” de los partidos sub-representados equivalen necesariamente a las “ganancias” de los partidos sobre-representados. En las ciencias políticas, la primera formulación y aplicación de este índice al estudio de los sistemas electorales se debe a las investigaciones de Loosemore y Hanby (1971), quienes le otorgaron su denominación convencional en la disciplina:

$$D = 1/2 \sum | \%Votos - \%Escaños |$$

Sin embargo, este índice no permite calibrar las distorsiones agregadas relacionadas con la participación de un gran número de pequeños partidos desigualmente representados, con respecto a las distorsiones de las fuerzas numéricamente importantes, cuya sobre- o sub-representación puede ser más relevante para la dinámica del sistema de partidos. Para introducir esta segunda dimensión, Michael Gallagher (1991) utilizó y acuñó con éxito el índice de los mínimos cuadrados, que tiene la ventaja de ponderar las distorsiones registradas por cada partido con respecto a su peso electoral efectivo. Éste se corresponde a la raíz cuadrada de la mitad de la suma de los cuadrados de las diferencias entre los porcentajes de votos y escaños:

$$A = \sqrt{1/2 \sum \%Votos - \%Escaños^2}$$

Para prevenir cualquier sesgo y proporcionar el máximo de información, en este trabajo se utilizan siempre los valores de ambos índices, señalando si se trata del primero '(diferencias absolutas)' o del segundo '(mínimos cuadrados)', que tiende a ser más utilizado en las investigaciones comparativas en la actualidad.

Recuadro 3: La medición empírica del malaporcionamiento

Como en el caso de la desproporcionalidad, existen diversas maneras de medir el malaporcionamiento circuital. Para empezar, el aporcionamiento puede ser evaluado en el nivel desagregado de cada circunscripción legislativa, ya sea mediante la diferencia entre el peso relativo de electores de cada circuito con respecto al total nacional y su peso relativo en términos de escaños por asignar (índice denominado "aporcionamiento circuital" y designado por "Apc") o mediante la razón entre el número de electores y de escaños de cada circuito, ponderada por la razón entre el total de electores y escaños por asignar, disminuida por uno (índice denominado "tasa de aporcionamiento circuital" y designado por "T-Apc"):

$$Apc = \% (Escaños \text{ de cada circuito} / \text{Total escaños}) - \% (\text{Electores de cada distrito} / \text{Total Electores})$$

$$T-Apc = [\% (\text{Electores} / \text{Escaños de cada circuito}) / \% (\text{Total Electores} / \text{Total Escaños})] - 1$$

En un segundo tiempo, el conjunto de estas desviaciones circuitales del promedio general puede ser agregado según las mismas lógicas que las que fundamentan la desproporcionalidad, ya sea a través de la mitad de la suma de las diferencias absolutas (índice de Hanby & Loosemore) o mediante la raíz cuadrada de la mitad de la suma de los cuadrados mínimos (índice de Gallaguer).

$$\text{Map} =$$

$$1/2 \sum | \% (\text{Escaños por circuito} / \text{Total escaños}) - \% (\text{Electores por circuito} / \text{Total Electores}) |$$

$$A\text{-Map} =$$

$$\sqrt{1/2 \sum [\% (\text{Escaños por circuito} / \text{Total escaños}) - \% (\text{Electores por circuito} / \text{Total Electores})]^2}$$

Como bien señala Diego Reynoso (2004), sin embargo, este segundo índice presenta serias desventajas para la medición del malaporcionamiento. En la medida en que pondera las diferencias por su magnitud respectiva, éste tiende a minimizar el conjunto de pequeñas variaciones que, en este caso, y a diferencia de la desproporcionalidad, pueden considerarse centrales para la comprensión precisa del fenómeno. A efectos del presente trabajo, utilizamos ambos índices en nuestros análisis empíricos pero, al confirmar que el primero resulta efectivamente más útil para la comprensión del fenómeno y más claro, optamos por presentar solamente los resultados obtenidos mediante las diferencias absolutas.

Por razones prácticas, en la mayoría de los trabajos comparativos se utiliza como referencia la población total de cada circunscripción, lo que permite estimar la magnitud del fenómeno sin tener que considerar los problemas relacionados con la especificidad nacional de las diversas estadísticas electorales. Ello obedece a que la forma empleada para integrar y calcular la población electoral varía considerablemente entre países, por lo que el número de electores efectivamente inscritos puede diferir significativamente de la población en edad de votar. En Panamá, la buena calidad del registro electoral permite trabajar directamente con el número de electores empadronados.

Recuadro 4: Los efectos paradójicos del malaporcionamiento

Desde un punto de vista teórico, los trabajos clásicos sobre los efectos políticos de los sistemas electorales se interesan solo tangencialmente en el problema del malaporcionamiento, limitándose a señalar algunas de sus consecuencias más notorias, como su contribución a la sobre-representación de algunas zonas rurales (frecuentemente conservadoras), en detrimento de otras zonas urbanas (generalmente más progresistas), o bien su efecto agravante sobre la distorsión en la relación entre electores potenciales, votos efectivos y escaños asignados (Taagepera & Shugart 1989; Lijphart 2000). No obstante, el estudio empírico del fenómeno todavía se encuentra en una fase incipiente y tiende a concentrarse en algunos casos nacionales bien conocidos. Entre ellos, se pueden mencionar las contribuciones de Balinski & Young (1982), Gallagher (1991), Cox & Shugart (1991), Monroe (1994), Vallés & Bosch

(1997) y Crespo (1997), así como los trabajos comparativos más recientes de David Samuels & Richard Snyder (2001) y Reynoso (2001 y 2004).

En particular, las investigaciones de Samuels y Reynoso sobre Brasil, Argentina y España, arrojan conclusiones sorprendentes que invitan a repensar las relaciones empíricas entre el malaportamiento, la desproporcionalidad, el sistema de partidos y la gobernabilidad. En primer lugar, la sobre-representación de algunos circuitos con respecto a otros puede, no solo distorsionar la equidad de la representación política, sino contribuir a propiciar la inclusión política de fuerzas minoritarias territorialmente concentradas que compiten en circuitos sobre-representados, compensando otros efectos des-proporcionales de un sistema electoral. Esto se ha podido observar en varios países federales y en algunas sociedades heterogéneas y divididas. En vista de que no beneficia necesariamente a las principales fuerzas políticas y puede propiciar la representación de pequeños partidos con una distribución geográfica peculiar (minorías religiosas o étnico-lingüísticas, como en el caso de las poblaciones indígenas en Panamá), el malaportamiento puede tener efectos inesperados sobre el número efectivo de partidos.

Finalmente, el malaportamiento puede incidir en la calidad de la representación política al generar incentivos que afectan las carreras legislativas, las relaciones internas y la cohesión de los partidos políticos. Por ejemplo, una marcada sobre-representación de algunas zonas rurales afecta a los partidos con electorados eminentemente urbanos y distorsiona las relaciones internas entre los candidatos urbanos y rurales en el seno de cada partido político. En el caso de Brasil, este fenómeno exacerba notablemente las tensiones internas, debilita la disciplina partidista y propicia el transfugismo parlamentario (Reynoso, 2001).

4

CUARTO CAPÍTULO

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN PANAMÁ

*Rotsay Gerardo Rosales Valladares**
rotsay.rosales@ucr.ac.cr

Relación entre dinero, política y democracia: a manera de introducción

Por sus implicaciones positivas y negativas¹, la relación entre el dinero y la política continúa como objeto privilegiado de profusos análisis en América Latina, principalmente en los últimos dos o tres lustros. Numerosos estudiosos de los procesos recientes de reforma política en la región latinoamericana destacan los esfuerzos que están siendo realizados para ordenar y regular dicha relación, con la finalidad de avanzar hacia mayores niveles de equidad y de transparencia en la contienda electoral, así como para evitar que ingresen a las arcas de los partidos políticos fondos cuya procedencia pueda afectar o comprometer el ejercicio del gobierno elegido.

Panebianco² señala que el dinero en los partidos políticos es un asunto relevante, no solo por las cantidades implicadas o por sus fuentes de

* Politólogo, Universidad de Costa Rica.

¹ Usualmente, la opinión pública es más consciente de las implicaciones negativas.

² Panebianco, Angelo (1990).

origen, sino porque los partidos se han constituido en columna vertebral del estado democrático. Se entendería que invertir en la institucionalidad de los partidos políticos es invertir en la democracia. De manera similar, Sartori ha señalado que "...más que ningún otro factor (...) es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia"³. En suma, tanto con sus aristas positivas y negativas, el dinero juega un rol fundamental en la política y en el proceso de construcción democrática. En palabras de Humberto de la Calle⁴:

... El hecho es que dinero y política forman un matrimonio indisoluble. Un elemento fundamental de la democracia es la participación, bien sea por representación, bien por participación directa. Por su parte, uno de los obstáculos para que esa participación sea efectiva es la falta de dinero, el cual, quíerese o no, es un elemento indispensable para lograrla. Una democracia sostenible, en consecuencia, demanda especial atención al financiamiento de la política....

Bajo esa premisa se puede inferir que el dinero en la política es una necesidad y su tratamiento no debe ser enfocado únicamente desde una perspectiva negativa. El reto es encontrar un sistema de financiamiento de partidos y campañas electorales que no ponga en riesgo los valores de la democracia y que más bien fortalezca a los actores políticos, es decir, "que sea el sistema democrático el que controle al dinero, y no éste al sistema"⁵.

Esta, ciertamente, no es tarea fácil. La historia política reciente ha mostrado los múltiples obstáculos, legales y fácticos que impiden una relación transparente, proba o prístina en el campo del financiamiento de la política. Los diversos escándalos ligados a este tema, tanto en países de América Latina como en otros continentes, han puesto en evidencia las dificultades reales de separar política y corrupción, cuando hay grandes sumas de dinero de por medio. En sus múltiples manifestaciones, la corrupción y el tráfico de influencias se apoderan entonces de la dinámica política de los Estados, con sus consecuencias nocivas para el ejercicio de la democracia. Esas consecuencias son resumidas por Jorge Malen⁶:

3 Sartori, Giovanni (1992), p.197.

4 De la Calle, Humberto (2004), p.21.

5 Zovatto, Daniel (2004), p.298.

6 Malen, Jorge (2003), pp. 491-494.

- La corrupción socava la regla de la mayoría que es propia de la democracia;
- Corroe los fundamentos de la moderna teoría de la representación, que está a la base del ideal democrático;
- Afecta el principio de publicidad y transparencia;
- Empobrece la calidad de la democracia al sustraer de la agenda pública todas aquellas cuestiones que constituyen la contraprestación corrupta correspondiente a la recepción por parte de los partidos de fondos irregulares; y
- Provoca, además, una serie de ilícitos en cascada, esto es, para disimular los fondos obtenidos irregularmente, los dirigentes políticos se ven arrojados hacia una especie de ley de Gresham, quedando obligados a realizar acciones incorrectas o indebidas para evitar acciones o consecuencias aún peores, con el deterioro que ello significa para la vida ciudadana.

La relación entre dinero, política y democracia también ha sido analizada bajo el prisma de los derechos humanos y, más específicamente, del desarrollo humano. Una relación bien regulada entre aquellos tres elementos facilitaría la consecución equilibrada de los "cuatro componentes esenciales en el paradigma del desarrollo humano: equidad, sustentabilidad, productividad y empoderamiento"⁷. La regulación del dinero en la política se hace necesaria para la democracia al tenor de ambos enfoques porque, entre otras razones, el dinero debería promover la equidad en la competencia y en la consecución y distribución de los resultados entre los actores sociales, al igual que debería facilitar la participación y el empoderamiento de los grupos poblacionales tradicionalmente excluidos de los procesos de toma de decisión y de la distribución social de recursos. Como se consigna en un documento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la Oficina de País en República Dominicana:

... La equidad desde la perspectiva instrumental puede ser definida en función de dos principios básicos: igualdad de oportunidades y la corrección de resultados que crean situaciones socialmente inaceptables (...) La desigual distribución de activos y oportunidades genera instituciones que reproducen la desigualdad inicial, perpetuando

7 Fukuda - Parr, Sakiko; Shiva Kumar, A. K (2003), página 16.

un modelo económico, social y cultural excluyente y no sostenible. En ese orden, el empoderamiento y la participación de amplios sectores excluidos es un elemento constitutivo de la estrategia de desarrollo humano... Es una construcción de capacidad con el propósito de ganar mejor entendimiento y control sobre las fuerzas sociales, económicas y políticas para actuar individual y colectivamente, a fin de que las personas puedan tener cada vez mayor participación en los mecanismos institucionales formales e informales a fin de lograr decisiones y hacer opciones que les permitan mejorar su situación de vida.”⁸... (PNUD República Dominicana, 2006)

Las reflexiones que ha generado ese debate fundamentan la tendencia creciente de los últimos años a través de la cual los países incluyen la regulación del financiamiento de la política como tema protagónico en sus agendas de reforma. Si bien los avances regulatorios son disímiles y, en muchos casos, insuficientes, ya se han dado los primeros pasos para controlar la influencia del dinero en la política. Sin embargo, es importante destacar que no se trata solamente de dictar normas jurídicas, sino que también hay que encontrar los medios para dotar al sistema de los mecanismos de control necesarios para que tales normas puedan cumplirse, es decir, que sean efectivas. El simple hecho de que exista una regulación no es garantía de que la política se vea alejada de escándalos de corrupción; en cambio, si las normas van acompañadas de un sistema de control adecuado y un eficaz régimen de sanciones, es probable que aumente su poder de disuasión.

Lo expuesto hasta este punto se puede resumir en tres ideas fundamentales, las cuales se plantean como los presupuestos base de este capítulo:

- Los partidos políticos necesitan dinero para funcionar y poder desarrollar su rol de actores fundamentales en la democracia;
- La financiación de la política no es, de por sí, una actividad corrupta, pero es una actividad sujeta a presiones e intereses particulares que, de aceptarse, son el germen de conductas ilegales y corruptas o al menos ‘irregulares’;
- Es importante construir un sistema de financiamiento adecuadamente regulado que combine, pondere, armonice y complemente temas o áreas como son las prohibiciones, límites, control y sanciones. Si bien un régimen legal no es garantía absoluta o total, sí puede sentar las bases de un orden político basado en la competencia equitativa, transparente y participativa.

El Ex Presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, al prologar un estudio elaborado conjuntamente por Transparencia Internacional y el Centro Carter, resumió la relevancia del tema y sus implicaciones para la democracia de la siguiente forma:

8 PNUD República Dominicana (2006), pp. 8 – 10.

Uno de los retos centrales para la gobernabilidad democrática es garantizar que los partidos políticos y sus candidatos cuenten con suficientes fondos para emprender pujantes campañas electorales que ofrezcan opciones positivas a los ciudadanos y ciudadanas cuando acudan a las urnas. Asimismo, para lograr una participación equitativa, debemos evitar que los candidatos y partidos con mayores recursos económicos obtengan ventajas indebidas gracias a esa superioridad. Debemos, asimismo, garantizar que los donantes no influyan en la toma de decisiones de los funcionarios cuyas campañas hayan contribuido a financiar. De ahí que sea esencial normar el financiamiento de las campañas y las finanzas ordinarias de los partidos para ejercer una democracia saludable⁹. (Carter, 2008)

I./ ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES PARA EL ANÁLISIS

La profusa producción reciente de obras sobre la relación dinero - política ofrece un variado menú de perspectivas de análisis y posiciones, muchas de ellas contrapuestas; no obstante, en esa diversidad hay algunos conceptos básicos sobre cuyas definiciones hay relativo acuerdo y sobre los cuales se considera indispensable fundamentar los estudios sobre el financiamiento de campañas y partidos políticos. Para los propósitos de este capítulo, se definen cinco nociones básicas: qué se entiende por financiamiento político; qué tipos de financiamiento existen; qué se entiende por corrupción en la política; y, finalmente, a qué se refiere la transparencia en el financiamiento de campañas y partidos.

A. Financiamiento político

El financiamiento político público se refiere a todo el movimiento de fondos (ingresos y egresos) que se utiliza para financiar a los partidos políticos, tanto en sus actividades ordinarias como durante los periodos de campaña electoral. Este financiamiento puede ser, por su origen, de tres tipos: público, privado, o una mezcla de ambos –“mixto”–.

En el financiamiento público se utilizan fondos públicos para el funcionamiento de los partidos políticos. Este tipo de financiamiento puede darse de manera directa, mediante asignaciones específicas de dinero o de modo indirecto, mediante el otorgamiento de una serie de ventajas o concesiones que benefician a los partidos e impactan el monto de sus gastos. Ejemplos de financiamiento público indirecto son las exenciones impositivas en la compra de vehículos o materiales electorales, el uso de espacios públicos para sus actividades y el otorgamiento de tiempo gratuito en los medios de comunicación, entre otros.

9 Carter, Jimmy (2008). *Prólogo. Dinero en la política: asunto de todos*. Proyecto CRINIS, Centro Carter y Transparencia Internacional.

El financiamiento público surgió como un agente promotor de la equidad en la competencia política y en un intento de asegurar cierta autonomía a las organizaciones políticas con respecto a los intereses privados y su posible injerencia en los futuros gobiernos. En palabras de De la Calle¹⁰: “La financiación pública procura dotar de un mínimo de recursos a todas las organizaciones políticas, una especie de mínimo común denominador”. También se le considera como un mecanismo para tratar de evitar la injerencia de dineros ilícitos en las campañas políticas.

¿Qué tanto se ha logrado en la consecución de los objetivos? La experiencia comparada en el ámbito latinoamericano muestra que el financiamiento público ha servido para evitar el ingreso de fondos ilícitos en la actividad de los partidos en pocas ocasiones. De igual forma, si bien el financiamiento público ha tenido efectos positivos al brindar un mínimo o piso que les permite los partidos políticos más pequeños ingresar en la contienda y, en algunas ocasiones, asegurar su subsistencia, la disparidad en relación con el ingreso de fondos privados para partidos mayoritarios continúa siendo muy importante. En realidad, la práctica ha demostrado que, más que sustituir al financiamiento privado, el financiamiento público ha sido un complemento y la pretendida equidad se mantiene como una meta lejana.

El financiamiento político privado se refiere a donaciones en dinero o especie proveniente de personas físicas o jurídicas particulares. Algunos autores han mencionado que el apoyo ciudadano a los partidos políticos por medio de donaciones debe ser entendido como una prueba de un sano enraizamiento de los partidos en sociedad; sin embargo, la realidad indica que son muchos los riesgos de una influencia excesiva de actores particulares sobre los partidos y los poderes públicos. En América Latina se observan múltiples casos en los que se pretende comprar influencia mediante las donaciones políticas en períodos de campaña, favores que claramente son luego reclamados, una vez que el partido accede al poder, lo cual se considera como terreno fértil para la dinámica de la corrupción:

...enfrentados con la necesidad de conseguir grandes sumas de dinero, numerosos partidos y candidatos están dispuestos a todo o casi todo con tal de obtener los recursos financieros necesarios para hacer frente a sus costosas campañas electorales, incluso a comprometerse a pagar con favores una vez que lleguen al poder o en caso de reelección, de mantenerse en él. Este es uno de los modos como el tema del financiamiento se convierte en una fuente de tráfico de influencia

¹⁰ Griner Steven y D. Zovatto (2004). *De las Normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*, p.27.

y corrupción de consecuencias nefastas para la ética en la administración pública y la salud de la democracia misma¹¹ ... (Zovatto, 2003)

A pesar de situaciones perniciosas como la descrita, no debe interpretarse como una generalización que el financiamiento privado, por sí solo, es un elemento negativo en la política y para la democracia. Lo cierto es que conlleva más riesgos y, por lo tanto, debe ser objeto de un adecuado y eficiente monitoreo y control.

B. Régimen de control y sanciones

La propagación de la demanda social para que se fortalezca la legalidad del financiamiento en la política ha llevado a que se diseñen, propongan y ejecuten mecanismos de control y regímenes de sanciones orientados a regular el uso de los fondos públicos y privados. Ulloa conceptualiza la aplicación efectiva de un régimen de financiamiento de la política de la siguiente manera:

...la aplicación efectiva de los regímenes de financiamiento político, demanda de un sistema de normas jurídicas que determinen de manera precisa, el objeto y ámbito de la ley, la entidad (o entidades) encargada de aplicarlas y hacerlas cumplir, los sujetos de esa normativa, las sanciones o penalidades derivadas de su incumplimiento, así como los procesos jurisdiccionales y los procedimientos administrativos necesarios para su aplicación y cumplimiento.¹²

Un buen sistema de financiamiento político requiere, pues, no solo la existencia de reglas claras sino, sobre todo, de los mecanismos legales e institucionales que permitan velar por su cumplimiento y de un régimen de sanciones que estimule el cumplimiento de la ley y que evite o, al menos, restrinja al máximo las posibilidades de transgresión.

Son mayores los retos o desafíos que existen en torno a fiscalizar el financiamiento privado que el del financiamiento público. Es más difícil controlar el ingreso de fondos privados a las arcas de los partidos políticos que el de los fondos públicos puesto que, por lo general, los fondos públicos están sujetos a mecanismos de escrutinio institucionalizados desde que son entregados hasta que se da la rendición de cuentas por parte de los partidos. Con frecuencia, además, los órganos auditores o contralores del estado se involucran en la vigilancia de su uso. El caso de los fondos privados es distinto porque con ellos hay que establecer múltiples y complejos mecanismos para

¹¹ Zovatto, Daniel (2003), p.40.

¹² Ulloa, Félix (2004), p.112.

poder examinarlos. No es exagerado afirmar que frecuentemente se depende de la buena fe de los partidos políticos para poder garantizar el cumplimiento de los controles; por ello, el régimen de sanciones que eventualmente se establezca debe ser lo suficientemente disuasivo como para que los partidos políticos tomen la decisión de sumarse al esfuerzo de control.

La vigilancia y las sanciones parecen ser los puntos débiles de la mayoría de los sistemas de financiamiento político. Al respecto, un estudio comparado realizado por la Organización de Estados Americanos (OEA) e IDEA Internacional en 2004 muestra que la mayoría de los sistemas de control en América Latina adolecen de una serie de vacíos que han provocado que las normas se conviertan en “letra muerta” en numerosos países.¹³ De igual manera, aún cuando se haya legislado abundantemente en materia de sanciones, la realidad es que éstas son insuficientes, simbólicas e inoperantes en la mayoría de los países de la región.

C. Transparencia: rendición de cuentas y divulgación de la información

El conocimiento constituido a partir de la evidencia empírica y la reflexión teórica en algunos estudios hace evidente que, además de procurar mecanismos de sanciones, es crucial establecer sistemas que impulsen la transparencia en el movimiento de fondos con los que se financian las actividades de los partidos políticos.

Delia Ferreira¹⁴ señala que uno de los desafíos centrales en esta materia consiste en crear los medios para que la relación entre dinero y política sea cada vez más transparente, para permitirle a los ciudadanos conocer qué intereses están detrás de cada partido o candidato y que se pueda ejercer un “voto informado”; se trata, fundamentalmente, de un asunto de control social sobre el financiamiento.

¹³ Griner y Zovatto (2004), p.323.

¹⁴ Ferreira Rubio (2004), p.78.

La divulgación de la información es un elemento clave para el control y para la transparencia en este contexto. Se piensa que, a mayor divulgación, menos opacidad, pues nada debería estar oculto en materia de los ingresos y gastos de los partidos políticos. Un adecuado sistema de rendición de cuentas debería incluir la divulgación de información proveniente, no solo de las fuentes de origen público, sino también de las de origen privado. A fin de cuentas, generalmente las donaciones privadas no solo son las más importantes en cuanto a volumen, sino que son las que mayor riesgo implican para la integridad de la competencia electoral.

En el ámbito del financiamiento privado, la obligación legal de transparentar las finanzas partidarias abona a favor de la democracia, en la medida que no se deja a la discreción de los partidos y candidatos la información referente a los intereses y grupos que los apoyan. En el ámbito del financiamiento público es fundamental que exista una adecuada rendición de cuentas porque son los recursos de los contribuyentes los que están siendo invertidos en los partidos políticos.

Es de lamentar que algunos estudios recientes hayan comprobado que, a pesar de tantos importantes desarrollos tecnológicos, la ciudadanía todavía no cuenta con suficiente información sobre el uso de los recursos financieros de los partidos políticos y candidatos. De ahí que sea una materia que amerita una prioritaria revisión, enmienda y mejoramiento.

II./ CARACTERIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN PANAMÁ

El régimen de financiamiento político en Panamá está regulado por la Constitución Política, el Código Electoral –específicamente el Título V– y los decretos reglamentarios expedidos por el Tribunal Electoral (TE)¹⁵. El sistema vigente es el producto de un proceso gradual de reformas promovido regularmente durante las dos últimas décadas por el TE, principalmente, y por los partidos políticos, de manera subsidiaria.

Antes de pasar a identificar las características actuales del régimen de financiamiento en el país, se considera importante revisar sus antecedentes y evolución.

A. Antecedentes del sistema de financiamiento político en Panamá

Un análisis detallado de la legislación electoral panameña encaminada a otorgarles facilidades a los partidos políticos nos refiere a primeros intentos que se remontan al año 1904. Según Marrone Vergara¹⁶, la ley electoral que introdujo por primera vez facilidades en materia electoral fue la Ley 89, de 7 de julio de 1904, en la cual se establecía que las actuaciones procesales en materia electoral, referentes a reclamaciones por escrito, se harían en papel común, o sea, sin costo alguno.

Adicionalmente, se pueden encontrar en las leyes electorales previas a la Constitución Política de 1972 diferentes artículos que de alguna manera introducen el apoyo del Estado a los partidos políticos por medio de la dotación de algunas facilidades como la liberación de gravámenes de ciertos documentos de naturaleza electoral y el derecho a usar lugares y vías públicas por parte de los partidos políticos¹⁷, entre otros. Sin embargo, los dos momentos relevantes en materia de financiamiento político a los partidos panameños se dieron con la Constitución Política de 1972 –que introdujo el financiamiento directo– y con la Reforma Constitucional de 1983 –que estableció el financiamiento indirecto. Valdés¹⁸ señala al respecto:

...Si bien la norma sobre el financiamiento directo existió a partir de la Constitución Política de 1972, el financiamiento indirecto no fue incorporado sino en la reforma constitucional de 1983, reforma que se convirtió en una etapa decisiva del proceso

¹⁵ Este órgano tiene rango constitucional en Panamá. Tiene autonomía e independencia propia. Está compuesto por tres magistrados que son designados por un periodo de 10 años así: uno por la Asamblea Nacional (nombre con el que se denomina en Panamá al Poder Legislativo), otro por el Poder Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia.

¹⁶ Marrone, Vicente (2006) "Financiamiento político en la legislación panameña: público/privado". En: Tribunal Electoral de Panamá, Reflexiones en un Panamá democrático, página 173.

¹⁷ Ibid, pp. 167-202.

¹⁸ Valdés, Eduardo (2004) "Financiamiento político en Panamá". En: Griner Steven y D. Zovatto, *De las Normas a las Buenas Prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. CD-ROM.

de apertura democrática en Panamá porque recoge un acuerdo político negociado entre las fuerzas militares y políticas que gobernaban al país, por una parte, y las fuerzas políticas de oposición, por la otra...

El financiamiento estatal directo se estableció en 1972, en el Artículo 124 constitucional: "El Estado podrá fiscalizar y contribuir a los gastos en que incurran las personas naturales y los partidos políticos en los procesos electorales. La ley determinará y reglamentará dichas fiscalizaciones y contribuciones asegurando la igualdad de todo partido o candidato". Este artículo no se hizo efectivo sino hasta las elecciones de 1999 cuando, por primera vez, el Estado Panameño dio subsidio público directo a los partidos, pese a que otras normas volvieron a retomar el tema del financiamiento directo¹⁹:

...La Constitución de 1972, al introducir la posibilidad del financiamiento a los actores en las contiendas políticas, le ha facilitado a la clase política en varias oportunidades la intención de regular esta materia en el ámbito legal, resultando infructuosa su implementación. En 1993 se inician los primeros debates por los partidos políticos, la sociedad civil y el Tribunal Electoral. Se logra un entendimiento sobre el particular, lo que permitió establecer en las reformas al Código Electoral en 1997, mediante la Ley 22, que se adoptaran normas reguladoras del subsidio directo a los partidos políticos y candidatos a libre postulación, e incorporar otros incentivos electorales²⁰... (Marrone, 2006)

Así, la Ley 22 se hizo cumplir en las elecciones generales de 1999, materializándose por primera vez el principio relativo a los aportes del Estado a los partidos políticos que estaba vigente desde 1972.

En lo que respecta al financiamiento indirecto, con la adopción del primer Código Electoral en 1983 (Ley 11, de 10 de agosto de 1983) se consagraron dos tipos de beneficios a los partidos: el uso de los medios de comunicación estatales y un incentivo fiscal a los contribuyentes para que pudiesen deducir como gasto, en sus Declaraciones Juradas del Impuesto Sobre la Renta, las donaciones a partidos y candidatos (sean éstos de partidos o independientes), hasta por una suma de 6000 balboas anuales.

De cara al proceso electoral de mayo de 1989, se adoptaron algunas otras medida mediante la Ley 9, de 21 de setiembre de 1988, destacando entre ellas la concesión a los partidos políticos del derecho a tener una línea telefónica gratis en cada una

¹⁹ Posterior a la introducción del financiamiento estatal a los partidos en la Constitución Política de 1972, la primera norma reglamentaria del financiamiento fue la Ley 81, de 5 de octubre de 1978, cuando se reglamentaron los partidos políticos al estipularse que estos eran autónomos e independientes, y que no podían ser intervenidos excepto por el Tribunal Electoral "...dentro de los términos que establezca la ley y por la Contraloría General de la República en el manejo de los fondos que le provea el Estado para sus gastos en los procesos electorales". Esta legislación nunca llegó a aplicarse.

²⁰ Marrone V, op. cit. página 192.

de sus sedes provinciales y un descuento del cincuenta por ciento en la tarifa de electricidad; y la concesión del derecho a importar vehículos libres de impuestos²¹ para su uso en campaña.

Las reformas posteriores a 1988 –Ley 22, de 14 de julio de 1997, Ley 60, de 17 de diciembre de 2002) y la más reciente, Ley 60 de 29 diciembre de 2006–, así como los decretos reglamentarios expedidos por las autoridades electorales²² continuaron regulando el sistema de financiamiento político, sobre el fundamento de que los partidos políticos panameños cuentan con apoyo del Estado en sus modalidades directa e indirecta. Por otro lado, las distintas reformas electorales han procurado dotar de mayores mecanismos de control y transparencia al sistema de financiamiento político, inclusive en lo relativo a los aportes privados. Como se verá más adelante, sin embargo, esta última sigue siendo una de las áreas menos reguladas del sistema vigente.

La reforma al Código Electoral de 2006 significó algunos cambios relevantes en el régimen de financiamiento político. En primera instancia, se sustituyó el concepto de subsidio estatal por el de financiamiento público. Asimismo, se otorgó un aporte fijo con una vigencia de 5 años que es igual al monto del financiamiento post-electoral, es decir, que se incorporó como financiamiento permanente. Adicionalmente, esta reforma incorporó mayores restricciones en cuanto al origen de las donaciones privadas y se establecieron prohibiciones según la fuente de la donación.

Es importante aclarar y subrayar, sin embargo, que las diversas propuestas de reforma electoral que se han presentado ante la Asamblea Nacional²³ han sido aprobadas solo parcialmente, quedando varios temas importantes ‘en el tintero’ o como ‘buenas propósitos’. Esta situación se ejemplifica precisamente con la reforma aprobada en

21 Valdés E. op. cit. página 2.

22 Decreto Nº 12 de marzo de 1998, por el cual se reglamentaron los artículos 161 a 164 del Código Electoral en material de subsidio electoral; Decreto Nº 9, de 1º de febrero de 1999, por el cual se fijaron las sumas del subsidio a las que tendrían derecho los partidos políticos del Adelanto contemplado en la ley; Decreto Nº 1, de 15 de enero de 2001, que estableció el procedimiento para el manejo del subsidio estatal electoral; Decreto Nº 6, de 16 de agosto de 2005, por el cual se reglamentó el subsidio estatal (ampliación en el procedimiento de regulación del subsidio directo; Decreto Nº 2, de 12 de enero de 2006, que incluye los gastos justificables y el pago al capital e intereses de préstamos para la compra de bienes a nombre del partido que hayan sido autorizados por el T.E; Decreto Nº 5, de 12 de abril de 2006, que autoriza la variación del monto del quince por ciento (15%) de la partida anual del financiamiento público de cada partido político, para la celebración de las reuniones de los organismos internos del colectivo político, que incluye entre otras, las elecciones para elegir sus autoridades, cuando esto sea aprobado por el T.E; Decreto Nº 7, de 31 de mayo de 2007, que crea dos rubros adicionales como gastos justificables para capacitación política de los miembros de los colectivos políticos; Decreto Nº 14, de 19 de diciembre de 2007, por medio del cual se ordena sustituir en el Decreto Nº 6 de 16 de agosto de 2005 y todas sus modificaciones, el término “subsidio estatal” por el de “financiamiento público”, con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley Nº 60, de 29 de diciembre de 2006; Decreto Nº 5, de 19 de marzo de 2008, que incorpora modificaciones al rubro de gastos justificables; el Decreto Nº 10, de 28 de abril de 2008, que señala que los cambios en las Juntas Directivas de los partidos no afectan los desembolsos trimestrales que les corresponden; Decreto Nº 26, de 12 de diciembre de 2008, que regula el uso de los medios de comunicación del Estado (SERTV) con ocasión de las Elecciones Generales de 3 de mayo de 2009; y Decreto Nº 38, de 23 de diciembre de 2004, que reglamenta la obligación de registrar las contribuciones privadas que reciben los partidos políticos o candidatos a puestos de elección popular.

23 En adelante, “Asamblea”.

2006, ya que el planteamiento inicial fue definitivamente más restrictivo en relación con el financiamiento privado, con los topes de campaña y con las donaciones que el que se aprobó.

En resumen, la propuesta original que sirvió de base para la reforma de hace tres años, contenía más temas y los desarrollaba mejor que los que finalmente se aprobaron, pero lo más importante es que, en general, ofrecía disposiciones jurídicas que hubiesen representado una mejora sustantiva en la regulación panameña del financiamiento político. A pesar de que el proyecto fue fruto del consenso logrado en la Comisión Nacional de Reformas Electorales²⁴ y en la correspondiente subcomisión, la Asamblea Nacional desestimó la mayor parte de la propuesta original.

El siguiente cuadro resume las principales reformas adoptadas materia de financiamiento, desde 1992 hasta 2007²⁵.

TABLA II.A.1 REFORMAS ELECTORALES EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN PANAMÁ 1992-2007	
REFORMA: AÑO Y LEY	CONTENIDO DE LA REFORMA
Reforma de 1997, aprobada mediante la Ley 22, de 14 de julio de 1997, y publicada en la Gaceta Oficial 23332, de 16 de junio de 1997.	Se instituyó el subsidio electoral directo a los partidos políticos y candidatos independientes. La fórmula del subsidio panameño está concebida para atender las necesidades pre- y post-electorales y los subsidios son sujeto de la auditoría y seguimiento del Tribunal Electoral. El subsidio post-electoral se desembolsa a lo largo de cinco años, de manera que cubra el periodo entre una elección y otra y se reduzca así el impacto sobre las finanzas públicas. Se dictaron normas para regular la propaganda electoral y las encuestas de opinión política.

24 En adelante “la Comisión”.

25 Tribunal de Panamá. Código Electoral 2007, sección introductoria

REFORMA: AÑO Y LEY

CONTENIDO DE LA REFORMA

Reforma de 2002, aprobada mediante la Ley 60, de 17 de diciembre de 2002, y publicada en la Gaceta Oficial 24705, de 23 de diciembre de 2002.

Se estableció que los saldos del subsidio pre-eleitoral que los partidos políticos no utilicen, pasarán al subsidio post-eleitoral. Se adicionó que los dineros provenientes del subsidio y los bienes adquiridos con éste no podrán ser objeto de secuestro o embargo, salvo previa autorización del Tribunal Electoral.

Se estableció que, en caso de extinción de un partido, los bienes que este haya obtenido con el subsidio pasarán al Tribunal Electoral.

Se reconoció el principio de la libre empresa con responsabilidad social y se estableció que los partidos políticos y los candidatos tendrán derecho a contratar propaganda electoral bajo los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades y condiciones. Las tarifas para la propaganda electoral deberán ser iguales para todos los partidos y candidatos, para la misma cantidad de cuñas y forma de pago.

Se estableció la obligatoriedad de que los partidos políticos y candidatos registren las contribuciones privadas que reciban, tanto para su funcionamiento, como para sus campañas, aunque dicha información no podrá ser divulgada por el Tribunal Electoral.

Se definió que un 10% del monto del subsidio estatal que reciben los partidos políticos para capacitación (que asciende a un 25% del monto anual), debe destinarse a la capacitación de mujeres políticas.

REFORMA: AÑO Y LEY

CONTENIDO DE LA REFORMA

Se establecieron sanciones a los partidos o candidatos que no registren las contribuciones que reciban para su funcionamiento y campaña.

Reforma de 2006, aprobada mediante la Ley 60, de 29 de diciembre de 2006, y publicada en la Gaceta Oficial 25702, de 29 de diciembre de 2006.

Se reestructuró el artículo sobre el financiamiento público previo y posterior a las elecciones. El financiamiento público previo no tuvo modificación. El financiamiento posterior fue modificado como sigue:

- a. A los partidos que subsistan se les entregará, por partes iguales, un aporte fijo igualitario de 20%.
- b. Se amplió el aporte que recibirán los partidos que subsistan, en base a los votos que obtengan en las cuatro elecciones y no solamente en las de Presidente.

En relación con el financiamiento privado, se establecieron prohibiciones para las donaciones anónimas y las provenientes de personas jurídicas que no ejerzan actividades económicas dentro de Panamá. También se prohibieron donaciones que provengan de gobiernos, personas u organismos extranjeros, así como las de empresas en las que el Estado sea accionista.

Se determinó que los tiempos no utilizados por los partidos políticos en los medios de comunicación estatal serán usados por el Tribunal Electoral para fomentar la educación cívica y electoral.

Se adicionaron nuevos hechos tipificables como 'delitos electorales', 'faltas electorales' y 'faltas administrativas'. Entre estas últimas se incluye la violación a las normas que regulan el uso de los medios de comunicación social y las donaciones privadas.

B. Características del sistema de financiamiento político vigente

Las principales características del sistema de financiamiento político en Panamá pueden sintetizarse mediante su agrupación bajo los siguientes once ejes temáticos:

1. SISTEMA DE FINANCIAMIENTO.

Como se comentó, en Panamá opera un sistema mixto de financiamiento, con componentes público y privado. El financiamiento público se empezó a regular desde la Constitución Política de 1972, pero su aplicación real se dio a partir de la reforma al Código Electoral, en 1997. A partir de ese año se hizo efectivo el financiamiento directo. El sistema se ha ido fortaleciendo a partir de posteriores reformas electorales, siendo la más reciente la aprobada mediante la Ley 60, de 29 de diciembre de 2006.

2. SUJETOS DE FINANCIAMIENTO.

Son sujetos de financiamiento los partidos legalmente inscritos, así como los candidatos de libre postulación formalmente reconocidos por el Tribunal Electoral. Tanto partidos como candidatos deben presentarle al Tribunal Electoral un escrito indicando su interés en recibir el financiamiento estatal.

3. UMBRALES LEGALES PARA ACCEDER AL FINANCIAMIENTO PÚBLICO.

Los umbrales legales se refieren a los límites o condiciones establecidas para poder recibir financiamiento público. Los umbrales generalmente remiten a un mínimo de votos recibido en elecciones anteriores o bien al logro de curules en la Asamblea Nacional (la fuerza electoral). En Panamá, el financiamiento público se da a partir de una combinación de criterios de equidad y fuerza electoral. Los porcentajes están claramente establecidos en relación con el momento de desembolso.

4. MOMENTO DEL DESEMBOLSO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO.

Para cada elección general se destina una partida correspondiente al 1% de los ingresos corrientes del presupuesto general de la República en el año anterior a las elecciones. De ese 1%, el 40% corresponde al financiamiento pre-electoral y un 60% al financiamiento post-electoral. Los fondos se entregan, como se mencionó, sobre la base de un criterio combinado de equidad y fuerza electoral.

El financiamiento pre-electoral solo puede ser recibido por los partidos políticos legalmente constituidos; el post-electoral es exclusivamente para aquellos que hayan logrado subsistir. El porcentaje mínimo de subsistencia para un partido es del 4% de la votación válida en cualquiera de las elecciones en las que participe (presidencial, diputados, alcaldes y representantes de corregimiento).

Los candidatos de libre postulación²⁶ reciben el financiamiento pre-electoral si logran obtener el 4% de la votación válida en la última elección para el cargo y circunscripción en la que compite. En el subsidio post-electoral solo participan los candidatos ganadores.

5. USO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO.

Del 40% del aporte estatal que se destina a fines electorales, se entrega un aporte fijo e igualitario a todos los partidos políticos, el cual se desglosa de la siguiente manera: un 25% para reembolsar los gastos relacionados con las postulaciones a cargos de elección popular (convenciones internas) y un 75% para los gastos publicitarios que se incurran durante el período de campaña.

El 60% restante se entrega pasadas las elecciones y se destina principalmente al funcionamiento cotidiano de los partidos políticos (gastos de funcionamiento) y a las actividades de capacitación y fortalecimiento organizacional.

El financiamiento post electoral se entrega a los partidos que subsistan, a lo largo de 5 años, en partidas trimestrales iguales, comenzando en el mes de julio del año en que se realizaron las elecciones. Es condición para entregar los fondos de cada trimestre, el haber justificado ante el Tribunal Electoral el uso de los fondos dados en el trimestre anterior.

El caso de los candidatos de libre postulación que hayan resultado electos es distinto: a ellos se les entrega la totalidad de los fondos que les corresponden según un cálculo realizado con base en los votos obtenidos.

6. FINANCIAMIENTO PÚBLICO INDIRECTO.

El financiamiento público indirecto incluye todas las facilidades (no desembolsos, giros monetarios y financieros directos o bonos) que el Estado brinda a los contendientes políticos. En el caso panameño, estos se refieren principalmente a:

6.a. EXONERACIONES:

- Cada cuatro años, los partidos pueden importar hasta 5 vehículos de trabajo, libre de gravámenes.
- Cada cuatro años, los partidos pueden importar hasta 5 sistemas de amplificación de sonido o de comunicación, libre de gravámenes.

²⁶ En Panamá es posible la postulación de candidaturas a cargos de elección popular de personas que no sean postuladas por partidos políticos. Esta habilitación -que rompe la regla general del "monopolio de los partidos políticos en la representación en cargos"- se conoce, en otros contextos, como candidaturas independientes.

- Las actividades de recaudación de fondos de los partidos están exentas de impuestos, timbres y demás derechos fiscales.
- Los partidos pueden importar artículos propagandísticos, libre de impuestos.
- Las contribuciones y donaciones en efectivo realizadas por personas naturales o jurídicas a los partidos políticos y candidatos, hasta por un monto total de 10 000 balboas²⁷ anuales son gastos deducibles del Impuesto Sobre la Renta,

6.b. Uso gratuito de los correos y telégrafos nacionales.

6.c. Uso gratuito de los medios de comunicación del Estado para difundir propaganda política, programas de opinión pública y debates. En la realidad, este beneficio se limita al uso del Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV), el único medio de comunicación que administra el Estado. Es importante indicar que el acceso al SERTV es permanente, aunque en la práctica los partidos solo lo utilizan durante los procesos electorales. El Tribunal Electoral es el órgano encargado de adjudicar y controlar el uso de la franja de tiempo aire electoral.

6.d. Uso gratuito de una línea telefónica, sin cargos, para llamadas locales, incluyendo llamadas a teléfonos celulares, en una sede permanente que el partido tenga establecida en las cabeceras provinciales. Estas sedes partidarias recibirán, además, un descuento del 50% de la tarifa de electricidad.

7. FINANCIAMIENTO PRIVADO.

Bajo el enfoque de una buena regulación de la relación dinero-política, esta área temática posiblemente es el “talón de Aquiles” - el punto débil o más vulnerable del sistema de financiamiento panameño.

Son escasas las limitaciones que tienen los partidos políticos y candidatos para recibir aportes privados. Si bien existen algunas restricciones en relación con el origen de los fondos, no existe ninguna en cuanto a los montos, lo que favorece que las inversiones en la política alcancen cantidades exorbitantes. Esto, aunado al hecho que no hay obligación legal de dar a conocer la identidad de los donantes, hace que el tema del financiamiento privado sea uno de los principales retos o desafíos para la legislación electoral panameña. En tésitura optimista, se trata de un campo fértil o ventana de oportunidad que se abre para someter a consideración y debatir algunas de las reformas a la normativa jurídica vigente que muchos consideran necesarias e impostergables.

²⁷ Monto equivalente a 10 000 dólares americanos. Un balboa = un dólar americano.

La legislación electoral indica, en el Artículo 209, que todos los partidos políticos y personas candidatas a puestos de elección popular están obligados a registrar las contribuciones privadas que reciben para su funcionamiento y campañas. Sin embargo, la información correspondiente al origen de las contribuciones es administrada de manera confidencial por el Tribunal Electoral: se utiliza exclusivamente para determinar si existen violaciones a la ley penal, en cuyo caso, el papel del órgano electoral se limita a entregar la información sobre las personas investigadas al Ministerio Público o al Órgano Judicial, a pedido de estos últimos.

En lo que respecta a las restricciones por origen o “fuente” de las donaciones, el Artículo 190 del Código Electoral señala las siguientes:

- Prohibición de recibir fondos por parte de empresas en las que el Estado sea accionista.
- Prohibición de recibir donaciones anónimas, excepto las que se originan en colectas populares.
- Prohibición de recibir fondos del extranjero, excepto que el donante ejerza actividades económicas en Panamá. También se exceptúan las donaciones de partidos políticos, asociaciones internacionales de partidos y fundaciones extranjeras que estén vinculadas con partidos o fundaciones nacionales, cuando esos fondos no sean directamente para la campaña electoral.
- Prohibición de recibir donaciones corporativas, excepto que las personas jurídicas ejerzan actividades económicas en Panamá.
- Prohibición de recibir fondos provenientes del delito de lavado de dinero.

Como se observa, las prohibiciones vigentes son bastante laxas, sobre todo las relativas a la recepción de fondos del extranjero. La experiencia comparada ha demostrado que, en general, cuando hay ingreso de fondos foráneos en las campañas políticas de un país es porque hay intereses económicos en el mismo; por ello, y con la finalidad de no comprometer la acción de los gobiernos, la tendencia regulatoria general en esta materia ha sido la de prohibir completamente el ingreso de fondos foráneos.

8. LIMITES A LOS GASTOS DE CAMPAÑA.

En la actualidad no existen limitaciones o “topes” con respecto a los gastos en las campañas electorales²⁸, lo que ha incidido en la realización de campañas millonarias y con limitadas posibilidades de control por parte de las autoridades.

²⁸ En Panamá las elecciones se realizan cada cinco años, el primer domingo del mes de mayo. El proceso electoral se inicia 4 meses antes del día de las elecciones.

La televisión juega un rol fundamental en el desarrollo actual de la política en todo el mundo y Panamá no es la excepción. Bajo el principio constitucional de la libre empresa, los partidos políticos y personas candidatas gozan de plena libertad para contratar su publicidad en la televisión y en otros medios de comunicación privada.

En términos formales, según lo establece el artículo 200 del Código Electoral, los medios de comunicación están obligados a respetar el principio de igualdad en las tarifas otorgadas a los diferentes partidos políticos y personas candidatas.

9. RENDICIÓN DE CUENTAS.

El Código Electoral, en su Artículo 98, numeral octavo, estipula la obligación de los partidos políticos de llevar un juego completo de libros de contabilidad, debidamente registrados ante el TE y de conservar todos los comprobantes que respalden los ingresos recibidos del financiamiento público, así como de los gastos ejecutados contra ese financiamiento. Corresponde luego al Tribunal Electoral poner a disposición de la ciudadanía esta información, por cualquier método disponible. Hay que aclarar, sin embargo, que esta obligación de divulgar se refiere solamente a los fondos públicos y no a los ingresos de fuente privada.

El Código Electoral también indica que los partidos políticos deben establecer los procedimientos para la rendición de cuentas internamente en el partido, con respecto al uso de los fondos que reciben del financiamiento público y privado (Artículo 98, numeral 14).

10. RÉGIMEN DE CONTROL.

El Tribunal Electoral de Panamá es el órgano responsable de controlar todo lo relacionado con el financiamiento de los partidos políticos, efectuar desembolsos y auditar los fondos públicos que se entreguen a los partidos y personas candidatas independientes. Mediante disposiciones reglamentarias, el Tribunal ha creado una estructura institucional orientada a garantizar el cumplimiento de los procedimientos requeridos para lograr un buen acceso y control del financiamiento público a los partidos políticos, tanto en su proporción previa a las elecciones como en la posterior.

“El Estado panameño destina el 1% de su presupuesto a financiar a los partidos políticos. La opacidad de la financiación privada impide saber si esta cantidad es justa, poca o mucha”.
(PNUD, 2009)

En relación con las contribuciones privadas, el Tribunal verifica el cumplimiento de las disposiciones legales mediante su estructura de auditoría interna. El mismo también cuenta con el apoyo de la Contraloría General de la República para las labores de fiscalización del financiamiento público.

11. RÉGIMEN DE SANCIONES.

En Panamá prevalecen las sanciones pecuniarias y las administrativas, las cuales se dirigen a los partidos políticos y a las personas candidatas.

El Artículo 417 del Código Electoral señala que serán sancionados con multas de 1000 a 25 000 balboas, los candidatos y partidos políticos que violen las restricciones establecidas en el Artículo 190 en relación con la prohibición de recepción de donaciones privadas. Además, en el Artículo 420 se estipula que los partidos políticos serán sancionados con multa de 100 000 balboas o la retención de los fondos que les hayan sido asignados mediante el financiamiento público, si incumplen la obligación de registrar las contribuciones privadas que reciben²⁹.

En el caso de las personas candidatas, el monto de la sanción que les correspondería en caso de incumplimiento o violación a esa disposición varía entre 50 y 500 balboas.

TABLA II.B.1 REGULACIÓN EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO EN PANAMÁ		
FINANCIAMIENTO PÚBLICO		
CATEGORÍAS	CRITERIOS DEFINIDOS	REFERENCIA LEGAL
Umbral legal	Candidatos:	Art. 114, 116,
	• Financiamiento pre-electoral: solo participan los candidatos que han logrado alcanzar el 4% de votos los válidos en la última elección para el cargo y circunscripción a la que aspira.	182, 251, 260 del Código Electoral (CE)
	• Financiamiento post-electoral: solo participan los candidatos ganadores.	

29 El artículo 209 del Código Electoral señala claramente la obligación de los partidos políticos y candidatos a puestos de elección popular de registrar las contribuciones privadas que reciban para su funcionamiento y campañas.

CATEGORÍAS	CRITERIOS DEFINIDOS	REFERENCIA LEGAL
	Partidos políticos: • En el financiamiento pre-electoral participan los partidos legalmente constituidos. • En el financiamiento post-electoral participan los partidos que han logrado subsistir al obtener el 4% de los votos válidos en cualquiera de las cuatro elecciones que se celebran cada 5 años.	
Criterio de distribución	Equidad y proporcional a la fuerza electoral	Art. 182 CE
Momento del desembolso	Previo y posterior al acto electoral	Art. 182 CE
Materias de financiamiento indirecto	Uso gratuito de correos y telégrafos nacionales; uso gratuito de medios de comunicación del estado; exención de gravámenes en la compra de vehículos de trabajo y sistemas de amplificación de sonido; exención de gravámenes en equipos informativos y mobiliarios de oficina; exención de impuestos en artículos de propaganda partidaria no producidos en Panamá; descuentos en tarifas eléctricas.	Art. 95, 96, 176, 177, 191, 192 y 193 CE
Rendición de cuentas	Trimestral	98 CE
Órgano de control	Tribunal Electoral	Art. 9 Constitución Política (CP), 121 CE

FINANCIAMIENTO PRIVADO		
CATEGORÍAS	CRITERIOS DEFINIDOS	REFERENCIA LEGAL
Prohibiciones por origen	• Personas jurídicas que no ejerzan actividades económicas dentro de Panamá; • Aportes anónimos, salvo los que se originen en colectas populares; • Aportes que provengan de gobiernos, personas u organismos extranjeros, excepto los aportes de partidos políticos, asociaciones internacionales de partidos y fundaciones extranjeras que estén vinculadas con partidos o fundaciones nacionales, siempre y cuando esas donaciones no sean para campaña electoral. • Aportes de empresas en las que el Estado sea accionista.	Art. 190 CE
Límites	No hay límites al monto de las donaciones.	
Sanciones	• Pecuniarias: los partidos y candidatos que no registren las contribuciones que reciban para su funcionamiento y campañas serán sancionados con multas que van de 50 a 1000 balboas. • Administrativas: los partidos que no presenten trimestralmente los informes de ejecución presupuestaria del financiamiento público recibido, son sujetos de suspensión de los desembolsos provenientes del mismo.	Art. 420 CE. Decreto 6 de 16 de agosto de 2005.
Marco jurídico del financiamiento o "reglas del juego".	• Constitución Política de la República • Código Electoral • Decreto 38 del 23 de diciembre de 2004	

Continúa

FINANCIAMIENTO PRIVADO		
CATEGORÍAS	CRITERIOS DEFINIDOS	REFERENCIA LEGAL
Marco jurídico del financiamiento o “reglas del juego”.	Decreto 6 del 16 de agosto de 2005, con sus modificaciones:	
	- Decreto 2, de 12 de enero de 2006 - Decreto 5, de 12 de abril de 2006 - Decreto 7, de 31 de mayo de 2007 - Decreto 14, de 19 de diciembre de 2007 - Decreto 5, de 19 de marzo de 2008 - Decreto 10, de 28 de abril de 2008	
	Decreto 26 del 12 de diciembre de 2008	

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación electoral de Panamá.

C. El sistema de financiamiento panameño en perspectiva comparada

El ejercicio de comparación entre las normas que regulan el sistema de financiamiento político panameño y las normas vigentes en otros países de latinoamericanos reveló que, en general, el sistema panameño se aproxima bastante a las prácticas y usos del resto de la región. En este apartado se analizan algunas similitudes, diferencias y variaciones en los resultados de la ejecución de esas experiencias.

Para realizar este ejercicio comparativo se tomaron como base principal tres fuentes documentales:

- El estudio de Griner y Zovatto³⁰ referente a las características de los sistemas electorales de América Latina.
- La compilación coordinada por Zovatto titulada “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina” (consignada en la bibliografía), que actualiza la información del estudio de Griner y Zovatto al año 2006.
- Los trabajos del Magistrado del Tribunal Electoral de Panamá, Eduardo Valdéz Escoffery (2004 y 2005, citados en la bibliografía).

Las siguientes reflexiones comparativas muestran un panorama general de la situación del financiamiento en Panamá con respecto a los otros países latinoamericanos³¹.

30 Griner, S. y D. Zovatto (2004).

- En la región latinoamericana predomina un sistema de financiamiento mixto. Salvo Venezuela (que no tiene financiamiento público) y Bolivia (en donde solo se recibe financiamiento público indirecto), los partidos políticos latinoamericanos reciben fondos públicos y privados para financiar sus campañas electorales y, en algunos casos, para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario. Panamá comparte esta última característica con el 89% de países de la región.

TABLA II.C.1 AÑO DE INTRODUCCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

PAÍS	AÑO
Uruguay	1928
Costa Rica	1949
Argentina	1957 (indirecto) y 1961 (directo)
Perú	1966 (indirecto) 2003 (directo)
Venezuela	Incorporado en 1973 y eliminado en 1999
Nicaragua	1974
México	1977
Ecuador	1978
Honduras	1981
El Salvador	1983
Colombia	1985
Guatemala	1985
Chile	1988 (indirecto) 2003 (directo)
Paraguay	1990
Brasil	1995
Bolivia	1997
Panamá	1997
Rep. Dominicana	1997

Fuente: Zovatto –coordinador- (2006)

31 Las descripciones y datos se ajustaron con base en recientes cambios registrados en los sistemas electorales de algunos países. Las últimas reformas electorales en la región se aprobaron en México 2007, Ecuador 2008, Uruguay 2009 y Costa Rica 2009. Al momento de elaborarse este capítulo, IDEA Internacional realizó un encuentro que tenía como parte de sus objetivos validar la actualización de la información contenida en las dos primeras fuentes documentales citadas. Los resultados de este encuentro serán publicados.

2. En Panamá, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, se otorgan subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, uso de espacios públicos gratuitamente, entre otras, etc.) dentro del marco del financiamiento público. Al igual que en el resto de la región, en el sistema panameño predominan los beneficios de acceso a los medios de comunicación y la exención de impuestos.
3. Los métodos de distribución del financiamiento público directo en la región son fundamentalmente de dos tipos: a) proporcional a la fuerza electoral y b) un sistema combinado en el que una parte se distribuye equitativamente entre todos los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (63% de los países), como sucede en Panamá. Hay un tercer método en el que una parte se distribuye en proporción a la fuerza electoral y otra con base a la representación parlamentaria, pero este sistema se aplica solo en un país de la región.
4. En la mayoría de los países de la región se prevé algún tipo de barrera legal para obtener financiamiento público. Estas barreras generalmente implican obtener un porcentaje de votación determinado o alcanzar representación en el órgano y circunscripción a la que se postulan los cargos de elección popular. En el caso panameño, como ya se indicó, existe también un criterio de fuerza electoral (obtener el 4% de los votos válidos en la última elección), además del criterio de equidad, para obtener el financiamiento público.
5. Para el desembolso del financiamiento público en Latinoamérica prevalece el sistema que lo divide en dos: un monto anterior a los comicios y otro posterior, tal como se establece en Panamá. Es importante destacar que, en Panamá (al igual que en Argentina, Colombia y México), el que se haya reconocido la necesidad de otorgar desembolsos en periodos no electorales representa un gran logro que tiende a fortalecer el funcionamiento permanente de los partidos políticos, así como al desarrollo de actividades de capacitación y la formación de cuadros. Al respecto ha señalado Zovatto³²:

...la baja actividad de muchos de los partidos en periodos no electorales y su postura instrumental hacia la política (su orientación estrictamente de maquinaria electoral), explican por qué las inversiones más importantes de los partidos en la región se realizan fundamentalmente en actividades relacionadas estrictamente con las elecciones y no en sus actividades ordinarias o de educación y fortalecimiento democrático. Por estas razones se ha regulado o está discutiéndose

32 Zovatto, Daniel (2003), página 57.

en diversos países una nueva ventana de financiamiento público dirigida a las actividades no electorales de los partidos, entre ellas, la educación, la capacitación y la investigación, todo con el fin de fortalecer a estas organizaciones estructural, ideológica y administrativamente. ...

La relevancia de esta medida en Panamá ha sido destacada por las propias autoridades electorales. Uno de los Magistrados del Tribunal Electoral de Panamá afirmó en un discurso ante los organismos electorales latinoamericanos que³³:

...Los partidos políticos han sido inducidos a convertirse en organizaciones permanentes de la vida política partidaria, en mayor o menor grado, según el monto del subsidio que reciben, en lugar de electoreras. Los partidos con el subsidio suficiente deben mantener oficinas en todas las provincias del país. Como regla general, los partidos han ido desarrollando capacidades administrativas internas que antes no tenían y ello ha contribuido a fortalecerlos como instituciones.

También como regla general, se ha fortalecido la vida interna de los partidos políticos con las actividades de capacitación que están obligados a desarrollar. Ha disminuido la dependencia de los tradicionales caciques que financiaban las actividades de los partidos, quienes, además, se limitaban a los periodos de campaña.

Hay que buscar mecanismos para asegurar todavía mayor eficacia en lo que al adelanto trimestral se refiere y que, de acuerdo, a la reglamentación actual, tienen los partidos en el subsidio post electoral.

Una posibilidad es el que el Tribunal decida manejarlos como lo hace con la totalidad del aporte pre electoral, es decir, a base de reembolsos o pagos directos a proveedores.

Desde que se inició el subsidio en 1999, es decir, en seis años, el Tribunal Electoral ha manejado 23 millones de balboas y, hasta el presente, solamente se han presentado investigaciones en torno al 1% de dicho monto, por lo que el balance, a pesar de los problemas detectados, resulta positivo.

6. La mayoría de los países latinoamericanos brinda a los partidos políticos un acceso gratuito a los medios de comunicación estatal, privados o a ambos, aunque predomina el otorgamiento de esta facilidad en los medios de comunicación del Estado, como es el caso panameño, con SERTV. Países como Brasil, Chile y, más

33 Valdés, Eduardo (2005).

recientemente, México, han legislado para prohibir la compra privada de espacios políticos. El argumento a favor de estas medidas es que se necesita equilibrar la balanza de la competencia electoral (búsqueda de mayor equidad) y evitar el poder excesivo de los medios de comunicación, sobre todo en la época actual, cuando la mayoría de las campañas se desarrollan mediante el uso intensivo de la televisión³⁴.

TABLA II.C.2 ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN AMÉRICA LATINA			
PAÍS	PROHIBICIÓN DE PROPAGANDA PAGADA EN LOS MEDIOS	ACCESO GRATUITO A LOS MEDIOS	FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DE TIEMPOS Y ESPACIOS
Argentina	No	Sí	• Por igual entre partidos, confederaciones o coaliciones con listas de candidatos reconocidas oficialmente. • En medios públicos y privados.
Bolivia	No	Sí	• Por igual entre partidos o coaliciones y sus candidatos. • Sólo en medios públicos.
Brasil	Sí (Radio y Televisión)	Sí	• Un tercio -por igual- entre todos los partidos con candidatos legalmente inscritos, más el 2/3 restante dividido proporcionalmente según el número de representantes de cada partido ante la Cámara de Diputados. • En medios públicos y privados. • Acceso a los medios en periodo no electoral.
Chile	Sí ¹	Sí	• Elecciones presidenciales: por igual entre candidatos. Elecciones parlamentarias: proporcional al número de votos en las elecciones anteriores. • En televisión pública y privada.

34 Las regulaciones de esta naturaleza no han estado exentas de polémica, al señalarse que van en contra de la libertad de información. Al respecto, es interesante la discusión que se ha dado en México a partir de la reforma electoral de 2007.

Continúa

PAÍS	PROHIBICIÓN DE PROPAGANDA PAGADA EN LOS MEDIOS	ACCESO GRATUITO A LOS MEDIOS	FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DE TIEMPOS Y ESPACIOS
Colombia	No	Sí	• Una parte por igual (70%) y otra proporcional al número de escaños en el Congreso (30%). • Gratuito en medios públicos y privados (en elecciones presidenciales). • Acceso a los medios en periodo no electoral.
Costa Rica	No	No	–
Ecuador	No	No	–
El Salvador	No	Sí	• Por igual entre partidos. Sólo en radio y televisión del Estado (no se aplica en la práctica).
Guatemala	No	Sí	• Por igual entre partidos. Sólo en radio y televisión del Estado, para dar a conocer programa político (30 minutos semanales durante los procesos electorales).
Honduras	No	No	–
México	No	Sí	• En periodo electoral, el 96% se distribuirá entre los partidos que participaron en la elección anterior y cuentan con representantes en el Congreso, de la siguiente manera: 30% en forma igualitaria y 70% en forma proporcional a su fuerza electoral. Del tiempo de transmisión previsto, corresponderá 4% del total a cada partido de nuevo registro y sin representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

Continúa

PAÍS	PROHIBICIÓN DE PROPAGANDA PAGADA EN LOS MEDIOS	ACCESO GRATUITO A LOS MEDIOS	FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DE TIEMPOS Y ESPACIOS
			- En medios públicos y privados. - Acceso a los medios en periodo no electoral.
Nicaragua	No	No	–
Panamá	No	Sí	- Por igual entre partidos. No hay franjas para los candidatos de libre postulación. - Sólo en medios estatales. - Acceso a los medios en periodo no electoral.
Paraguay	No	Sí	- Por igual entre partidos. - En medios públicos y privados.
Perú	No	Sí	- La mitad se distribuye por igual entre partidos y la mitad proporcional a la representación parlamentaria. Las nuevas fuerzas partidarias disponen de un tiempo equivalente al del partido político que tenga menor adjudicación de minutos. - En medios públicos y privados. - Acceso a los medios en periodo no electoral.
República Dominicana	No	Sí	Por igual entre partidos. Sólo en medios de comunicación del Estado.
Uruguay	No	Sí	Por igual entre candidatos presidenciales de los partidos políticos con representación

Continúa

PAÍS	PROHIBICIÓN DE PROPAGANDA PAGADA EN LOS MEDIOS	ACCESO GRATUITO A LOS MEDIOS	FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DE TIEMPOS Y ESPACIOS
			parlamentaria, al igual que aquellos partidos que en las elecciones internas hayan alcanzado un porcentaje igual a 3% de los habilitados para votar. Sólo en medios públicos.
Venezuela	No	No	–

1 Es factible contratar propaganda en radioemisoras, TV por cable y prensa escrita.

Fuente: Zovatto –coordinador– (2006).

- Al igual que en la mayor parte de la región, en Panamá existe un órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos: el Tribunal Electoral panameño tiene amplias facultades organizativas y jurisdiccionales en esta materia.
- La mayoría de los países latinoamericanos tienen en pie restricciones referentes al origen de las contribuciones privadas y al monto máximo permitido o “tope”. Con respecto al origen, la tendencia predominante es la de prohibir las donaciones de fuentes extranjeras (78% de los países), anónimas (61%) y de contratistas del Estado (56%). En el sistema panameño se prohíben las donaciones anónimas y las extranjeras; sin embargo, Panamá se aleja de las tendencias regionales en lo que se refiere a las restricciones a los montos de las donaciones, puesto que no ha establecido límites. Corregir esta situación y sus consecuencias sobre la transparencia y buen gobierno pareciera ser una urgente necesidad del sistema electoral panameño.

TABLA II.C.3 PROHIBICIONES EN CUANTO AL ORIGEN DE LAS CONTRIBUCIONES PRIVADAS EN AMÉRICA LATINA

PAÍS	EXTRANJERAS	ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y SOCIALES	PERSONAS JURÍDICAS	CONTRATISTAS DEL ESTADO	ANÓNIMAS
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Sí ¹	Sí	No	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí	No	No	Sí
Chile	Sí	Sí	Sí	Sí	No ²
Colombia	No	No	Sí ³	No	No ⁴
Costa Rica	Sí ⁵	No	No	No	No ⁴
Ecuador	Sí	No	No	Sí	Sí
El Salvador	No	No	No	No	No
Guatemala	Sí ⁵	No	No	No	Sí
Honduras	Sí	No	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No ⁶	No	No	Sí	Sí
Panamá	No	No	No	No	No ⁴
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	No ⁴
Perú	Sí ⁵	No	No	No	No ⁷
República Dominicana	Sí	No	No	No	No
Uruguay	No	No	No	No	No
Venezuela	Sí	No	No	Sí	Sí

1 Solamente se aceptan de personas jurídicas extranjeras, si es para asistencia técnica y capacitación.

2 Existen límites para las donaciones anónimas, para las reservadas y las públicas, fijados en unidades de fomento.

3 En sentencia constitucional 1153/05, la Corte Constitucional indicó que no se ajusta a la Constitución el que las personas jurídicas hagan aportes a las campañas electorales. Se indica que esta posibilidad resulta contraria al principio superior de igualdad electoral que debe presidir las campañas para la primera magistratura del Estado porque admite que personas naturales con cuantiosos recursos económicos realicen, a través de personas jurídicas, aportes a las campañas por encima al tope aplicable a las personas naturales. En virtud de esta sentencia, quedaron prohibidos los aportes de personas jurídicas en las elecciones presidenciales; sin embargo, no está claro si este criterio aplica también a otros procesos electorales.

4 No hay prohibición expresa; sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo tanto en la práctica opera una prohibición.

5 Están prohibidas, excepto las donaciones destinadas a capacitación y asistencia técnica.

6 No se prohíben, pero se indica que las donaciones provenientes del extranjero deben ser para fines de capacitación y asistencia técnica.

7 No está regulado expresamente. Sin embargo, se permiten las aportaciones provenientes de actividades proselitistas en las que no se pueda determinar el donante hasta un límite de 30 uit anuales.

Fuente: Zovatto –coordinador- (2006).

9. El régimen de sanciones en Panamá se asemeja al régimen que prevalece en las tendencias regionales. En efecto, al igual que en la mayoría de países de América Latina (ante la violación a la normativa en materia de financiamiento, el 89% de los países establecen sanciones pecuniarias y el 56% sanciones administrativas) las principales categorías de sanciones establecidas en Panamá son del mismo tipo de penas (Véase la Tabla B.1 supra). Pocos países han incorporado sanciones penales dirigidas a tesoreros y candidatos de los partidos, aunque se han dado algunos avances en ese campo en Costa Rica, Colombia, Ecuador y México, entre otros. Este tema refiere indefectiblemente al de la impunidad y enciende una luz de advertencia sobre la necesidad de tener sanciones efectivas que realmente disuadan a los partidos de cometer infracciones en materia de financiamiento.

Las sanciones pecuniarias generalmente implican un escaso costo para los partidos, en tanto que las posibilidades de perder un cargo o recibir sanciones penales son más disuasivas. En el sistema electoral panameño todavía no se ha establecido ninguna sanción de este tipo.

TABLA NO.6. RÉGIMEN DE SANCIONES EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

País	Sanciones pecuniarias			Sanciones penales		Sanciones administrativas	Otras sanciones
	Por partido	Por candidato	Por donante	Por candidato	Por donante		
Argentina	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No
Bolivia	Sí	No	No	No ¹	No ¹	Sí	No
Brasil	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Chile	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Colombia	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Costa Rica	Sí	No	No	No	Sí	No	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
El Salvador	No	No	No	No	No	No	No
Guatemala	No	No	No	No ²	No ²	No ²	No
Honduras	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No
México	Sí	No	No	Sí	Sí ³	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Perú	Sí	No	No	No	No	No	No
República Dominicana	No	No	No	No	No	No	No
Uruguay	Sí	No	No	No	No	No	No
Venezuela	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No

1 Pueden haber sanciones penales contra militantes y dirigentes por trasgresión de las prescripciones sobre financiamiento contenidas en la ley de partidos.

Se observa que, en general, el sistema panameño de financiamiento político público refleja la mayoría de los mismos avances alcanzados por otros países latinoamericanos. Todas sus características abonan a favor de un sistema público que tiende a fortalecer la participación y la inclusión política, a pesar de que algunos observadores hasta este momento consideran que dichos avances son tímidos e insuficientes. (Véase el Recuadro C.1).

Sin embargo, el financiamiento privado en Panamá pareciera no haberse sumado a las corrientes que procuran el mejor control, difusión y transparencia en cuanto al origen y cuantía de tales fondos.

Los escándalos por financiamiento privado que se han dado en muchos países han desembocado en mayores medidas de control que se asientan en la concepción de que, en la eventualidad de que lleguen al gobierno, los partidos políticos deben gozar de la autonomía necesaria para enfocar sus acciones para el beneficio de la ciudadanía y por encima de intereses particulares. Por encima de tratarse de un ideal que es a todas luces difícil de lograr, el tema se complica aún más cuando hay de por medio cuantiosas sumas de dinero invertidas durante los períodos de campaña. Como señaló en una entrevista el Ex Presidente panameño, Guillermo Endara, "...creer que no se obtienen favores haciendo donaciones a las campañas es querer pecar de inocente"³⁵. Darle al ciudadano la posibilidad de conocer quién aporta a los partidos es un principio elemental de transparencia que respalda el fortalecimiento de una ciudadanía informada y vigilante.

"En Panamá, el descontrol de las donaciones privadas mantiene a los partidos bajo el control de sus dueños tradicionales y cierra las puertas a la participación ciudadana. Bajo estas circunstancias -, hay que aceptarlo-, la financiación pública es un premio al clientelismo e, incluso, a la corrupción. Obviamente, bajo el actual modelo de financiación panameño lo que se está haciendo es darle más dinero público a los partidos que más dinero privado invierten para ganar votos, o sea, darle más dinero a quienes disfrutaban de mayores ingresos disfrutaban. La solución no es eliminar la financiación pública, sino hacerla efectiva. Incluso, me atrevo a proponer que se controle rigurosamente la financiación privada y se aumente la pública. No podemos pedirle a los partidos que se comporten como agentes estatales, no privados, si no les damos como sociedad ese trato". (PNUD, 2009)

35 PA, 13/8/01, citado por Casas Kevin y D. Zovatto (2004). "El financiamiento político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana". En: Achard Diego y L. González. *Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. BID, IDEA, PNUD. OEA, San José, 2004.

Como se mencionó al inicio del capítulo, desde la perspectiva de los derechos humanos y del desarrollo humano, los beneficios o ventajas que se derivan de la regulación del financiamiento de la política para bien de la ciudadanía y el fortalecimiento de los sistemas democráticos son incuestionables. Empero, además de disfrutar de una mayor autonomía con respecto al clientelismo, tráfico de influencias o 'pago de favores', ¿qué otras ventajas existen para los partidos políticos y sistemas de partidos políticos que motive en ellos la aceptación de la regulación del financiamiento de la política, así como la promoción de prácticas y normas jurídicas que incrementen la transparencia y la petición – rendición de cuentas?

Al coincidir la experiencia empírica y el estado del conocimiento académico en otros contextos, es razonable considerar que los partidos políticos panameños y el sistema de partidos políticos en Panamá obtendrán, entre otros, los siguientes beneficios y ventajas de la buena regulación del financiamiento político y el mejoramiento de la transparencia y rendición de cuentas³⁶:

- Inhibición de conductas corruptas;
- Inversión más eficiente y estratégica del dinero que ingresa a los partidos. La honestidad, en sí, es un valor positivo y opera como principio orientador de la organización y actividad partidista.
- Mejoramiento de la calidad de la gestión intra-partidaria e inter-partidaria y en las funciones que desempeñan los partidos como gobierno o en oposición.
- Ahorro de recursos.
- Mejoramiento de la selección de nuevos liderazgos y de miembros formados en valores éticos y probidad.
- Restricciones a la capacidad de ciertos dirigentes para usar fondos ilícitos o cuestionables en su afán de aumentar e imponer su poder personal y exclusivos intereses dentro de los partidos.
- Apoyo a la consolidación institucional de los partidos y del sistema de partidos, puesto que se generan espacios de interacción regulados objetivamente para permitirle a los partidos funcionar más allá del protagonismo de un líder (dependencia personal o coyuntural).
- Mejoramiento de la percepción de confianza, credibilidad y aceptación de los partidos entre sus miembros y el electorado o ciudadanía y, por consiguiente, mayores posibilidades de obtener votos.

36 Con base en diversas publicaciones académicas y productos de investigación aplicada, tales como los derivados del proyecto "Representación Equitativa y Reforma de Partidos Políticos", coordinado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH / CAPEL) en el marco de la "Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina" (cf. IIDH 2004, 2006a, 2006b, 2007. Rosales y Valverde, Sánchez y Thompson). Asimismo, véase los documentos del Instituto Nacional Demócrata (NDI) citados en la bibliografía.

D. Percepciones sobre el funcionamiento del sistema de financiamiento en la práctica

Como se anticipó en los acápites precedentes, durante los últimos años el régimen de financiamiento político panameño ha experimentado reformas y ajustes orientados a lograr mayor transparencia y equidad en la contienda. Esta es la percepción mayoritaria entre los actores políticos e institucionales que han sido parte de los procesos de reforma electoral. Como en casi todo proceso de ajuste, sin embargo, los cambios han sido graduales y algunas áreas temáticas han sido valoradas como 'materias pendientes' de revisión, reforma o mejoramiento.

Para adelantar una valoración del funcionamiento del sistema de financiamiento panameño y de los retos pendientes contando con mayores elementos de juicio, en este trabajo se utilizó información proveniente de dos fuentes. Por un lado, se obtuvo información de fuente primaria a través de una serie de entrevistas con representantes de sectores políticos, sociales e institucionales quienes, por su experiencia en el tema, se consideraron aptos para brindar puntos de vista y sugerir recomendaciones en el escenario de discusión de nuevas propuestas de reforma electoral. Las entrevistas incluyeron a representantes de la sociedad civil organizada, partidos políticos, académicos y del Tribunal Electoral. Asimismo, se consideró como insumo relevante los resultados del estudio de PNUD Panamá (2009) que se ha citado en la Bibliografía, del cual el Dr. Harry Brown realiza un profuso análisis en el capítulo introductorio.

Sin perjuicio de lo que se detallará más adelante, vale la pena anticipar algunos de los principales hallazgos obtenidos de las entrevistas. Se puede afirmar que, en

Con el objetivo de establecer prioridades o, en general, presentar un ordenamiento jerarquizado de las áreas temáticas "pendientes" de mejoramiento en Panamá, se consideró conveniente (criterio metodológico) ponderar las reflexiones académicas y las derivadas de las experiencias comparadas en el contexto con el sistema de percepciones (opiniones, valoraciones) de los actores protagónicos del sistema político panameño y de los procesos electorales. (PNUD, 2009)

general, los resultados de las entrevistas coinciden con los del estudio del PNUD en los siguientes aspectos³⁷:

- Las reformas electorales son importantes y necesarias para la consolidación del sistema democrático panameño.
- El régimen de financiamiento público ha funcionado bien en Panamá y ha contribuido a mejorar las condiciones de la competencia.
- No obstante, el régimen de financiamiento privado debe ser mejor controlado y fiscalizado. Las grandes disparidades que se observan en la contienda electoral se dan a partir del acceso a los fondos privados, en tanto que la falta de controles y transparencia le abren las puertas a la corrupción.
- Es necesario imponer topes de gastos durante la campaña y límites a las donaciones.
- Se considera importante 'regular' (disminuir, delimitar) el tiempo de duración de las campañas políticas.
- La desigualdad en el acceso a los medios de comunicación y el rol que estos juegan en las campañas son motivo de preocupación para algunos actores.
- Hay necesidad de aplicar disposiciones y poner en marcha mecanismos para mejorar la transparencia del financiamiento político. Se considera deseable mejorar la divulgación y el acceso a la información sobre este tema.

El tema del financiamiento político debe considerarse como otro elemento -quizás el más controvertido o polémico- del régimen electoral y los procesos electorales, que son partidarios, en su conjunto y están, por lo tanto, estrechamente vinculados a (sistémico)

³⁷ Además de estos aspectos puntuales, las entrevistas confirman otros hallazgos del estudio del PNUD, por ejemplo:

- a) La percepción generalizada de que iniciar el proceso de reforma electoral luego de cada elección nacional, se ha convertido en una sana costumbre que ha beneficiado al pueblo panameño, en la medida que las modificaciones fortalecen la democratización del proceso electoral.
- b) No hay consenso ni criterios claramente mayoritarios en la valoración positiva o favorable sobre la integración de la Comisión de Reformas Electorales, principalmente entre la sociedad civil y los partidos políticos. Mientras la sociedad civil opina que la comisión debería estar compuesta por todos los partidos políticos, y por la más amplia gama de constituyentes de la sociedad civil, para lograr un mayor equilibrio y hacerle un contrapeso a las fuerzas de los partidos políticos, los partidos políticos, por su parte, consideran que tanto la voz como el voto dentro de la Comisión deberían estar directamente relacionados con la representatividad, y por lo tanto los partidos merecen tener la mayoría de los votos. Los académicos favorecen también la participación protagónica de la sociedad civil debido a su rol en tratar de influenciar los temas que reconocen como necesarios.
- c) Hay conformidad con el papel del TE como mediador y se considera que ha cumplido un buen papel, brindándole confianza a la ciudadanía. Sin embargo, algunos sectores mencionan que el TE sobrepasa en algunas decisiones su rol de mediador y que se ha inclinado a favor de los intereses de algunos partidos políticos. En particular los representantes de la sociedad civil ha indicado que el TE debería ser lo más objetivo y neutral posible.
- d) En general, predomina la percepción de que las reformas jurídicas en materia de financiamiento son prioritarias – necesarias o urgentes, particularmente las referidas a los fondos de origen privado. Se considera necesario fijar topes para las donaciones y para los gastos durante las campañas, así como establecer reglas para una mayor transparencia en relación con la identidad de los donantes. De igual forma, hay un sector importante de consultados que estiman que el período de duración de las campañas debería ser disminuido. Respecto al uso de los medios de comunicación, se percibe que los medios usan las campañas políticas solamente para lucrar, y que es necesaria una reforma que controle su utilización durante las campañas.

otros temas como los que en este volumen desarrollan los doctores Mark Jones, Willibald Sonnleitner, Harry Brown y Flavia Freindenberg. Por ello, es importante destacar que las valoraciones sobre el financiamiento seguramente estarán permeadas en alguna medida por las percepciones que los informantes tengan sobre el devenir del proceso de la reforma electoral en su integralidad o como visión de conjunto³⁸.

A continuación se presenta un resumen de las principales opiniones extraídas de la sistematización y análisis de las entrevistas realizadas como parte de este trabajo.

Las entrevistas efectuadas durante el mes de julio de 2009 recabaron información acerca de los siguientes ejes temáticos generales:

- efectos positivos y negativos del sistema de financiamiento vigente;
- problemas, desafíos o retos prioritarios;
- opinión sobre la gestión del Tribunal Electoral en esta materia, particularmente en relación con las funciones de control,
- sugerencias sobre temas que los informantes estimaron deberán ser revisados para mejorar el régimen vigente.

El formato de entrevista semiestructurada con respuestas abiertas que se empleó facilitó el que las personas informantes emitieran su opinión sobre temas específicos tales como:

- límites o topes a los gastos;
- límites o topes a las donaciones privadas – financiamiento privado;
- divulgación o no de la información sobre los aportes privados;
- duración de las campañas;
- utilización de espacios en los medios de comunicación;
- opinión sobre el régimen de sanciones.

La selección de informantes claves se hizo en base en cuatro perfiles de pertenencia o representación: la sociedad civil organizada, la academia panameña, los partidos políticos y el Tribunal Electoral.

“Es necesario reformar la normativa electoral en el sentido de permitir la divulgación de la identidad de los donantes y de los montos cedidos. El carácter público de esa información debe garantizarse”. (PNUD, 2009)

38 Esta observación cobra particular relevancia, además, porque el mejor posicionamiento o los mayores grados de legitimidad que tengan ciertos temas con respecto a otros, afectan (orientan, inciden) la toma de decisiones de quienes tienen en sus manos la aprobación, postergación o el rechazo de las reformas electorales que se discutirán en la Comisión a partir del mes de enero de 2010.

1. Voces de la sociedad civil organizada

La sociedad civil es el sector que más critica el funcionamiento del sistema de financiamiento político panameño. A pesar de que sus representantes reconocieron los beneficios del financiamiento público y algunos de sus efectos positivos en aras de promover la equidad en la competencia, indicaron contundentemente que el problema no radica en ese componente, sino en el componente privado del financiamiento. Afirman que quienes hacen donaciones esperan recibir algo a cambio y que así se compromete la integridad del sistema. A juicio de las personas consultadas en este sector, el financiamiento puede ser mixto, pero el componente público debería ser mayor que el privado, lo cual es el inverso de la situación actual:

...Para nosotros, el financiamiento de las elecciones es la génesis de la corrupción del gobierno que gane la elección, porque sabemos que los que hacen esos aportes no son filántropos. Si lo fueran, lo donarían, no sé, a Hábitat para la Humanidad; pero se lo dan a los políticos para sacar una utilidad...

En relación al Tribunal Electoral y su gestión de control, los entrevistados señalaron que algunas de las ejecutorias del organismo siembran dudas en relación a su objetividad e independencia. Por otra parte, no consideran que cuenta con los recursos necesarios para hacer una efectiva gestión de fiscalización de los fondos.

Por otra parte, este grupo indicó que los topes a los gastos y las donaciones, la excesiva duración de las campañas y la necesidad de mejorar los mecanismos de control y fiscalización del financiamiento privado son los grandes temas pendientes en Panamá y que es hacia esos aspectos que se deberían encaminar las próximas acciones de reforma. Asimismo señalaron la necesidad de avanzar mediante la introducción de medidas que aseguren mayor transparencia y establezcan un régimen de sanciones ‘más duro’ y efectivo.

2. Voces del Tribunal Electoral

En opinión de las personas consultadas en este organismo, el financiamiento público en Panamá funciona adecuadamente y favorece la equidad, sobre todo a través del esquema de distribución de los fondos durante los periodos pre- y post-electorales. Ellos afirmaron que la posición ideal es que todo el financiamiento sea público pero que, de no poder ser así, debería aplicarse un criterio de medición para los aportes privados, tal como se sugirió en la última propuesta de reformas que la Comisión de Reformas Electorales presentó ante la Asamblea Nacional durante el período anterior, pero que no prosperó.

En lo que respecta al papel del TE en la dinámica de la petición-rendición de cuentas, afirmaron que sería ideal que el organismo pudiese auditar y divulgar los resultados en forma efectiva y, aunque previeron que una reforma acerca de la divulgación de la proveniencia de fondos -como un mecanismo efectivo para controlar el financiamiento privado- será difícil de alcanzar en el corto plazo, consideraron necesario avanzar lo más posible. Para este grupo, la rendición de cuentas y la transparencia son elementos centrales: el no promoverlas es dejar la tarea inconclusa.

Los entrevistados también indicaron que el principal reto del sistema de financiamiento actual es lograr concretar una forma para controlar los aportes privados. Señalaron que el sistema deseable involucraría que todos los fondos fuesen de procedencia pública y propusieron como deseable la administración de franjas publicitarias para asegurar la equidad en la campaña. Para concluir, criticaron lo que consideran es un diseño de financiamiento diseñado básicamente para ser gastado o utilizado en las campañas presidenciales, en tanto que lo ideal sería poder distribuirlo entre los distintos procesos electorales.

3. Voces de los partidos políticos

La posición de los representantes de los partidos políticos recogida durante el proceso de entrevistas se resume en los siguientes aspectos:

El sistema de financiamiento público es importante y necesario³⁹. A pesar de que se trata de una inversión en la democracia misma, consideraron que se debe revisar el uso de estos fondos, de forma tal que no se utilicen solo durante las campañas, sino que efectivamente sirvan para mejorar la calidad de las ofertas electorales y de los partidos.

Para los entrevistados, el problema principal está en el financiamiento privado porque, al no haber regulación que lo controle efectivamente, se corre el riesgo de que las elecciones se definan por el poderío económico y no por las propuestas de gobierno.

Se considera muy importante que el financiamiento público y privado pueda ser orientado principalmente a la formación de liderazgos partidarios.

³⁹ A pesar de esta percepción general, una persona de los partidos políticos consultados opinó que no debería existir el financiamiento público y que el Estado no debería gastar en campañas políticas porque se trata del interés de cada candidato y partido.

Reconocieron la necesidad de ahondar y transparentar la rendición de cuentas para detener la creciente erosión de la credibilidad de los partidos en la ciudadanía.

Coincidiendo con los criterios mayoritarios de las personas de la sociedad civil y el TE consultadas, las personas informantes de los partidos políticos consideraron necesario avanzar en los siguientes aspectos:

- topes para los gastos,
- límites a las donaciones,
- límites a la duración de los períodos de campaña,
- sanciones más enérgicas, pero con precauciones suficientes para evitar que se conviertan en instrumentos de persecución.

Con respecto a la actuación del TE, indicaron que es conveniente fijar una línea divisoria entre sus competencias y la independencia que deben tener los partidos políticos porque, a juicio de este sector, un sistema totalmente tutelado no conviene. Por otro lado, expresaron que debe haber una fiscalización cabal de los fondos públicos y su utilización.

4. Voces de la academia

Según las personas académicas consultadas, el funcionamiento del actual sistema de financiamiento no suprime el problema de la inequidad, ya que este persiste por las diferencias que existen en cuanto el acceso a los fondos privados. El mejor sistema sería uno fundamentado en el financiamiento público; sin embargo, sí debe ser mixto todo lo correspondiente al uso de la televisión debería ser financiado por el Estado. En ese sentido, señalaron que una de las medidas más fáciles de implantar es la regulación del uso de los medios de comunicación privados, incluyendo televisión y radio.

"...En cuanto al uso de fondos, eso ya es importante y peligroso, porque el que tiene fondos puede comprar más rápidamente la Presidencia de la República..."

"...Yo siento la necesidad de que los partidos políticos ante esta crisis tomemos conciencia de que tenemos que atender mucho más las expectativas de la sociedad civil. Y, yo creo que en la medida en que los partidos políticos cerremos los ojos a este tipo de demandas, ese día los partidos políticos van a perder pertinencia, van a perder confiabilidad, van a perder espacio como ente de representación..."

"...Estoy 100% de acuerdo en limitar el período de las campañas. Acá no se acaba nunca la campaña... las primarias son otro disparador del gasto..." (PNUD, 2009)

Entre los principales problemas identificados estuvieron la falta de control sobre el uso de los fondos públicos destinados por los partidos a la capacitación, los cuales a menudo no son utilizados para ello, sino que se desvían hacia las campañas. Sugieron, asimismo, reducir el período de la campaña electoral.

En relación con las funciones de auditoría y control, los entrevistados de este segmento indicaron que el TE no está calificado o está técnicamente limitado para ejercer un monitoreo, seguimiento y control efectivo de los gastos, recursos, donaciones y demás aspectos que supone una óptima labor de fiscalización. A este respecto, es interesante apreciar cuánto coinciden las opiniones de los representantes de este sector con algunas de las opiniones emitidas por grupos de la sociedad civil organizada, con respecto a que deben aprobarse reformas tendientes a otorgarle más facilidades y facultades a la Contraloría General de la República para que colabore con el TE en esta tarea. A su juicio, esto último sería una mejor opción que la de invertir más recursos, burocracia y tiempo para el fortalecimiento de esta función dentro del Tribunal:

...el Tribunal tiene múltiples funciones, y ciertamente, yo pienso que está muy pobremente calificado para hacer un monitoreo de gastos, de recursos, de bancos y de plata, etc., etc., Esa plata es plata pública, así que, en principio, uno pensaría que cualquiera de los otros mecanismos existentes para monitorear el uso de la plata pública podría

“Establecer un máximo de gastos en campaña electoral es saludable. No tanto por razones éticas, como cuando se dice en un país con pobres no debe gastarse mucho en las elecciones. Como dije, la democracia es cara e invertir en ella es fortalecerla. Además, nada garantiza que un empresario que done menos a una campaña destinará el dinero no utilizado en paliar la pobreza del país. Estos máximos son saludables porque ponen en igualdad de condiciones a los partidos políticos al momento de competir por el favor electoral de la ciudadanía. Si los partidos quieren hacer la diferencia con sus adversarios, se ven obligados a echar mano de otros recursos de campaña, que en Panamá están bastante olvidados: la estructura organizativa del partido y las ideas. En Panamá, nuestros partidos ven las campañas electorales como una competencia de quién gasta más y no de quién ofrece las mejores soluciones a los problemas del país. Dicho en otras palabras, los toques promueven una política más ideológica, partidos mejor organizados y, por lo tanto, con lazos con la ciudadanía más estrechos. Por eso es bueno obligar a tener campañas más baratas y más cortas... En la reciente Comisión de Reformas Electorales, los partidos políticos y la sociedad civil acordaron

estar también a disposición... pienso en un tipo de tribunal de cuentas como una institución nueva en Panamá, es decir, nueva en su formulación actual, que ha sido absolutamente renovada a principios de este año y la propia Contraloría General de la República...

En el cuadro siguiente se sintetizan las principales opiniones registradas durante las reuniones con los entrevistados.

un tope a los gastos en campaña. Se creó una fórmula para todos los cargos sujetos a elección popular. Para la elección a presidente, el tope era algo más de ocho millones de dólares. Una cantidad generosa, pero, sin duda, menor a lo que sospechamos se gasta ahora. En la Asamblea Nacional, los diputados no aprobaron esta propuesta de sus propios partidos. Seguro habría ayudado que fueran más disciplinados”. (PNUD, 2009)

TABLA 7. OPINIONES SOBRE EL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN PANAMÁ, POR SECTORES O PERFILES DE INFORMANTE

TEMA	Sociedad Civil	Tribunal Electoral	Partido Político	Academia
Opinión sobre el funcionamiento del régimen de financiamiento panameño	El sistema de financiamiento público funciona bien, pero el régimen de financiamiento privado es deficiente e inadecuado. No hay límites, controles ni rendición de cuentas. Esto hace que quien tenga mayor acceso a recursos económicos cuente con mejores opciones en la contienda electoral.	El régimen de financiamiento público de Panamá es el que goza de mayor control en América Latina. Por otra parte, el financiamiento pre- y post- electoral ha sido muy importante en términos de equidad y participación.	El financiamiento público es muy importante desde la perspectiva de la inversión en la democracia. Es importante ejercer un adecuado control sobre el uso de los fondos públicos para que sean realmente aprovechados para fortalecer a los partidos mediante la formación de los militantes y mejorando las ofertas electorales. El financiamiento público logra los objetivos de aportar equidad durante la contienda, pero el privado no, sino que actúa todo lo contrario. La falta de topes y controles en el financiamiento privado genera problemas que hay que tomar en cuenta.	El financiamiento público no ha eliminado el problema de la inequidad. Es solo un piso sobre el cual se monta el componente privado. En ese sentido, no hay impacto positivo en el sistema.
El sistema de financiamiento deseable / idóneo / óptimo	Mixto, con predominio de financiamiento público.	Lo ideal es que todo el financiamiento sea público. De haber financiamiento privado, este debería basarse en la cantidad de electores y según los cargos a elegir, tal como lo planteó la Comisión de Reformas en la propuesta de reforma electoral del 2006.	El financiamiento público es fundamental, pero el privado también es necesario porque el primero resulta insuficiente.	Fundamentalmente público.
Opinión sobre el rol del TE	En las últimas elecciones, sembró dudas acerca de su imparcialidad.	El Tribunal debería poder auditar y divulgar. Aunque la divulgación es difícil, hay que avanzar hacia ella para controlar el financiamiento.	En cuanto a la revisión y control de la rendición de cuentas, el TE debería ejercerlo sobre los fondos públicos.	El TE tiene múltiples funciones. En relación con la fiscalización, no pareciera estar bien calificado para hacer el

Continúa

TABLA 7. OPINIONES SOBRE EL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN PANAMÁ, POR SECTORES O PERFILES DE INFORMANTE

TEMA	Sociedad Civil	Tribunal Electoral	Partido Político	Academia
Opinión sobre el uso de los medios de comunicación	El TE debería comprar todos los espacios de tiempo aire en los medios y distribuirlos equitativamente. Eso aseguraría una sola tarifa.	Se debería aplicar el sistema de asignación de franjas publicitarias.	Habría que establecer claramente una línea divisoria entre la competencia del TE y la independencia de los partidos políticos. Debería regularse el uso que de ellos hacen los partidos políticos. Los medios representan el poder real en Panamá y no son, ni imparciales ni objetivos.	monitoreo de gastos, recursos, bancos, etc. Toda la publicidad política debería ser financiada por el Estado, especialmente en la televisión y la radio.
Recomendaciones para la reforma al sistema de financiamiento	Establecer límites a los gastos de los partidos. Fijar límites a la duración de las campañas. Establecer límites a las donaciones privadas.	Es urgente controlar el financiamiento privado. Es deseable que el financiamiento sea público y que se maneje a través de franjas publicitarias con equidad.	Establecer topes en los gastos de los partidos y límites a topes a las donaciones privadas.	Fijar límites a la duración de las campañas. Fijar topes a los gastos de campañas. Fijar topes a las contribuciones privadas.
Opinión sobre régimen de sanciones	Tiene muchos vacíos. Deberían establecerse sanciones que sean realmente significativas para los partidos.	Habría que definir si las sanciones se corresponden con la magnitud de la falta. En ocasiones, la sanción moral es más	El régimen de sanciones debería ser más enérgico, pero genera temor el que pueda ser utilizado políticamente por el régimen.	En general, las sanciones vigentes son suficientes. Lo relevante es la transparencia. Si hay
Opinión sobre donaciones provenientes del extranjero	Estoríamos de acuerdo con prohibir todas las donaciones provenientes del extranjero.	Importante que la sanción pecuniaria. Estoríamos de acuerdo con prohibir las donaciones provenientes del exterior.	Estoríamos en desacuerdo con cerrar las puertas a las donaciones extranjeras; principalmente porque los partidos tienen vínculos con internacionales partidarias que contribuyen con los partidos en actividades de formación.	transparencia, no es necesario prohibir.

III./ LO URGENTE, LO DESEABLE Y LO POSIBLE: UN DEBATE NECESARIO

En los acápites anteriores se elaboró una línea de exposición deductiva. Se describieron los principales elementos conceptuales que la doctrina (derecho comparado) o la teoría (ciencia política) consideran centrales al efectuar una reflexión general sobre el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales. Se resaltó que la regulación del financiamiento se considera elemental bajo la perspectiva integradora de los derechos humanos, el desarrollo humano y la calidad de la democracia.

Al respecto de lo anterior, se puede concluir coincidiendo con la siguiente evaluación:

“...Visto en la mayoría de los casos como una necesidad y un problema a la vez, los esfuerzos reguladores de los últimos años se han enfocado básicamente en cuatro aspectos:

- La necesidad de controlar el ingreso de los dineros privados a los partidos, y así evitar la cooptación del Estado por parte de grupos privados.
- Fortalecer la competencia democrática, al procurar políticas de acceso a los fondos públicos que generen algún grado de equidad en la contienda.
- Estimular la transparencia de parte de los partidos políticos, en relación a sus ingresos y gastos, con el objetivo de fortalecer la credibilidad ciudadana en estas instituciones.
- Fortalecer la autonomía de la política y promover la participación ciudadana.

Numerosos ejemplos podemos citar sobre las diversas formas en que los países han procurado lograr esos objetivos a través de las reformas electorales. El panorama es variopinto: desde países que privilegian el financiamiento público sobre el privado, como es el caso de México, hasta los que no conceden financiamiento público a los partidos, como sucede en Venezuela. Los sistemas legales muestran una interesante combinación de disposiciones, generalmente ajustada a las necesidades propias de cada país. Ciertamente, la experiencia ha demostrado que no hay receta perfecta en la materia y que los países deben avanzar en sus procesos de reforma tomando en consideración su cultura política e institucional, así como su coyuntura histórica. Cabe destacar sin embargo, que un elemento en común de todos estos procesos de reforma, ha sido la intención de evitar, o al menos tratar de controlar, el ingreso de la corrupción en la actividad política.”⁴⁰

Posteriormente se mostraron, en perspectiva comparada con Panamá, los modos en que los países de América Latina han desarrollado la regulación del financiamiento político público y privado. Se anticipó con ese ejercicio lo que podrían considerarse “buenas prácticas” o, en general, sin calificarlas, como experiencias que sirven para ofrecer elementos de juicio a quienes tienen la responsabilidad de proponer reformas sobre este tema en la próxima Comisión de Reformas Electorales en Panamá.

El mapeo de elementos de juicio válidos para la toma de decisiones se completó con la sistematización del conjunto de percepciones que manifestaron diversos actores políticos panameños, involucrados de diferentes maneras, con este debate.

Al llegar a este acápite, se considera que se ha logrado identificar los temas principales, centrales o prioritarios para el próximo debate sobre las propuestas de financiamiento político en Panamá, en el cual podrá resultar útil emplear la siguiente calificación general que ha sido derivada de la triangulación de resultados en el análisis teórico, el análisis comparado y las entrevistas a informantes claves:

LO URGENTE (corto plazo):

Profundizar o mejorar la regulación del financiamiento privado, es decir,

- Fijar límites o topes a las contribuciones y gastos de campaña;
- transparentar las fuentes de financiamiento;
- mejorar el sistema de control y sanciones

LO DESEABLE (mediano – largo plazo):

- Reducir los períodos de duración de las campañas.
- Introducir el uso del sistema de franjas en la televisión /// Regular el uso de los medios de comunicación en, y para, las campañas.
- Eventualmente, incrementar el financiamiento público y minimizar el privado.

LO POSIBLE (lo urgente + lo deseable):

Articular mejor los consensos que se logren en la Comisión con las decisiones que al respecto tomen los legisladores en la Asamblea Nacional, de modo que las reformas sean producto de la deliberación y el debate razonado y razonable y operen para cimentar la democracia en Panamá.

40 Aguilar O, Ileana (2009).

Se concluye adicionando detalles de lo que se considera urgente considerar –la prioridad “número uno”- para el próximo proceso de reformas.

A. El gran desafío: el control del financiamiento privado

Aunque los antecedentes sobre el ingreso de fondos ilícitos en la política panameña datan de años, solo recientemente ha empezado el tema a posicionarse como de primer orden en la agenda política nacional. No es por casualidad que la definición de un asunto como “problema público” beneficie el arranque para regularla; de allí que el incremento del control sobre el financiamiento privado parezca hoy ser un tema impostergable de la próxima reforma electoral.

¿Qué hacer al respecto? ¿Por dónde iniciar? Es oportuno retomar el conjunto de propuestas consensuadas en la sub-comisión primero y luego en la Comisión de Reformas Electorales del período 2005 – 2006. En ellas se incluía una detallada regulación de los fondos privados, estableciendo topes, controles y sanciones sobre los mismos, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

TABLA III.A.1 PANAMÁ: PROPUESTA DE REFORMA ELECTORAL EN RELACIÓN CON EL FINANCIAMIENTO PRIVADO, 2006.	
REDACCIÓN PROPUESTA SOBRE EL TEMA DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO EN EL PROYECTO DE REFORMA ELECTORAL DE 2006	ARTICULOS VIGENTES SOBRE EL FINANCIAMIENTO PRIVADO TRAS LA REFORMA DE 2006

Artículo 173

A. Cada nómina presidencial con sus listas de candidatos al PARLACEN, podrá gastar en la campaña electoral de fuentes privadas, una suma no mayor al 40% del monto del financiamiento público asignado como suma inicial de la contribución estatal al Tribunal Electoral, dentro del Presupuesto General del Estado, al respectivo proceso electoral. Este tope de gastos incluye tanto el gasto de los partidos como de los candidatos que integran la nómina.

B. En una campaña electoral, cada candidato a Diputado y Alcalde, con su respectivo suplente,

Artículo 190.

Quedan prohibidas las siguientes donaciones o aportes a partidos políticos y a candidatos:

1. Los provenientes de personas jurídicas que no ejerzan actividades económicas dentro de la República de Panamá.
2. Las donaciones o los aportes anónimos, salvo los que se originen en colectas populares, los cuales serán reglamentados por el Tribunal Electoral.

podrá gastar de fuentes privadas, un monto máximo que será calculado de la siguiente manera:

1. Se determinará el costo por elector, dividiendo el monto del financiamiento público previo a las elecciones, establecido en el numeral segundo del Artículo 169 de este Código, entre la cantidad de electores que aparezcan en el padrón electoral preliminar nacional.
2. El tope de gastos se fijará, por circunscripción electoral, multiplicando el costo por elector por la cantidad de electores de la respectiva circunscripción.
3. En las circunscripciones electorales que elijan a una sola autoridad, la cifra obtenida en el numeral 2, será el monto máximo permitido para cada candidato.
4. En las circunscripciones electorales que elijan más de una autoridad, la cifra obtenida en el numeral 2, se dividirá entre la cantidad de autoridades a elegir, para determinar el monto máximo por candidato.

El Tribunal Electoral, en la fecha de apertura del proceso electoral, publicará los montos fijados para cada circunscripción electoral. Este tope de gastos incluye tanto el gasto de los partidos como de los candidatos que integran la nómina.

C. Ninguna donación privada o aporte individual, podrá exceder las siguientes cuantías:

1. Para cada nómina presidencial y el PARLACEN, la suma de cincuenta mil balboas (B/. 50,000.00).
2. Para cada nómina de diputado de la Asamblea Nacional, la suma de veinte mil balboas (B/. 20,000.00).
3. Para cada nómina de alcalde o concejal, la suma de diez mil balboas (B/. 10,000.00).

3. Las donaciones o los aportes que provengan de gobiernos, personas u organismos extranjeros. Se exceptúan las donaciones o los aportes de partidos políticos, asociaciones internacionales de partidos y fundaciones extranjeras que están vinculadas con partidos o fundaciones nacionales, siempre que dichas donaciones o aporte no sean para campañas electorales.
4. Las provenientes de empresas donde el Estado sea accionista.

TABLA III.A.1 PANAMÁ: PROPUESTA DE REFORMA ELECTORAL EN RELACIÓN CON EL FINANCIAMIENTO PRIVADO, 2006.

REDACCIÓN PROPUESTA SOBRE EL TEMA DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO EN EL PROYECTO DE REFORMA ELECTORAL DE 2006	ARTICULOS VIGENTES SOBRE EL FINANCIAMIENTO PRIVADO TRAS LA REFORMA DE 2006
--	--

4. Para cada nómina de representante de corregimiento, la suma de cinco mil balboas (B/. 5,000.00).

Las donaciones consistentes en bienes y servicios, serán cuantificados de acuerdo a su valor comercial.

D. Estos topes se aplicarán en el período comprendido entre la fecha en que la postulación del candidato principal por partido político o de libre postulación, quede en firme ante el Tribunal Electoral y la fecha en que se cierra el proceso electoral.

E. La violación a los topes de donación y gastos de campaña será sancionada con multa equivalente al doble del monto excedido. En el caso de los candidatos el principal y el suplente responderán proporcionalmente según el gasto incurrido.

Para estos efectos cada partido y candidato declarará bajo la gravedad de juramento el gasto incurrido a más tardar 60 días después de la fecha de la elección.

F. Los partidos políticos están en la obligación de registrar todas las contribuciones privadas que reciban para su funcionamiento y campañas a través de cuentas bancarias destinadas a cada uno de estos propósitos. Todas las contribuciones serán registradas en libros o en sistemas electrónicos previamente sellados o autorizados por el Tribunal Electoral, según sea el caso,

dejando constancia clara de la identidad de cada donante y conservando los documentos que sustentan cada contribución. Para el registro de las contribuciones en especie y servicios se utilizará el valor comercial de las mismas según declaración del donante susceptible de verificación por el Tribunal Electoral.

Artículo 340.

Se sancionará con pena de prisión de tres a doce meses e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas de uno a tres años:

1. A la persona que, a sabiendas, hiciere una falsa declaración, bajo la gravedad del juramento, al hacer una inscripción de una postulación para un cargo de elección popular.
2. El que incumpla con presentar la declaración jurada a que se refiere el artículo 173-E.

Artículo 209.

Los partidos políticos y candidatos a puestos de elección popular están obligados a registrar las contribuciones privadas que reciban para su funcionamiento y campañas. La información correspondiente al origen de las contribuciones privadas que recauden o registren los partidos políticos y candidatos, será manejada de manera confidencial por el Tribunal Electoral y utilizada exclusivamente para determinar que no hay indicios de violaciones a la ley penal, limitándose a entregar la información relativa a las personas investigadas o procesadas a las autoridades del Ministerio Público o del Órgano Judicial, a requerimiento de estas.

Artículo 417.

Serán sancionados con multas de mil balboas (B/.1.000,00) a veinticinco mil balboas (B/.25.000,00), los candidatos y partidos políticos que violen el artículo 190.
Artículo 420.
El incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 209, será sancionado de la siguiente manera:

TABLA III.A.1 PANAMÁ: PROPUESTA DE REFORMA ELECTORAL EN RELACIÓN CON EL FINANCIAMIENTO PRIVADO, 2006.	
REDACCIÓN PROPUESTA SOBRE EL TEMA DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO EN EL PROYECTO DE REFORMA ELECTORAL DE 2006	ARTICULOS VIGENTES SOBRE EL FINANCIAMIENTO PRIVADO TRAS LA REFORMA DE 2006

1. En el caso de los partidos políticos, con multa de cien balboas (B/.100.00) a mil balboas (B/.1000.00) o la retención de los fondos asignados mediante el financiamiento público.
2. En el caso de los candidatos, con multa de cincuenta balboas (B/.50.00) a quinientos balboas (B/.500.00).

Fuente: Propuesta de la Subcomisión Técnica sobre el tema del Financiamiento Político Privado y Código Electoral.

Como se observa en la Tabla III.A.1, la propuesta de la subcomisión técnica del tema del financiamiento procuraba atender los déficits del sistema de financiamiento político panameño en su componente privado. En ella se proponía establecer límites a las donaciones de origen particular, así como a los gastos de campaña con fondos de esas fuentes.

Específicamente, se proponían restricciones a los capitales privados que podían recibir los candidatos al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), así como al total de gastos que por esas fuentes podían realizar los candidatos a diputados y alcaldes. También se establecían topes específicos a los montos de las contribuciones privadas y se proponían sanciones pecuniarias a quienes violasen esos topes y las disposiciones sobre los gastos de campaña.

La propuesta contó con el apoyo de la Comisión de Reformas Electorales y fue presentada a la Asamblea Nacional para su aprobación. Lamentablemente, no recibió el aval de los miembros de la legislatura y, por ello, a pesar del consenso existente sobre la necesidad de ejercer mayor control sobre el financiamiento privado, el tema quedó “pendiente”, uno de los desafíos más controversiales y discutidos en el escenario político panameño, tal como se evidenció en las elecciones generales de mayo de 2009⁴¹.

41 El 3 de mayo de 2009 se celebraron elecciones para elegir 1594 cargos públicos que incluyen Presidente y Vicepresidente, Diputados al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), Diputados a la Asamblea Nacional, Alcaldes, Concejales y Representantes de Corregimiento.

En efecto, uno de los momentos de mayor tensión vividos durante dicho proceso electoral fue el escándalo generado por la supuesta infiltración de dinero del narcotráfico en la campaña presidencial y de la alcaldía capitalina, mediante las donaciones del colombiano David Murcia.

Murcia, reo en Colombia por lavado de dinero, afirmó que había entregado 6 millones de dólares para la campaña de Balbina Herrera (presidencia) y la de Roberto Velásquez (alcaldía de Panamá), monto que se distribuiría en partes iguales entre ambos. Murcia también indicó que no existe ningún registro o documento que pudiese probar la entrega de esos fondos. Aunque los vínculos con él fueron negados inicialmente por las personas involucradas en sus denuncias, ante su amenaza de mostrar videos y pruebas que confirmaban su versión, algunos de los hechos descritos fueron posteriormente, reconocidos por varios de ellos⁴².

No solo la prensa, sino la ciudadanía en general, expresó su malestar por este tipo de hechos, que tampoco son nuevos para los panameños⁴³. A partir de entonces, la crítica se reenfocó en el régimen de financiamiento privado y, particularmente, en el ámbito de la transparencia y las sanciones, según recogió el diario La Crítica:

...Las declaraciones de Murcia y las contraacusaciones posteriores minaron la credibilidad de la actual campaña política y, además, ponen al descubierto la necesidad de la revisión de las sanciones administrativas que contempla el Tribunal Electoral a los que reciban dinero sucio o de fuentes extranjeras para financiar la campaña. Pagar apenas 25 mil dólares como multa, parece algo ridículo⁴⁴...

Hoy se aprecia ciertamente una convicción generalizada de que el sistema electoral panameño debe avanzar hacia el ejercicio de un mayor control de los fondos provenientes de particulares, tanto en lo que respecta al establecimiento de límites, como a la rendición de cuentas y a las sanciones por su incumplimiento. Esta carencia de control es, para nacionales y extranjeros, el gran “Talón de Aquiles” del sistema panameño, apreciación

42 Desde la cárcel La Picota, en Colombia, el 6 de marzo de 2009, Murcia dio declaraciones a varios medios de comunicación panameños. Además de revelar la donación de los 6 millones de dólares, indicó que colaboró con la campaña de Bobby Velásquez en los campos de imagen y marketing político. Entre otras cosas, detalló que se mandaron a confeccionar a China, camisetas, gorros y útiles escolares. El 2 de setiembre de 2009, Murcia fue condenado a cumplir 12 años de cárcel por delito de lavado de activos y captación masiva e ilegal de dinero.

43 Hay que recordar que el Presidente Ernesto Pérez Balladares admitió que 50 000 dólares provenientes del narcotráfico habían ingresado a las arcas de su campaña política para las elecciones de 1994. Su comando de campaña recibió esos fondos de la empresa Fujii Investment Inc, compañía vinculada a José Castrillón Henao, quien fue extraditado a Estados Unidos en 1999, por narcotráfico.

44 Tomado del medio “Crítica” en Internet: <http://www.critica.com.pa/archivo/04152009/opinion.html>.
Para ver información adicional sobre el caso Murcia, se sugiere consultar los siguientes vínculos de la Web:
<http://www.kaosenlared.net/noticia/ridiculo-torrijos-designa-para-investigar-caso-murcia-ministro-debio-r>
<http://www.kaosenlared.net/noticia/panama-escandalo-narcopolitica>
<http://www.panamaprofundo.org/boletin/opinion/elecciones-escandalosas-en-panama.htm>
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3558921>

esta que fue corroborada por diversas instancias que realizaron observación electoral en las elecciones del 3 de mayo de 2009.

En ese sentido, José Octavio Bordón, jefe de la Misión de Observación Electoral de la OEA señaló en su declaración oficial sobre el desarrollo de las elecciones, el 4 de mayo:

...La Misión comprobó que existe un amplio consenso sobre la necesidad de una regulación que establezca el acceso a información relativo al financiamiento privado de los partidos y las campañas políticas. La Misión ha observado opacidad y falta de transparencia en relación con este tema, lo cual no está a la altura de la cultura política y calidad de las instituciones electoral del Estado y la sociedad civil panameña.⁴⁵...

La paradoja que se presenta con este tema y que debe llamar a la reflexión es que las carencias señaladas por los observadores internacionales pudiesen haber sido atendidas anteriormente por el sistema electoral. La información consignada en el cuadro anterior demuestra que las propuestas para controlar, transparentar y sancionar se habían dado y habían sido producto del análisis, discusión y consenso logrado entre partidos políticos, sociedad civil y autoridades electorales. Es lamentable que esos controles y límites propuestos no fueran avalados en su momento y que el sistema de financiamiento en Panamá no haya logrado avanzar en estos temas, cuya resolución demandan todos los sectores de la sociedad.

La opción de postergar una reforma electoral sobre el tema del financiamiento en Panamá puede continuar acarreando problemas y el adoptarla no pareciera tener justificación

"Panamá enfrenta un dilema sinigual en este campo, cual es abocarse a escuchar las voces de sus ciudadanos cuando articulan nuevas aspiraciones sobre el desarrollo nacional y para la creación de un orden institucional más moderno, adecuado a las necesidades actuales y útil para las personas. Para hacer realidad esas nuevas aspiraciones habrá que cambiar la lógica de la actual institucionalidad formal, para que funcione a futuro sobre las premisas de que las personas son el fin del desarrollo y que las relaciones entre Estado y los ciudadanos deben mejorar. Visto así, no reformar la institucionalidad encarna un retroceso en el desarrollo humano de Panamá."

(PNUD. INDH Panamá 2007-2008)

45 Declaración de la misión de observación: "La misión de observación electoral de OEA felicita al pueblo panameño por su activa y democrática participación". En: www.oas.org

razonable. En este sentido, es oportuno recordar las palabras de Osvaldo Hurtado, quien advertía lo siguiente en un análisis sobre los procesos de reforma en América Latina:

... Frecuentemente, el principal y más grande obstáculo que debe enfrentar una reforma política se encuentra entre quienes deben aprobarla y ejecutarla. Los partidos y sus líderes, si está de por medio la posibilidad de que pudieran ser afectados sus intereses, o mermada su influencia, suelen postergar su discusión y, cuando se ven enfrentados a considerarla, interponen toda clase de obstáculos para que siga su curso legal. En el caso de que, debido a circunstancias singulares, llegara a aprobarse, manipulan su puesta en práctica o simplemente no cumplen las nuevas disposiciones, conspiración que les resulta fácil de armar en razón de que controlan los órganos encargados de plasmarla. Enfrentados los partidos a decidir entre el interés de la democracia y el suyo, con frecuencia se pronuncian por el segundo."⁴⁶...

El proceso de reforma electoral en Panamá que se reactiva al iniciar el año 2010 debe valorarse como una sólida 'ventana de oportunidad'. Como se mencionó desde la Introducción y al finalizar el análisis comparado (véase el acápite II.C), son múltiples

y relevantes las ventajas y beneficios que conlleva un mejoramiento efectivo del sistema de financiamiento para el sistema de partidos políticos y para los partidos políticos individualmente. Hay suficientes indicios teóricos y empíricos como para afirmar sin duda que los avances que se lograsen alcanzar en esta materia contribuirían a "mejorar" la equidad en la competencia, la competitividad, la percepción de probidad, la claridad y la legalidad en los procesos de toma de decisiones y en la gestión pública y, por consiguiente, beneficiarían la legitimidad social de los partidos políticos y el fortalecerían la democracia en Panamá.

... "La corrupción, e incluso la percepción de corrupción, le cuesta a los partidos políticos dinero y votos. Les cuesta dinero cuando los fondos son retirados del partido y, en su lugar, terminan en manos de individuos... Y les cuesta votos cuando los electores deciden que no desean a representantes que no son de confiar o que parecen contristar solo a sus allegados... La transparencia mejora la confianza pública y la percepción de los partidos. Al aumentar la transparencia, los partidos pueden recibir más votos y dirigir sus fondos hacia actividades partidarias, y no para pagar multas ni para el enriquecimiento personal."
(Instituto Nacional Demócrata, 2003)

46 Hurtado, O. (2005)

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar O, Ileana. (2009). "El financiamiento de los partidos políticos". EN: *Elecciones 2006 y Referéndum: perspectivas diversas*. Manuel Rojas Bolaños y Mariela Castro Ávila –compiladores- San José: TSE / AECID / PNUD Costa Rica / FLACSO Costa Rica.
- Brown Araúz, Harry (2008). *Financiamiento de los partidos políticos en Panamá: una perspectiva institucional y comparada*. –Mimeo–.
- Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto. (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. Reto de la democracia. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Carter, Jimmy. (2008). "Prólogo". En: *Dinero en la política: asunto de todos*. Proyecto CRINIS. Centro Carter y Transparencia Internacional. En: www.transparency.org
- Casas K. y D. Zovatto. (2004). "El financiamiento político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana". En: Achard, D. y González, L. *Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José: Banco Interamericano de Desarrollo, IDEA Internacional, Organización de Estados Americanos.
- De la Calle, H. (2004). "Financiamiento político: público, privado, mixto". En: *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: Organización de Estados Americanos, IDEA Internacional.
- Ferreira Rubio, D. (2004). "Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación". En: *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: Organización de Estados Americanos, IDEA Internacional.
- Fukuda - Parr, Sakiko y A.K. Shiva Kumar. (2003). *Essential Components of Human Development*. Readings in Human Development. Oxford University Press.
- Griner, S. y D. Zovatto. (2004). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: Organización de Estados Americanos, IDEA Internacional.
- Hurtado, O. (2005). "Elementos para una Reforma Política en América Latina". En: www.iadb.org/IDBDocs.cfm?docnum=585527. Latinobarómetro (2002 a 2007). Informe Latinobarómetro. En: www.latinobarometro.org
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). (2004). *Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica: Avances y tareas pendientes. Informe Regional*. San José, Costa Rica: IIDH.

- . (2006a). *Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de consultas regionales con partidos políticos*. San José, Costa Rica: IIDH.
- . (2006b). *Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. La nueva generación de desafíos para la democracia*. Ciudad de México, 24 – 27 de abril de 2006. San José, Costa Rica: USAID. Norwegian Ministry of Foreign Affairs. IIDH / CAPEL.
- . (2007). *Plan estratégico. Fortalecimiento de Partidos Políticos en América Latina 2006 - 2010*. Marzo 2007. San José, Costa Rica: USAID. ASDI. IIDH / CAPEL.
- Instituto Nacional Demócrata –NDI- (2003). *Manual de Mejores Prácticas para Partidos Políticos Efectivos. Construyendo la Reforma Partidaria*. Erica Breth y Julian Quibell –editores-. Washington D.C. / Bogotá, Colombia: NDI / USAID.
- . (2008). *Estándares Mínimos para el Funcionamiento Democrático de los Partidos Políticos*. Washington D. C. / Bogotá, Colombia: NDI.
- Malen, J. (2003). "Financiamiento, corrupción y gobierno". En: Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto. *Dinero y Contienda Político-Electoral: Reto de la Democracia*; México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Marrone, V. (2006). "Financiamiento político en la legislación panameña: Público/Privado". En Tribunal Electoral de Panamá. 2006. *Reflexiones en un Panamá democrático*. Colombia: Imprelibros S.A.
- Organización de los Estados Americanos. Declaración de la misión de observación: *La misión de observación electoral de OEA felicita al pueblo panameño por su activa y democrática participación*. En: www.oas.org
- Panebianco, A. (1990). *Modelos de Partido*. Madrid: Alianza Editorial.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – Panamá. (2009). *Informe de entrevistas con actores de las reformas electorales*. Ciudad de Panamá: PNUD.
- . (2008). *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Panamá 2007- 2008. PNUD Panamá. 1. Edición noviembre 2008. San José, Costa Rica: Editorama S. A.
- . República Dominicana. (2006). "Estrategias del Desarrollo Humano" En: *Foro sobre Desarrollo Humano – Áreas protegidas y desarrollo humano*. República Dominicana: PNUD <http://odh.pnud.org.do/publicaciones/forosobredesarrollohumano>.
- Rosales Valladares, Rotsay. (2009). *Los Partidos Políticos: institucionalización, democratización y transparencia*. San José: Educatex – IIDH / CAPEL.

Rosales Valladares, Rotsay y Ricardo Valverde. (2006). *Democratización de los partidos políticos en Bolivia, Chile y República. Hacia el fortalecimiento y de los Partidos Políticos en América Latina*. San José, Costa Rica: IIDH / CAPEL.

Sánchez C., Fernando F. y José Thompson. (eds). (2006). *Fortalecimiento de los Partidos Políticos en América Latina: Institucionalización, Democratización y Transparencia*. San José, Costa Rica: IIDH / CAPEL. Serie Cuadernos de CAPEL, No. 50.

Transparencia Internacional. *Proyecto Crinis: Dinero en la política, asunto de todos*. En: www.transparency.org

Tribunal Electoral de la República de Panamá. (2007). *Código Electoral 2007*, Panamá.

Ulloa, F. 2004. "Financiamiento político: órganos de control y regímenes de sanciones". En: *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: Organización de Estados Americanos, IDEA Internacional.

Valdés Escoffery, Eduardo. (2004). "Financiamiento político en Panamá". En: *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. Apéndice 4. CD-Rom. San José: Organización de Estados Americanos, IDEA Internacional.

—. (2005). "Reformas a los sistemas de financiamiento de la vida partidaria y las campañas electorales. La experiencia panameña". Conferencia: *Tendencias de reforma político electoral en las Américas*. Guatemala, 8 y 9 de junio de 2005.

Woldenberg, J. (2003). "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral". En: Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto. *Dinero y Contienda Político-Electoral: Reto de la Democracia*; México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Zovatto, Daniel. (2003). "América Latina"; en Carrillo, Manuel; Lujambio, Alonso; Navarro, Carlos & Zovatto, Daniel. *Dinero y Contienda Político-Electoral: Reto de la Democracia*; México D.F., Fondo de Cultura Económica.

—. (Coord). (2006). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA/UNAM.

—. (2007). "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos"; en: Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco & José Thompson, eds.. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*; México D.F., Fondo de Cultura Económica.

SITIOS EN INTERNET:

<http://www.critica.com.pa/archivo/04152009/opinion.html>

<http://www.kaosenlared.net/noticia/ridiculo-torrijos-designa-para-investigar-caso-murcia-ministro-debio-r>

<http://www.kaosenlared.net/noticia/panama-escandalo-narcopolitica>

<http://www.panamaprofundo.org/boletin/opinion/elecciones-escandalosas-en-panama.htm>

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3558921>

<http://www.oas.org>

<http://www.transparency.org>.

5

QUINTO CAPÍTULO

LA REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ: DIAGNÓSTICO, BUENAS PRÁCTICAS Y PROPUESTAS DE REFORMA

*Mark P. Jones**
mpjones@rice.edu

Introducción

Actualmente, menos de un décimo (8.5% para ser precisos) de los miembros de la Asamblea Nacional de Panamá son mujeres, una mínima proporción que ubica a Panamá en el último lugar en América Latina en términos de representación femenina en las legislaturas nacionales. Este trabajo cubre diversos aspectos del tema y tiene la finalidad de contribuir al debate sobre las medidas que haría falta adoptar para incrementar sustancialmente la presencia de mujeres en la Asamblea Nacional de Panamá en un horizonte de corto a mediano plazo.

La primera sección ofrece un marco general mediante una breve discusión acerca de las consecuencias de la sub-representación de las mujeres para la legitimidad del sistema democrático, las políticas públicas, la igualdad

* Profesor y Decano, Departamento de Ciencias Políticas, Rice University.

de género y el desarrollo humano. Luego se presenta un diagnóstico de la sub-representación femenina en las elecciones recientes de Panamá, para concluir que la opción más viable para revertir la poca representación de las mujeres en la Asamblea Nacional es la adopción de un sistema de cuotas de género correctamente diseñado.

En la tercera sección se reseñan diversos estudios teóricos sobre la relación entre las cuotas de género y los sistemas electorales, incluyendo una revisión general del funcionamiento de los sistemas de cuotas en América Latina durante los últimos dieciséis años. Esta sección es complementada por otro apartado que, en base a un rigurosísimo y detallado análisis - tal vez el más prolijo realizado hasta la fecha sobre la elección de las mujeres (junto a otros elementos relevantes del sistema electoral) -, nos provee de información vital sobre el probable impacto de distintas combinaciones de sistemas de cuotas/sistemas electorales en la elección de mujeres legisladoras.

La última sección del trabajo desarrolla tres propuestas de reforma para Panamá que han sido diseñadas con el objetivo de incrementar el porcentaje de mujeres electas a la Asamblea Nacional. Estas reformas varían en su nivel de alcance: pasan de propuestas minimalistas - en las cuales el sistema electoral se mantiene sin modificaciones con la excepción de la inclusión de la cuota de género- a propuestas maximalistas en las cuales, además de adoptar un sistema de cuotas de género, se proponen reformas significativas a la legislación electoral en general.

I./ REPRESENTACIÓN FEMENINA, DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS, IGUALDAD DE GÉNERO Y DESARROLLO

La igualdad de género, incluyendo la igualdad en la participación política de hombres y mujeres, ha sido defendida por las Naciones Unidas durante más de treinta años, siendo la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) de 1979 un excelente ejemplo de dicha labor. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, en 1995, destacó la dramática sub-representación femenina en los órganos de gobierno - en legislaturas, instituciones gubernamentales dependientes del Poder Ejecutivo, agencias autónomas y gobiernos estatales y locales- y apoyó un conjunto de políticas que los gobiernos deberían adoptar para corregir la situación.

La sub-representación de las mujeres en cargos de alta responsabilidad política, particularmente en las legislaturas nacionales, es problemática por dos razones. Lo es, en primera instancia, porque significa un serio defecto en el funcionamiento de una democracia (e.g., Bacchi 2007; Dalherup 2006; Inter-Parliamentary Union 1994; Norris 2004; Phillips 1995; United Nations 1995). Es difícil, sino imposible, considerar que una democracia representativa funcione óptimamente cuando la mitad de su población está inadecuadamente representada en la legislatura. En segunda instancia, numerosos estudios demuestran que existen varias e importantes diferencias en el comportamiento legislativo y en las preferencias sobre políticas de los legisladores y legisladoras (e.g., Bratton y Ray 2002; Marx, Borner, y Caminotti 2007; Montaña 2007; Schwindt-Bayer 2006; Taylor-Robinson y Heath 2003; Thomas 1994). Hay contundente evidencia de cuán importante y distintiva es la contribución de las mujeres en el parlamento (Norris 2004).

Schwindt-Bayer (2007) provee una lúcida reseña del impacto que las mujeres legisladoras tienen hoy en día sobre el diseño de las políticas públicas en América Latina. La autora concluye que, además de servir como un influyente modelo de conducta para otras mujeres (en especial para las más jóvenes), las legisladoras han tenido un importante efecto sobre el proceso legislativo en sí. En primer lugar, "han realizado una contribución importante en varias etapas del proceso político en virtud de los temas y las actitudes políticas que ellas introducen en la agenda, tanto en las comisiones, en donde participan en el diseño de las políticas, como en las políticas que ellas proponen y favorecen para su sanción" (Schwindt-Bayer 2007, 4). En particular, Schwindt-Bayer identifica los avances en ciertas importantes áreas temáticas -derechos de las mujeres y los niños y legislación relacionada con los intereses de las familias- como ejemplos evidentes de su impacto sustantivo en el proceso de diseñar las políticas públicas en la región.

Una de las recomendaciones centrales de la Conferencia de Beijing, 1995 fue que los gobiernos deberían adoptar políticas de acción positiva con el objetivo de incrementar el número de mujeres que se desempeñan en cargos públicos (Naciones Unidas 1995). En ningún continente ha calado tanto esta recomendación que en América Latina, en donde trece países han adoptado leyes con requerimientos de porcentajes mínimos de participación femenina en las listas partidarias que se emplean para la elección de legisladores nacionales. En su conjunto, la literatura académica apunta claramente a que, si un país desea aumentar la proporción de mujeres en su legislatura nacional, en el espacio de un corto a mediano plazo, la forma ideal de hacerlo es adoptando un sistema de cuotas correctamente diseñado.

En su trabajo seminal Informe sobre Desarrollo Humano 1995, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reconoció lo vital de tener una visión integral del desarrollo humano que tenga en cuenta los problemas de género. Como el Administrador del PNUD (James Gustave Speth) hábilmente señaló en el informe de 1995 (p. iii): “En el PNUD reconocemos plenamente que la potenciación de la mujer debe ser parte integral del paradigma de desarrollo humano sostenible. Por esa razón, recientemente hemos adoptado como una de nuestras cuatro metas temáticas, el adelanto de la mujer”. Ese Informe de 1995 ofrecía una visión clara y original de los problemas de género en el siglo XXI al subrayar que, entre otros avances clave, el nuevo orden mundial de este siglo “respetará a las mujeres como agentes esenciales del cambio y el desarrollo y abrirá numerosas puertas para que las mujeres participen en mayor igualdad de oportunidades económicas y políticas” (p. 10).

En 2009, el PNUD sigue manteniendo la meta de empoderar a las mujeres como uno de los pilares de su política. La actual Administradora del Programa, Helen Clark, señaló en un reporte reciente que una de las principales prioridades del PNUD es “empoderar y elevar el estatus de las mujeres” (Clark 2009a). En relación a la arena política y, más precisamente, a la elección de mujeres legisladoras, Clark señala amargamente: “empoderar a las mujeres es un asunto de enorme importancia para mí, como alguien que ha recibido un gran apoyo de otros hombres y mujeres para romper con las barreras de la desigualdad de género en el ascenso profesional”. De hecho, en su discurso inaugural como Administradora del PNUD, el 26 de mayo de 2009 (Clark 2009b), Clark fue franca con respecto a la poderosa relación que existe entre el empoderamiento de las mujeres y el desarrollo: “La igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son metas muy importantes por su propio mérito, pero también como un medio para perseguir todos los otros Objetivos de Desarrollo del Milenio (los ODM)”. En ese mismo discurso, Clark subrayó la importancia de alcanzar una masa crítica de mujeres legisladoras, al afirmar lo siguiente: “los cambios reales en la igualdad de género y en el empoderamiento de la mujer solo tienen lugar cuando hay una masa crítica de políticos que favorecen estos cambios, y cuando existe un marco legal apropiado”.

Apoyando el énfasis puesto en un enfoque basado en las desigualdades de género para analizar los problemas de desarrollo, el Informe de 1995 presentó dos índices complementarios al reconocido Índice de Desarrollo Humano (IDH): el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG). Estos índices demuestran la correlación entre la desigualdad de género y los niveles de desarrollo humano en el mundo. De particular importancia para este trabajo es el IPG, que mide la desigualdad de género en tres importantes dimensiones: i) participación política y poder de decisión, ii) participación en la economía y poder de decisión, y iii) poder sobre recursos económicos. De mayor relevancia para este trabajo fue la conclusión del informe:

... el vínculo entre el grado de participación femenina en las instituciones políticas y la contribución de éstas al adelanto de la mujer ha sido tema de amplias investigaciones. Si bien no se han establecido relaciones concretas, se considera que lograr un 30% de miembros femeninos en las instituciones políticas sería la “masa crítica” que posibilitaría que las mujeres ejercieran una influencia apreciable en materia de política... (IDH 1995, p. 41).

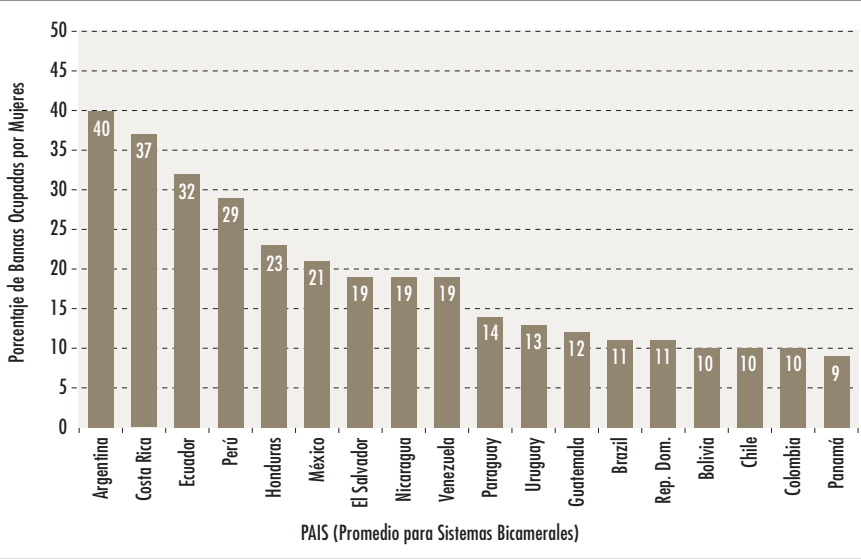
Las opiniones de los investigadores están dividida: Dahlerup (1988) y otros han evocado la importancia de una presencia mínima del 30%; otros, como Kanter (1977), han propugnado por un umbral del 40%; y, aún otros, por un umbral del 20% (e.g., Thomas 1994).

¹ La carrera política de Clark en Nueva Zelanda como militante del Partido Laborista, miembro del parlamento (electa por primera vez en 1981, una de las ocho mujeres [9%] electas para integrar el parlamento de 92 bancas de ese año), ministro del gabinete, Presidenta del Partido Laborista (líderesa oficial de la oposición) y, eventualmente, Primer Ministro (1998-2008), ofrece un caso de estudio sobre los desafíos que enfrentan las mujeres en la vida política, así como del efecto que su presencia en cargos gubernamentales puede imprimirle a las políticas públicas (Curtin 2008).

II./ LA PARTICIPACIÓN Y LA ELECCIÓN DE MUJERES EN PANAMÁ

El primero de julio de 2009, la Asamblea Nacional de Panamá se convirtió en la legislatura nacional con la menor representación de mujeres en toda América Latina, una dudosa distinción. El Gráfico 1 ofrece información sobre el porcentaje de mujeres legisladoras a nivel nacional y el promedio para sistemas bicamerales, correspondiente a las 18 democracias latinoamericanas en agosto de 2009, para resaltar que Panamá ocupa la última posición, con un porcentaje de mujeres legisladoras de sólo el 8.5%.² Al igual que muchos otros países en la región, Panamá está lejos de alcanzar el nivel mínimo de un 30% de representación femenina en las legislaturas nacionales que ha sido recomendado por el PNUD.

GRÁFICA II.1: REPRESENTACIÓN DE MUJERES EN LOS PODERES LEGISLATIVOS DE AMÉRICA LATINA (SEPTIEMBRE 2009)



Más aún, como se detalla en la Tabla II.1, entre 1994 (el año de la primera elección democrática de la Tercera Ola) y 2009, el porcentaje de mujeres legisladoras en Panamá solamente aumentó en un 1% (de 8% a 9%). Este incremento marginal contrasta con un incremento regional promedio de un 8% durante el mismo período (en un rango de 10% a 18%).

2 Aunque ocupa el último lugar en la tabla de posiciones, el débil nivel de representación femenina en Panamá no es sustancialmente distinto del que encontramos en casi la mitad de las otras democracias de la región.

TABLA II.1: EL PORCENTAJE DE MUJERES LEGISLADORES: 1994, 2003, Y 2009

PAIS	1994	2003	2009
Argentina-C	14	31	40
Argentina-S	4	33	39
Bolivia-C	11	19	17
Bolivia-S	4	15	4
Brazil-C	7	9	9
Brazil-S	7	12	12
Chile-C	8	13	15
Chile-S	7	4	5
Colombia-C	11	12	8
Colombia-S	7	9	12
Costa Rica	14	35	37
Ecuador	5	16	32
El Salvador	11	11	19
Guatemala	7	9	12
Honduras	7	6	23
Mexico-C	14	16	23
Mexico-S	13	16	18
Nicaragua	16	21	19
Panamá	8	10	9
Paraguay-C	3	9	13
Paraguay-S	11	9	16
Perú	9	18	29
Rep. Dominicana-C	12	17	20
Rep. Dominicana-S	3	6	3
Uruguay-C	7	12	12
Uruguay-S	7	10	13
Venezuela	7	10	19
PROMEDIO REGIONAL	9	14	18

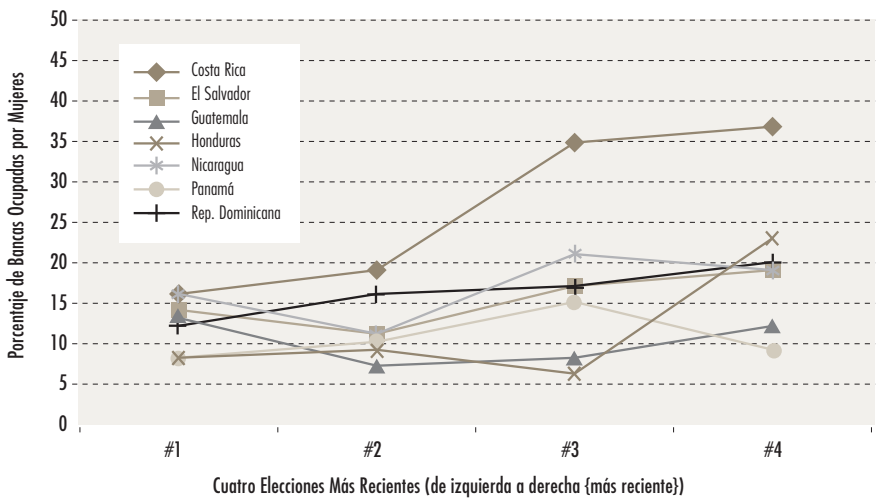
El valor de 1994 para Venezuela es el promedio de la Cámara (6%) y el Senado (8%). En 2003 y 2009 Venezuela tuvo una legislatura unicameral.

Finalmente, la Gráfica II.1 ofrece información sobre la evolución (de menos reciente a más reciente, de izquierda a derecha) de la representación femenina en las legislaturas unicamerales de América Central y de la Cámara de Diputados de la República Dominicana, durante las últimas cuatro elecciones legislativas de cada país.³ Si bien en 194 el nivel de representación de las mujeres alcanzado en las elecciones no era distinto

3 Las cuatro elecciones incluidas para cada país son (ver la excepción salvadoreña discutida más abajo): Costa Rica (1994, 1998, 2002, 2006), Guatemala (1995, 1999, 2003, 2007), Honduras (1993, 1997, 2001, 2005), Nicaragua (1990, 1996, 2001, 2006), Panamá (1994, 1999, 2004, 2009), República Dominicana (1994, 1998, 2002, 2006) y El Salvador (1994, promedio 1997/2000, promedio 2003/2006, 2009).

del alcanzado en los otros seis países, en 2009 Panamá ocupaba el último lugar entre las democracias centroamericanas y la República Dominicana, salvo Guatemala, un nivel de representación legislativa femenina apreciablemente bajo. Adelantando un tema que será discutido más detalladamente a continuación, la principal explicación de la brecha parece ser la existencia de sistemas de cuotas de género bien diseñados en Costa Rica, República Dominicana y Honduras, y la presencia de los dos reglamentos partidarios con reglas de cuota más exitosos de América Latina en El Salvador (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional) y en Nicaragua (Frente Sandinista para la Liberación Nacional).

GRÁFICA II.2: LA EVOLUCIÓN DE LA ELECCIÓN DE MUJERES EN AMÉRICA CENTRAL Y CARIBE: LAS CUATRO ELECCIONES MAS RECIENTES



La Gráfica II.2 muestra datos contundentes: muy pocas mujeres son electas para ocupar un escaño en la Asamblea Nacional de Panamá (8% en 1994, 10% en 1999, 15% en 2004 y 9% en 2009). Surgen al respecto diversas interrogantes como, por ejemplo, ¿en qué medida es la poca elección de mujeres el resultado de la escasez de mujeres candidatas o de la ausencia de apoyo (recursos de campaña) de los votantes y la elite a las candidaturas de mujeres? o ¿cómo se comparan las capacidades agregadas de las mujeres candidatas con las de los candidatos varones? En el siguiente apartado se provee información que permite analizar parcialmente estas preguntas.

TABLA II.2: MUJERES CANDIDATAS A DIPUTADO EN 2009 Y 2004: CANDIDATOS TOTAL Y VIABLE							
Tipo Candidato/Año	Tipo de Distrito	Candidatos Total	Candidatas Mujeres	Porcentaje Femenino	# Diputados Elegidos	# Mujeres Elegidas	Porcentaje Femenino
Total-2009	Plurinominal	292	41	14	45	3	7
Total-2009	Uninominal	102	9	9	26	3	12
Total-2009	Combinado	394	50	13	71	6	9
Viable-2009	Plurinominal	123	14	11	45	3	7
Viable-2009	Uninominal	40	4	10	26	3	12
Viable-2009	Combinado	163	18	11	71	6	9
Total-2004	Plurinominal	342	56	16	51	9	18
Total-2004	Uninominal	123	11	9	27	3	11
Total-2004	Combinado	465	67	14	78	12	15
Viable-2004	Plurinominal	153	29	19	51	9	18
Viable-2004	Uninominal	50	4	8	27	3	11
Viable-2004	Combinado	203	33	16	78	12	15

Con el uso de una medida de viabilidad de cercanía de 20% (en lugar del 10% utilizado arriba), habían 50 candidatos uninominales viables, de cual es 4 (8%) eran mujeres. Con la misma medida de 20%, en 2004 habían 63 candidatos uninominales viables de cual es 5 eran mujeres (8%).

La Tabla II.2 contiene datos acerca de las elecciones de 2009 y 2004.⁴ Primero, para los distritos plurinominales, uninominales o mixtos (i.e., plurinominales + uninominales), la tabla enumera el número total de candidatos y el número total de mujeres candidatas (así como el porcentaje de todas las candidatas mujeres). Segundo, la tabla también suministra información sobre el número total de candidatos viables y el número total de mujeres candidatas viables (más el porcentaje de estas candidatas viables que eran mujeres).

Para los distritos plurinominales, se considera que un candidato es viable si su partido ganó, como mínimo, un porcentaje de votos igual a un medio de la cuota Hare en el distrito. Para los distritos uninominales, se considera que un candidato es viable si ganó la elección o se ubicó a menos de 10% de votos del candidato ganador.⁵

En 2009, el 13% de los candidatos que compitieron por una posición en la Asamblea Nacional fueron mujeres (14% en distritos plurinominales y 9% en distritos uninominales). Por otro lado, de los candidatos considerados viables, el 11% fueron mujeres (11% en distritos plurinominales y 10% en distritos uninominales). Finalmente, de los 71 diputados electos

4 Los nombres completos de los partidos políticos cuyos acrónimos están referenciados en la Tabla II.2 son los siguientes: PRD (Partido Revolucionario Democrático), PPa (Partido Panameñista), PA (Partido Arnulfista), CD (Cambio Democrático), SOL (Partido Solidaridad) y MOLIRENA (Movimiento Liberal Republicano Nacionalista). Para una reseña integral y detallada del sistema de partidos panameño, véase Brown Araúz (2007).

5 Como indica la Tabla II.2, el utilizar una separación del 20% entre el candidato ganador y los candidatos perdedores para determinar la viabilidad de los candidatos no modifica sustancialmente la interpretación de los datos.

en 2009, el 9% fueron mujeres (7% en distritos plurinominales y 12% en distritos uninominales), un valor próximo al porcentaje total de mujeres candidatas y de mujeres candidatas viables.

La congruencia entre el porcentaje total de candidatas y de candidatas viables y de mujeres electas también estuvo presente en las elecciones de 2004. Del total de candidatos y de candidatos viables, el 14% y el 16%, respectivamente, fueron mujeres. En las elecciones generales de 2004, el 15% de los diputados electos fueron mujeres.

La Tabla II.3 desagrega los datos contenidos en la Tabla 2, según partido, para los distritos plurinominales. En general, la elección de 2009 implicó una proporción perceptiblemente menor de mujeres candidatas viables en el agregado, una caída que se explica principalmente por la ausencia absoluta de candidatos viables del Partido Panameñista (en contraste con los 7 candidatas viables que compitieron por el partido [Partido Arnulfista] en 2004). En 2009 y 2004, una proporción similar de los candidatos viables del Partido Revolucionario Democrático fue de mujeres (18% contra 20%), mientras que la proporción de candidatas viables de Cambio Democrático (un partido menor en 2004) disminuyó levemente (del 22% al 15%), aunque el número agregado de candidatas mujeres aumentó. Reflejando su estatus de partido minoritario, Cambio Democrático tuvo pocos (9) candidatos viables en la elección en 2004.

TABLA II.3: CANDIDATAS MUJERES EN LOS DISTRITOS PLURINOMINALES POR PARTIDO: 2009 Y 2004

		CANDIDATOS VIAIBLES			BANCAS GANADAS		
AÑO	PARTIDO	TOTAL	MUJERES	% FEMENINO	TOTAL	MUJERES	% FEMENINO
2009	PRD	45	8	18	19	1	5
2009	PPa	39	0	0	14	0	0
2009	CD	39	6	15	12	2	17
2009	TOTAL	123	14	11	45	3	7
2004	PRD	49	10	20	28	4	14
2004	PA	43	7	16	10	1	10
2004	SOL	37	7	19	9	3	33
2004	MOLIRENA	15	3	20	2	0	0
2004	CD	9	2	22	2	1	50
2004	TOTAL	153	29	19	51	9	18

Donde un candidato fue elegido através de un voto residuo, está considerado ser elegido como miembro del partido que le dió el mayor número de votos. Por ejemplo un candidato del Partido Popular en 2004 está considerado como un candidato del PRD porque tres cuartos de sus votos provinieron del PRD.

La Tabla II.4 expande el análisis anterior al examinar la participación de las mujeres inscritas en los principales partidos políticos de Panamá - Partido Revolucionario

Democrático (PRD), Partido Panameñista (PPa) y Cambio Democrático (CD)⁶ - en las elecciones primarias y generales de 2009. Para cada uno se suministra el número total, el número de mujeres y el porcentaje de mujeres candidatas en la elección primaria para los distritos uninominales, los distritos plurinominales y para todos los distritos (plurinominales y uninominales) combinados (Todos los Distritos). De los tres partidos, el Partido Revolucionario Democrático tuvo el nivel más alto de participación de mujeres candidatas en las elecciones primarias 18%), seguido de Cambio Democrático (12%) y el Partido Panameñista (8%).

TABLA II.4: CANDIDATAS MUJERES: ELECCIONES PRIMARIAS Y GENERAL DE 2009

CATEGORIA DE CANDIDATURAS	PRD	PPa	CD
Primaria: Distritos Uninominales Mujeres Candidatas en la Primaria	97 11 (11%)	73 5 (7%)	33 1 (3%)
Primaria: Distritos Plurinominales Mujeres Candidatas en la Primaria	204 42 (21%)	137 11 (8%)	130 18 (14%)
Primaria: Todos los Distritos Mujeres Candidatas en la Primaria	301 53 (18%)	210 16 (8%)	163 19 (12%)
General: Distritos Uninominales Mujeres Candidatas en la General	26 2 (8%)	23 0 (0%)	14 1 (7%)
General: Distritos Plurinominales Mujeres Candidatas en la General	45 9 (20%)	44 2 (5%)	43 6 (14%)
General: Todos los Distritos Mujeres Candidatas en la General	71 11 (16%)	67 2 (3%)	57 7 (12%)

Para los distritos uninominales, la afiliación de un candidato es la del partido desde donde sacó la mayoría relativa de sus votos.

Es revelador que ninguno de los partidos se haya aproximado, siquiera remotamente, al porcentaje mínimo de mujeres candidatas en elecciones primarias que exige el Artículo 239 del Código Electoral de Panamá (Tribunal Electoral 2007).⁷ Más aún, además de la legislación nacional, los tres partidos poseen reglas internas sobre cuotas en sus estatutos partidarios. Las reglas internas del PRD requieren que un mínimo del 30% (y un máximo del 70%) de los candidatos del partido en una elección general sean mujeres, mientras que los estatutos de CD reiteran la importancia de cumplir con el Artículo 239 del Código Electoral al especificar que, al menos el 30% de los candidatos en las

6 De los restantes partidos que compitieron en las elecciones legislativas nacionales, solo Unión Patriótica y Vanguardia Moral de la Patria realizaron primarias para elegir a sus candidatos.

7 El Artículo 239 establece que "en sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán, que, como mínimo, el treinta por ciento (30%) de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos populares, sean mujeres" (Tribunal Electoral 2007, p. 97). Sin embargo, este artículo también contiene una laguna jurídica que ha permitido que los partidos eviten cumplir plenamente con el espíritu de la ley: "En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la secretaría femenina del partido, sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos" (Tribunal Electoral 2007, p. 98). En fin, hecha la ley, hecha la trampa. Para un excelente análisis de esta ley y de la gran brecha entre su espíritu y el apego de los partidos políticos panameños a este requerimiento, véase PNUD (2007).

elecciones primarias del partido, deben ser mujeres; y el Partido Panameñista requiere que la mitad de los candidatos en elecciones primarias sean mujeres y que, en el proceso de elecciones internas, las listas partidarias cumplan con los requerimientos contenidos en el Artículo 239 (Partido Panameñista 2009; PNUD 2007).⁸

En cuanto a las elecciones generales, el porcentaje total de mujeres candidatas en elecciones primarias y en elecciones generales no varía demasiado para el PRD (18% contra 16%) y para CD (12% contra 12%), con poca diferencia entre la proporción de mujeres candidatas en las elecciones primarias y las generales.⁹ En contraste, la proporción de mujeres candidatas del Partido Panameñista en las elecciones generales (3%) fue pronunciadamente más bajo que el ya bajo porcentaje de candidatas en elecciones primarias (8%). De los 67 candidatos del Partido Panameñista en las elecciones generales de 2009, solo dos eran mujeres.

En suma, el nivel actual de participación femenina en el sistema electoral panameño dista de ser óptimo. Los partidos políticos parecen ignorar el espíritu y letra del sistema de cuotas del país -y aún sus propias reglas internas- sobre la participación de mujeres en elecciones primarias (al menos en lo que respecta a los grandes partidos). Estos partidos postulan a pocas mujeres candidatas en las elecciones generales (tanto nacional como localmente), al tiempo que eligen a una mínima proporción de mujeres legisladoras (tanto a nivel nacional como local) para ocupar cargos públicos. De hecho, la legislatura nacional de Panamá cuenta con la menor proporción de mujeres miembros de todas las legislaturas nacionales de América Latina.

La escasa representación de las mujeres en Panamá debilita la legitimidad de las instituciones democráticas del país y palia la representación de los intereses de las mujeres en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas. En el corto a mediano plazo, Panamá carece de opciones para remediar esta situación, salvo quizás la adoptar un sistema de cuotas correctamente diseñado.

⁸ De entre los partidos menores del país, solo Unión Patriótica establece un sistema de cuotas en sus estatutos y requiere que, al menos un 30% de sus candidatos en las elecciones primarias y generales, sean mujeres (PNUD 2007).

⁹ En el caso de distritos uninominales, la filiación partidaria de un candidato en la elección general es codificada a partir del partido que le ha dado la mayoría del total de sus votos. Se emplea esta metodología porque no hay conocimientos más precisos sobre cada una de las 26 contiendas que tienen lugar en estos distritos, dado que la filiación que aparece registrada en el TE puede variar si, por ejemplo, un candidato tiene orígenes en un gran partido que está apoyando su candidatura, pero en el cual no está oficialmente registrado.

III./ CUOTAS, LEYES ELECTORALES Y LA ELECCIÓN DE MUJERES: TEORÍA GENERAL Y TENDENCIA EN AMÉRICA LATINA RESPECTO A LAS MEJORES PRÁCTICAS

Htun y Jones (2002) subrayan la importancia del uso combinado de listas cerradas, mandatos de ubicación en las listas, tamaños de distrito moderados o grandes (que, en promedio, generan magnitudes de partido de moderadas a grandes) y estrictas reglas de aquiescencia para resguardar la efectividad de los sistemas de cuota de género. Estos autores subrayan que, *ceteris paribus*, el sistema de cuotas produce un mayor porcentaje de mujeres electas cuando es empleado en combinación con listas cerradas y mandatos de dónde ubicar a las mujeres en las listas, comparado con cuando es empleado en combinación con listas abiertas, en las cuales los mandatos de ubicación no son efectivos.

La escogencia del tipo de lista partidaria -cerrada o abierta- es fundamental para alcanzar la efectividad en el sistema de cuotas. Cuando los sistemas de lista cerrada se emplean junto con cuotas de género y mandatos de ubicación, una de sus ventajas es que, al combinarse con mecanismos de aplicación adecuados, pueden garantizar un piso mínimo de representación para las mujeres de todos los partidos/distritos. Por ejemplo, en Argentina, Costa Rica y México, en donde existen listas cerradas, mandatos de ubicación y estricta adhesión en la aplicación de estas reglas, se puede asegurar, como mínimo, que si un partido gana tres bancas en un distrito, al menos una de esas bancas será ocupada por una mujer (Jones 2004)¹⁰. En algunos distritos, más de una mujer ocupará las bancas cosechadas por el partido, pero al menos una mujer siempre ocupará una banca.

Los sistemas de lista abierta no proveen igual garantía. Así, mientras que en algunos distritos las mujeres pueden ser fuertes electoralmente -como sucede también en los sistemas de lista cerrada-, en otros ese pudiese no ser el caso, incluso si su propio partido ganase un número importante de bancas.

Resumiendo, una vez que la magnitud llega a dos en un número muy significativo de casos en Argentina y Costa Rica y cuando llega a tres en todos los otros casos en estos dos países, así como en Bolivia (con algunas excepciones debido a fallas de conformidad) y México), la distribución potencial de mujeres electas bajo sistemas de lista cerrada queda restringida a un nivel de entre el 20% y el 50%, dependiendo de la tamaño del

¹⁰ Aunque muy alto, el nivel de cumplimiento de estas normas en Bolivia (2005) no fue observado por todos los partidos en todos los distritos electorales. Antes de las elecciones de 2009, el mandato de ubicación en México requería que un mínimo de uno de cada tres candidatos en las listas cerradas de representación proporcional (RP) del partido fuesen de distinto sexo. Para 2009, el mandato de ubicación requería que, para cada segmento de cinco candidatos, dos fuesen de distinto sexo (e.g., al menos dos deben ser hombres o mujeres). Para 2009 (elecciones a la Cámara de Diputados), mientras que los partidos podían, teóricamente, ubicar a las mujeres en el cuarto y quinto lugar, en la práctica lo hicieron en contadas ocasiones.

partido y de las reglas específicas de cada país. En contraste, la distribución de mujeres electas en sistemas de lista abierta no está nunca determinada (i.e., su valor potencial más bajo es siempre el 0%). De acuerdo con esta lógica, la mayoría de los académicos (e.g., Baldez 2004; Htun y Jones 2002; Krook 2009) postulan que, *ceteris paribus*, el uso combinado de cuotas con mandatos de ubicación y listas partidarias cerradas debería tener como resultado un mayor número de mujeres electas a la legislatura nacional en los casos en que se empleen sistemas de cuotas sin mandatos de ubicación junto con listas partidarias abiertas. No obstante, recientemente algunos trabajos (Matland 2006; Schmidt 2009) han cuestionado este argumento, concluyendo que los dos arreglos son igualmente efectivos en términos de la elección de mujeres legisladoras.

En ausencia de un sistema de cuotas, el efecto de utilizar listas cerradas o abiertas dependerá principalmente de si las elites partidarias -que deciden en gran medida la composición de las listas del partido- son más o menos favorables a la elección de mujeres candidatas que el electorado (Matland 2005; Matland 2006). Si las elites son más progresistas que el electorado, entonces es más probable que las mujeres sean electas bajo un sistema de lista cerrada, mientras que se producirá el resultado contrario si el electorado es más progresista que las elites partidarias.

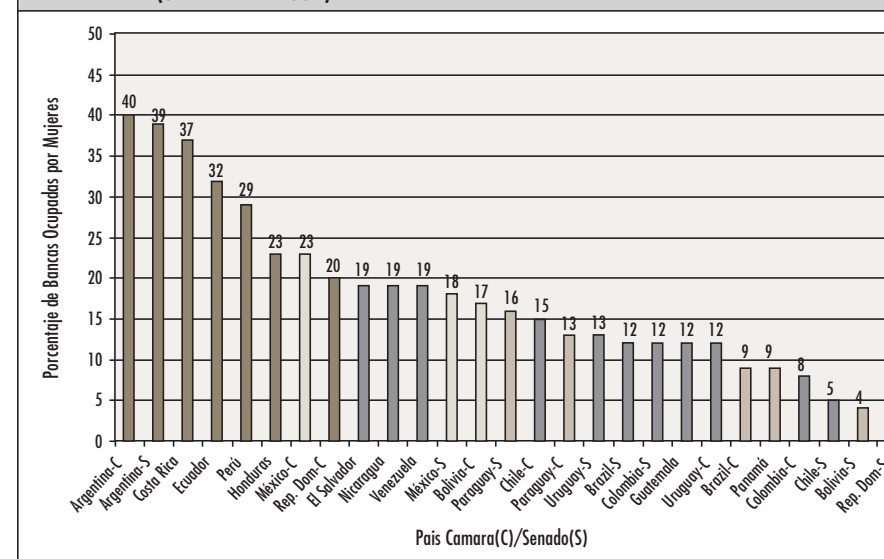
En todos los casos arriba mencionados, cuanto mayor sea el número de bancas que un partido gane -esto es, cuanto mayor sea la magnitud del partido, mayor será el porcentaje de mujeres legisladoras con posibilidades de ser electas (Matland 2005). Si esta relación es lineal o si sigue alguna otra distribución es una cuestión que ha sido poco explorada por la literatura.

Los sistemas electorales con sistemas de cuota pueden dividirse en tres categorías generales: i) aquéllos en los que un porcentaje mínimo de mujeres deben aparecer en la lista y existen mandatos de ubicación, ii) aquéllos en los que un porcentaje mínimo de mujeres deben aparecer en la lista pero no hay mandatos de ubicación porque el sistema es de lista abierta, y iii) aquéllos en los que, en la práctica, no se requiere que un porcentaje mínimo de mujeres aparezca en la lista o boleta, no hay mandatos de ubicación en el contexto de un sistema de lista cerrada y/o el sistema de cuotas está pobremente diseñado en cuanto a otras dimensiones. Tan solo los primeros dos sistemas electorales pueden ser considerados como poseedores de un sistema de cuotas de género efectivo/bien diseñado (Jones 2009).¹¹

¹¹ En los últimos 12 años (International IDEA and Stockholm University 2009) y en una amplia mayoría de los países de América Latina que no tienen sistemas de cuota efectivos/bien diseñados, al menos uno de los partidos relevantes ha adoptado un sistema de cuotas en sus reglas internas para la elección de candidatos a cargos legislativos. Sin embargo, los partidos generalmente respetan esos sistemas de cuota (generalmente de alcance muy modesto, con un porcentaje mínimo muy pequeño y sin mandatos de ubicación) solamente en ciertas ocasiones; así, como los partidos son la máxima autoridad a cargo de hacer respetar las reglas internas que ellos mismos no cumplen, a pocos sorprende que su efecto real sobre la elección de mujeres haya sido, en promedio, mínimo. Existen, de todos modos, algunas excepciones a la regla: el exitoso caso del Frente Sandinista para la Liberación Nacional, en Nicaragua, y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, en El Salvador.

Hasta agosto de 2009, siete de las 27 legislaturas nacionales latinoamericanas fueron elegidas utilizando un sistema de cuotas efectivo/bien diseñado (Jones 2009; Krook 2009). En la Gráfica III.2, estas legislaturas son identificadas por una barra marrón más oscuro. En tres de estas legislaturas (Bolivia-Diputados, México-Diputados, México-Senado), un subconjunto de los miembros fueron electos mediante un sistema de cuotas bien diseñado/efectivo, mientras que otra proporción de los miembros del mismo cuerpo legislativo fueron electos sin utilizar ningún sistema de cuotas para regular la elección o empleando uno inefectivo/defectuoso. En la Gráfica III.1, estas tres legislaturas son identificadas por una barra marrón claro. Los integrantes de cinco de las legislaturas fueron electos utilizando un sistema de cuotas defectuoso/mal diseñado (se incluye en esta categoría al Senado Boliviano [Bolivia-S], aunque el incremento de 0% en el porcentaje de mujeres electas explica por qué no hay una barra en la gráfica). Estas legislaturas son identificadas por una barra marrón oscuro en la gráfica. Por último, en 13 cuerpos legislativos no se utilizó ningún tipo de sistema de cuotas para elegir a sus miembros.¹² Estas legislaturas son identificadas por una barra gris en la Gráfica III.1 (excepto por el Senado de la República Dominicana [Dom. Republic-S], cuyo incremento del 0% en el porcentaje de mujeres electas explica por qué no hay una barra para esta legislatura).

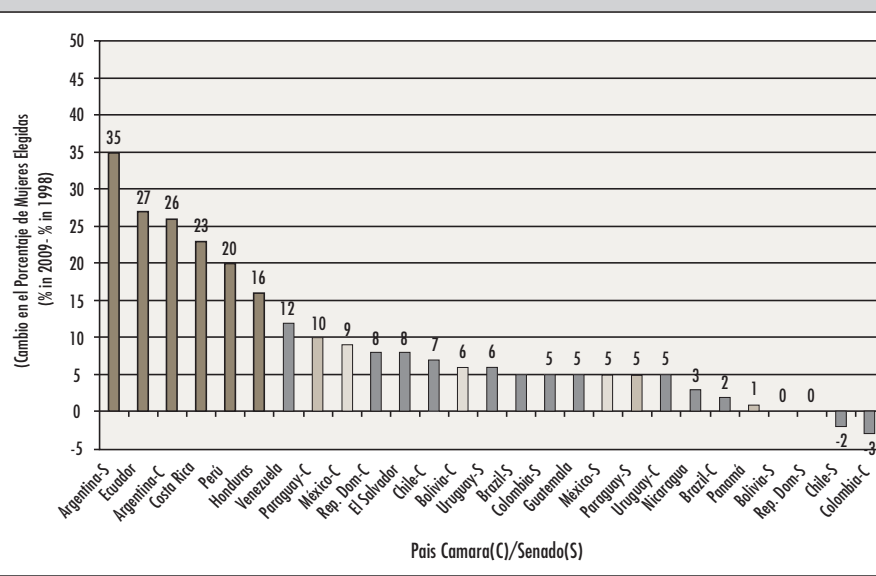
GRÁFICA III.1: REPRESENTACIÓN DE MUJERES EN LAS LEGISLATURAS DE AMÉRICA LATINA (SEPTIEMBRE 2009)



¹² Con la adopción de su nueva Constitución en 1999, Venezuela abandonó todo tipo de sistema de cuotas.

La Gráfica III.2 detalla el cambio en la proporción de mujeres legisladoras electas para las legislaturas nacionales de la región, entre 1994 y 2009. Esta gráfica recalca que el significativo incremento total en el porcentaje de mujeres legisladoras en América Latina (del 10% al 18%) en un cuarto de los cuerpos legislativos de la región, durante este período, es principalmente consecuencia de la adopción e implementación de sistemas de cuotas efectivos/bien diseñados (Véase la Tabla III.1).¹³ En las siete legislaturas que fueron electas utilizando un sistema de cuotas bien diseñado, el incremento en el porcentaje de mujeres legisladoras entre 1994 y 2009 fue de un importante 22%. En contraste, entre 1994 y 2009, en las 13 legislaturas en donde no existía ningún tipo de sistema de cuotas, el porcentaje de mujeres se incrementó en un bajísimo 4%, valor similar al alcanzado por las legislaturas electas utilizando un sistema de cuotas defectuoso (4%) y por aquéllas electas utilizando una combinación de sistemas bien diseñados y defectuosos/mal diseñados, o bien diseñados y sin ningún sistema de cuota (7%).

GRÁFICA III.2: CAMBIO EN EL PORCENTAJE DE MUJERES ELEGIDAS EN AMÉRICA LATINA: 1995-2009



13 Incluso el único país en el que un sistema de cuotas de género bien diseñado fue utilizado antes de 1994 (Argentina-Diputados) adoptó reformas en relación a los mandatos de ubicación (implementados por primera vez en 2001) y aumentó así el impacto positivo del sistema de cuotas existente en el país entre 1994 y 2008. Hasta 1994, solo la mitad de la Cámara de Diputados en Argentina (que se renueva por mitades, cada dos años) fue designada mediante un sistema de cuotas.

TABLA III.1: LEGISLATURAS DE AMERICA LATINA Y SU SISTEMA ELECTORAL (2009)						
PAIS	CAMARA	LEY DE CUOTAS (%)	LEY FALLADA	MANDATO UBICACION	SISTEMA ELECTORAL	TIPO DE LISTA
Argentina	Camara	Si (30%)	No	Si	RP	Cerrada
Argentina	Senado	Si (30%)	No	Si	LI	Cerrada
Bolivia	Camara-1	Si (33%)	No	Si	RP (MMRP)	Cerrada
Costa Rica	Unicameral	Si (40%)*	No	Si	RP	Cerrada
Ecuador	Unicameral	Si (50%)	No	No	RP	Abierta
Honduras	Unicameral	Si (30%)	No	No	RP	Abierta
Mexico	Camara-1	Si (40%)	No	Si	RP (MMRP)	Cerrada
Mexico	Senado-1	Si (40%)	No	Si	RP	Cerrada
Perú	Unicameral	Si (30%)	No	No	RP	Abierta
Rep. Dom.	Camara	Si (33%)	No	No	RP	Abierta
Bolivia	Senado	Si (25%)	Si	No	LI	Cerrada
Brazil	Camara	Si (30%)	Si	No	RP	Abierta
Mexico	Camara-2	Si (30%)	Si	No	DUNI (MMRP)	Cerrada
Mexico	Senado-2	Si (30%)	Si	No	LI	Cerrada
Panamá	Unicameral	Si/Primaria(30%)	Si	No	RP/DUNI	Abierta
Paraguay	Camara	Si/Primaria(20%)	Si	Si	RP	Cerrada
Paraguay	Senado	Si/Primaria(20%)	Si	Si	RP	Cerrada
Bolivia	Camara-2	No	n.a.	No	DUNI (MMRP)	Cerrada
Brazil	Senado-1	No	n.a.	No	DUNI	Cerrada
Brazil	Senado-2	No	n.a.	No	MM-PL	Abierta
Chile	Camara	No	n.a.	No	RP	Abierta
Chile	Senado	No	n.a.	No	RP	Abierta
Colombia	Camara	No	n.a.	No	RP	Abierta/Cerrada
Colombia	Senado	No	n.a.	No	RP	Abierta/Cerrada
El Salvador	Unicameral	No	n.a.	No	RP	Cerrada
Guatemala	Unicameral	No	n.a.	No	RP	Cerrada
Nicaragua	Unicameral	No	n.a.	No	RP	Cerrada
Rep. Dom.	Senado	No	n.a.	No	DUNI	Cerrada
Uruguay	Camara	No*	n.a.	No	RP (DVS)	Cerrada
Uruguay	Senado	No*	n.a.	No	RP (DVS)	Cerrada
Venezuela	Unicameral-1	No	n.a.	No	RP/PL (MMRP)	Cerrada
Venezuela	Unicameral-2	No	n.a.	No	DUNI (MMRP)	Cerrada

En 2014 Costa Rica tendrá una cuota de 50% con intercalación de hombres y mujeres en las listas.
En 2014 Uruguay tendrá una cuota de 33% con mandato de ubicación

DUNI: Distritos uninominales
DVS: Doble voto simultáneo
LI: Lista Incompleta.
MMRP: Miembros Mixtos, Representación Proporcional
PL: Pluralidad
RP: Representación Proporcional

Por último, al revisar la Gráfica III.1 se puede corroborar el impacto positivo de un sistema de cuotas de género bien diseñado. Hasta agosto de 2009, los seis cuerpos legislativos en los que las mujeres ocuparon el mayor porcentaje de bancas en América Latina fueron todos electos utilizando un sistema de cuotas de género bien diseñado. En las siete legislaturas electas utilizando un sistema de cuotas de género bien diseñado, las mujeres ocuparon, en promedio, casi un tercio de las bancas (31%), oscilando entre el 20% (República Dominicana-Diputados) y el 40% (Argentina-Senado). En contraste, las 13 legislaturas electas sin ningún tipo de sistema de cuotas tuvieron un nivel menor de representación femenina (12%), que osciló entre un alto de 19% en El Salvador, Nicaragua y Venezuela y un bajo de 3% en la República Dominicana. Las cuatro legislaturas electas utilizando sistemas de cuota defectuosos/mal diseñados obtuvieron un porcentaje promedio de mujeres legisladoras del 10%. Finalmente, los tres cuerpos legislativos cuyos miembros son electos mediante una combinación de sistemas bien diseñados y defectuosos/sin cuota, ocuparon una posición intermedia con un porcentaje promedio de mujeres legisladoras del 19%.

El uso de primarias para seleccionar candidatos a cargos públicos puede complicar potencialmente la implementación de un sistema nacional de cuotas pero, al mismo tiempo, la utilización de primarias y de cuotas es bastante compatible siempre y cuando se incluyan mecanismos legales apropiados en la legislación electoral y partidaria (Baldez 2007). Por ejemplo, en Argentina y Costa Rica los principales partidos políticos han utilizado frecuentemente las primarias directas para seleccionar a sus candidatos para cargos legislativos (Freidenberg y Alcántara 2009), dentro de contextos institucionales que contienen dos de los más efectivos y mejor diseñados sistemas de cuota (Jones 2009). En ambos países, la existencia de un sistema de cuotas, así como de decretos de reglamentación y de decisiones judiciales, ha requerido que los partidos políticos ajusten sus estatutos internos para la selección de candidatos con la finalidad de asegurar que los procesos intra-partidarios de selección de candidatos tengan como resultado una lista de candidatos para la elección general que cumpla con el sistema de cuotas del país.

Dos ejemplos sirven para ilustrar cómo son perfectamente compatibles las elecciones primarias con la utilización de un sistema de cuotas: solamente se requiere que los partidos extiendan el concepto de acción afirmativa contenido en los sistemas de cuotas a sus mecanismos internos de selección de candidatos. Primero, consideremos un país en el cual una ley de cuotas especifica que un mínimo de 33% de los candidatos de un partido en un distrito electoral deben ser mujeres. A continuación, consideremos un distrito electoral en el cual tres diputados son electos de una lista abierta (i.e., como mínimo, uno de los tres candidatos de cada partido deberá ser mujer). Finalmente, en este distrito, dentro de un partido político específico, nueve candidatos compiten bajo un sistema intra-

partidario de selección de candidatos en el que los votantes pueden emitir tres votos no cumulativos (i.e., igual número de votos que de bancas a distribuirse).¹⁴ Siete de los candidatos son hombres y dos son mujeres.¹⁵ En este sistema, los votos se cuentan tras la elección primaria. Las primeras dos posiciones serán para los dos candidatos que obtengan el mayor número total de votos pero, si ninguna de estas dos posiciones es ocupada por una mujer, entonces la tercera posición le será asignada a la mujer candidata que hubiese recibido el mayor número total de votos. Este sistema asegura la presencia de un número mínimo de mujeres en la boleta para la elección general, otorga a los partidos un incentivo agregado para reclutar mujeres candidatas y permite a los votantes de las primarias jugar un rol en la decisión de qué mujer candidata (o mujeres candidatas) aparecerá(n) en la lista del partido en la elección general.

Segundo, consideremos un país en el cual el sistema de cuotas especifica que un mínimo del 33% de los candidatos de un partido en un distrito electoral deben ser mujeres. A continuación, consideremos un distrito electoral en el que tres diputados son seleccionados mediante una lista cerrada (bajo el sistema de cuotas, un mínimo de uno de los tres candidatos de cada partido deberá ser mujer). Más aún, junto a la cuota del 33% opera un mandato de ubicación que requiere que uno de los dos primeros candidatos, como mínimo, sea una mujer. Finalmente, consideremos que, en un distrito, un partido tiene tres listas cerradas, cada una con tres candidatos que compiten en una primaria para representar al partido en la elección general. Al igual que en las listas para la elección general, en las listas intra-partidarias, un mínimo del 33% de los candidatos deberán ser mujeres. Estas tres listas (Azul, Roja y Blanca) están organizadas de modo tal que, si un hombre ocupa el primer lugar en la lista, una mujer ocupa el segundo lugar y un hombre ocupa el tercer lugar. Se emplea entonces una fórmula de lista incompleta para asignar las bancas: la lista con la mayoría de votos recibe las dos primeras posiciones y el primer candidato de la lista subsiguiente recibe la tercera posición.¹⁶ En este caso, entonces, si la lista Roja recibe la mayor cantidad de votos y a ella le sigue la lista Azul, los dos primeros lugares de la lista son ocupados por los dos primeros candidatos de la lista Roja en la elección general, mientras que el primer candidato de la lista Azul ocupará la tercera posición. Para diferentes tamaños de distrito, el formato de lista incompleta puede ser utilizado fácilmente para asegurar una mejor transición, de las listas intra-partidarias utilizadas en la elección primaria a la lista que será utilizada en la elección general.¹⁷

14 Una metodología similar es perfectamente compatible con un sistema en el que el votante de la primaria solo recibe un voto.

15 Para que una primaria tuviese lugar, un partido tendría que asegurar la participación de un mínimo de mujeres equivalente al porcentaje mínimo de mujeres que debería ocupar un lugar en la lista en la elección general.

16 Una opción más mayoritaria podría ser que la lista que gane la pluralidad de votos sea la lista del partido en la elección general (i.e., la lista de la facción intra-partidaria sería la lista del partido en la elección general).

17 Por ejemplo, en un distrito con dos bancas, los dos escaños serían asignados al ganador, mientras que en un distrito con cuatro bancas, las primeras tres posiciones serían asignadas a los candidatos de la lista del partido con más votos, mientras la cuarta posición sería asignada al primero en la lista que terminó en segundo lugar.

En suma, es bastante sencillo diseñar internas partidarias para hacer que el proceso de selección interno de candidatos sea compatible con la utilización de cuotas en la elección general.¹⁸

IV./ CUOTAS, LEYES ELECTORALES Y ELECCIÓN DE MUJERES: EVIDENCIA DETALLADA SOBRE MEJORES PRÁCTICAS

Ante la ausencia de un consenso en la literatura académica sobre la relación entre las leyes electorales y la elección de mujeres, fue necesario realizar un análisis inédito sobre la forma en que las leyes electorales inciden en la elección de mujeres legisladoras, para lo cual se recurrió a los datos al nivel distrital registrados en las más recientes elecciones celebradas en las democracias latinoamericanas. Dada la corta experiencia de la región con los sistemas de cuotas, el número de puntos de tiempo por país es muy limitado, lo suficiente como para que cualquier ganancia en términos del tamaño de la población sea sustancialmente contrarrestada por los problemas que genere la necesidad de controlar la naturaleza temporal de los datos. Con todo, las elecciones democráticas más recientes (al 1º de septiembre de 2007) son examinadas (dos o tres elecciones, en el caso de sistemas con renovación parcial): Argentina (2001, 2003, 2005), Bolivia (2005), Brasil (2002, 2006), Chile (2001, 2005), Colombia (2006), Costa Rica (2006), República Dominicana (2006), Ecuador (2006), El Salvador (2006), Guatemala (2003), Honduras (2005), México (2006), Nicaragua (2006), Panamá (2004), Paraguay (2003), Perú (2006), Puerto Rico (2004), Uruguay (2005) y Venezuela (2000). Para información adicional sobre los sistemas electorales en estos países, véanse la Tabla III.1 y Payne et al. (2007).

Estos cuerpos legislativos varían en términos de si utilizan un sistema de lista cerrada o abierta para estas contiendas electorales (véase la Tabla III.1). En América Latina, predominan las listas cerradas, pero Colombia les permite a los partidos utilizar, tanto listas cerradas como abiertas, aunque la gran mayoría de los partidos relevantes en Colombia utilizan listas abiertas. En los sistemas de lista abierta se dan ciertas variaciones en términos del número de votos que un individuo puede utilizar: de uno al número de bancas en juego.

De las diecinueve democracias, nueve poseen alguna forma de sistema de cuotas para, al menos, una de sus cámaras: Argentina (Diputados, Senado), Bolivia (Diputados, Senado), Brasil (Diputados), Costa Rica (Unicameral), República Dominicana (Diputados),

18 Una metodología menos transparente (y sub-óptima), pero que es utilizada con frecuencia en Argentina, es permitir que las facciones intra-partidarias que ganan posiciones en la lista del partido para la elección general modifiquen la distribución de los candidatos seleccionados de las listas intra-partidarias con el objetivo de cumplir con el sistema de cuotas.

Ecuador (Unicameral), Honduras (Unicameral), México (Diputados, Senado), Panamá (Unicameral), Paraguay (Diputados, Senado) y Perú (Unicameral). Estos sistemas de cuotas pueden dividirse en tres categorías generales: i) aquéllos en los que un mínimo porcentaje de mujeres debe aparecer en la lista y en existen mandatos de ubicación, ii) aquéllos en los que un mínimo porcentaje de mujeres debe aparecer en la lista, pero no existen mandatos de ubicación (los mandatos de ubicación son incompatibles con los sistemas de lista abierta en todos los casos) y iii) aquéllos en los que no se requiere que un porcentaje mínimo de mujeres aparezca en la lista y tampoco existen mandatos de ubicación. En los dos primeros grupos, el porcentaje mínimo fijado por las cuotas varía entre el 30% y el 50%, siendo el 30% el porcentaje más utilizado.

El primer grupo de sistemas está compuesto por las dos cámaras de Argentina, la cámara baja en Bolivia (sólo las bancas designadas por RP), la Asamblea Legislativa de Costa Rica y la Cámara de Diputados (sólo las bancas designadas por RP) y el Senado (sólo las bancas designadas por RP) en México. En Argentina y Costa Rica, los mandatos de ubicación se asientan en el éxito electoral previo del partido en el distrito.¹⁹ En la práctica, uno de los dos primeros candidatos, como mínimo, debe ser mujer, excepto en los distritos de grandes en los que el partido ha ganado históricamente tres bancas o más (en este caso, una mujer debe ocupar, como mínimo, el tercer lugar). Los puestos subsiguientes en la lista deben ser distribuidos utilizando una lógica similar, de modo que el porcentaje de mujeres candidatas electas por la lista se corresponda con el porcentaje establecido en la cuota. Los sistemas utilizados para la Cámara de Diputados de Bolivia y para las dos cámaras en México (antes de 2009) son menos complejos, al requerir que, como mínimo, de cada tres personas en la lista, una sea mujer.²⁰

En el segundo grupo de sistemas existen porcentajes mínimos de cuotas pero, como todos son de lista abierta, no es posible implementar mandatos de ubicación. Incluidas en esta categoría están las legislaturas unicamerales de Ecuador, Honduras y Perú, así como la Cámara de Diputados de la República Dominicana.

El último grupo de sistemas comprende aquéllos en los que existen sistemas de cuotas pero no se requiere que un porcentaje mínimo de mujeres aparezca en la lista del partido, se les da a los partidos un amplio margen de maniobra con el cual se puede debilitar la efectividad de la ley, o el sistema de cuotas se aplica solamente en elecciones primarias (y, allí, con la suficiente baja efectividad). Para fines de este análisis, los sistemas de este grupo se consideran “defectuosos” y se analizan grupalmente en la misma categoría que

19 Empezando en 2010, Costa Rica utilizará un sistema intercalado (sistema cremallera), bajo el cual el legislador subsiguiente en la lista debe ser siempre de otro sexo. La lista puede estar encabezada por un hombre o una mujer.

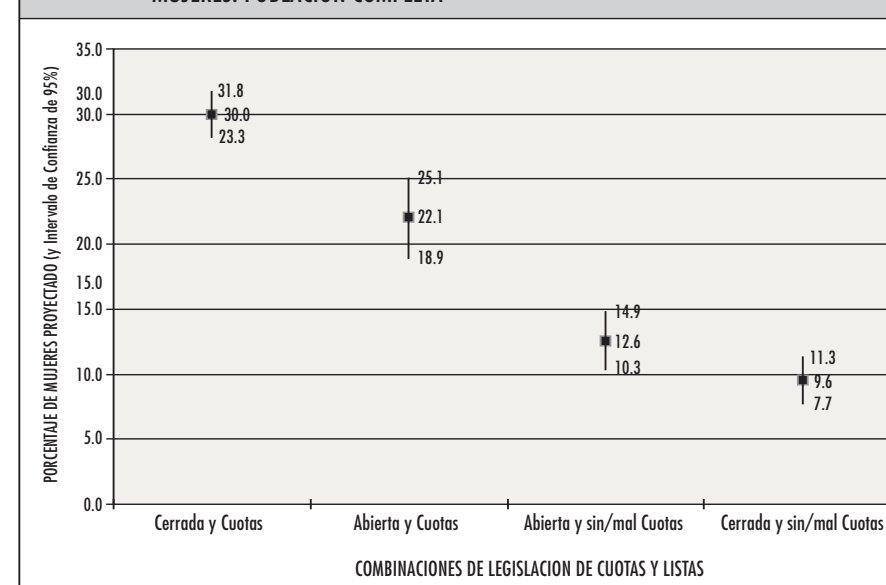
20 Como mencionamos previamente, el sistema mexicano ahora requiere que, en cada bloque de cinco candidatos en la lista cerrada del partido (para los diputados elegidos a través de RP), al menos dos sean mujeres o varones.

los de los sistemas sin cuotas. Se trata del Senado en Bolivia, la Cámara de Diputados de Brasil, la Cámara de Diputados de México (distritos uninominales), el Senado de México (distritos plurinominales a nivel estatal), la Cámara de Diputados de Panamá y las dos cámaras legislativas en Paraguay.

El cumplimiento con el sistema de cuotas ha sido generalmente importante aunque, como a veces acontece con las leyes en la región, se han dado algunas violaciones y la interpretación de las leyes ha sido a veces disputada. En estos últimos casos, las organizaciones que promueven la elección de mujeres por lo general apoyan una interpretación expansiva de la ley, lo cual no siempre comparten los demás actores del país. La discusión en torno al tercer grupo de sistemas subrayó algunas de serias lagunas jurídicas y zonas grises presentes en los sistemas de cuota de tales países.

De acuerdo con el análisis de Jones (2009), es posible sacar tres conclusiones principales en torno a la relación existente entre la elección de mujeres y los sistemas electorales. En primer lugar, se puede determinar que los sistemas de lista cerrada con cuotas logran un porcentaje significativamente mayor de mujeres electas, en comparación con los sistemas de lista abierta con cuotas: el porcentaje promedio de mujeres electas en el primer grupo es de un 8% por encima del porcentaje promedio de las mujeres electas mediante los sistemas de lista abierta. En segundo lugar, los dos sistemas de cuota que resultan más efectivos (los de cuotas con lista cerrada o de cuotas con lista abierta) logran un porcentaje de mujeres electas que es significativamente mayor que el que encontramos en los sistemas sin cuotas o en los que poseen un sistema defectuoso (los de lista cerrada con cuotas defectuosas/sin cuotas o de lista abierta con cuotas defectuosas/sin cuotas). La brecha es especialmente grande para los sistemas de lista cerrada con cuotas que, en promedio, resultan en un porcentaje de mujeres electas que es del 20% (en los de lista cerrada con cuotas defectuosas/sin cuotas) y del 17% (en los de lista abierta con cuotas defectuosas/sin cuotas) por encima que el que se obtiene en sistemas de cuotas no defectuosos. Los valores comparables para los sistemas de lista abierta con cuotas son del 12% y 9%, respectivamente. Finalmente, se puede inferir que no hay diferencia significativa entre el porcentaje esperado de mujeres electas bajo los sistemas de lista cerrada o los de lista abierta, cuando no existen cuotas o cuando el sistema de cuotas es defectuoso. La Gráfica IV.1 suministra información acerca del porcentaje esperado de mujeres electas bajo los cuatro sistemas electorales/sistemas de cuotas, así como el rango de incertidumbre en torno a la estimación (en este caso, del 95% del intervalo de confianza).

GRÁFICA IV.1: LISTA PARTIDARIA, LEYES DE CUOTAS, Y LA ELECCIÓN DE MUJERES: POBLACIÓN COMPLETA



En términos prácticos, lo más importante es que, en promedio, la adopción de un sistema de cuotas efectivo redundará en un significativo aumento en el porcentaje de mujeres electas a la legislatura nacional del país, más allá del que se obtendría si el sistema electoral fuese de lista cerrada o abierta. La segunda lección clave es que los sistemas de cuotas bien diseñados obtendrán como resultado un mayor porcentaje de mujeres electas en sistemas en los que se utilizan listas cerradas. La última enseñanza es que, cuando no existe un sistema efectivo de cuotas, hace poca diferencia para la elección de mujeres el que el sistema electoral utilizado para las elecciones legislativas nacionales sea de lista cerrada o de lista abierta.

Para entender mejor la relación entre las leyes electorales, los sistemas de cuota y la elección de mujeres, esta sección finaliza ahondando los análisis sobre la población previamente presentados en dos amplios sentidos. Por una parte, se estudia el tema en cinco sub-secciones, conforme al valor de la magnitud del partido, y se analiza separadamente; por la otra, se estudia el mismo tema en cuatro sub-secciones, conforme a la combinación de sistema electoral/sistema de cuota. En el Apéndice I y II (véanse los Gráficas IA a IE) y II (véanse las Gráficas IIA a IID) se encuentran las gráficas (similares en formato la Gráfica IV) con el porcentaje esperado de mujeres electas bajo distintos escenarios (así como el 95% de confianza alrededor de esta estimación), respectivamente.

A. Análisis de la población según la magnitud del partido y la combinación del sistema electoral y de cuotas

El anterior análisis (véase Jones 2009) de la población -hecho en cinco sub-secciones y en base en el valor de la magnitud del partido- da pie a una más fina interpretación de la relación entre el sistema electoral, las cuotas y la elección de mujeres (véanse las Gráficas del Anexo IA, IB, IC, ID, IE).

Primeramente se destaca que, al compararse con el sistema defectuoso o sin cuotas, la superioridad del sistema de cuotas varía conforme a la magnitud del partido. Cuando la magnitud del partido es 1, el resultado del sistema de lista cerrada con cuotas es equivalente -en términos de la elección de mujeres- al resultado del sistema defectuoso o sin cuotas. A su vez, el sistema de lista abierta con cuotas genera un porcentaje esperado de mujeres electas por partido, a nivel distrital, que es significativamente mayor que el que generaría el sistema de lista cerrada con un sistema de cuotas defectuoso o sin cuotas. Se colige entonces que es poco probable que un sistema de lista abierta en el cual la magnitud del partido es, por lo general, 1, genere un incremento en el porcentaje de mujeres electas si se adopta un sistema efectivo de cuotas. En términos de la elección de mujeres, en el resto de casos -salvo cuando la magnitud del Partido es 4 y en los pocos casos en los que se producen valores esperados imprecisos-, los dos sistemas de cuota generan resultados significativamente mejores que los que genera el sistema defectuoso o sin cuotas.²¹

En segunda instancia, se destaca que, comparado con el sistema de lista abierta con cuotas, la superioridad del sistema de lista cerrada con cuotas se restringe principalmente a aquellas instancias en las que la magnitud del partido es de 2 y, en menor medida, en las que la magnitud es de 3. En el caso de los otros valores (i.e., 1, 4 y 5 a 22), no existe diferencia entre el porcentaje esperado de mujeres electas en ambos sistemas. En suma, la diferencia más significativa en el porcentaje de mujeres electas que se obtiene bajo los dos sistemas nace -casi exclusivamente- de la enorme discrepancia entre el desempeño de ambos cuando la magnitud del partido es de 2. En este escenario, el valor esperado para el sistema de lista cerrada con cuotas es del 48%, un 30% mayor que el valor esperado para el sistema de lista abierta con cuotas.

El segundo sub-grupo de análisis -que divide a la población en cuatro grupos, según el tipo de lista y sistema de cuotas utilizado-, corresponde al cuarto grupo de sistemas electorales/sistemas de cuotas examinados previamente: Lista Cerrada-Cuotas, Lista Abierta-Cuotas, Lista Cerrada-Cuotas Defectuosas/Sin Cuotas, Lista Abierta-Cuotas

21 Para la gráfica en anexo ID, dado los pocos casos y la muy marginal superposición entre el límite inferior para Lista Abierta-Cuotas y el límite superior para Lista Abierta-Cuotas Defectuosas/Sin cuotas, la diferencia entre ambos valores aquí se considera significativa (i.e., si se agregasen más casos a la muestra, esperaríamos que esta superposición desapareciera).

Defectuosas/Sin Cuotas. Del actual examen se pueden extraer tres conclusiones. La primera es que no existe relación sobresaliente entre la magnitud del partido y el porcentaje de mujeres electas bajo ninguno de los sistemas con lista abierta (véanse las Gráficas IIA, IIB, IIC y IID del anexo). La segunda es que, en los sistemas de lista cerrada con cuotas defectuosas o sin cuotas, existe solamente una relación positiva débil e inconsistente entre la magnitud del partido y el porcentaje de mujeres electas. La tercera conclusión es que, a todo efecto, la única relación fuerte entre la magnitud del partido y el porcentaje de mujeres electas se da entre los sistemas de lista cerrada con sistemas de cuotas bien diseñados.²² De todos modos, esta relación tiene una forma un tanto curvilínea, con una diferencia fuerte y significativa entre Magnitud de Partido-2 y todos los demás valores de Magnitud de Partido, ubicándose las diferencias más pronunciadas en los dos extremos: entre ésta y Magnitud de Partido-1 (33%), por un lado, y Magnitud de Partido 6 a 22 (19%), por el otro, sin diferencias significativas entre los grupos de Magnitud de Partido-3, Magnitud de Partido-4, Magnitud de Partido-5 y Magnitud de Partido-6 a 22. No obstante, para todas estas variables (con la posible excepción parcial de Magnitud de Partido-5 debido al pequeño número de casos en dicha categoría y, por consiguiente, a los grandes intervalos de confianza), el porcentaje esperado de mujeres electas es significativamente mayor que cuando el partido posee solamente un legislador en el distrito (i.e., Magnitud de Partido-1 igual a 1).

Extendiendo el análisis transnacional presentado en este trabajo, se realizó una investigación sobre elecciones municipales en los tres países que poseen sistemas de cuotas cercanos al "tipo ideal" para sistemas de lista cerrada y sistemas de lista abierta: Costa Rica, Argentina y Ecuador. En términos de las categorías utilizadas previamente, Costa Rica y Argentina se ubican en la categoría Lista Cerrada-Cuotas, en tanto que Ecuador se ubica en la categoría Lista Abierta-Cuotas.

En Costa Rica (elecciones para concejales en 2006), el sistema vigente era de lista cerrada, con una cuota del 40% y mandatos de ubicación que, en la mayoría de las instancias, requería que los partidos alternasen hombres y mujeres candidatos en las listas partidarias presentadas en las elecciones municipales (cantones). El segundo caso examinado es el de la provincia de Buenos Aires, Argentina (elecciones municipales para concejales en 2007), en donde se utilizó un sistema de lista cerrada, con una cuota del 30% y un mandato de ubicación que requería que, al menos uno de cada tres candidatos en la lista presentada por el partido, fuesen mujeres.²³ Finalmente, en Ecuador (elecciones urbanas municipales para concejales en 2009) se utilizó un sistema de lista

22 La interpretación de los resultados en relación al número limitado de casos con valor 4 o mayor de magnitud partidaria requiere ejercer cierta precaución. Debido al limitado número de casos, los valores de magnitud partidaria por encima de 5 son incluidos en una única categoría.

23 Argentina es un sistema federal en el cual cada provincia sanciona su propio sistema electoral para elecciones municipales, de manera que estos varían considerablemente entre las 23 provincias.

abierta con una cuota del 50% (como se mencionó antes, los mandatos de ubicación no operan en los sistemas de lista abierta).

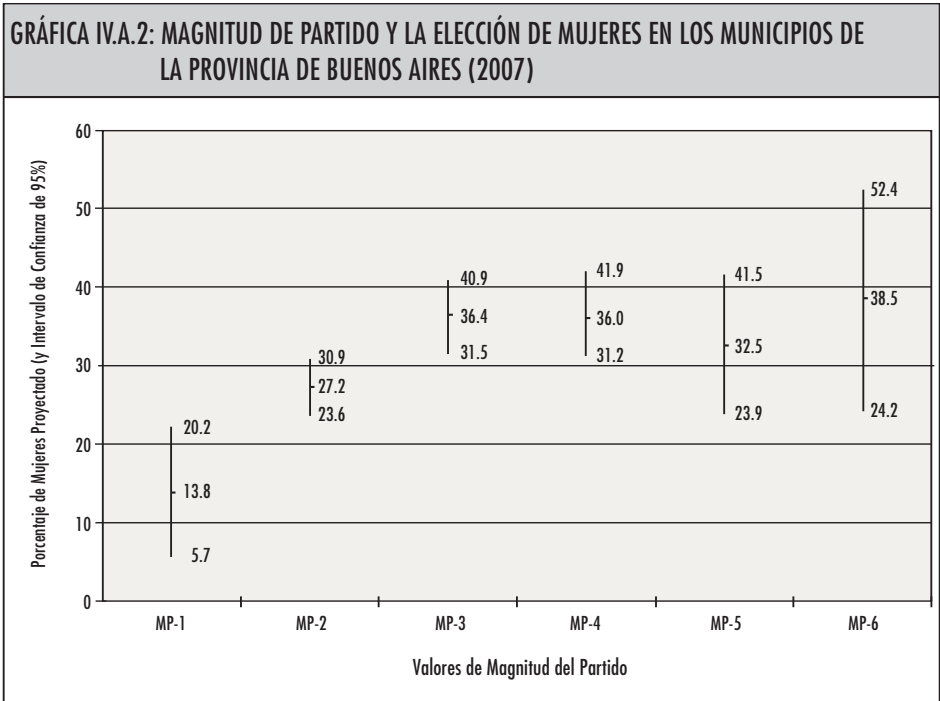
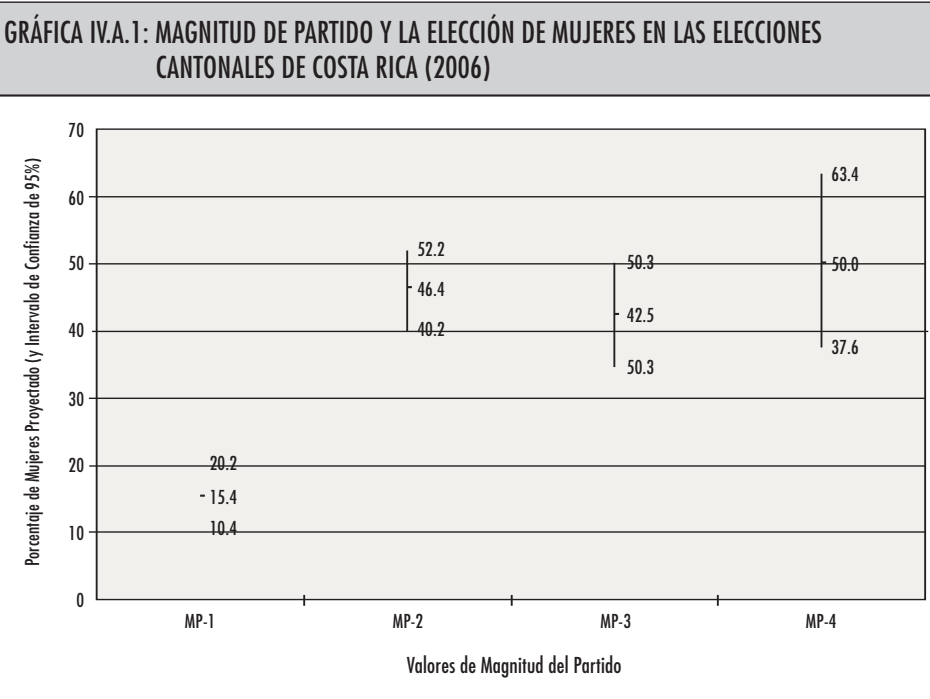
La Tabla IV.1 proporciona el número agregado y la distribución proporcional de los valores de magnitud de partido para los tres casos (Costa Rica, Argentina y Ecuador).²⁴ El enfoque econométrico utilizado para este análisis es comparable al utilizado previamente en el análisis transnacional, siendo los partidos políticos las principales variables de control.

TABLA IV.A.1: DISTRIBUCION DE VALORES DE MAGNITUD DE PARTIDO EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES			
DISTRIBUCION DE VALORES (% en paréntesis)			
MAGNITUD DE PARTIDO	ARGENTINA	COSTA RICA	ECUADOR
1	29 (8.2)	125 (46.1)	550 (73.4)
2	145 (41.2)	81 (29.9)	142 (19.0)
3	88 (25.0)	48 (17.7)	38 (5.1)
4	46 (13.1)	15 (5.5)	12 (1.6)
5	22 (6.3)	2 (0.7)	3 (0.4)
6	10 (2.8)		3 (0.4)
7	4 (1.1)		0 (0.0)
8	7 (2.0)		1 (0.1)
9	1 (0.3)		
NUMERO DE CASOS	352	271	749

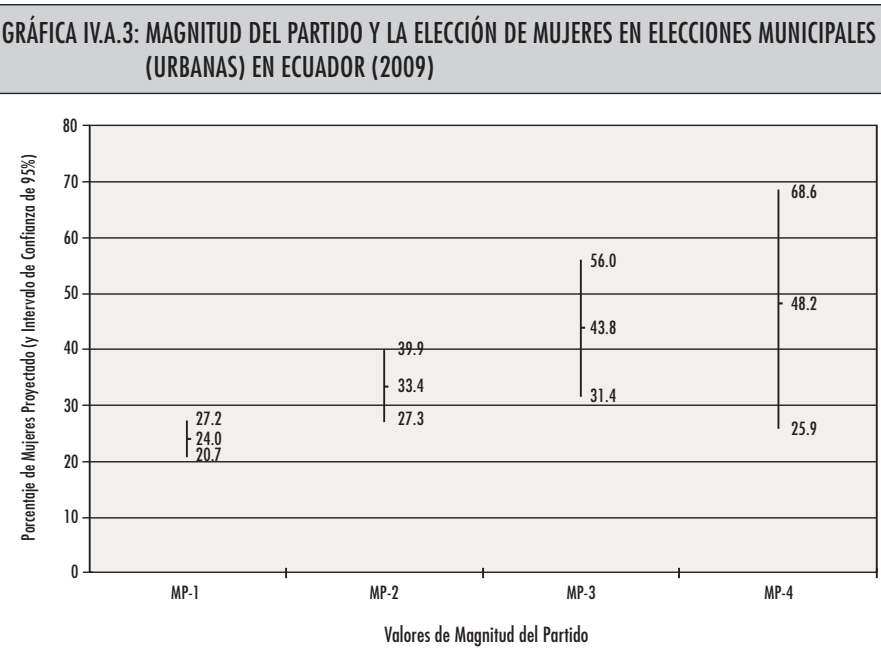
Los resultados presentados en la Gráfica IV.A.1 para Costa Rica y en la Gráfica IV.A.2 para Argentina, tienden a reforzar los hallazgos del análisis transnacional. En cada caso, las posibilidades electorales de las mujeres fueron significativamente menores cuando la magnitud del partido era de 1, que cuando la magnitud del partido era de 2 o superior. Este fue el caso particular de Costa Rica: cuando la magnitud del partido fue de 1, el porcentaje esperado de mujeres electas fue del 15.4% (con un intervalo de confianza del 95%, oscilando entre el 10.4% y el 20.2%), mientras que, cuando la magnitud del partido fue de 2, el porcentaje fue del 46.4% (oscilando entre el 40.2% y el 52.2%). Tanto en Argentina como en Costa Rica, a partir de una magnitud de 2 no hubo diferencia significativa en el porcentaje esperado de mujeres electas, salvo en el caso de la magnitud entre 2 y 3/4 en Argentina porque una regla nacional permite que, bajo cualquier circunstancia, todos los partidos cumplan con el sistema de cuotas siempre y cuando ubiquen a mujeres candidatas en la tercera posición de la lista del partido.²⁵

24 En los gráficos 6, 7 y 8 solo se ofrecen estimaciones de la proporción esperada de mujeres legisladoras cuando existen al menos 10 casos con el valor de magnitud partidaria.

25 Como suele suceder en los países de América Latina en los que se utilizan listas cerradas y mandatos de ubicación, los partidos en Argentina tienden a cumplir mínimamente con el sistema de cuotas.



Por último, el caso de Ecuador (véase la Gráfica IV.A.3) muestra el efecto más limitado de la magnitud del partido en el contexto de sistemas electorales de lista abierta. Al mismo tiempo, sin embargo (y en parcial contraste con el análisis transnacional), hay una diferencia significativa en el porcentaje esperado de mujeres electas entre instancias en las que la magnitud del partido es 1 y aquéllas en las que la magnitud del partido es 2 ó 3 (los pocos casos en que la magnitud del partido fue de 4 tiene como resultado un gran intervalo de confianza del 95%, lo cual subraya, para este caso, la poca confianza que se puede depositar en las estimaciones de magnitud del partido con valor de 4). El porcentaje esperado de mujeres electas cuando la magnitud del partido fue de 1 (24.0%; oscilando entre el 20.7% y el 27.2%) es menor (aunque por poco) que cuando la magnitud del partido es de 2 (33.4%, 27.3% y 39.9%) y significativamente menor cuando la magnitud del partido es de 3 (43.8%, 31.4% y 56.0%).



V./ PROPUESTAS DE REFORMA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS A LA ASAMBLEA NACIONAL

En esta sección se formulan tres propuestas de reforma que han sido diseñadas teniendo en mente el objetivo de aumentar la presencia de mujeres en la Asamblea Nacional de Panamá. Las propuestas varían en cuanto al alcance: de mínima -en la cual el sistema electoral actual se mantiene- a máxima -en la cual se propone modificar elementos claves del sistema electoral actual.

La Tabla V.1 desglosa las tres propuestas de reforma (Mínima, Intermedia/Moderada y Máxima). La Tabla V.2 complementa a la Tabla V.1 al proveer con información sobre la magnitud del distrito bajo cada una de las propuestas. Como se mencionó antes, la magnitud del distrito es el principal determinante (al menos en cuanto a la elección de mujeres) de la crucial variable de magnitud del partido. En este sentido, el tamaño de la magnitud del partido es especialmente importante en el sistema de lista cerrada con cuotas y mandato de ubicación, pero existe evidencia parcial (e.g., los resultados municipales de Ecuador y las tendencias generales del análisis transnacional) que indica que la magnitud del partido también es relevante para el sistema de lista abierta con cuotas efectivas, especialmente cuando se minimizan los valores de magnitud del partido a 1.

TABLA V.1: PROPUESTAS DE REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL DE PANAMÁ: MINIMALISTA A MAXIMALISTA			
ASPECTOS PRINCIPALES DEL SISTEMA ELECTORAL	PROPUESTAS		
	Minimalista	Media	Maximalista
Lista Electoral	Abierta	Abierta	Cerrada
Formula de Distribución	Hare-1/2-Hare-Residuo Mayor	Hare-1/2-Hare-Residuo Mayor	Hare-1/2 Hare
Piso Electoral	No	No	1/2 Hare Quota
Distritado	DUNI/PLUR (Actual)	DUNI/PLUR (Variante Panamá)	DUNI/PLUR (Variante Panamá)
Quota %-DUNI (Uninominal)	33	50	50
Quota %-PLUR (Plurinominal)	33	50	50
Número Mínimo de Mujeres Candidatas por Distrito	1 (33% de cand. de DUNI*), 2 (1), 3 (1), 4 (2), 5 (2), 6 (2), 7 (3), 8 (3), 9 (3), 10 (4)	1 (50% cand. de todos DUNI), 2 (1), 3 (1), 4 (2), 5 (2), 6 (3), 7 (3), 8 (4), 9 (4), 10 (5)	1 (50% cand. de todos DUNI), 2 (1), 3 (1), 4 (2), 5 (2), 6 (3), 7 (3), 8 (4), 9 (4), 10 (5)
Mandato de Ubicación	No	No	Sí (Cremallera)
Excepción para los DUNI?	Sí	No	No
Ejemplo Más Cercano	República Dominicana-C	Ecuador	Costa Rica
% de Mujeres Proyetado	15-25%	25-35%	30-40%

Itálicas indica que no existe ningún cambio al sistema electoral panameño vigente (Brown 2007; Tribunal Electoral 2009). La excepción para los DUNI indica que no están incluidos en el cálculo del porcentaje mínimo de candidatas mujeres aquellos distritos uninominales donde el partido escogió su candidato a través del uso de una primaria.

TABLA V.2: DOS ESCENARIOS DE MAGNITUD DE DISTRITO		
DISTRIBUCION DE LOS DISTRITOS		
VALORES DE MAGNITUD DEL DISTRITO	Actual	Actual con "Variante Panamá"
1	26	26
2	4	4
3	4	3
4	2	1
5	2	0
6	0	0
7	1	1
8	0	1
9	0	1
10	0	0
Promedio de Magnitud	1.8	1.9
Magnitud del Diputado Medio	3	3

El efecto de la reforma legal referente a la magnitud de los distritos de la crucial está actualmente coartado porque el sistema de distritos utilizado en Panamá está contenido en la Constitución Política desde la reforma de 2004. Con todo, la única reforma de distritos propuesta (Uninominal (UNI)/Plurinominal (PLUR) [Variante Panameña]) es la de mantener el sistema actual, con la pequeña excepción de que cuatro de los distritos electorales en el distrito de Panamá (el 8-7, 8-8, 8-9 y 8-10) se fusionarían creando dos nuevos distritos electorales (con 9 y 8 miembros, respectivamente).²⁶ En suma, como aclara la Tabla V.2, esta reforma solo tendría un efecto positivo muy modesto sobre la magnitud de distrito medio del país y, al mismo tiempo, un efecto positivo muy modesto sobre la magnitud de partido en Panamá.

La propuesta de efectuar una reforma Mínima dejaría sin modificar todos los elementos del actual sistema electoral de Panamá (para una discusión detallada sobre el sistema electoral vigente en Panamá, véase Brown Araúz 2007), introduciendo únicamente una reforma que requeriría que el 33% de los candidatos en las listas partidarias presentadas para la elección general fuesen mujeres. En el caso de los distritos plurinominales, un mínimo de 33% de los candidatos presentados por el partido en cada distrito electoral tendrían que ser mujeres.²⁷ Bajo ninguna circunstancia podría esta proporción ser menor, pero la misma pudiese que sea mayor (con ningún techo ó con uno del 67%). Cuando se presentasen solo dos candidatos, al menos uno de los dos deberá ser mujer (porcentaje efectivo de cuota (PEC del 50%); cuando tres, uno de los tres (PEC de 33%); cuando cuatro, dos de los cuatro (PEC de 50%); cuando cinco, dos de los cinco (PEC de 40%);

26 Esta es la única reforma del sistema de distritos de Panamá que es posible mediante una ley.

27 Este porcentaje también podría ser presentado para requerir que no más del 67% de los candidatos sean del mismo sexo, aunque en términos de aumentar la representación de las mujeres (particularmente cuando existen porcentajes de cuota menores al 50%), es preferible estipular un porcentaje mínimo de candidatos mujeres antes que un porcentaje máximo a ser ocupados por candidatos miembros de cualquier sexo.

cuando seis, dos de los seis (PEC de 33%); cuando siete, tres de los siete (PEC de 43%); cuando ocho, tres de los ocho (PEC de 38%); y, cuando nueve, tres de los nueve (PEC de 33%).

En el caso de los distritos uninominales, un mínimo del 33% de los candidatos presentados por un partido en todos los distritos uninominales del país (actualmente, 26) deberían ser mujeres. Por ejemplo, si un partido presentase candidatos en los 26 distritos uninominales, un mínimo de 9 de ellos deberían ser mujeres.²⁸ No obstante, siguiendo el modelo mexicano, el cálculo de la cuota del 33% para los distritos uninominales no incluiría aquellos distritos uninominales en los que el partido seleccionó a sus candidatos mediante elecciones primarias directas.²⁹ De este modo, por ejemplo, si un partido presentase candidatos en 26 distritos y ninguno de esos candidatos fuese elegido mediante primarias, una vez más, un mínimo de 9 candidatos deberían ser mujeres. Si, por el contrario, el mismo partido seleccionase a 20 de sus 26 candidatos utilizando primarias, entonces un mínimo de 2 candidatos de los seis distritos en donde las primarias no fueron realizadas, deberían ser mujeres.

Para cumplir con este sistema de cuotas (así como con aquellos que serán presentados como parte de las propuestas Intermedia/Moderada y Máxima), los partidos políticos deberán modificar sus mecanismos internos de selección de candidatos para asegurar la existencia de un porcentaje mínimo de mujeres candidatas en los distritos plurinominales y uninominales. Más allá de la adopción de un sistema de cuotas, sin embargo, todos los demás aspectos clave del actual sistema electoral de Panamá se mantendrían, incluyendo el uso de listas abiertas/sistema de preferencias, la fórmula sui generis Cuota/Media-Cuota/Residual mediante fusión de la distribución de escaños, y la presencia de una combinación de distritos uninominales y plurinominales.

Es probable que el impacto de esta reforma sobre la elección de mujeres a la Asamblea Nacional de Panamá sea relativamente modesto.³⁰ El sistema electoral vigente en Panamá -compuesto por un sistema de lista abierta en combinación con un sistema de distritos con una baja magnitud de distrito (y, por consiguiente, con una baja magnitud de partido)-, obstaculiza el funcionamiento óptimo del sistema de cuotas. Independientemente de lo anterior, esta reforma tendrá un impacto positivo en la elección de mujeres y resultará en un incremento en la proporción de mujeres en la Asamblea Nacional, aunque es improbable que el porcentaje de mujeres electas sobrepase el 25%, pudiendo bajar incluso a un 15%.

28 Es de esperar que al menos algunos partidos cumplan con este componente del sistema de cuotas mediante la nominación de un porcentaje desproporcionado de mujeres candidatas en distritos uninominales donde el partido ha obtenido históricamente malos resultados y, por tanto, es improbable que gane.

29 Sería necesario leyes que definan lo que se entiende por elección primera directa, con el objetivo de evitar el uso de primarias "simuladas" cuyo propósito sea sortear el sistema de cuotas, como ha ocurrido en México en el pasado (Baldez 2007).

30 El sistema electoral que más se aproxima a este sistema (aunque con una magnitud de distrito notablemente más alta) es el utilizado para la elección de la Cámara de Diputados de la República Dominicana.

La propuesta de reforma Intermedia/Moderada dejaría sin modificar todos los elementos del actual sistema, a excepción del pequeño cambio en el sistema de distritos que aparece en la Tabla V.2 como “Vigente con Variante de Panamá”, en el que cuatro distritos con magnitudes de 3, 4 y 5 son fusionados para crear dos nuevos distritos con valores de magnitud de 8 y 9. La reforma solo introduciría un requisito de que el 50% de todos los candidatos en las listas del partido presentadas en la elección general sean mujeres, así como el que el 50% de los candidatos del partido en distritos uninominales (sin excepción) sean mujeres.³¹

Bajo la cuota del 50%, cuando solo se presenten dos candidatos, al menos uno de los dos debería ser mujer (PEC de 50%); cuando tres candidatos, uno de los tres (PEC de 33%); cuando cuatro, dos de los cuatro (PEC de 50%); cuando cinco, dos de los cinco (PEC de 40%); cuando seis, tres de los seis (PEC de 50%); cuando siete, tres de los siete (PEC de 43%); cuando ocho, cuatro de los ocho (PEC de 50%); y, cuando nueve candidatos, cuatro de los nueve (PEC de 44%).

Esta propuesta de reforma tendría un impacto significativo sobre la elección de mujeres en Panamá, posiblemente aumentando la proporción de mujeres electas a la Asamblea Nacional a niveles de entre el 25% y el 35%.³²

La propuesta de reforma Máxima está diseñada para implementar en Panamá la combinación óptima de tipo de lista electoral (cerrada) y sistema de cuota (del 50%, con un mandato de ubicación en donde ninguna posición consecutiva de la lista del partido pueda ser ocupada por miembros del mismo sexo). Esta reforma también requeriría que el 50% (sin excepciones) de los candidatos del partido en distritos uninominales sean mujeres.³³ Bajo esta cuota del 50%, los distritos plurinominales con un número par de miembros consistirían de un igual número de miembros de cada sexo, mientras que, aquellos con un número impar tendrían que tener, a lo sumo, un diferencial de un candidato en términos de la composición de género (i.e., el candidato “impar” podría ser mujer o varón). El primer candidato de la lista cerrada podría ser de cualquier sexo, pero el segundo candidato deberá ser del sexo opuesto al del primero, el tercero del sexo opuesto al del segundo y así en adelante.

31 En el caso de que un número impar de candidatos compita en distritos uninominales, se permite tanto a un hombre de más como a una mujer de más.

32 El sistema electoral que más se aproxima a este sistema (aunque con una magnitud de distrito notablemente más alta) es el utilizado para la elección de la Asamblea Nacional de Ecuador.

33 En el caso de un número impar de candidatos compitiendo en distritos uninominales, se permite tanto un hombre de más como una mujer de más.

El sistema de distritos que se utilizaría sería idéntico al presentado para la propuesta Intermedia/Moderada (i.e., Vigente con Variante de Panamá), mientras que la fórmula de distribución de asientos intra-partidaria sería similar a la utilizada actualmente, con dos excepciones. En el caso de la primera excepción, el cambio, de un sistema de lista abierta a uno de lista cerrada, eliminaría el voto por preferencias y, por lo tanto, el concepto de elección mediante residual (así como el uso de la fusión de candidaturas). Bajo la segunda excepción, se incluye un umbral electoral modesto (similar al utilizado actualmente en Costa Rica), de manera que ningún partido sea capaz de recibir bancas en un distrito plurinomial, a menos que obtenga un número de votos igual a un medio de la Cuota Hare.³⁴

Bajo esta propuesta, el porcentaje de mujeres en la Asamblea Nacional de Panamá estaría entonces entre el 30% y el 40%, aunque la presencia de una importante proporción de diputados que son electos en distritos uninominales (37%) plantearía potenciales problemas a la proporción de mujeres diputadas, la cual podría caer por debajo del 30% (aunque es improbable que lo haga por debajo del 25%).³⁵

Las tres propuestas de reforma aquí delineadas varían en función del grado en que modifican el actual sistema electoral de Panamá y en el potencial impacto que tendrían sobre la presencia de mujeres en la Asamblea Nacional de Panamá. La propuesta Mínima no modificaría el sistema electoral actual más allá de requerir que al menos un tercio de los candidatos de los partidos políticos en los distritos plurinominales y en los distritos uninominales (donde no hubo primarias para seleccionar al candidato del partido) sean mujeres. El impacto de esta propuesta sobre la presencia de mujeres en la Asamblea Nacional de Panamá sería probablemente bajo, con un techo pronosticado de aproximadamente el 25% y un piso de aproximadamente el 15%, al menos en el corto plazo.

Por encima de requerir que un mínimo del 50% de los candidatos del partido en cada distrito electoral sean mujeres (así como un 50% de los candidatos del partido en distritos uninominales, sin excepciones), la propuesta Intermedia/Moderada solo supondría un leve cambio en el sistema electoral panameño vigente, i.e., la creación de dos distritos electorales más grandes a través de la fusión de cuatro distritos de tamaño mediano. La adopción de esta reforma probablemente generaría un porcentaje de mujeres electas a la Asamblea Nacional de Panamá que oscilaría entre el 25% y el 35%.

34 En línea con el modelo de Costa Rica, la asignación de escaños efectiva entre los partidos que sobrepasen el umbral utiliza solo los votos ganados por estos partidos. Si ningún partido sobrepasa el umbral, entonces todas las bancas son asignadas al partido con la pluralidad de votos.

35 El sistema electoral que más se aproxima a este sistema (aunque con una magnitud de distrito notablemente más alta) es el utilizado para la elección de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

La propuesta de reforma denominada Máxima sí alteraría dramáticamente el sistema electoral de Panamá. Además de adoptar el pequeño cambio distrital contenido en la reforma Intermedia/Moderada, bajo esta propuesta se reemplazaría el sistema de listas abiertas por un sistema de listas cerradas. En relación al sistema de cuotas, se establecería una cuota del 50% con un mandato de ubicación intercalado (sistema cremallera), junto con un requerimiento de que el 50% de todos los candidatos del partido que compitan en distritos uninominales sean mujeres. Salvo que se diese un importante incremento en la fragmentación partidaria -resultando en una alta proporción de magnitudes partidarias de valor 1, combinado con una tendencia generalizada en los partidos de nominar a hombres para encabezar la lista del partido en casi todos los distritos electorales-, esta reforma proporcionaría el piso más seguro para la representación de las mujeres en la Asamblea Nacional y probablemente aseguraría una presencia mínima de mujeres en la Asamblea Nacional de Panamá de aproximadamente el 30%, i.e., la masa crítica mínima apoyada por el PNUD. Bajo esta reforma, el techo proyectado de la presencia de mujeres en la Asamblea sería de aproximadamente el 40%, siendo más probable un porcentaje cercano al 35%.

VI./ CONCLUSIÓN

En Panamá, solo el 9% de los diputados nacionales son mujeres, un nivel bajo, tanto en términos absolutos, como en términos relativos. Países como Argentina, Costa Rica, Ecuador y Perú poseen una proporción de mujeres legisladoras a nivel nacional que supera por más de tres veces al nivel de representación de Panamá y no hay país de América Latina que esté por debajo del porcentaje de mujeres legisladoras a nivel nacional encontrado en Panamá.

Este trabajo ha revisado detalladamente el efecto que surtirían distintas combinaciones de sistemas de cuota y otras características clave de los sistemas electorales para la elección de mujeres, además de desarrollar tres propuestas de reformas electorales para aumentar la proporción de mujeres legisladoras en Panamá, las cuales oscilan entre una mínima y otra máxima. Todas contienen un elemento de acción afirmativa, es decir, la adopción de una política con un nivel explícito de discriminación en beneficio de las mujeres, con el doble objetivo de reparar el daño de siglos de discriminación en su contra y debilitar las barreras que hoy impiden su participación igual y plena en la política panameña.

Con la mira puesta en permitirle a los panameños lidiar con el problema de la severa sub-representación de las mujeres en la Asamblea Nacional en un horizonte de corto a mediano plazo, este trabajo concluye que solo existe una opción: la adopción de un

sistema de cuotas bien diseñado.³⁶ Mientras que la propuesta de reforma Mínima tendría solo un impacto proyectado muy modesto sobre la proporción de mujeres en la Asamblea Nacional de Panamá, las propuestas Intermedia/Moderada y Máxima duplicarían o triplicarían el número de mujeres en la Asamblea Nacional.³⁷ Tal resultado impactaría positivamente la legitimidad democrática del sistema político panameño, fomentando una más abarcadora perspectiva de género como parte del proceso de creación de las políticas públicas y potenciando enérgicamente la representación de los intereses de las mujeres en el proceso político panameño.

BIBLIOGRAFÍA

- Bacchi, Carol. (2006). "Arguing For and Against Quotas: Theoretical Issues," en Drude Dahlerup, ed., *Women, Quotas, and Politics*. Nueva York: Routledge.
- Baldez, Lisa. (2007). "Primaries vs. Quotas: Gender and Candidate Nominations in Mexico, 2003," en *Latin American Politics and Society* (49:3): 69-96.
- Bratton, Kathleen A. y Leonard P. Ray. (2002). "Descriptive Representation, Policy Outcomes, and Municipal Day-Care Coverage in Norway," *American Journal of Political Science* 46:428-37.
- Brown Araúz, Harry. (2007). *Partidos Políticos y Elecciones en Panamá: Un Enfoque Institucionalista*. Panamá: Fundación Friedrich Ebert.
- Caul Kittilson, Miki. (2006). *Challenging Parties, Changing Parliaments: Women and Contemporary Elected Office in Western Europe*. Columbus: Ohio State University Press.
- Clark, Helen. (2009a). "Helen Clark's Statement to the Women's Foreign Policy Group," Washington D.C., July 23. <http://content.undp.org/go/newsroom/2009/july/>.
- . (2009b). "Helen Clark: Statement at the Annual Session of the Executive Board," New York, May 26. <http://content.undp.org/go/newsroom/2009/may>
- Curtin, Jennifer. (2008). "Women, Political Leadership and Substantive Representation: The Case of New Zealand," *Parliamentary Affairs* 61: 490-504.

36 El sistema de cuotas del actual código electoral de Panamá es un ejemplo excelente de un sistema pobremente diseñado; en América Latina, las fallas de su diseño se puede comparar con las del sistema vigente en Brasil.

37 Por ejemplo, volviendo al IDP, el simple incremento en la presencia de mujeres en la Asamblea Nacional, del 9% al alto nivel del 40% que se proyecta bajo la propuesta Máxima mejoraría notablemente el IPG de Panamá: un incremento del 31% en el porcentaje de mujeres en el parlamento nacional produciría un incremento de 12 puntos en el actual IPG del país, elevándolo, desde una posición intermedia, a una posición de liderazgo en términos de empoderamiento de género entre los países latinoamericanos.

Dalherup, Drude. (2006). "Introduction," en Drude Dahlerup, ed., *Women, Quotas, and Politics*. New York: Routledge.

Dalherup, Drude. (1988). "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics," *Scandinavian Political Studies* 11: 275-98.

Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara Sáez (coords.). (2009). *Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento Democrático*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, e Instituto de Iberoamérica.

Htun, Mala N., and Mark P. Jones. (2002). "Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America," en Nikki Craske and Maxine Molyneux, eds., *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. New York: Palgrave.

International IDEA y Stockholm University. (2009). "Global Database of Quotas for Women." Stockholm: www.quotaproject.org.

Inter-Parliamentary Union. (1994). *Plan of Action: To Correct Present Imbalances in the Participation of Men and Women in Political Life*. Series Reports and Documents, No. 22. Geneva: Inter-Parliamentary Union.

Jones, Mark P. (2009). "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Evidence from the Latin American Vanguard," *Comparative Political Studies* 42: 56-81.

—. (2004). "Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience," *Journal of Politics* 4: 1203-23.

Kanter, Rosabeth Moss. (1977). "Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women," *American Journal of Sociology* 82: 965-90.

Krook, Mona Lena. (2009). *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. New York: Oxford University Press.

Marx, Jutta, Jutta Borner, and Mariana Caminotti. (2006). *Las Legisladoras: Cupos de Género y Política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Matland, Richard E. (2006). "Electoral Quotas: Frequency and Effectiveness," en Drude Dahlerup, ed., *Women, Quotas, and Politics*. New York: Routledge.

—. (2005). "Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems," en Julie Ballington and Azza Karam, eds., *Women in Parliament: Beyond Numbers, A Revised Edition*. Stockholm: International IDEA.

Montaño, Sonia (coord.). (2007). *El Aporte de las Mujeres a la Igualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Norris, Pippa. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press.

Organización de las Naciones Unidas. (1995). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres: Beijing, September 4-15*. New York: Naciones Unidas.

Partido Panameñista. (2009). *Estatutos del Partido Panameñista*. Ciudad de Panamá: Partido Panameñista.

Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., and Mercedes Mateo Díaz. (2007). *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America (Expanded and Updated Edition)*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Phillips, Anne. (1995). *The Politics of Presence*. New York: Oxford University Press.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1995). *Informe Mundial de Desarrollo Humano 1995: Género y Desarrollo Humano*. Nueva York: PNUD.

—. (2007). *Diagnóstico Sobre la Participación de las Mujeres en la Política: Panamá*. Ciudad de Panamá: PNUD.

Schmidt, Gregory D. (2009). "The Election of Women in PR List Systems: Testing the Conventional Wisdom," *Electoral Studies* 28: 190-203.

Schwindt-Bayer, Leslie A. (2007). "Women in Power: How Presence Affects Politics," paper prepared for the Inter-American Dialogue, Inter-American Development Bank, League of Women Voters of the United States, and Organization of American States sponsored conference "Women in the Americas: Paths to Political Power", Washington, D.C., March 28.

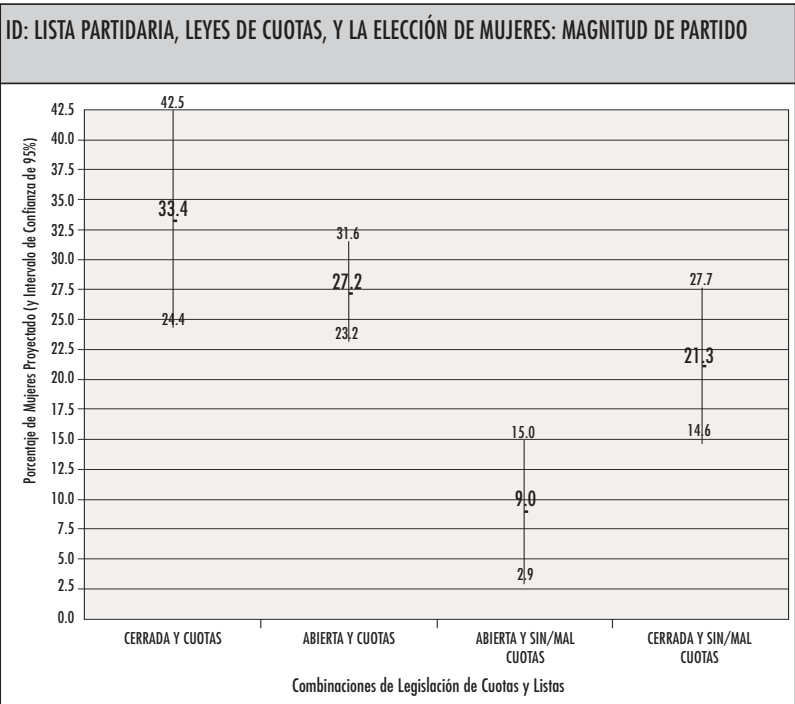
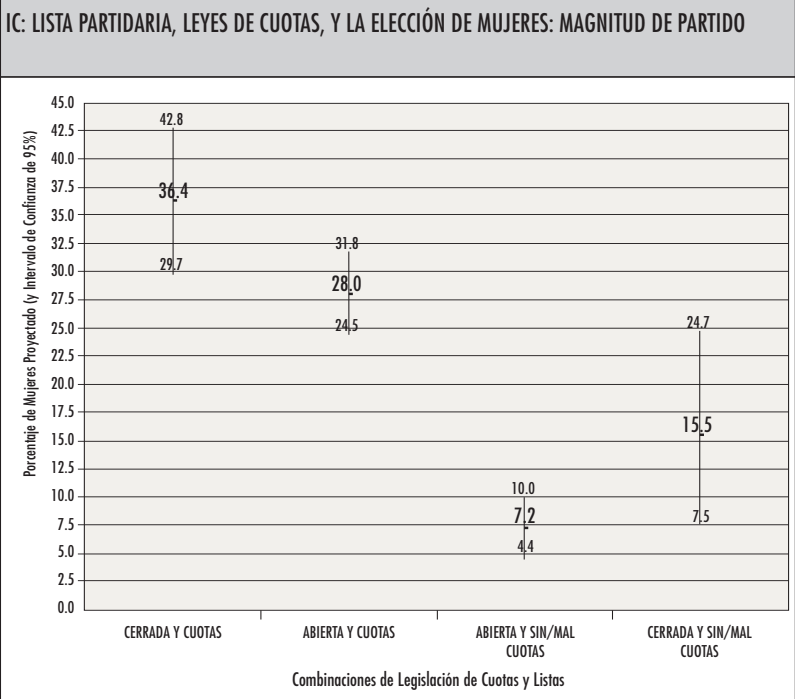
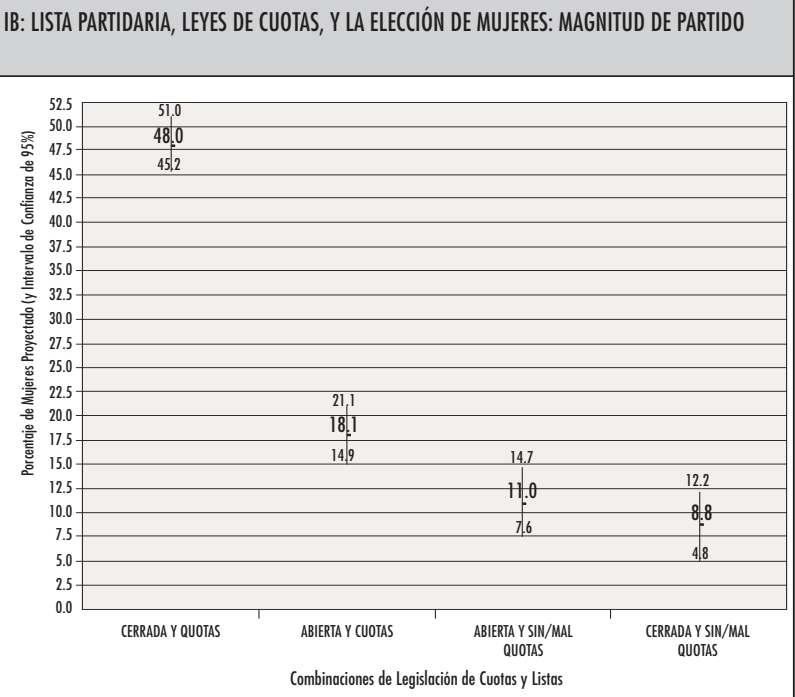
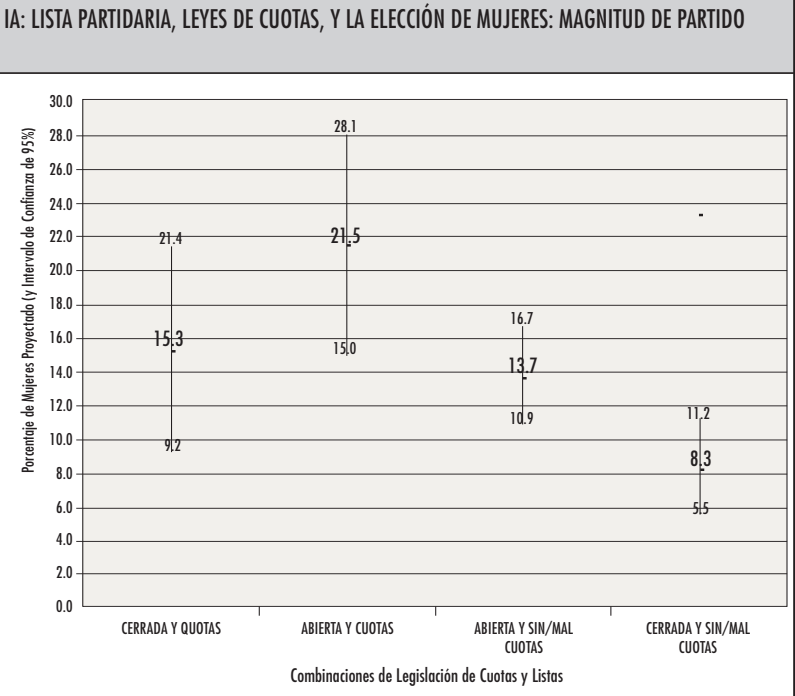
Schwindt-Bayer, Leslie A. (2006). "Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators," *American Journal of Political Science* (50:3): 570-85.

Taylor-Robinson, Michelle y Roseanna Michelle Heath. (2003). "Do Women Legislators Have Different Policy Priorities than Their Male Colleagues? A Critical Case Test," *Women & Politics* 24(4):77-101.

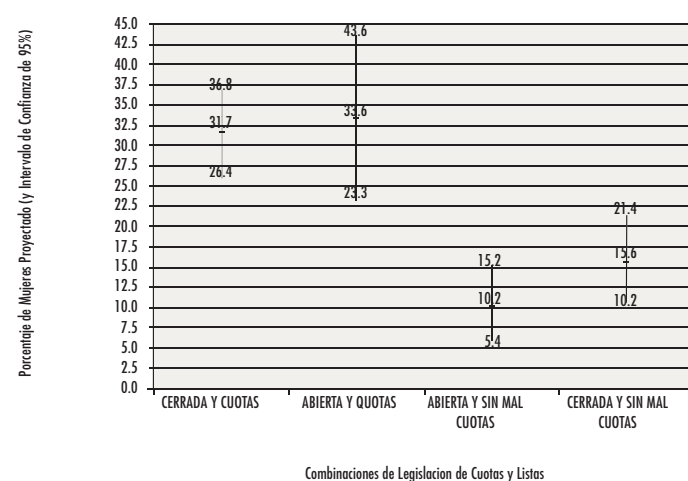
Thomas, Sue. (1994). *How Women Legislate*. New York: Oxford University Press.

Tribunal Electoral de Panamá. (2007). *Código Electoral: República de Panamá*. Panamá: Tribunal Electoral.

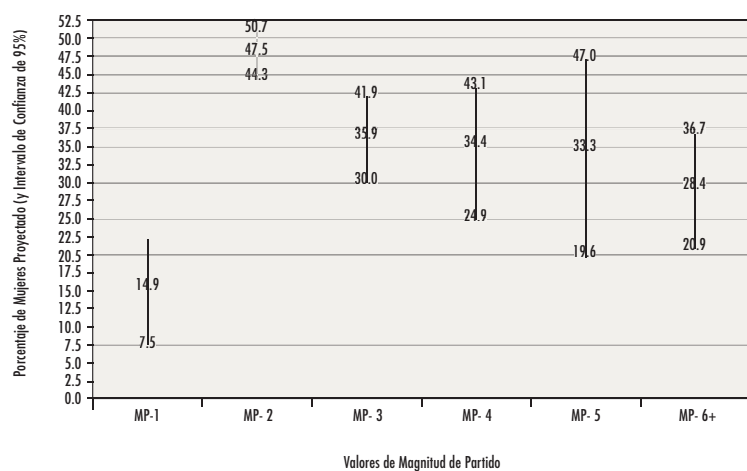
Anexo



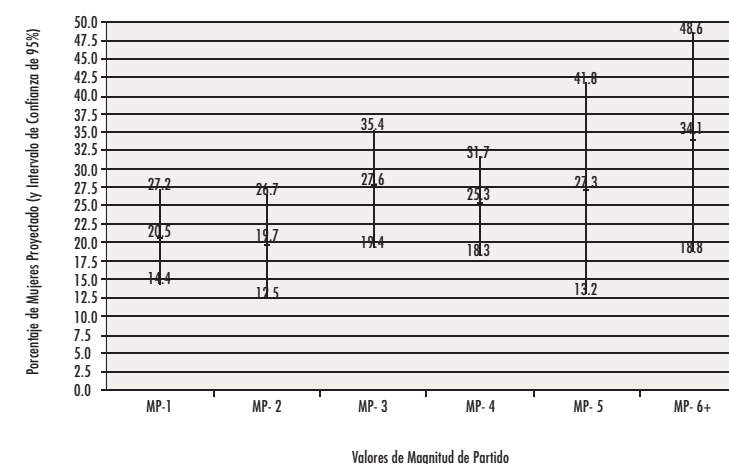
IE: LISTA PARTIDARIA, LEYES DE CUOTAS, Y LA ELECCIÓN DE MUJERES: MAGNITUD DE PARTIDO



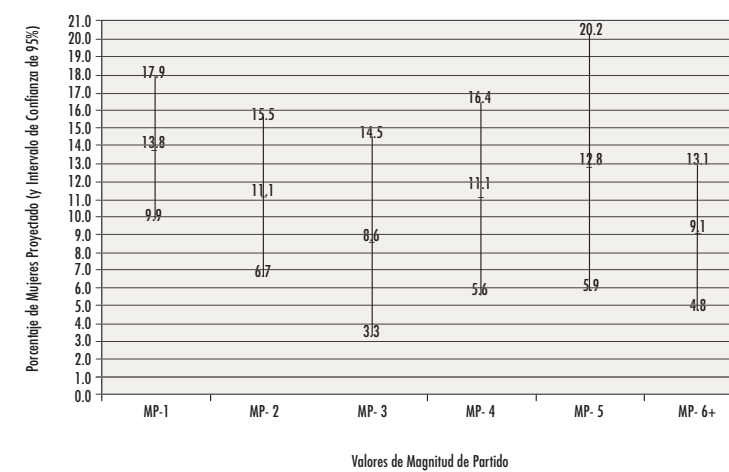
IIA: MAGNITUD DE PARTIDO Y LA ELECCIÓN DE MUJERES LISTA CERRADA Y LEYES DE CUOTAS



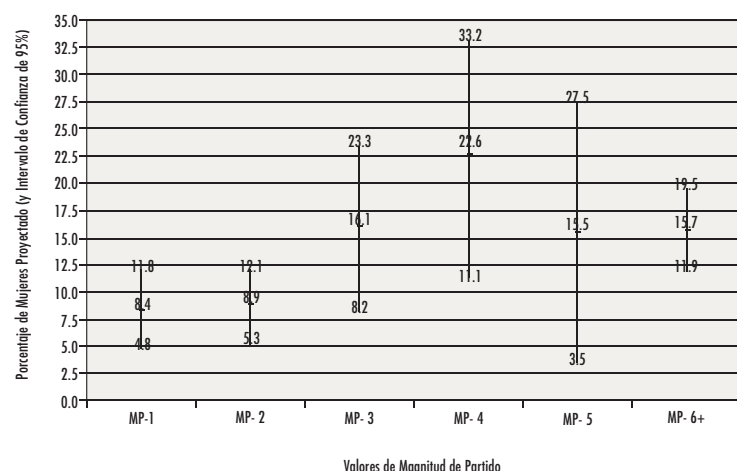
IIB: MAGNITUD DE PARTIDO Y LA ELECCIÓN DE MUJERES LISTAS ABIERTAS Y LEYES DE CUOTAS



IIC: GRÁFICA MAGNITUD DE PARTIDO Y LA ELECCIÓN DE MUJERES LISTAS ABIERTAS Y SIN O CON LEYES DE CUOTAS DEFECTUOSAS



IID: GRÁFICA MAGNITUD DE PARTIDO Y LA ELECCIÓN DE MUJERES:
LISTAS CERRADAS Y SIN O CON LEYES DE CUOTAS DEFECTUOSAS



6

EXCURSUS

ESTUDIO COMPARADO SOBRE LA LIBRE POSTULACION Y LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN AMÉRICA LATINA

Diego Reynoso*
dreynoso@flacso.org.ar

Introducción

En los últimos años se ha instalado en la agenda de debate público de muchos países de la región, entre otras cuestiones, la necesidad de introducir reformas electorales para hacer más accesible la competencia electoral al mayor número de ciudadanos. En general, con el objetivo de reducir la brecha entre el derecho a elegir y el derecho a ser elegido, se propone disminuir las exigencias que deban satisfacer los ciudadanos para postular a los cargos de elección popular. La tendencia ha sido reducir esas exigencias con el objetivo de ampliar la competencia electoral al mayor número de ciudadanos. Una medida en especial que ha sido promovida por muchos grupos y corrientes de opinión (Chanona, 2008) es la de remover el monopolio de la nominación de las candidaturas que tienen los partidos políticos en algunos sistemas políticos de la región. En otras palabras, se trataría de permitir que cualquier ciudadano que cuente o no con afiliación a

* Investigador Adjunto, CONICET-FLACSO.

El autor agradece la colaboración de Ángeles Arano y María Isabel Nava en la elaboración de este documento.

un partido político pueda postular libremente para competir por los cargos de elección popular.

En este contexto, la libre postulación de candidatos se ha tornado un controvertido tema de debate. Sus promotores y defensores destacan los efectos positivos que tiene en términos de ampliar la competencia y extender los derechos políticos. Sus opositores y detractores destacan sus influencias negativas sobre las instituciones políticas y el sistema de partidos.

Este estudio acomete una evaluación del impacto potencial de la libre postulación sobre el sistema político en los países de América Latina, aunque se hace referencia a otros contextos, de manera secundaria, en la revisión bibliográfica. La muestra está integrada por 18 países, de los cuales 11 permiten la libre postulación al nivel municipal (para cargos legislativos y/o ejecutivos), 8 la permiten al nivel provincial (para cargos ejecutivos y/o legislativos), 9 la permiten para cargos legislativos al nivel nacional y 8 la permiten para las elecciones presidenciales. De los 18 países estudiados, seis no permiten la libre postulación para ningún cargo electivo (ni ejecutivo ni legislativo) ni a ningún nivel de gobierno (nacional y subnacional).

En vista de que la normativa en relación a los requisitos para la libre postulación varía según el país y los cargos electivos y niveles de gobierno, este estudio describe y compara exhaustivamente tales variaciones y reconoce que la misma ameritaría un estudio más profundo. Sin embargo, el mismo se enfoca en las normativas que rigen los requisitos para la libre postulación, para lo cual compara las situaciones antes y después de la introducción de la normativa en un país, a lo largo del tiempo, y entre los países que permiten y los que no permiten la libre postulación, así como las variaciones al interior del grupo de países que la han implementado.

El trabajo parte definiendo qué se entiende por libre postulación y qué por candidatura independiente. La segunda parte es un somero estado de la cuestión en el cual se resaltan los principales focos de atención que la literatura especializada ha privilegiado. A esto le sigue una tercera parte que contiene un balance del contexto regional con precisiones

sobre algunas observaciones casuísticas. En el cuarto lugar, se realiza un balance respecto de las ventajas y desventajas asociadas a la introducción de la libre postulación, mientras que, en el quinto, se presenta una comparación de la normativa existente en los diferentes países y se detallan los cambios introducidos al respecto. En sexto lugar, se ofrece evidencia empírica acerca de las consecuencias vinculadas con la introducción de la libre postulación. El documento cierra con una conclusión en donde se entregan algunas hipótesis provisionarias derivadas del estudio.

I./ CONCEPTO

Por libre postulación (LP) entendemos la situación en la cual los partidos políticos no poseen el monopolio de la nominación de las candidaturas electorales; es decir, existe LP allí donde los ciudadanos pueden prescindir de los partidos políticos para postularse a cargos electivos. En los países en los que se permite esta modalidad, las normas abarcan un conjunto específico de requisitos que determinan qué condiciones se deben reunir para ingresar a la competencia electoral, de modo que la LP no debe entenderse en un sentido irrestricto e ilimitado.

El estudio de la LP es inseparable del estudio de un fenómeno más amplio: las candidaturas independientes (CI). Por CI se entiende a aquellos candidatos que no poseen afiliación e identificación partidaria (Brancati, 2007) y quienes, por lo general, suelen presentarse por medio de organizaciones distintas a los partidos políticos, tales como Agrupaciones Ciudadanas (Bolivia), Comités Cívicos (Guatemala), Grupos de Electores (Venezuela) y Movimientos Políticos (Ecuador y Colombia). Si bien ambos conceptos (LP y CI) están política, lógica y empíricamente relacionados, en verdad son distintos desde el punto de vista analítico. Mientras que la LP es una regla que faculta que un tipo de actor ingrese a la competencia electoral, las CI definen la identidad del actor y no constituyen una regulación en sí misma. La LP es la regla y la CI es un potencial objeto de esa regulación. Por esa razón, es preciso hacer un par de observaciones. Por un lado, los CI pueden favorecer e impulsar la introducción de la LP, pero éstos no son los únicos que pueden hacerlo: también los miembros disidentes de un partido político pueden utilizar la existencia de la LP para sus proyectos

electorales personales. Por otro lado, si bien la LP puede favorecer la entrada de los CI a la competencia, éstos pueden ser impulsados, apoyados y/o postulados por los partidos políticos, sin que para ello se requiera la existencia de la LP.

II./ INVESTIGACIONES PREVIAS

En América Latina, los estudios sobre el tema son escasos o al menos no tan abundantes como los estudios referentes a otras reglas de la competencia electoral (cfr. Massicotte, Blais, Yoshinaka, 2004), tales como el sistema electoral en sentido amplio (Carey y Shugart, 1992; Jones, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997) y la selección de candidaturas en un sentido más restringido (cfr. Freidemberg y Alcántara Sáenz, 2009). La región adolece de lagunas en torno al estudio de la LP y de los CI.

En general, la mayoría de las contribuciones aluden a otros contextos nacionales y regionales y se vinculan principalmente a los CI y terceros partidos en Estados Unidos (Abramson, et al., 1995; Rosenstone, et al., 1984). Algunos se han dedicado exclusivamente al estudio de candidatos particulares, como en los casos de George Wallace en 1968, John Anderson en 1980 y Ross Perot en 1992, quienes en cierto modo desafiaron al tradicional sistema bipartidista americano (Abramson et al., 1995; Álvarez y Nagler, 1995). Otros trabajos se han centrado en estudios de casos, como Australia (Costar y Curtin, 2004) o Rusia (Moser, 1999; Stoner-Weiss, 2001; Golosov, 2003).

Una aproximación a la literatura existente permite organizar los estudios en cuatro grandes categorías o líneas de investigación: un primer grupo integrado por los estudios cuyo foco son los requisitos para la presentación de candidaturas independientes; un segundo grupo centrado en las características del sistema electoral que favorecen o inhiben el ingreso a la competencia de los candidatos independientes; un tercer grupo cuyo acento se coloca sobre el sistema de partidos; y, por último, un cuarto conjunto que evalúa los cambios en la cultura política, fundamentalmente los vinculados con las valoraciones hacia el sistema político institucional.

A. Requisitos

La primera línea de investigación se concentra en el análisis de los requisitos normativos, en tanto factores que favorecen o propician la postulación de candidatos independientes en las elecciones presidenciales y legislativas. Varios autores sostienen que éstos constituyen la principal barrera para la presentación de candidaturas independientes (Rosenstone, et al., 1984; Abramson, et al., 1995; Ansolabehere y Gerber, 1996), de modo que la postulación de candidatos independientes depende del nivel de restricciones normativas incluidas en la regulación. En este sentido, es más

probable que más candidatos independientes ingresen a la contienda electoral en los distritos en los que existen requisitos de postulación menos estrictos (Brancati, 2007). Visto que los requisitos para la postulación en cada país varían según el cargo en juego y el nivel de gobierno de la elección, tales variaciones implicarían (y explicarían) que se observen diferentes cantidades de candidatos independientes entre países y dentro de los mismos. En contraposición, podría también ser posible que los requisitos de postulación no guardaran relación con el número de candidatos independientes que se postulen en las elecciones (Collet y Wattenberg, 1999) sino a la inversa: que sea la existencia de candidatos independientes la que ejerza presión en favor de la formalización de la libre postulación.

B. Sistema Electoral

El principal argumento de este tipo de estudios gira en torno a la influencia de las reglas del sistema electoral sobre el sistema de partidos y, en este sentido, sobre los candidatos independientes. A pesar de que existen muchísimos estudios clásicos en este campo (Rae, 1967; Taagepera y Shugart, 1989; Lijphart, 1994; Nohlen, 1994; Cox, 1997), hay menos que evalúen el impacto específico de las reglas electorales sobre las candidaturas independientes y casi ninguno sobre la situación en América Latina.

Los estudios de caso que analizan el desempeño de los candidatos independientes en los Estados Unidos afirman que el sistema electoral de mayoría relativa ('plurality') y distritos uninominales ('single-member district') crean barreras para el acceso a los cargos públicos de los terceros partidos (Duverger, 1951) y, en consecuencia, de candidatos independientes, debido a que la pluralidad de votos necesaria para ganar las elecciones presidenciales -tanto a nivel del voto popular, como en el colegio electoral- impone un umbral difícil de superar (Abramson et al., 1995). Este tipo de argumento sostiene que los sistemas mayoritarios uninominales¹ serían poco favorables para el éxito electoral de los candidatos independientes, mientras que los sistemas proporcionales en distritos plurinominales² facilitarían un mejor desempeño de los candidatos independientes.

En contraposición, una investigación comparada realizada en 34 países democráticos por Dawn Brancati (2007) sostiene que los sistemas electorales mayoritarios favorecen el desempeño de los candidatos independientes en mayor medida que los sistemas de

1 Un sistema mayoritario es aquel en el que, quien más votos obtiene, es el ganador de la elección, independientemente de los votos que los demás competidores hayan obtenido. Los distritos uninominales son aquellos en los que existe un sólo cargo en disputa, de modo que el partido que obtiene más votos resulta ganador del único cargo en disputa.

2 Un sistema proporcional es aquel en donde los cargos en disputa se distribuyen en forma proporcional a, de acuerdo con, los votos obtenidos por los partidos o candidatos. Los distritos plurinominales son aquellos en donde se eligen varios candidatos en un mismo distrito o circunscripción.

representación proporcional. El argumento que sostiene este hallazgo empírico se basa en el cultivo del voto personal que promueven los sistemas de mayoría relativa en distritos uninominales (Carey y Shugart, 1992), en los cuales las cualidades de los candidatos son más importantes que la etiqueta de los partidos; por lo tanto, el vínculo entre los partidos políticos y el electorado se ve debilitado a favor de las personalidades individuales. Por esta misma dinámica de la competencia electoral, dentro de la familia de los sistemas mayoritarios, los distritos plurinominales (multi-member district) favorecen más a los candidatos independientes que los uninominales, ya que cuentan con más oportunidades de ser elegidos, del mismo modo en que los sistemas de voto preferencial favorecen la personalización de las candidaturas (Mainwaring y Shugart, 1997:426-427). Por otro lado, dentro de los sistemas de representación proporcional, las listas abiertas o el voto preferencial generarían mayores éxitos electorales para los candidatos independientes (Carey y Shugart, 1992).

En esta misma línea de trabajo, los sistemas mayoritarios ('plurality single-member district') introducen, tanto efectos mecánicos sobre los partidos (el ganador se lo lleva todo y los demás competidores quedan sub-representados), como efectos psicológicos sobre el electorado que, por consideraciones estratégicas y para no desperdiciar su voto, se abstiene de votar a un candidato con pocas opciones de ganar (Duverger, 1951; Riker, 1982; Cox, 1997). De esta forma, los votantes no se inclinarán a votar por candidatos independientes si consideran que no ganarán las elecciones (Abramson et al., 1995); en cambio, si la brecha entre los dos candidatos más votados se agranda, el efecto psicológico favorecerá un incremento en el caudal electoral de los candidatos independientes que representan una tercera opción (Collet y Wattenberg, 1999).

En este contexto, la estructura de la boleta o papeleta de votación también puede afectar el comportamiento de los electores y afectar las oportunidades de los candidatos independientes. En los sistemas en los que se implementa un voto fusionado³ o 'straight-ticket', la votación por los candidatos independientes disminuye (Collet y Wattenberg, 1999). Lo mismo ocurre cuando los nombres de los candidatos independientes no aparecen en las papeletas individuales, sino que se incluyen en las papeletas de los partidos políticos, ya sea porque la legislación electoral así lo determine o como una estrategia partidaria (Brancati, 2007).

3 Se entiende por voto fusionado los sistemas de votación en donde para los diversos cargos o niveles de gobierno, el elector cuenta con un sólo voto. De este modo, no puede escoger entre diferentes candidatos para diferentes cargos o niveles. Así, por ejemplo, al elegir a un partido para la elección de presidente se elige al mismo tiempo a ese partido para la elección de diputados (y/o senadores). Por esa razón, se denomina voto fusionado.

C. Sistema de partidos

El tercer grupo de trabajos destaca a la estructura del sistema de partidos como un factor que puede favorecer o desalentar la postulación de candidatos independientes. Allí donde los sistemas de partidos están más estructurados e institucionalizados, es de esperar que los independientes se vean desalentados a presentar sus candidaturas por fuera de las estructuras partidarias. En este sentido, se puede anticipar que un sistema de partidos altamente fragmentado y/o poco estructurado de débil institucionalización favorecería la emergencia de candidaturas independientes (Mainwaring y Scully, 1995).

No obstante, manteniendo constante los requisitos para la libre postulación y las características del sistema electoral, un sistema de partidos de formato bipartidista, con partidos longevos, no necesariamente es inmune al surgimiento de candidatos independientes. Recientes estudios demuestran que éstos están declinando en el número de partidarios que se identifican con ellos (Dalton, 2000), incluso en las democracias avanzadas con partidos consolidados. Si surge ellas un candidato independiente que representa una nueva opción frente a los dos partidos mayoritarios, es probable que los votantes indecisos y ambivalentes se inclinen por esta opción independiente, favoreciendo con ello su elección (Gwiasda, 2004).

Existe un amplio consenso en torno a esta relación; sin embargo la ponderación de sus consecuencias no es unívoca. Por un lado, la emergencia de los candidatos independientes o el impulso de las candidaturas ciudadanas y, con ello, la regulación de la libre postulación, es vista como una transformación necesaria de la democracia contemporánea (Sifry, 2002 y Chanona, 2008). Por el otro lado, si se considera que la democracia es impensable sin partidos políticos (Schattschneider, 1942:1; Bryce, 1921:119; Dalton y Wattenberg, 2000:3), el surgimiento de candidatos independientes o ciudadanos sin partidos puede considerarse como un debilitamiento de la democracia representativa. En el peor de los casos, la emergencia de candidatos antipartido puede introducir aún más riesgos que ventajas (Schedler, 1996). El declive de los partidos abre la puerta a que los electorados sean más vulnerables a las manipulaciones y el encanto demagógico de las personalidades de los candidatos independientes y a que las elecciones estén más dominadas por eventos y temas específicos coyunturales que nublen el debate político más amplio y serio sobre el futuro (Dalton, McAllister y Wattenberg, 2000: 60-61).

D. Cultura política

Un cuarto tipo de estudios –vinculado con el anterior, aunque de corte más normativo– hace hincapié en que las recurrentes crisis político-institucionales de la región han

afectado la capacidad de representación de los intereses ciudadanos por parte de los partidos políticos y, en consecuencia, han provocado el deterioro de los niveles de confianza de los ciudadanos en torno a los mismos (véase el apartado del Contexto en la región). La creciente personalización y mediatización de la política y la falta de confianza de los ciudadanos hacia los partidos políticos estarían cuestionando la capacidad de representación de las preferencias ciudadanas de estos últimos, tal y como la literatura reseñada anteriormente parcialmente indica.

En este contexto surgen argumentos en favor de la participación ciudadana en los asuntos públicos. La libre postulación es vista como una ampliación de los derechos civiles y los derechos políticos o de participación, que constituyen los derechos humanos de primera generación (Chanona, 2008:25), de modo que estos derechos están por encima de los partidos políticos o de los grupos de interés. La libre postulación de candidatos a cargos electivos, en consecuencia, aparece como una opción institucional alternativa ante el supuesto fracaso de los partidos políticos tradicionales (Sifry, 2002) y como una ampliación de los derechos ciudadanos, al extender la igualdad de oportunidades de participar en los procesos políticos.

III./ EL CONTEXTO EN AMÉRICA LATINA

En los últimos años, la libre postulación de candidatos ha estado presente en el debate político de los diferentes países de América Latina. Luego de la transición del autoritarismo a la democracia, los países latinoamericanos iniciaron un proceso de consolidación democrática que supuso un nuevo vínculo en las relaciones entre los ciudadanos y sus representantes. No obstante, tanto los partidos políticos tradicionales como las nuevas opciones políticas surgidas en este proceso han demostrado una debilísima capacidad para vincular a la sociedad con el Estado.

Las recurrentes crisis político-institucionales han afectado la capacidad de representación de los intereses ciudadanos por parte de los partidos políticos y, con ello, han provocado el deterioro de los niveles de confianza de los ciudadanos en torno a ellos. La debilidad y fragmentación de los partidos y sistemas de partidos (Coppedge, 1998), así como la personalización de la política y la incapacidad de canalizar las demandas de la población, son algunas de las características que generan desconfianza en los ciudadanos y hacen cuestionar la capacidad de representación de los partidos.

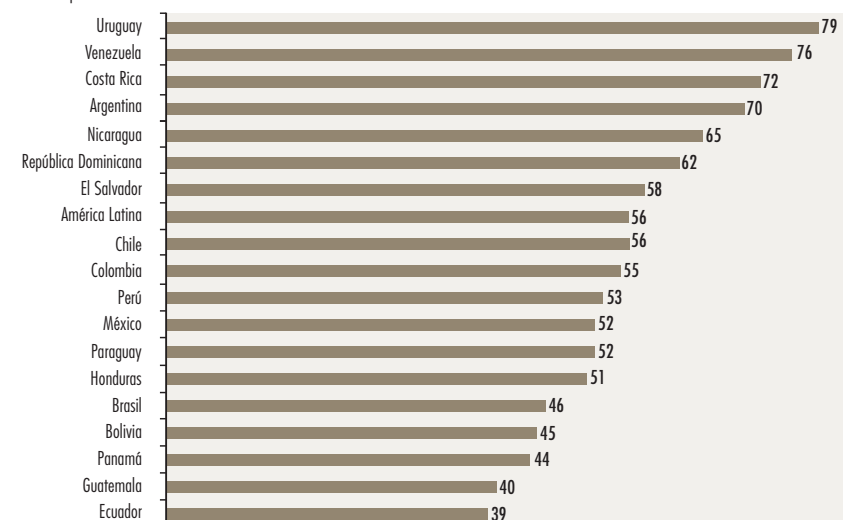
Ante la crisis de los partidos políticos surge una nueva modalidad de participación ciudadana: quienes no se sienten representados por los partidos políticos canalizan sus demandas a través de medios no convencionales, tales como la protesta social y las movilizaciones populares. Esta nueva dinámica social atenta contra la valoración de los partidos y genera aún más suspicacia hacia los mismos.

Los estudios de opinión pública vienen reflejando las crisis en las percepciones ciudadanas en torno a los partidos políticos. Según los datos del último informe de Latinobarómetro (2008), más de la mitad de los ciudadanos latinoamericanos considera que los partidos políticos son fundamentales para la democracia, pero ello no significa que la estén conformes con su desempeño.

La noción de los partidos como instituciones centrales de la democracia es especialmente alta en Uruguay, Venezuela, Argentina y Costa Rica, países en donde la misma alcanza más del 70% de afirmaciones positivas; en Ecuador, Guatemala y Panamá, por el contrario, la aprobación sólo ronda el 40%.

GRÁFICA III.1. NO PUEDE HABER DEMOCRACIA SIN PARTIDOS POLÍTICOS - TOTALES POR PAÍS 2008 "% de personas de acuerdo"

Pregunta: Hay gente que dice que sin partidos políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar? *Aquí solo 'Sin partidos políticos no puede haber democracia'

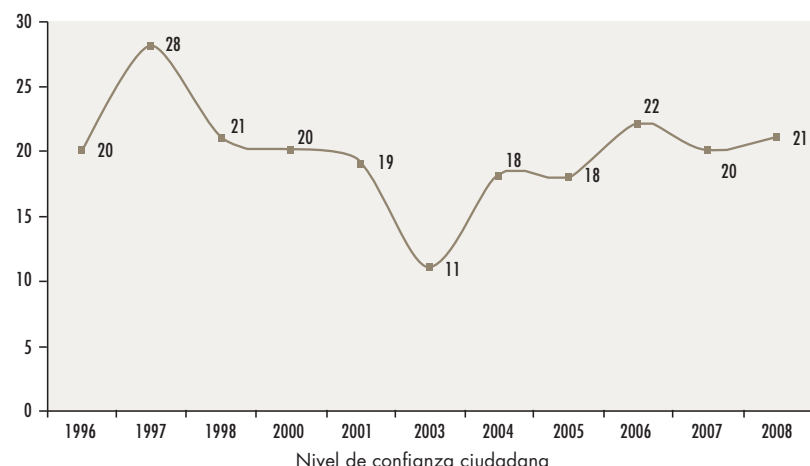


Fuente: Latinobarómetro, 2008

A pesar de una opinión difundida de que la democracia no puede llevarse adelante sin partidos, en la última década, la encuesta anual de Latinobarómetro ha venido reflejando un baja sistemática de los niveles de confianza de los ciudadanos hacia los partidos políticos. En promedio, esa confianza no ha superado el 28% en ese periodo. Claramente existen variaciones entre los países, pero la tendencia indica que la política de partidos no genera confianza en los ciudadanos y tampoco muestra signos de mejora.

GRÁFICA III.2. EVOLUCIÓN DE LA CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

P. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos/instituciones o personas mencionadas en la lista.
¿Cuánta confianza tiene usted en ellas: mucha, algo, poca o ninguna confianza en...? * Aquí solo 'Los Partidos Políticos'
**Aquí solo 'Mucha' más 'Algo'

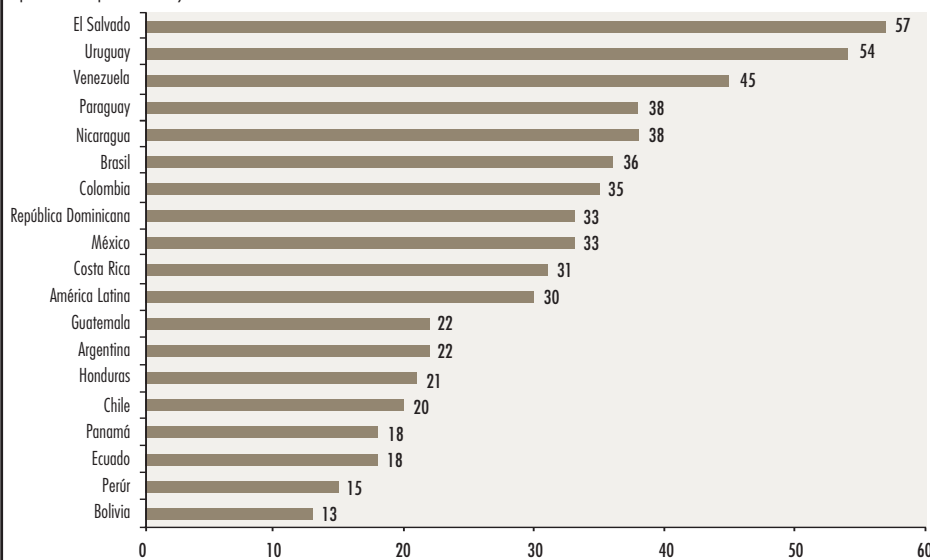


Fuente: Latinobarómetro, 2008

Al igual que arriba, los niveles de evaluación del desempeño de los partidos políticos presentan promedios ponderados muy bajos, sin que tampoco se haya dado una mejoría en los últimos años. Sólo un 30% de los ciudadanos latinoamericanos considera que los

GRÁFICA III.3. EVALUACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS - TOTALES POR PAÍS 2008

P. ¿Cómo evalúa Ud. el trabajo que están haciendo los partidos políticos? Muy bien, bien, mal, muy mal o no sabe suficiente para opinar? * Aquí sólo 'Muy bien' más 'Bien'



Fuente: Latinobarómetro, 2008.

partidos políticos están efectuando un buen trabajo, en tanto que los promedios son notablemente bajos en Bolivia con el 13%, Perú el 15% y Panamá con el 18%.

Ante este contexto de crisis de los partidos políticos, surgen argumentos a favor de la participación ciudadana en los asuntos públicos (Chanona, 2008). Muchos académicos, tomadores de decisión y activistas sugieren que los candidatos independientes -que emergen a consecuencia del fracaso de los partidos políticos existentes- favorecen la democracia porque proponen legislación nueva e innovadora (Costar y Curtin, 2004; Greenberg, 1994; Menendez, 1996; Rosenstone et al., 1984). Otros indican que los candidatos independientes fortalecen la democracia porque reducen los niveles de corrupción, restauran la integridad del gobierno y revitalizan el interés de los ciudadanos en la política (Costar y Curtin, 2004; Brancati, 2007).

En este contexto, la LP de candidatos aparece como una alternativa al supuesto fracaso de los partidos políticos tradicionales (Sifry, 2002). Desde el reestablecimiento de la democracia en varios países de la región, varios han adoptado esta forma de representación para las elecciones nacionales y/o locales y algunos académicos abogan por su adopción en aquellos países en los que no existe LP, aduciendo sus ventajas y beneficios para la calidad de la democracia y la representación (Chanona, 2008).

A pesar del supuesto "consenso favorable" sobre la LP, algunas experiencias indican que el hecho de que los partidos no sean juzgados favorablemente no implica que la ciudadanía esté en favor de la introducción de la LP como un remedio. Así, por ejemplo, una consulta popular acerca de las candidaturas independientes de los partidos políticos realizada en Ecuador, en 1986, fue rechazada por la ciudadanía (Zovatto, 2007); una encuesta realizada en Panamá, en febrero de 2009, por la firma encuestadora Ditcher y Neira, con una muestra de 1200 personas, arrojó como resultado que el 72% de los encuestados consideraba que "sí" se debería ampliar el alcance de las libres postulaciones, de las que están actualmente en vigor (diputados, alcaldes, concejales y representantes de corregimiento) - hasta abarcar otros cargos de elección popular. No obstante, de entre el 28% que consideraba que no deberían extenderse, hubo significativas manifestaciones en contra de ciertos segmentos: 36% en el caso de presidente y vicepresidente del país; el 35% para diputado suplente; el 26% para alcaldes y vice-alcaldes; el 18% para representantes de corregimiento y suplentes; y el 15% para diputados al Parlamento Centroamericano (PARLACEN).

IV./ VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS CI

Habiendo repasado de la literatura sobre la libre postulación y las candidaturas independientes y conociendo el contexto de opinión que existe en América Latina en la actualidad, es

posible extraer algunas conclusiones sobre las ventajas y desventajas de las diferentes argumentaciones y problemas. Por un lado, a pesar de considerárseles fundamentales para la democracia en muchos países, la confianza hacia los partidos y el nivel de aprobación de su desempeño por parte de la ciudadanía están seriamente comprometidos, de modo que los candidatos independientes podrían emerger como alternativas que elevan la calidad de la democracia porque se caracterizan por proponer legislación innovadora (Costar y Curtin, 2004; Rosenstone et al., 1984) y porque se vinculan a menudo con posiciones asociadas a la reducción de la corrupción y la revitalización del interés de los ciudadanos en la política (Costar y Curtin, 2004). El argumento contrario que esgrimen algunos autores es que los candidatos independientes no presentan propuestas políticas alternativas discernibles (Moser, 1999), sino que representan esfuerzos por utilizar las candidaturas para promover intereses personales (Brancati, 2007), reducir la rendición de cuentas y desestabilizar la estructura del sistema de partidos (Wright y Schaffner, 2002; Mainwaring y Scully, 1995), con lo cual debilitan la solidez institucional de la democracia.

De lo anteriormente expuesto puede juzgarse que la LP y la presencia de las CI en la liza electoral son una especie de trueque o compensación ('trade-off') entre la apertura del sistema político y su institucionalización. A continuación listamos, a modo de ejercicio teórico, un conjunto de beneficios/ventajas que traen aparejados ciertos costos/desventajas.

A. Aumento de opciones / erosión partidaria

Las CI aumentan las alternativas y opciones políticas del electorado al dotar a los ciudadanos de una mayor cantidad de opciones políticas a la hora de votar. Los CI surgen espontáneamente y se encuentran más cerca de conocer las necesidades de la población porque llevan a la agenda pública temas puntuales y actuales que los partidos políticos tradicionales (Brancati, 2007) no siempre tratan. La contracara es el debilitamiento de las estructuras partidarias que pueden causar: si, como lo sugiere la literatura especializada, los partidos políticos son el sostén de la democracia (Von Beyme, 1993:102; O'Donnell, 1997:307) o bien que "allí donde no existen partidos no existe democracia" (Ramos Jiménez, 1995:71), la libre postulación puede erosionar la política de partido. En la misma dirección, Fernández Segado (1998:383) señala que las candidaturas independientes "pueden conllevar un debilitamiento de los partidos políticos y ello puede resultar disfuncional en sociedades que a veces carecen de formas estables de intermediación entre la propia sociedad y los órganos de decisión política".

B. Acceso libre / políticos ricos

La LP facilita el acceso de los ciudadanos a la competencia electoral sin la mediación de los partidos políticos y, en este sentido, generan la posibilidad de elegir y ser elegido

desafiando el monopolio de la nominación partidaria. Por lo tanto, se podría afirmar que promueven la participación ciudadana y la igualdad de oportunidades (Chanona, 2008). No obstante, la simple introducción de la LP no garantiza la igualdad en las condiciones de acceso para todos los ciudadanos; aunque todos los ciudadanos pueden postularse como CI, no todos cuentan con el sustento monetario para financiar una campaña política. En estas circunstancias, la LP favorece la personalización de las candidaturas y puede beneficiar a quienes cuentan con mayores recursos económicos (Mainwaring y Shugart, 1997:427).

C. Interés Político / candidatos ajenos ('outsiders')

La crisis de representación y de credibilidad que experimentan los partidos políticos tradicionales crea un ambiente propicio para la introducción de la LP en las normativas electorales. La LP se presenta como un instrumento legal que puede tener un efecto renovador sobre la confianza y el interés de los ciudadanos hacia la política porque "des-partidiza" la competencia. También puede suceder, por el contrario, que surjan candidatos ajenos ('outsiders') y al sistema de partidos -políticos amateurs o inexpertos- que "no desarrollan programas políticos completos, (sino) más bien se basan en problemas específicos" (Brancati, 2007:7), que carecen de objetivos políticos claros y que son poco previsibles, facilitando la emergencia de lo que O'Donnell (1994) denominó "Democracia Delegativa".

D. Libertades / gobernabilidad

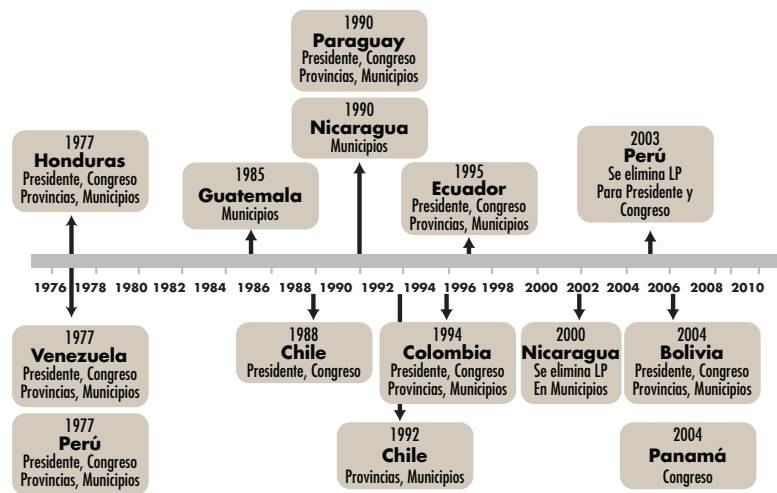
La introducción de la LP garantiza y amplía las libertades políticas y el pluralismo (Chanona, 2008: 41), al hacer primar los derechos de los ciudadanos por sobre los derechos de los partidos políticos (Chanona, 2008:41). En contraposición, se puede señalar que la introducción de la LP aumenta el riesgo de enfrentar problemas de gobernabilidad (Fernández Segado 1998: 383). La presencia de legisladores independientes contribuye a crear coaliciones legislativas de acción imprevisible. debido a que estos no obedecen a una identidad partidaria; ello, sumado a la indisciplina partidaria, hace que los legisladores tengan que adquirir un compromiso para cada iniciativa y se tenga que recurrir al clientelismo y al patronazgo (Mainwaring y Shugart, 1997). Por otra parte, la LP en cargos ejecutivos puede incrementar las crisis político-institucionales: por ejemplo, si un candidato independiente triunfa en la elección presidencial, y no está acompañado de un contingente legislativo afín, tendrá que convivir con un órgano legislativo por los principales partidos opositores. (Perez Liñan, 2003).

E. Comparación de la Legislación

La adopción de legislación sobre la LP en la región refleja un relativo éxito político. Los primeros países en contar con una normativa de este tipo fueron Venezuela (1977),

Honduras (1977) y Perú (1977). Les siguieron Guatemala (1985) con la adopción de esta normativa para cargos municipales y luego Chile, en 1988. No fue hasta en los años 90, sin embargo, que la tendencia en favor de la LP tuvo su auge: la figura fue introducida en 1990 en Paraguay y Nicaragua, en 1994 en Colombia, en 1995 en Ecuador y, en 1997, en República Dominicana. El nuevo siglo se ha caracterizado por altibajos: por un lado están Nicaragua, que eliminó la LP de su normativa electoral en 2000 y Perú, que lo hizo en 2003. Por el otro están Panamá, que en 2004 añadió la LP para la elección de diputados al nivel nacional a la que ya tenía vigente al nivel local, y Bolivia, que introdujo la LP para todos los niveles de gobierno en 2004, siendo las elecciones de 2005 la primera experiencia con la normativa en su lugar.

GRÁFICA IV.E.1. LA INTRODUCCIÓN DE LA LIBRE POSTULACIÓN EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Elaboración Propia

Como se señaló arriba, la inclusión de la LP en las normativas electorales de los países latinoamericanos ha seguido distintos patrones. Hay 7 países en donde la postulación a cargos electivos está bajo el monopolio de los partidos políticos: Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua (2000) y Uruguay. Del otro lado está el grupo de países compuesto por Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú (1977), República Dominicana y Venezuela, que permiten o permitían la LP para todos los cargos y niveles de gobierno. En medio se citan tres casos en donde la LP aplica parcialmente. En Chile se permite la LP al nivel nacional -tanto para el cargo de presidente como para el congreso-, pero hasta donde se pudo investigar, no existe regulación para los demás niveles de gobierno. En Panamá se permite la LP para todos los cargos electivos, a excepción del Ejecutivo nacional. La legislación en Guatemala reserva la LP para los cargos municipales y no la extiende a los demás niveles de gobierno.

La comparación de experiencias ilustra dos casos en los que existía una normativa favorable a la LP que los partidos políticos lograron derogar. El primer caso fue el de Nicaragua en donde la LP regía sólo para cargos municipales (Ley Electoral N°43). En 2000, un acuerdo entre los partidos políticos mayoritarios (Partido Liberal Constitucionalista y Partido Frente Sandinista de Liberación Nacional), históricamente antagónicos, restituyó el monopolio de los partidos políticos para la nominación de candidatos y eliminó la LP de la normativa electoral.

El segundo caso fue el de Perú, que desde el inicio de la transición democrática contaba con una normativa flexible que permitía la LP para la postulación de candidatos a todos los niveles de gobierno. En 2003, en el marco de una crisis política, se realizaron reformas que se plasmaron en la nueva Ley de Partidos Políticos (N°28.094) que, entre otras cosas, eliminó la LP para los cargos nacionales, dejándola vigente solo para los cargos de segundo y tercer nivel de gobierno.

TABLA IV.E.1. LA LIBRE POSTULACIÓN EN AMÉRICA LATINA					
País	Año	Nacional		Provincial	Municipal
		Presidente	Congreso	(Departamentos, Estados, Provincias)	
Argentina	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Bolivia	2004	X	X	X	X
Brasil	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Chile	1988	X	X	n.a.	n.a.
Costa Rica	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Colombia	1994	X	X	X	X
Ecuador	1995	X	X	X	X
El Salvador	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Guatemala	1985	n.a.	n.a.	n.a.	X
Honduras	1977	X	X	X	X
México	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Nicaragua	1990-2000	n.a.	n.a.	n.a.	X
Nicaragua	2000	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Panamá	1992-2004	n.a.	n.a.	X	X
Panamá	2004	n.a.	X	X	X
Paraguay	1990	X	X	X	X
Perú	1977-2003	X	X	X	X
Perú	2003	n.a.	n.a.	X	X
Uruguay	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
R. Dominicana	1997	X	X	X	X
Venezuela	1977	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia con base en Zelaya Vázquez (2004) y legislación electoral de los países.

Para comparar los casos, visto que la legislación es compleja y específica a cada contexto nacional, hemos enfocado la atención hacia seis dimensiones comparables:

- 1. el requerimiento de renuncia a la afiliación partidaria, en caso de que quien aspire a postularse por fuera de los partidos políticos sea miembro o afiliado de algún partido;
- 2. la necesidad de contar o no con un depósito monetario o nivel de financiamiento mínimo;
- 3. la apertura de la convocatoria a elecciones;
- 4. el plazo de inscripción de las candidaturas en relación a la fecha de las elecciones;
- 5. el periodo de tiempo que tienen los candidatos para la inscripción de sus candidaturas.;
- 6. el patrocinio -mejor conocido como el número de firmas, adhesiones o avales - requeridos para presentar la candidatura.

La Tabla IV.E.2 resume esta información, en tanto que los detalles y el articulado de las normativas se presenta en la Tabla del Anexo 1.

De los nueve países analizados, encontramos que cinco (Bolivia, Chile, Ecuador, Panamá y Venezuela) tienen un requisito de renunciar a la afiliación de un partido político. Esta norma puede ser determinante a la hora de postularse libremente y también puede dificultar la presentación de una CI, allí en donde las etiquetas partidarias tradicionales tengan peso en la decisión de los electores. En los cuatro países restantes (Colombia, Honduras, Paraguay y República Dominicana) no es requisito renunciar a la afiliación partidaria para postularse libremente.

El requisito de presentar un depósito monetario lo tiene solo Colombia, al tenor de la ley que prevé una ‘póliza de seriedad’ que no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. En todos los demás casos, el postulante no requiere presentar un requisito monetario específico, más allá del estipulado en general por la normativa para los partidos políticos.

En relación con la apertura de la convocatoria a elecciones, solo cuatro de los nueve países estudiados (Bolivia, Ecuador, Panamá, y Republica Dominicana) estipulan en sus legislaciones electorales el tiempo de antelación con el que se deberá lanzar la convocatoria, en relación a la fecha de los comicios. En general, los países lanzan la convocatoria a elecciones entre 90 y 100 días antes de la votación. Los restantes cinco países no especifican esta normativa en sus legislaciones.

TABLA IV.E.2. LEGISLACIÓN PARA LA LIBRE POSTULACIÓN EN AMÉRICA LATINA

País	Renuncia a la afiliación de un Partido Político	Depósito Monetario	Apertura de la convocatoria a elecciones (en relación con la fecha de las elecciones)	Plazo final en relación con la fecha de las elecciones	Periodo para la inscripción de las candidaturas	Firmas requeridas
Bolivia	Sí	No	150 días (presidente y congreso)	90 días antes de cada elección general (presidente y congreso)	60 días (presidente y congreso)	2% del total de votos válidos (presidente) y 2% de la circunscripción correspondiente (congreso)
Chile	Sí	No	No especificado	90 días anteriores a la fecha de la elección (presidente y congreso)	No especificado	0,5% del padrón nacional (presidente) y del distrito electoral o circunscripción senatorial (congreso)
Colombia	No	Montos que no excede el 1% del fondo para financiar a los partidos y movimientos políticos	No especificado	5 semanas antes de las elecciones (presidente)	No especificado	50 mil firmas
Ecuador	Sí	No	90 días (presidente y congreso)	61 días antes del día de las elecciones (presidente y congreso)	29 días (presidente y congreso)	1% del padrón u obtener en las dos últimas elecciones pluripersonales el 0,05% de los votos válidos
Honduras	No	No	No especificado	No especificado	10 días siguientes a la convocatoria a Elecciones Generales (presidente y congreso)	2% del total de votos válidos
Panamá (diputados)	Sí	No	4 meses (diputados)	3 meses antes de la elección (diputados)	1 mes (diputados)	4% del total de votos válidos
Paraguay	No	No	No especificado	1 mes antes de la elección	No especificado	0,5% del total de votos válidos
Venezuela	Sí	No	No especificado	Entre 120 y 100 días antes de la elección (presidente y congreso)	No especificado	0,005 (cinco milésimas) de los electores del distrito (uninominales) y en al menos 16 entidades federales para cargos nacionales.
Republica Dominicana	No	No	90 días	60 días antes de la elección	30 días	2% del total de votos válidos

Fuente: Elaboración propia con base en legislación comparada.

El plazo final de presentación de las candidaturas en relación con la fecha de las elecciones varía de país en país: en Bolivia, Chile y Panamá es de 90 días antes de las elecciones; en Ecuador y República Dominicana es de 60 días; en Colombia hay un plazo de 35 días, que es inferior a la media; y, en Venezuela, hay un plazo mucho mayor, de entre 100 y 120 días. En términos generales, el periodo de presentación de candidaturas (que se logra restando la apertura de la convocatoria a elecciones y el plazo final en relación con la fecha de las elecciones) es de aproximadamente 30 días (Ecuador, Panamá y República Dominicana). Bolivia se encuentra por encima de la media, con 60 días, en tanto que Panamá está por debajo, con un plazo de solo 10 días.

En relación a la cantidad de patrocinadores o firmas requeridas para poder presentar una CI, se puede concluir grosso modo que ocho de los nueve países analizados tienen el requisito de un determinado numero de firmas que respalden al candidato, con excepción de República Dominicana, en donde se exigen las mismas condiciones que para los partidos políticos⁴. Dos (Bolivia y Honduras) de los nueve países piden presentar un número de firmas equivalentes al 2% del total de votos válidos, mientras que otros dos países piden como requisito el 0,5% de los votos del padrón electoral (Chile) y el 0,5% de los votos válidos (Paraguay). Panamá cuenta con una legislación más exigente que requiere un total de firmas que representen el 4% del total de votos válidos. En cambio, Colombia y Venezuela presentan una legislación más laxa que requiere 50 000 firmas en el caso de Colombia y las firmas del 0.005% (cinco milésimas) de los electores del distrito, en al menos 16 entidades federales, en el caso de Venezuela. El número de firmas estipulado por la ley electoral puede actuar como un obstáculo para aquellos candidatos que opten por la LP en algunos de los países evaluados, ya que el umbral de firmas requeridas es elevado.

La comparación de la normativa permite agrupar los casos de los países según el nivel o umbral de exigencia para el ingreso a la competencia de los candidatos que aspiran a la libre postulación. Para determinar este umbral se evaluaron las dos variables más importantes: 1) la obligación de renunciar a la afiliación partidaria y 2) el número de firmas requeridas para poder postularse. Se realizó una ponderación mediante la cual los países que tienen como requisito la renuncia a la afiliación partidaria tienen un puntaje igual a 2, mientras que los países que no tienen este requisito tienen un puntaje igual a cero. En cuanto a la cantidad de firmas, los países que requieren un porcentaje de firmas por encima del promedio del 1.5% reciben dos puntos, mientras que los países que requieren un porcentaje cercano al del promedio (0.5 > 1.5) reciben un punto. Los países que requieren un porcentaje de firmas por debajo del 0.5% reciben cero puntos.

4 Como mínimo de afiliados, el equivalente al 2% del total de votos válidos.

En base a esta ponderación, los países quedaron divididos en tres niveles de exigencia: alto, medio y bajo. De los nueve países estudiados, dos (Bolivia, Panamá) tienen legislación de un alto nivel de exigencia; cinco (Chile, Ecuador, Honduras, República Dominicana y Venezuela) tienen un nivel de exigencia medio; y dos (Colombia, Paraguay) tienen un nivel bajo de exigencia en su legislación.

TABLA IV.E.3. NIVELES DE EXIGENCIA DE LA LEGISLACIÓN	
Nivel de exigencia	Países
Alto	Bolivia (4) Panamá (4)
Medio	Chile (3) Ecuador (3) Honduras (2) Rep. Dominicana (2) Venezuela (2)
Bajo	Colombia (1) Paraguay (1)

Fuente: Elaboración propia con base en legislación comparada.

V./ FINANCIAMIENTO

Un elemento adicional a los requisitos de acceso a la postulación recientemente reseñados es el de la normativa referente al financiamiento de la actividad política, fundamentalmente el relativo a las campañas electorales. Para comparar las disposiciones legislativas, en la Tabla 4 se presentan las disposiciones nacionales sobre el financiamiento de los partidos políticos. Hemos distinguido entre dos tipos de financiamiento, según el origen de los fondos: 1) el financiamiento público y 2) el financiamiento privado. Por un lado, las diferentes modalidades de financiamiento público establecen montos y criterios de distribución de dicho financiamiento entre los diferentes partidos; por el otro, las formas de financiamiento privado, en adición a los montos máximos establecidos, se acompañan, en algunos casos, de restricciones en cuanto al origen de los fondos. La normativa vigente se incluye en la Tabla 1 del Anexo 2.

En la Tabla V.1 se presentan los dos tipos de financiamiento para todos los países en de América Latina incluidos, puesto que los datos revelan un patrón regional hacia la adopción de un modelo mixto de financiamiento en el que se combinan el financiamiento público con el financiamiento privado (Zovato, 2003).

TABLA V.1. FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD PARTIDARIA EN AMÉRICA LATINA			
País	Financiamiento público	Financiamiento privado	
	Montos y criterios de distribución	Monto máximo establecido	Restricciones
Argentina	El 30% del monto asignado por el Presupuesto, en forma igualitaria y el 70% del monto asignado por el Presupuesto, en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales.	Para persona jurídica, un monto no superior al equivalente al 1% del total de gastos permitidos. Para persona física, un monto no superior equivalente al 0,5% del total de gastos permitidos.	Están prohibidas las contribuciones del extranjero, organizaciones políticas, personas jurídicas, contratistas del Estado y anónimas.
Bolivia	En años no electorales, se destina el medio por mil del Presupuesto Nacional a programas partidarios de educación ciudadana, según el número de votos obtenidos en la última elección municipal o general. En años electorales, la partida será del dos y medio por mil para elecciones generales y dos por mil para elecciones municipales, para financiar las campañas.	Las contribuciones no deben exceder el 10% del presupuesto anual del partido.	Están prohibidas las contribuciones del extranjero, gobierno, ONG, grupos religiosos, organizaciones políticas, contratistas del Estado y anónimas.
Brasil	Dotaciones en dinero no inferiores al número de electores inscritos, multiplicado por 35 centavos de real. Acceso gratuito a medios: 1/3 equitativo entre todos los partidos y 2/3 dividido al número de representantes de cada partido en la Cámara de Diputados.	Las personas físicas no podrán realizar contribuciones mayores a los montos fijados por los partidos. Las personas jurídicas no podrán realizar contribuciones mayores al 2% de la facturación bruta del año anterior a la elección.	Se prohíben las contribuciones del extranjero, autoridades de órganos públicos, empresas públicas, contratistas del Estado, organizaciones políticas o sindicales.
Chile	Equivalente al número de sufragios obtenidos en la última elección de igual naturaleza, incluidos los independientes que hubieren ido en pacto o subpacto con él, multiplicado por el equivalente en pesos a diez milésimos de unidad de fomento. Los partidos que no hubieren participado en la elección anterior y los candidatos independientes tendrán derecho a recibir una cantidad igual a la que le corresponda al partido político que hubiere obtenido en ella el menor número de sufragios.	Se prohíbe aportar a un mismo candidato más de mil pesos por campaña.	Están prohibidas las contribuciones del extranjero, salvo los que tienen derecho de sufragio en Chile, organizaciones políticas y anónimas.
Colombia	Dos tipos de financiamiento: Aporte de 150 pesos por cada ciudadano inscrito en el censo electoral nacional; y reposición de los gastos efectuados durante la campaña electoral de los partidos y movimientos políticos, de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, siempre que su lista hubiere obtenido al menos la tercera parte de los votos depositados obtenidos por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.	Las campañas presidenciales no podrán recibir aportes mayores al 2% del monto fijado como tope de campaña. Los aportes de los candidatos y sus familiares no podrán superar el 4% del monto fijado como tope de campaña.	Están prohibidas las contribuciones de personas jurídicas y anónimas.
Costa Rica	La contribución estatal es el 0,19% del PIB del año anterior a las elecciones para Presidente y Diputados, para aquellos partidos que alcancen el 4% de los votos válidos emitidos a escala nacional para los partidos nacionales o provincial para los partidos provinciales.	Las personas físicas no pueden aportar más de 45 veces el salario mínimo mensual por año.	Se prohíben las contribuciones del extranjero.
Ecuador	Se asigna anualmente una partida del 5,5 por mil de los ingresos fiscales del Estado en el Presupuesto: el 60% en partes iguales y el 40% en proporción a los votos obtenidos en las elecciones pluripersonales a nivel nacional.	Las personas jurídicas nacionales no podrán aportar más del 10% del monto del gasto electoral autorizado.	Están prohibidas las contribuciones del extranjero, personas jurídicas y anónimas.
El Salvador	Una suma de dinero por cada voto válido que obtengan en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, para Diputados al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa y para Concejos Municipales, sin importar el número de votos obtenido. El monto será la cantidad que se pagó en la elección anterior, para cada una de ellas, incrementada por la inflación acumulada que se haya producido durante el periodo entre cada una de las elecciones de que se trate.	No se fijan montos máximos a las contribuciones privadas.	No se establecen restricciones.

(Continúa) Tabla V.1

Guatemala	Se otorgan dos pesos centroamericanos por voto legalmente emitido a favor del partido que haya obtenido al menos el 5% del total de votos válidos.	Las personas jurídicas o físicas nacionales no podrán aportar más del 10% del límite de gastos de campaña.	Están prohibidas las contribuciones del extranjero y anónimas.
Honduras	Se otorgan 20 lempiras por cada voto válido que hayan obtenido en el nivel electivo más votado. En ningún caso podrá un partido político recibir menos del 15% de la suma asignada al partido que obtenga el mayor número de sufragios, salvo que dicho partido haya obtenido menos de veinticinco mil votos. Para las candidaturas independientes, el financiamiento es de 20 lempiras por voto válido obtenido, siempre y cuando las mismas ganen el cargo de elección popular para el cual se postularon.	No se fijan montos máximos a las contribuciones privadas.	Están prohibidas las contribuciones del extranjero, personas jurídicas, contratistas del Estado y anónimas.
México	El financiamiento para las actividades ordinarias de los partidos y para las campañas electorales se distribuye así: el 30% de manera igualitaria entre los que tienen representación en ambas cámaras del Congreso y el 70% de acuerdo al porcentaje de votos en las elecciones a diputados inmediatamente anteriores.	Ningún partido puede recibir contribuciones por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos. Los aportes de personas físicas no pueden ser superiores al 0.05% anual del monto de financiamiento público.	Están prohibidas las contribuciones de los poderes, organismos y dependencias del Estado, los partidos políticos, organismos internacionales, desde el extranjero, empresas mercantiles, asociaciones religiosas.
Nicaragua	El Estado asigna el 1% del Presupuesto nacional para reembolsar los gastos de campaña de Presidente, diputados y Parlamento Centroamericano.	No se fijan montos máximos a las contribuciones privadas.	Están prohibidas las contribuciones de contratistas del Estado, entidades descentralizadas, nacionales, regionales y contribuciones anónimas.
Panamá	Se asigna el 1% del Presupuesto Nacional para cubrir los gastos electorales de los partidos. Se exime el pago de las llamadas locales y nacionales y los gastos de correo y telégrafo. A cada candidato de libre postulación se le entregará una suma inicial de treinta centavos de balboa por cada adherente que haya inscrito para su postulación. Luego de las elecciones se entrega a cada candidato de libre postulación que hubiese sido electo, una suma final en función de la cantidad de votos que haya obtenido. Se sumarán los votos obtenidos en la elección presidencial para cada uno de los partidos que haya subsistido, con los votos obtenidos por cada uno de los candidatos de libre postulación que hayan sido elegidos, independientemente del tipo de elección.	No se fijan montos máximos a las contribuciones privadas.	No se establecen prohibiciones en torno a las contribuciones.
Paraguay	Se establece un aporte equivalente al 15% del jornal mínimo por cada voto obtenido en las últimas elecciones del Congreso para actividades de funcionamiento de los partidos. Para los gastos electorales, se establece un aporte equivalente a 2000 jornales mínimos.	No se podrán recibir contribuciones de personas físicas o jurídicas superiores a 5000 jornales mínimos	Están prohibidas las contribuciones del extranjero, organizaciones políticas, personas jurídicas, asociaciones patronales, gremiales o empresas multinacionales y contratistas del Estado.
Perú	El Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), es decir, 31 soles por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.	Las contribuciones no pueden exceder el monto de 60 UIT al año.	Están prohibidas las contribuciones del extranjero, asociaciones religiosas, partidos políticos y contratistas del Estado.
República Dominicana	Se asigna un fondo equivalente al medio por ciento de los ingresos nacionales en los años de elecciones generales y un cuarto por ciento en los años que no haya elecciones generales: el 80% a ser distribuidos en partes iguales entre los partidos que obtuvieron mas del 5% de los votos válidos emitidos en los últimos comicios; y del 20% restante, el 12% se distribuye en partes iguales entre los nuevos partidos y los que obtuvieron mas del 5% de los votos válidos emitidos en los últimos comicios, y el 8% en proporción a los votos válidos obtenidos por cada partido que haya obtenido más del 5% en las últimas elecciones.	No se fijan montos máximos a las contribuciones privadas.	Están prohibidas las contribuciones del extranjero.

(Continúa) Tabla V.1

Uruguay	Previo a cada elección nacional o departamental, se fija un monto de reintegro a los partidos políticos en concepto de gastos de campaña, según los votos obtenidos en los comicios.	Las contribuciones no podrán exceder el 10% del presupuesto total de la campaña electoral.	No se establecen restricciones.
Venezuela	Se fija una partida en el presupuesto anual destinada al financiamiento ordinario de los partidos políticos nacionales. En años de elecciones, se incluye también una partida destinada a contribuir al financiamiento de la propaganda electoral de los partidos. Ambas se distribuyen en forma proporcional a la votación respectiva nacional obtenida en las elecciones inmediatamente anteriores para la Cámara de Diputados.	No se fijan montos máximos a las contribuciones privadas.	Están prohibidas las contribuciones de empresas extranjeras, contratistas del Estado y anónimas.

Fuente: Elaboración propia con base en Zovato (2003) y legislaciones nacionales.

Los criterios de distribución del financiamiento público presentan dos modalidades. Por un lado, en todos los países -excepto El Salvador-, los fondos públicos se distribuyen en base al desempeño electoral en elecciones previas, según los votos obtenidos o la representación legislativa conseguida. Por otro lado, en siete países (Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, República Dominicana y Venezuela), una proporción del financiamiento público, además, se distribuye en forma equitativa entre todos los partidos. El Salvador es el único caso en el que los fondos públicos se distribuyen de manera equitativa entre todos los partidos, independientemente de la cantidad de votos que hayan obtenido en las elecciones previas.

Cabe destacar que, a excepción de Panamá y Honduras, la legislación electoral y partidaria de los países no establece diferencias entre la modalidad de financiamiento público para los candidatos de libre postulación y la que se aplica a los partidos políticos. Panamá es el único caso en el que se establecen diferencias en cuanto a los montos y los criterios de distribución del financiamiento público para los candidatos de libre postulación. El Código Electoral de Panamá establece que, a cada candidato de libre postulación formalmente reconocido por el Tribunal Electoral, se le entregará una suma inicial de 30 centavos de balboa por cada adherente que haya inscrito para su postulación; los partidos políticos, por su parte, recibirán una suma inicial del 40% de la contribución asignada a tal fin en el Presupuesto General del Estado. Luego, cada candidato de libre postulación que resulte electo recibirá una contribución final en función de la cantidad de votos obtenidos, sin importar el tipo de elección, en tanto que a los partidos políticos se le entregará una contribución final en función de los votos obtenidos en la elección presidencial. En el caso de Honduras, no existen diferencias en los montos a recibir de los fondos públicos para los partidos políticos y los candidatos de libre postulación. En ambos casos, el Estado les otorgará 20 lempiras por voto válido obtenido; sin embargo, la principal diferencia radica en el criterio de asignación de los mismos, ya que los candidatos de libre postulación tienen derecho de acceder al financiamiento público sólo si ganan las elecciones para las cuales se postularon.

En relación al financiamiento privado, todos los países lo permiten. En El Salvador y Panamá no se explicita en la legislación pertinente ningún tipo de restricción a las contribuciones privadas; en El Salvador, Panamá y Uruguay no se incluye en la legislación restricciones en cuanto al origen de los fondos privados; y, en Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela no se les fijan montos máximos a estas contribuciones. Sin embargo, más allá de estos casos particulares, la tendencia en la mayoría de los países se orienta a establecer restricciones sobre el origen de los fondos y los montos a recibir. En cuanto a las restricciones sobre el origen de los fondos, en todos los casos –menos en Colombia y Nicaragua- se prohíben las contribuciones provenientes del extranjero. Igual énfasis se presenta en la prohibición de las contribuciones anónimas. En consecuencia, mientras que en algunos países se establece una diferencia según el tipo de aportante (por ejemplo, entre los aportes provenientes de las personas físicas y los aportes provenientes de las personas jurídicas), en otros países las restricciones se establecen sobre los montos máximos permitidos por aportante individual (ya sea en relación al presupuesto nacional o fijando montos máximos por contribuyente individual, sin importar el tipo de contribuyente).

En resumen, la modalidad de financiamiento de los partidos políticos en América Latina presenta un patrón común que combina el financiamiento privado con el financiamiento público, denominado financiamiento mixto, y predomina en las legislaciones nacionales la imposición explícita de restricciones al financiamiento privado, basadas fundamentalmente en el establecimiento de montos máximos y en la regulación relativa al origen de los fondos. Aunque con variaciones entre países, la normativa en la región acentúa el control sobre el financiamiento privado⁵ y establece criterios de proporcionalidad para la distribución del financiamiento público.

A. Financiamiento partidario y libre postulación

De acuerdo a lo analizado, la modalidad de financiamiento de los partidos políticos y de los candidatos de libre postulación no presenta grandes diferencias en tanto que los partidos políticos y los candidatos de libre postulación reciben financiamiento mixto, proveniente de fondos públicos y privados.

En general, se argumenta que el financiamiento público en América Latina tiene por objetivo lograr condiciones equitativas de competencia electoral (Zovatto, 2003). En los casos analizados, con excepción de Honduras y Panamá, los candidatos independientes

5 Si bien las legislaciones nacionales son muy claras respecto del control, monitoreo y sanción a las violaciones de la regulación en materia de financiamiento privado, la experiencia indica que el monitoreo y el control suelen fallar sistemáticamente y que, en muchos, las sanciones no inhiben el comportamiento que se quiere evitar (Zovato, 2003).

se ven beneficiados por el acceso a los fondos públicos para financiar sus campañas electorales bajo las mismas condiciones que los partidos políticos, en lo que se refiere a los montos a recibir y los criterios de distribución de los mismos se refieren. Sin embargo, como establecimos anteriormente, en Panamá existe una diferencia en cuanto a los montos y los criterios de distribución vigentes para los candidatos de libre postulación y los partidos políticos y en Honduras se establece una diferencia en la distribución de los fondos públicos. A pesar de estas distinciones, puede observarse una tendencia hacia la equidad en la distribución de los fondos públicos y los montos establecidos para los partidos políticos y los candidatos independientes, que garantiza un acceso igualitario a la competencia electoral.

En cuanto al financiamiento privado, también se presenta un criterio de equidad en los casos observados, ya que no se establecen diferencias en el control y las restricciones a los aportes privados. En aquellos casos donde no se establecen restricciones en torno al origen de los aportes privados (El Salvador, Panamá y Uruguay) o no se establecen topes a las contribuciones privadas (Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela), tanto los partidos políticos como los candidatos de libre postulación pueden resultar beneficiados en la tarea de obtener recursos para el financiamiento de sus campañas electorales.

Asimismo, la obtención de fondos de origen privado resulta indispensable para que los candidatos independientes puedan competir con los partidos políticos en la contienda electoral en igualdad de condiciones. En este punto, se establece una relación entre los recursos de los que disponen los candidatos independientes y los requisitos para acceder a la competencia electoral. En el caso de Colombia, por ejemplo, uno de los requisitos para la postulación de candidaturas independientes consiste en la realización de un depósito monetario.

En resumen, las modalidades de financiamiento de los partidos y los candidatos de libre postulación no presentan diferencias en la región, estableciéndose de esta manera la importancia de los candidatos de libre postulación cuenten con recursos propios para garantizar sus posibilidades de acceso a la competencia electoral.

VI./ EVALUACIÓN DE LA LIBRE POSTULACIÓN

La revisión de la situación en materia de libre postulación y candidaturas independientes, el análisis de la opinión pública en el contexto latinoamericano y el estudio comparado de la legislación existente indican que, en el estado actual en que se encuentra el debate, debemos permanecer escépticos frente a las ventajas y desventajas de la inclusión de la libre postulación en las reglamentaciones electorales. A continuación se

presenta una serie de resultados estadísticos comparados de América Latina que permite despejar (o profundizar) algunas de las dudas existentes respecto a las normativas e instituciones y los efectos de la libre postulación.

En la Tabla VI.1 se incluyen los casos de 18 países de América Latina, con observaciones hechas en base a las elecciones que en ellos se han realizado. En ella se indica el país, el número total de elecciones presidenciales cubiertas, los años en que se realizaron y el número de elecciones en las que la libre postulación de candidatos independientes estuvo habilitada. Los 18 países fueron observados durante un período de tiempo que va, desde la primera elección realizada al inicio de la tercera ola de democratización (aproximadamente 1978), hasta las últimas elecciones registradas con datos públicos disponibles, un total de 99 elecciones presidenciales, de las cuales 37 se realizaron con libre postulación y 134 elecciones para los congresos nacionales, de las cuales 41 tuvieron libre postulación. El número de elecciones legislativas es mayor que el número de las presidenciales debido a que, en muchos países de la región, existen elecciones de medio término o bien el ciclo electoral entre una y otra elección no es concurrente debido a la diferencia en la duración de los mandatos, lo cual incrementa el número de elecciones en esta categoría.

TABLA VI.1: ELECCIONES PRESIDENCIALES Y DE CÁMARA BAJA, POR PAÍS						
País	Elecciones Presidenciales		Con libre postulación	Elecciones a Diputados		Con libre postulación
	Total	Años		Total	Años	
Argentina	6	1983, '89, '95, '99, 2003, '07	0	12	1983, '85, '87, '89, '91, '93, '95, '97, '99, 2001, '03, '05, '07, '09	0
Bolivia	7	1980, '85, '89, '93, '97, 2002, '05	1	7	1980, '85, '89, '93, '97, 2002, '05	1
Brasil	5	1989, '94, '98, 2002, '06	0	7	1982, '86, '90, '94, '98, 2002, '06	0
Chile	4	1989, '93, '99, 2005	4	5	1989, '93, '97, 2001, '05	5
Colombia	5	1990, '94, '98, 2002, '06	3	10	1982, '86, '90, '91, '94, '98, 2002, '06	3
Costa Rica	7	1982, '86, '90, '94, '98, 2002, '06	0	9	1982, '86, '90, '94, '98, 2002, '06	0
Ecuador	8	1984, '88, '92, '96, '98, 2002, '06, '09	5	12	1984, '86, '88, '90, '92, '94, '96, '98, 2002, '06, '09	5
El Salvador	6	1984, '89, '94, '99, 2004, '09	0	9	1985, '88, '91, '94, '97, 2000, '03, '06, '09	0
Guatemala	6	1985, '91, '95, '99, 2003, '07	0	7	1985, '90, '94, '95, '99, 2003, '07	0
Honduras	7	1981, '85, '89, '93, '97, 2001, '05	7	7	1981, '85, '89, '93, '97, 2001, '05	7
México	3	1994, 2000, '06	0	10	1982, '85, '88, '91, '94, '97, 2000, '03, '06, '09	0
Nicaragua	4	1990, '96, 2001, '06	0	4	1990, '96, 2001, '06	0
Panamá	4	1994, '99, 2004, '09	0	5	1989, '94, '99, 2004, '09	1
Paraguay	4	1993, '98, 2003, '08	4	5	1989, '93, '98, 2003, '08	4
Perú	7	1980, '85, '90, '95, 2000, '01, '06	6	7	1980, '85, '90, '95, 2000, '01, '06	6
Rep. Dominicana	7	1986, '90, '94, '96, 2000, '04, '08	3	7	1982, '86, '90, '94, '98, 2002, '06	3
Uruguay	5	1984, '89, '94, '99, 2004	0	5	1984, '89, '94, '99, 2004	0
Venezuela	4	1993, '98, 2000, '06	4	6	1983, '88, '93, '98, 2000, '05	6
Total	99		37	134		41

Fuente: Elaboración propia con base en información estadística extraída de Consejos Electorales Nacionales.

Si bien el número de observaciones es elevado, la comparación entre las elecciones que se realizan con LP y las elecciones que no permiten esta modalidad de candidatura presenta algunos problemas. Hay un grupo de países (Chile, Paraguay, Honduras y Venezuela) en donde se han realizado todas las elecciones con LP, de modo que no se puede comparar internamente el impacto de la legislación sobre algunas variables potencialmente afectadas por esta reglamentación. Existe otro grupo de países que, si bien realizaron elecciones con LP y elecciones sin LP, es demasiado muy pequeño como para permitir un contraste significativo: Bolivia sólo cuenta con una experiencia de elección con LP y Perú solo cuenta con una elección sin LP. Un tercer grupo (Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y México) se caracteriza por no haber utilizado jamás este tipo de nominación de candidaturas, de modo que en este grupo no se pueden establecer contrastes internos.

De este modo, y habiendo señalado los problemas de comparación que presenta la composición de la muestra, se ofrece a continuación un ejercicio de evaluación provisoria y rudimentaria de la libre postulación en diferentes variables del sistema político. Las variables dependientes que fueron escogidas tras un proceso de selección inductiva son: NAP (número absoluto de partidos), NAC (número absoluto de candidatos), NEPE (número efectivo de partidos electorales)⁶, ABST (Porcentaje de Abstención), VOTONULO (porcentaje de voto nulo), VOTOBLANCO (Porcentaje de voto en blanco), FREEDOM (Índice de Libertad del Freedom House), POLITY (Índice de Democracia del Polity Project), APROPRESI (Porcentaje de aprobación del Presidente Latinobarómetro), SATISDEMO (Porcentaje de Satisfacción con la democracia Latinobarómetro) y VOTOINDEP (Porcentaje total de votos de los candidatos independientes). Dada la disparidad de información disponible en las fuentes consultadas, el número de observaciones por variable varía en función de la existencia de datos. Para algunas variables los datos disponibles cubren una serie de tiempo mayor que otros.

La Tabla VI.2 presenta los resultados de la comparación de medias, mediante un t-Test de diferencias, para las elecciones presidenciales. Los resultados son, en algunos casos, sorprendentes. Entre los dos grupos de elecciones, las tres variables que presentan una diferencia estadísticamente significativa son: el número absoluto de partidos, el índice de libertad de Freedom House y, como era de esperar, el porcentaje de votos que reciben los candidatos independientes.

6 El índice de número efectivo de partidos es calculado en base a Laakso y Taagepera (1979): el NEP es igual a la razón inversa de la suma de los cuadrados de las proporciones de votos o escaños de los partidos o candidatos ($\sum p_i^2$).

El número absoluto de partidos arroja un resultado contra-intuitivo: las elecciones sin LP presentan un número mayor de partidos en competencia (11.06) que las elecciones que sí permiten la LP (7.70). Sin embargo, ello no tiene un impacto significativo en la fragmentación del sistema de partidos debido a que la diferencia en el número efectivo de partidos electorales (NEPE) no es estadísticamente diferente entre ambos grupos. No obstante, se puede observar que, en los sistemas con LP, el número de candidatos (NAC) es superior al número de partidos, con una media de 8.25 contra 7.70, mientras que en los sistemas sin LP, el número de candidatos promedio (9.31) es menor al número de partidos promedio (11.06). Este resultado se ajusta a lo esperado: los sistemas con LP alientan el ingreso de más candidatos a la competencia, aunque ello no repercute en una fragmentación partidaria diferenciada.

TABLA VI.2. COMPARACIÓN DE GRUPOS MEDIANTE t-Test, ELECCIONES PRESIDENCIALES					
Variable	Libre postulación		Sin libre postulación		t-Test
NAP	7.70 (3.23)	37	11.06 (6.14)	58	-3.07**
NAC	8.25 (3.66)	36	9.31 (4.96)	54	-1.10
NEPE	2.99 (1.24)	36	3.41 (1.31)	53	-1.53
ABST	27.84 (12.92)	37	30.15 (153.48)	62	-0.76
VOTONULO	4.01 (3.60)	36	3.50 (2.69)	46	0.73
VOTOBLANCO	3.26 (2.89)	29	2.75 (2.62)	40	0.75
FREEDOM	2.95 (0.677)	33	2.48(0.92)	54	2.55**
POLITY	7.18 (1.30)	33	7.82 (2.13)	58	-1.57
APROPRESI	43.87 (24.21)	8	43.91 (23.47)	12	-0.03
SATISDEMO	30.95 (13.66)	20	35.04 (13.11)	21	-0.97
VOTOINDEP	7.85 (16.13)	35	0 (0)	62	3.85**

Fuente: Elaboración propia. Nota: ** diferencia significativa a $p < .05$

La segunda variable cuya diferencia entre los dos grupos es discernible de cero es el índice de libertad civil y derechos políticos de Freedom House. Al parecer, la diferencia es favorable a los sistemas sin LP (2.48) que, en promedio, quedan dentro de la zona de sociedades libres⁷, mientras que los sistemas con LP obtienen en promedio una puntuación de 2.95. Si bien la diferencia puede parecer pequeña, esta diferencia es estadísticamente significativa debido al rango de la escala (1-7), tal y como lo indica el reporte del coeficiente del t-Test. Por ultimo, el porcentaje de votos que reciben los

7 La escala de Freedom House tiene un rango que va de 1 a 7: a menor valor, más libertades y derechos son garantizados. De este modo, a los países que obtienen entre 1 y 2,5 puntos se los califica como libres ('free'), a los que obtienen una puntuación entre 3 y 5 se los califica como semi-libre ('partial free') y a los que obtienen entre 5,5 y 7 como no libres ('not-free').

candidatos independientes es estadísticamente mayor en los sistemas con LP que en los sistemas sin LP, en los que, por esa misma razón, no obtienen votación alguna.

Para el análisis comparativo respecto de las elecciones de los congresos nacionales⁸, se consideraron variables similares aunque, debido a la peculiaridad de la elección y el tipo de cargo a cubrir, se puso atención en otras adicionales. Las variables seleccionadas fueron: NEPE (número efectivo de partidos electorales), NAPL (Número absoluto de partidos que obtuvieron representación o número absoluto de partidos legislativos), NEPL (número efectivo de partidos legislativos), ABST(Porcentaje de Abstención), VOTONULO (porcentaje de voto nulo), VOTOBYN (Porcentaje de voto en blanco y nulo sumados), FREEDOM (Índice de Libertad del Freedom House), POLITY (Índice de Democracia del Polity Project), CONFCONG (Porcentaje de confianza en el congreso), CONFPART (Porcentaje de confianza en los partidos) y VOTOINDEP (Porcentaje total de votos de los candidatos independientes). La Tabla VI.3 muestra los resultados de la comparación de medias, mediante un test-t de diferencias, para las elecciones legislativas. Los resultados son, en algunos casos, sorprendentes. Entre los dos grupos de elecciones, las tres variables que presentan una diferencia estadísticamente significativa son: el número absoluto de partidos, el índice de libertad de Freedom House y, como era de esperar, el porcentaje de votos que reciben los candidatos independientes.

TABLA VI.3. COMPARACIÓN DE GRUPOS MEDIANTE t-Test, ELECCIONES CÁMARA BAJA.					
Variable	Libre postulación		Sin libre postulación		t-Test
NEPE	4.25 (1.83)	37	4.38 (2.14)	87	-0.32
NAPL	9.04 (6.73)	41	8.70 (4.89)	89	0.32
NEPL	3.82 (1.65)	40	3.50 (1.64)	89	0.04
ABSTEN	31.36 (16.09)	40	31.77 (16.13)	85	-0.13
VOTONULO	10.44 (9.75)	26	3.89 (4.57)	55	4.12**
VOTOBYN	12.61 (11.06)	30	8.48(8.68)	69	1.99
FREEDOM	2.80 (0.74)	38	2.69 (1.02)	83	0.55
POLITY	7.36 (1.31)	36	7.29 (2.39)	86	0.16
CONFCONG	29.44 (13.60)	18	27.13 (9.60)	23	0.63
CONFPART	19.55(8.83)	18	21.24 (9.87)	25	-0.57
VOTOINDEP	8.61 (13.64)	38	0.00 (0.00)	89	5.59**

Fuente: Elaboración propia. Nota: ** diferencia significativa a p<.05

8 En el caso de los sistemas bicamerales (Argentina, Brasil y México, por un lado, Perú hasta 1990 y Venezuela hasta 1999) se consideraron las cámaras bajas exclusivamente.

De la comparación presentada en la Tabla VI.3 emergen dos variables para las cuales las diferencias entre los grupos son estadísticamente significativas. En primer lugar, encontramos que el porcentaje de votos nulos en los sistemas con LP es estadísticamente más alto (10.44) que el porcentaje en los sistemas sin LP (3.89). En segundo lugar, como es de esperar, y al igual que en la comparación anterior, el porcentaje de votos que reciben los candidatos independientes es superior en donde existe LP que en donde no existe.

VII./ PRINCIPALES CONCLUSIONES

Para revisar la situación de la LP en América Latina se requiere de más y mejores investigaciones, pero estas solo podrán darse con el aumento de elecciones en los países que permitan establecer comparaciones más firmes. A pesar de las limitaciones inherentes al estado actual de la experiencia en cuanto a someter a la LP y sus consecuencias políticas a un escrutinio más riguroso, podemos arriesgar algunas hipótesis a modo de conclusión.

En primer lugar, cabe señalar que los candidatos independientes son causa de una dinámica propia del sistema de partidos de cada país. Allí donde el sistema de partidos haya sufrido un deterioro profundo en sus niveles de institucionalización se abren las puertas para que emerjan opciones anti-partido que se pueden organizar, paradójicamente, en partidos u opciones electorales organizadas contra los partidos tradicionales o bien en la figura de candidaturas independientes. Allí donde exista la posibilidad de postularse sin nominación partidaria, el recurso a estas opciones tenderá a ser más frecuente. En este sentido, las candidaturas independientes no deben considerarse como una renovación de la política per se, sino como un síntoma de la crisis de los partidos.

En segundo lugar, la supuesta relación entre la libre postulación, los candidatos independientes y la democracia no se puede confirmar aún. No existen diferencias en cuanto a la reducción de votos blancos, votos impugnados o respecto de la abstención electoral, de modo que la justificación de la adopción de la LP en favor de un aumento de la participación ciudadana no encuentra respaldo empírico comparativo. Aún más, en el caso de la muestra de elecciones legislativas, el porcentaje de votos nulos es mayor allí donde se permite la LP, que allí donde la nominación sigue estando bajo el monopolio de los partidos.

Por otra parte, en relación a los niveles de “democraticidad” del sistema político, la LP no presenta resultados comparativos a su favor puesto que en los países en donde se ha implementado la LP no gozan de un mejor nivel de libertades civiles y derechos políticos. Cabe aclarar que esto no es imputable directamente a la LP, pues existen otros

factores que causan tales diferencias y que pueden estar asociados con la introducción de esta normativa. En este sentido, la LP puede ser un resultado endógeno de la decadencia de la política democrática y partidaria: allí donde los partidos y la democracia entraron en crisis la LP pudo ser un intento de solución para darle oxígeno al sistema político. No obstante, la evidencia empírica aún no lo confirma.

En tercer lugar, no existe un impacto adicional al que otros factores (tales como el sistema electoral o el nivel de institucionalización) ejercen sobre el sistema de partidos. Las comparaciones realizadas bajo los recaudos señalados no indican que haya una diferencia en el sistema de partidos que pudiera estar vinculada con la adopción o no de LP.

En conclusión, los resultados provisoriamente alcanzados luego del examen realizado, nos conducen a adoptar una posición de escepticismo respecto de las potenciales ventajas de la adopción de la LP.

TABLA 1. LEGISLACIÓN PARA LA LIBRE POSTULACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Países con LP	Fecha Inicio	Presidente	Congreso	Provincias	Municipios
Bolivia	Febrero 2004	• NCPE Art 209 • Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas 2771 Art 9 y 11 • Ley 3153 Código Electoral Art 2 inciso a) • Ley N° 1984, Código Electoral Art 84	• NCPE Art 209 • Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas 2771 Art 9 y 11 • Ley 3153 Código Electoral Art 2 inciso b) y d) • Ley N° 1984, Código Electoral Art 84	• NCPE Art 209 • Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas 2771 Art 9 y 11 • Ley 3153 Código Electoral Art 2 • Ley N° 1984, Código Electoral Art 84	• NCPE Art 209 • Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas 2771 Art 9 y 11 • Ley 3153 Código Electoral Art 2 • Ley N° 1984, Código Electoral Art 84
Chile	Abril 1988	• Ley N° 18.700 Ley Orgánica Constitucional sobre Vocaciones Populares y Escrutinios Art 3, 4, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16	• Ley N° 18.700 Ley Orgánica Constitucional sobre Vocaciones Populares y Escrutinios Art 3, 4, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16		
Colombia	Marzo 1994	• Constitución de la República de Colombia Art 107, 108 • Ley N° 130 Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y otras disposiciones Art 1, 2, 3, 9 y 10 • Código Electoral Ministerio de Gobierno Número 2241 de 1986 Art 88, 207.	• Constitución de la República de Colombia Art 107, 108 • Ley N° 130 Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y otras disposiciones Art 1, 2, 3, 9 y 10 • Código Electoral Ministerio de Gobierno Número 2241 de 1986 Art 88, 207.	• Constitución de la República de Colombia Art 107, 108 • Ley N° 130 Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y otras disposiciones Art 1, 2, 3, 9 y 10 • Código Electoral Ministerio de Gobierno Número 2241 de 1986 Art 88, 207.	• Constitución de la República de Colombia Art 107, 108 • Ley N° 130 Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y otras disposiciones Art 1, 2, 3, 9 y 10 • Código Electoral Ministerio de Gobierno Número 2241 de 1986 Art 88, 207.
Ecuador	Enero 1995	• Constitución de la República de Ecuador Art 98 • Ley 2000-1 Ley Reformatoria a la Ley de Elecciones, a la Ley de Régimen Provincial, a la Ley de Régimen Municipal y a la Ley de Descentralización del Estado Art 8 • Ley Orgánica de Elecciones de Ecuador Art 45, 46, 62	• Constitución de la República de Ecuador Art 98 • Ley 2000-1 Ley Reformatoria a la Ley de Elecciones, a la Ley de Régimen Provincial, a la Ley de Régimen Municipal y a la Ley de Descentralización del Estado Art 8 • Ley Orgánica de Elecciones de Ecuador Art 45, 46, 62	• Constitución de la República de Ecuador Art 98 • Ley 2000-1 Ley Reformatoria a la Ley de Elecciones, a la Ley de Régimen Provincial, a la Ley de Régimen Municipal y a la Ley de Descentralización del Estado Art 8 • Ley Orgánica de Elecciones de Ecuador Art 45, 46, 62	• Constitución de la República de Ecuador Art 98 • Ley 2000-1 Ley Reformatoria a la Ley de Elecciones, a la Ley de Régimen Provincial, a la Ley de Régimen Municipal y a la Ley de Descentralización del Estado Art 8 • Ley Orgánica de Elecciones de Ecuador Art 45, 46, 62
Guatemala	1985				• Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente Art 99, 100, 101
Honduras	Dic 1977	• Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas Art 5, 130, 131, 132, 133	• Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas Art 5, 130, 131, 132, 133	• Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas Art 5, 130, 131, 132, 133	• Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas Art 5, 130, 131, 132, 133
Panamá	Reforma 2004		• Código Electoral Art. 220, 222, 251, 253, 254, 260, 261, 262, 263		• Código Electoral Art 260, 261, 262, 263
Paraguay	Mar 1990	• Constitución Política de la República del Paraguay Art 125 • Ley 834 Código Electoral Art 1, 85, 86, 153, 154, 155	• Constitución Política de la República del Paraguay Art 125 • Ley 834 Código Electoral Art 1, 85, 86, 153, 154, 155	• Constitución Política de la República del Paraguay Art 125 • Ley 834 Código Electoral Art 1, 85, 86, 153, 154, 155	• Constitución Política de la República del Paraguay Art 125 • Ley 834 Código Electoral Art 1, 85, 86, 153, 154, 155
Perú	Octubre 2003				• Ley de Partido Político N° 28094 Art 17
Venezuela	Julio 1977	• Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política 130, 131, 132, 133, 139, 141	• Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política 130, 131, 132, 133, 139, 141	• Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política 130, 131, 132, 133, 139, 141	• Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política 130, 130, 132, 133, 139, 141

Anexo 2

TABLA 1. LEGISLACIÓN SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS	
País	Legislación
Argentina	Constitución Nacional, Art. 38; Ley 25.600; Ley 25.600, Art. 34, 35
Bolivia	Ley de Partidos Políticos, Art. 51, 52, 53, 223
Brasil	Ley 9096/95 Art. 23, 24, 28, 31, 36, 37, 38, 41, 81
Chile	Ley 19.884, Art. 13-15; 24-26; Ley 18.700, art. 30
Colombia	Constitución Nacional, Art. 109; Ley 996/05, Art. 10-11, 22-23
Costa Rica	Constitución Nacional, Art. 96; Ley Electoral, Art. 176 bis, 187
Ecuador	Ley Orgánica de Partidos Políticos, Art. 32, 59, 60
El Salvador	Constitución Nacional, Art. 209; Ley Electoral, Art. 187-193
Guatemala	Ley Electoral, Art. 21
Honduras	Constitución Nacional, Art. 47; Ley Electoral, Art. 82, 81, 220, 221, 226
México	Constitución Nacional, Art. 41; COFIPE, Art. 41-55; Ley Electoral, Art. 77, 78, 273
Nicaragua	Ley Electoral, Art. 99, 103, 104, 106
Panamá	Ley Electoral, Art. 168-182
Paraguay	Ley N° 834/96 CE
Perú	Ley de Partidos Políticos, Art. 28, 29-31
República Dominicana	Ley Electoral 275-97
Uruguay	Ley 17.799
Venezuela	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política

Fuente: Elaboración propia

Anexo 3

BASE DE DATOS

A los fines de elaborar la presente investigación, se ha confeccionado una base de datos que reúne en forma comparada toda la información obtenida sobre la LP a nivel nacional, tanto para los cargos del poder ejecutivo, como para los del poder legislativo. Los datos en la base han sido específicamente contruidos en función de la información necesaria para desarrollar los contenidos del presente estudio.

A. Metodología

La base de datos presenta indicadores para 18 países de América Latina en el período 1980-2009. Se obtuvo la información correspondiente a cada país para cada año en el que se celebraron elecciones nacionales a Presidente o Cámara de Diputados de los Congresos nacionales y/o Asambleas Legislativas nacionales. Por lo tanto, cada elección en cada país representa un caso. El número de casos de elecciones presidenciales es de 99, mientras que el número total de casos de la Cámara de Diputados es de 131.

Los indicadores han sido recolectados de diversas publicaciones académicas y fuentes estadísticas de diferentes organizaciones y organismos internacionales, así como de las legislaciones electorales y constituciones nacionales de cada país. Entre las fuentes consultadas se incluyen las bases de datos y estadísticas del Banco Mundial, BID, FMI, CEPAL, PNUD; las publicaciones periódicas del Latinobarómetro, BID, IDEA, Freedom House; y diversos estudios académicos.

B. Indicadores

Tanto para las elecciones a Presidente como a Diputados Nacionales se han dado a conocer indicadores de LP, sistema electoral y cultura política.

Elecciones Presidenciales:

En el caso de las elecciones presidenciales, la base de datos reúne diversas variables:

- Nombre del país
- Año de la elección
- Nombre del presidente
- Partidos y alianzas que apoyaron al presidente
- Existe o no Vicepresidencia
- Existe o no Libre postulación
- Fecha de inicio de la libre postulación
- Obligatoriedad del voto
- Concurrencia de la elección presidencial con la elección legislativa
- Número de candidatos a presidente que se presentaron en la elección
- Numero absoluto de partidos participantes en las elecciones
- Número efectivo de partidos electorales
- Existencia o no de ‘ballotage’
- Porcentaje de votos obtenidos por el candidato o candidatos independientes
- Número de candidatos independientes que se presentaron en la elección
- Porcentaje de votos obtenidos por el presidente electo
- Porcentaje de votos en blanco en la primera vuelta
- Porcentaje de votos nulos en la primera vuelta
- Porcentaje de votos en blanco en la segunda vuelta
- Porcentaje de votos nulos en la segunda vuelta
- Porcentaje de abstención en la primera vuelta
- Porcentaje de abstención en la segunda vuelta
- Población

- PIB per cápita
- Índice de desarrollo humano
- Índice de democracia de Freedomhouse
- Índice de democracia de Polity Project
- Índice de percepción de corrupción
- Aprobación del gobierno del presidente
- Porcentaje de satisfacción con la democracia
- Porcentaje de apoyo a la democracia

Elecciones a Diputados:

Para las elecciones a Diputados nacionales se estudiaron las siguientes variables:

- Nombre del país
- Año de la elección
- Libre postulación de candidatos a las elecciones legislativas nacionales
- Obligatoriedad del voto
- Concurrencia de la elección legislativa con la elección presidencial
- Número absoluto de partidos con representación en la legislatura
- Número efectivo de partidos legislativos
- Número efectivo de partidos electorales
- Índice de desproporcionalidad
- Tamaño de la legislatura
- Cantidad de legisladores electos en la elección
- Número de distritos electorales
- Magnitud promedio de los distritos
- Sistema electoral
- Tipo específico de sistema electoral
- Tamaño de los distritos
- Cantidad de niveles para la distribución de escaños
- Cantidad de votos del elector
- Método para asignar escaños
- Tipo de listas
- Porcentaje de escaños obtenidos por el partido del presidente

- Porcentaje de votos obtenidos por los candidatos independientes
- Porcentaje de votos blancos y nulos
- Porcentaje de votos en blanco
- Porcentaje de votos nulos
- Porcentaje de abstención electoral
- Índice de desarrollo humano
- PIB per cápita
- Población
- Índice de percepción de corrupción
- Índice de democracia de Freedomhouse
- Índice de democracia de Polity Project
- Confianza en los partidos políticos
- Confianza en el Congreso

C. Fuentes

FUENTE	PUBLICACIÓN	AÑO
POLITICAL DATABASE OF THE AMERICAS	HTTP://PDBA.GEORGETOWN.EDU/	2009
OBSERVATORIO ELECTORAL	WWW.OBSERVATORIOELECTORAL.ORG	2009
LEGISLATINA	HTTP://AMERICO.USAL.ES/OIR/LEGISLATINA/	2009
IPU PARLINE	WWW.IPU.ORG/PARLINE-E/PARLINESEARCH	2009
BID	LA POLÍTICA IMPORTA	2006
IDEA	WWW.IDEA.INT	2009
IDEA	MANUAL DISEÑO DE SISTEMAS ELECTORALES	2006
IDEA	REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA	2008
POLITY PROJECT	HTTP://WWW.SYSTEMICPEACE.ORG/POLITY/POLITY4	2008
FMI	WORLD ECONOMIC OUTLOOK	2009
CEPAL	PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA	2008
CAPALSTAT	HTTP://WWW.ECLAC.ORG/ESTADISTICAS/BASES	2009
PNUD	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO	2007-2008
BANCO MUNDIAL	WORLD DEVELOPMENT INDICATORS	2009
LATINOBARÓMETRO	INFORMES 2004, 2008	2004-2008
TRANSPARENCY INTERNATIONAL	HTTP://WWW.TRANSPARENCY.ORG/PUBLICATIONS/GCR	2009
FREEDOM HOUSE	FREEDOM IN THE WORLD	2009
LEGISLACIONES NACIONALES		

BIBLIOGRAFÍA

- Abramson, P., J. Aldrich, P. Paolino y D. Rohde. (1995). "Third-Party and Independent Candidates in American Politics: Wallace, Anderson and Perot", *Political Science Quarterly*, Vol. 110, N° 3.
- Alvarez, M. y J. Nagler. (1995). "Economic Issues and Perot Candidacy: Voter Choice in the 1992 Elections", *American Journal of Political Science*, 39.
- Ansolahehere, S. y A. Gerber. (1995). "The Effects of Filing Fees and Petition Requirements on U.S. House Elections", *Legislative Studies Quarterly*, 22.
- Brancati, D. (2007). "Winning Alone: The electoral fate of independent candidates worldwide", *Journal of Politics*.
- Bryce, J. (1921). "Preface" En: Mosei Ostrogorski, *Democracy and the Organization of Political Parties*. New Brunswick: Transaction Book.
- Carey, J. y M. Shugart M. (1995). "Incentives to Cultivate a Personal Vote. Rank Ordering Electoral Formulas", *Electoral Studies* 14/4.
- Chanona, A. (2008). "Derechos políticos y candidaturas independientes: Asignatura pendiente en la transición democrática mexicana", *Los Derechos Humanos en México*, Julio-Septiembre.
- Collet, C. y M. Wattenberg. (1999). "Strategically Unambitious: minor party and independent candidates in the 1996 congressional elections", En: Shea, D., Green, J., eds., *The state of the parties*, 3a edición, Lanham.
- Costar, B. y J. Curtin. (2004). *Rebels with a Cause: Independents in Australian Politics*, Sydney: UNSW Press.
- Coppedge, M. (1998). "The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems," *Party Politics* 4/4, pp. 547-68. [en español "La diversidad dinámica de los sistemas de partidos en América Latina" en *Postdata* #6, Buenos Aires]
- Cox, G. (1997). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*. Barcelona: Gedisa.

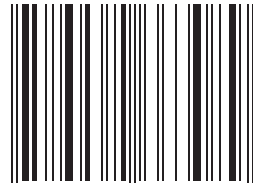
- Dalton, R. (2000). "The Decline of Party Identifications", En: *Parties without Partisans*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, R. y M. Wattenberg. (2000). "Unthinkable Democracy: Political Change in Advanced Industrial Democracies", En: *Parties without Partisans*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, R., I. McAllister, y M. Wattenberg. (2000). "The Consequences of Partisan De-alignment", En: *Parties without Partisans*, Oxford: Oxford University Press.
- Duverger, M. (1951). *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen.
- Fernández Segado, F. (1998). "La candidatura electoral: plazos, calificación, recursos, proclamación", En: Nohlen, D., Picado, S., Zovatto, D., (comp.), *Tratado de derecho electoral comprado de América Latina*. México: IIDH-CAPEL.
- Ferreira, R. (2002). "Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos". Buenos Aires: Legislatura de Buenos Aires.
- Freidemberg, F. y M. Alcántara Sáenz (eds.). (2009). *Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento Democrático*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Golosov, G. (2003). "The Vicious Circle of Party Underdevelopment in Russia: The Regional Connection", *International Political Science Review* 24 (4).
- Greenberg, S. (1994). *Third Force: Why Independents Turned against Democrats and How to Win Them Back*. Washington, D.C.: Democratic Leadership Council.
- Gwiasda, G. (2004). *Ambivalence, Abstention and Independent Candidate Support*. Chicago: Midwest Political Science Association.
- Hamlin, A. y M. Hjortlund. (2000). "Proportional Representation with Citizen Candidates", *Public Choice*, Vol. 103, N° 3/4.
- Jones, M. (1995). *Electoral Laws and the survival of presidential democracies*. University of Notre Dame Press.
- Katz, R. y P. Mair. (1995). "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party?" *Party Politics*, Vol. 1 Number 1.

- Koole, R., (1996). "Cadre, Catch-all or Cratel? A Comment on the Notion of the Cartel Party", *Party Politics*, Vol 2, Number 4.
- Latinobarómetro. (2004). Informe Latinobarómetro.
- . (2008). Informe Latinobarómetro.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral systems and party systems: a study of twenty seven democracies 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Mainwaring S. y T. Scully (eds.) (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, S. y M. Shugart (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Massicotte, L., A. Blais y A. Yoshinaka. (2004). *Establishing The Rules of The game. Elections Law in Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Moser, R. (1999). "Independents and Party Formation: Elite Partisanship as an Intervening Variable in Russian Politics", *Comparative Politics* 31(2).
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo. (1994). "Delegative Democracy" En: Brown, Bernard y Roy Macridis (eds.) 1996. *Comparative politics: notes and readings*. Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- . (1997). *Contrapuntos*. Buenos Aires: Paidós.
- Perez Liñán, A. (2003). "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿hacia un nuevo presidencialismo?", *Latin America Research Review* 38/3, pp. 149-164.
- Rae, D. (1967). *Political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press.
- Ramos Jiménez, Alfredo. (1995). *Los Partidos en las Democracias Latinoamericanas*. Mérida: Editorial ULA.
- Riker, W. (1982). *Liberalism against populism: A confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*. Prospect Heights: Waveland Press.

- Rosenstone, S., R. Behr y H. Lazarus. (1984). *Third Parties in America: Citizen Response to Major Party Failure*. Princeton University Press.
- Schattschneider, E. (1942). *Party Government*. New York: Rinehart.
- Schedler, A. (1996). "Anti-political-establishment parties", *Party Politics*, Vol 2, Number 3.
- Shugart, M. y J. Carey. (1992). *Presidents and Assemblies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stoner-Weiss, K. (2001). "The Limited Reach of Russia's Party System: Under-institutionalization in Dual Transitions", *Politics and Society* 29(3).
- Sifry, M. (2002). *Spoiling for a fight: third-party politics in America*, Londres: Routledge.
- Taagepera, R. y M. Shugart. (1989). *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*, New Haven: Yale University Press.
- Von Beyme, Klaus. (1993). *La Clase Política en el Estado de Partidos*. Madrid: Alianza Universidad, 1995.
- Wright, G. y B. Schafner. (2002). "The Infuence of Party: Evidence from the State Legislatures", *American Political Science Review*, 96(2).
- Zelaya Vázquez, R. (2004). *Agrupaciones Ciudadanas en América Latina. Estudio de Legislación Comparada*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Zovatto, D. y F. Freidenberg. (2006). "Democratización interna y financiamiento de los partidos políticos", en: Payne, M., et al., (2006), *La política importa*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Zovatto, D. (2003). "Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina", en: Alcántara, M. y E. Barahona (eds.). *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. México: Universidad Iberoamericana.
- . (2007). "Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina un balance comparado: 1978 – 2002". s/l: International IDEA.



ISBN 978-9962-663-08-9



9 789962 663089