

## Evolución del voto femenino en Panamá

*Mariela Arce Andrade\**

---

\* Economista y educadora popular feminista panameña. Desde los 80 forma parte en la creación de diversas organizaciones de solidaridad y derechos humanos, participa como docente en varias centrales sindicales, organizaciones indígenas, campesinas y en organizaciones de mujeres.

Investigadora y educadora del Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA) del cual fué su directora, desarrolla investigaciones sobre el costo de la vida, transporte público, monocultivos, trabajo doméstico, políticas públicas y empleo, entre otras, impulsa redes de educación popular y funda las escuelas metodológicas del CEASPA.

Excoordinadora de la red mesoamericana de Educación Popular Alforja, participa como educadora, sistematizadora y evaluadora de procesos educativos y organizativos a nivel nacional y regional.

Conjuntamente con diversas líderes, desarrolla la articulación de organismos llamada Foro Mujer y Desarrollo (1992); desde esta instancia coordinó la elaboración colectiva del primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (1993) posteriormente transformado en la Ley 4 de Igualdad de Oportunidades. Actualmente es integrante del Consejo Nacional de Mujer de Panamá y de la Alianza Nacional de Mujeres, asesora de organizaciones de mujeres indígenas y campesinas; miembro fundadora de REPEM y Jass Associates.

Coordina en CEASPA el Programa de Empoderamiento Ciudadano y Anticorrupción y sus Escuelas de Auditoría Social.

## Índice

Introducción .....	171
I. Sistema electoral y los partidos políticos.....	171
II. La participación de las mujeres en los procesos electorales.....	173
III. Las apuestas de las mujeres en el sistema de los partidos políticos .....	177
IV. Conclusiones y recomendaciones .....	182

## Introducción

Posterior a la invasión de Panamá por parte de los Estados Unidos de América en diciembre de 1989 y de la salida de los militares del poder político, se han realizado tres elecciones: en 1994, 1999 y 2004. En esta nueva etapa democrática luego de más de veinte años de dictadura militar, toda la institucionalidad del sector público panameño entró en un proceso de modernización y fortalecimiento institucional. El Tribunal Electoral, órgano profundamente debilitado por los militares y por los escándalos por fraudes y manipulación de elecciones, no escapó a esta modernización y fortalecimiento institucional.

Desde entonces, la calidad de las estadísticas ha ido mejorando; los datos más completos que se encontraron son de la última elección, pero no se cuenta con datos similares de las elecciones anteriores. Cabe señalar que las comparaciones de datos a detalle no se pueden hacer pues al ir mejorando el sistema estadístico, han cambiado las categorías, formas de medir y variables utilizadas. Finalmente, existe un débil tratamiento de las estadísticas electorales con enfoque de género, pues aunque se cuenta con algunas informaciones desagregadas por sexo, no son suficientes para hacer un análisis mediante cruce de variables e indicadores que develen los efectos desiguales que tiene la actual legislación electoral sobre los hombres y las mujeres.

Para el desarrollo de este trabajo se han tomado en cuenta las estadísticas oficiales de las tres últimas elecciones (1994, 1999 y 2004), haciendo el análisis con la información disponible.

## I. Sistema electoral<sup>1</sup> y los partidos políticos

Panamá es una democracia en construcción, que apenas ha tenido tres elecciones (1994, 1999 y 2004), luego de más de veinte años de dictadura militar. Su sistema democrático se centra en partidos políticos y hasta hoy, pese a algunos intentos de reforma del Código Electoral panameño, se considera que el actual sistema favorece a los partidos grandes, no propicia el control y transparencia en su financiamiento y permite prácticas partidarias discriminatorias al no penalizar a los partidos que no han cumplido ni reglamentado la norma del 30% de las candidaturas a favor de las mujeres, tal como se establece en el artículo 210 del Código Electoral.

La división política del país consiste en nueve provincias (estados) y cinco comarcas indígenas que comprenden el 21% del territorio nacional, y que concentran los bosques y demás recursos naturales. Cada provincia está a su vez dividida en 75 distritos y los distritos en 619 corregimientos.

Cada cinco años se celebran elecciones generales y en un solo día se eligen todos los cargos de elección popular. El voto es secreto y es ejercido de manera directa por toda la ciudadanía, independiente del sexo. Es apta para votar toda persona panameña mayor de 18 años, que posea cédula de identidad, que esté debidamente inscrita en el Registro Electoral y que no haya sido inhabilitada para ejercer sus derechos ciudadanos. No existe la reelección presidencial.

A partir de las elecciones generales de mayo de 1994, se comienza a utilizar por primera vez la boleta de votación única por tipo de elección. Es decir, hay una boleta única para la elección presidencial, otra para legisladores, otra para alcaldes, otra para representantes de corregimientos y finalmente, otra para concejales pero solamente en tres distritos del país (Taboga, Cémaco y Sambú), esto último debido a la Ley de Demarcación Indígena. Por ello, pueden haber de cuatro a cinco boletas únicas de votación el día de las elecciones. La práctica de las personas votantes ha demostrado la preferencia por el voto cruzado, es decir, se vota por el presidente de un partido, los diputados de otro y el alcalde de otro. Para algunos estudiosos, esta práctica debilita a los partidos, pero para diversos sectores de la sociedad civil constituye una forma de dividir el poder político.

A partir de las elecciones de 1999, se eligen veinte diputados al Parlamento Centroamericano, por lista fija y cerrada en base a los votos presidenciales obtenidos por los partidos, de forma tal que no hay una boleta de votación para estas diputaciones.

<sup>1</sup> Informaciones y datos del Tribunal Electoral y del Código Electoral de Panamá.

Aunque con requisitos muy elevados y sin apoyo de fondos públicos, el sistema electoral panameño permite la participación de candidaturas independientes o de libre postulación en las elecciones para alcalde, representante de Corregimiento y concejal. En la actualidad, las personas que aspiran a postularse como candidatos independientes, deben inscribir adherentes a su candidatura en libros del Tribunal Electoral, en una cantidad equivalente al 5% de los electores inscritos en la respectiva circunscripción. No se permiten partidos regionales ni discriminatorios.

La entidad que regula el sistema electoral panameño es el Tribunal Electoral que consta de tres magistrados cuyo mandato es de diez años, y una Fiscalía Electoral; son nombrados por el Poder Ejecutivo y ratificados por el Legislativo. Es una entidad autónoma con presupuesto propio.

**Cuadro 1: Cargos a elegir según división política y administrativa de la República  
(Elecciones 2004)**

Provincia	Cargos a elegir <sup>2</sup>			
	Diputados	Alcaldes	Representantes de Corregimiento	Concejales
Bocas del Toro	2	3	15	-
Coclé	5	6	41	-
Colón	5	5	40	-
Chiriquí	10	13	91	-
Darién	2	2	24	-
Herrera	3	7	45	-
Los Santos	3	7	79	-
Panamá	37	11	106	2
Veraguas	6	11	84	-
<b>Comarcas<sup>3</sup></b>				
Kuna Yala	2	-	4	-
Emberá	-	2	5	5
Madungandí	-	-	1	-
Ngäbe Buglé	3	7	57	-
Wargandí	-	-	-	-
Total:	78	75	619	7

Fuente: Tribunal Electoral. Departamento de estadísticas electorales.

Las primeras cifras disponibles sobre votantes se remontan a 1940 con 146,689 personas que votaron en un plebiscito para aprobar una nueva Constitución. Las cifras del Padrón Electoral comienzan en 1948 con 305,123 electores. De manera más reciente, el padrón ha sido de la siguiente manera: 1,184,320 (1989); 1,499,451 (1994); 1,746,989 (1999); 1,999,553 (2004) y 2,132,842 para el referéndum sobre la ampliación del Canal en octubre del 2006, siendo mujeres la mitad de dichos electores.

<sup>2</sup> Cargos adicionales al de presidente(a) y vicepresidentes(as) de la República.

<sup>3</sup> En las elecciones de 1999 se eligieron 71 legisladores, pero para las elecciones generales del 2004, en virtud del último Censo de Población, la integración de la Asamblea Legislativa aumentó a 78: 3 en la Comarca Ngäbe Buglé, 6 en la provincia de Panamá, 1 menos en Bocas del Toro y 1 menos en Chiriquí, ambos producto de la creación de la comarca Ngäbe Buglé.

En 1968 se eliminan los partidos políticos a partir del Golpe de Estado dado por los militares. En este contexto de dictadura militar, en 1972 se eligió la tercera Asamblea Nacional Constituyente, que aprobó una nueva Constitución y se convirtió en la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. De acuerdo a la Constitución de 1972, entre sus funciones legislativas estaba elegir al Presidente de la República. A partir de las reformas constitucionales de 1983, las elecciones presidenciales y de diputados son directas (desde 1984), volviendo a tener vigencia los partidos políticos, pero bajo tutela de los militares. No es hasta 1990, con la salida del General Manuel Antonio Noriega del poder político y la eliminación del ejército, que el sistema de partidos se retoma plenamente.

En Panamá, el presidente y dos vicepresidentes de la República son electos por el voto directo de la ciudadanía, en una sola vuelta, en base a mayoría simple de votos, mediante postulación partidista, por un período de cinco años. Las proclamaciones de los candidatos electos están a cargo de juntas de escrutinio para cada tipo de circunscripción. Hay una Junta Nacional de Escrutinio para la proclamación del presidente y vicepresidentes de la República, así como de las diputaciones al Parlamento Centroamericano. Las personas funcionarias que integran estas juntas de escrutinio con derecho a voz y voto, son nombradas por el Tribunal Electoral. Los partidos políticos y candidaturas independientes tienen derecho a nombrar representantes en todas las juntas de escrutinio donde estén participando.

Se puede decir que, históricamente, la población panameña tiene altos niveles de participación electoral, influenciada por el contexto en que toman lugar (lucha canalera, dictadura militar y regreso a la democracia de partidos). Por ejemplo en el referéndum sobre los tratados canaleros de 1977, bajo el régimen del General Omar Torrijos, votaron el 97.3% del padrón; el 83.6% para elecciones parciales en 1978; el 66.8% en 1983; el 73.5% en 1984, año del retorno de la vigencia de los partidos políticos dentro de la dictadura; el 64.0% en 1989 en plena crisis con el régimen de Noriega; para las primeras elecciones luego de la invasión en 1994, la población votante fue de 73.6%; el 76.2% (1999) y 76.8% en las elecciones del 2004.

Luego de la invasión por parte de Estados Unidos de América en diciembre de 1989, en las últimas elecciones, los dos partidos mayoritarios se han alternado en el Poder Ejecutivo: el Partido Arnulfista (antes llamado Panameñista), que ganó las elecciones en los periodos 1990-1994 y 1999-2004; y el Partido Revolucionario Democrático –PRD–, que lo ocupó durante el periodo 1994-1999 y ganó las elecciones del 2004. En el periodo del Partido Arnulfista, éste y sus aliados no contaron con los escaños suficientes para lograr una coalición legislativa sólida; en cambio el PRD sí lo hizo en el periodo 94-99, y a partir del 2004 tiene la mayoría en la asamblea de diputados, de manera que ni siquiera necesita de su aliado del Partido Popular para aprobar sus propuestas.

La región metropolitana, además de concentrar la dinámica económica y social también concentra la dinámica cotidiana de los partidos políticos; independientemente de que algunos tengan su base social en las provincias y en las comarcas indígenas, la actividad partidaria en estas áreas es coyuntural y dependiente de las cúpulas capitalinas. No existe una ley de descentralización municipal y la mayoría de los municipios son subsidiados por el gobierno central, ya que éste tiene un sistema de tributación centralizado. Además, en las Comarcas Indígenas, la escogencia de sus autoridades tradicionales es directa mediante la celebración de Congresos Generales. Actualmente en la comarca Ngäbe Buglé, la más grande de todas en territorio y población, este mecanismo está en crisis debido a los intereses de los partidos que han trasladado sus pugnas electorales a las comunidades indígenas, debilitando los procesos de autonomía indígena y el desarrollo de agendas propias.

## II. La participación de las mujeres en los procesos electorales

Panamá tiene una población a junio del 2006 de 3,191,319 habitantes, la mitad corresponde a población femenina. Para 1999, de todos los votos emitidos, más de la mitad fueron votos de mujeres –el 51%–. Para el 2004 se mantuvo esta cifra del 51%. Esta fuerza política de las mujeres no se refleja en sus niveles de participación en cargos públicos ni en la dirigencia de los partidos políticos.

La Ley de Cuotas Políticas o acción positiva, contenida en el Artículo 210 del Código Electoral, ha aprobado dos normas importantes:

- 1) En sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que por lo menos el 30% de los aspirantes a cargos de elección popular sean mujeres.
- 2) En aquellos casos donde la participación femenina sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán llenarlo con otros de sus miembros que aspiren a los respectivos cargos de elección (Ley 22 de 14 julio de 1997).

En el 2005, se instaló la Comisión de Reformas Electorales que durante un año trabajó varios temas: la democracia interna y las primarias de los partidos; la revocatoria de mandato; el subsidio electoral; el financiamiento privado; la libre postulación; la asignación de escaños en los circuitos plurinominales y las cuotas electorales para las mujeres, entre otros. En esta Comisión participaron representantes de la sociedad civil, entre ellas el Foro de Mujeres de Partidos Políticos. Por testimonio de éstos, el tema de la igualdad de las mujeres y el cumplimiento de la norma del 30% de candidaturas de mujeres, fueron de los que ocasionaron más resistencia y tensión con los dirigentes de los partidos políticos. Los resultados finales fueron pobres y queda pendiente seguir impulsando el proceso de transparencia, democracia interna y la igualdad de oportunidades dentro de los partidos.

Se reitera: el Código Electoral no ha reglamentado esta norma. Por lo tanto, no se contemplan sanciones para los partidos políticos que no cumplan con esta cuota mínima, como tampoco hay mecanismos de verificación de esta cuota que impida la vieja práctica de llenar los cargos de postulación con hombres, cuando ellos dicen que no hay mujeres interesadas en postularse. En la práctica, los partidos asumen esta norma como una “recomendación” más que una ley de obligado cumplimiento; y aunque algunos lo contemplan en sus estatutos, no lo tienen reglamentado. En una encuesta<sup>4</sup> realizada al respecto, se determina que sólo el 18% de los encuestados conocen la Ley de Cuotas para las mujeres, también señala que los hombres encuestados rechazan este tipo de acciones afirmativas para las mujeres.

Además de esta norma, Panamá cuenta con la Ley sobre la Igualdad de Oportunidades, Ley N° 4 de 29 de enero de 1999 y su Decreto Ejecutivo No. 53 del 25 de junio de 2002, por el cual se reglamenta. Esta Ley busca equiparar las condiciones sobre el trato tanto de la mujer como del hombre en todos los aspectos de la vida ciudadana, y enfatiza el cumplimiento de las Convenciones sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) e Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, condenando todo tipo de discriminación y violencia contra las mujeres. El Capítulo II de esta Ley desarrolla el aspecto sobre poder y participación de la mujer; en su Capítulo III se trata la equidad jurídica y obliga al Estado panameño a velar por este derecho.

El siguiente cuadro señala que para el año 1999, la proporción de mujeres votantes en relación a los hombres, que era de 51.1 %, disminuyó a 50.2% en el 2004. En casi todas las provincias disminuyeron los porcentajes de mujeres en el padrón, salvo en las provincias de Los Santos y Panamá; esta última concentra la población metropolitana que representa casi la mitad de la población nacional. En la provincia de Panamá, el 52% de la población con derecho a voto son mujeres; este porcentaje se ha mantenido vigente en los últimos quince años. Es evidente que para muchos candidatos, las mujeres del distrito capital y el de San Miguelito son determinantes en los resultados de las elecciones. En estos distritos se concentran las familias pobres jefaturadas por mujeres.

---

<sup>4</sup> AECI-PNUD. *Encuesta sobre la participación política femenina*. Panamá, julio 2007.

**Cuadro 2: Participación de las mujeres en el Padrón Electoral <sup>5</sup> por provincia y comarca indígena  
 Años 1994-1999-2004**

Provincia	1994 Total electores	Mujeres	%	1999 Total electores	Mujeres	%	2004 Total electores	Mujeres	%
Bocas del Toro	50,301	22,944	46.0	46,599	20,599	44.2	56,124	25,227	45.0
Coclé	100,351	51,327	51.1	122,441	58,104	47.4	140,433	67,311	48.0
Colón	100,913	51,552	51.1	120,836	60,400	50.0	139,894	69,477	50.0
Chiriquí	219,142	117,014	53.4	232,215	116,738	50.2	260,188	128,639	49.4
Darién	16,433	7,714	47.0	22,086	9,415	43.0	24,686	10,615	43.0
Herrera	64,010	32,302	50.4	72,575	35,645	49.1	80,464	39,696	49.3
Los Santos	56,658	27,619	49.0	64,031	31,326	49.0	69,790	34,407	49.3
Panamá	725,404	376,011	52.0	849,718	438,346	51.5	974,155	502,961	52.0
Veraguas	116,272	54,185	47.0	132,965	61,214	46.0	150,856	69,963	46.3
Comarca Kuna Yala	18,444	10,400	56.3	19,725	10,941	55.4	20,501	11,306	55.1
Comarca Emberá	3,560	1,749	49.1	4,191	1,920	46.0	4,819	2,211	46.0
Comarca Ngäbe Buglé (1)	0	-	-	58,183	28,469	49.0	77,735	37,629	48.4
Comarca Madungandi (2)	0	-	-	1,424	705	49.5	1,585	778	49.0
Comarca de Wargandí (3)	0	-	-	0	-	-	810	385	47.5
Total	1,471,488	752,817	51.1	1,746,989	873,822	50.0	2,002,054	1,00,614	50.2

(1) y (2): Estas Comarcas fueron reconocidas después del año 1994.

(3): Comarca reconocida luego de las elecciones del 1999.

Las cifras porcentuales se redondearon arriba de 0.5

De las provincias que han disminuido su población de mujeres votantes sobresalen Darién, que pasó del 47% en las elecciones del 1994 a 43% en las elecciones del 2004; y Coclé, que pasó del 51.1% en 1994 al 48% en las elecciones del 2004. Una de las explicaciones de esto es el incremento de las migraciones internas de las mujeres hacia otras regiones, principalmente hacia la capital.

Existe una clara tendencia en las mujeres a ejercer más este derecho ciudadano que los hombres. Para las elecciones de 1999, el porcentaje de mujeres que votaron en relación a las mujeres que estaban en el Padrón Electoral, fue de 77.65% en comparación con los hombres que votaron, que fue del 74.62%. Para el 2004, esta relación prácticamente se mantuvo: el 78.48% de las mujeres votaron en relación con el 75.12% de los hombres (ver cuadros 3 y 4).

<sup>5</sup> Este padrón electoral se confecciona en base al lugar de residencia permanente de la persona votante.

**Cuadro 3: Participación porcentual en relación al padrón electoral  
Mayo de 1999**

Edades	Hombres	Mujeres	Total
18-19	74.89	80.30	77.55
20-24	71.18	77.89	74.23
25-29	71.48	76.75	74.18
30-39	74.15	78.87	76.51
40-49	78.49	82.45	80.46
50-59	80.62	82.05	81.33
60-más	72.29	66.84	69.55
Total final	74.62	77.65	76.14

Fuente: Tribunal Electoral. Departamento de estadísticas.

Analizando en estos cuadros la relación entre las edades y el sexo de las personas votantes, es claro que las mujeres jóvenes y en edad productiva votan más que los hombres (18 años-60 años). Esto tiene relación con la mayor presencia de las mujeres en el mundo público, sobre todo en el mercado laboral y en la participación comunitaria. Es innegable la feminización de las organizaciones comunitarias, aunque se mantenga la preeminencia de las dirigencias masculinas en ellas.

**Cuadro 4: Participación porcentual en relación al padrón electoral  
Mayo de 2004**

Edades	Hombres	Mujeres	Total
18 – 25	73.89	79.55	76.67
26 - 30	71.92	78.84	75.37
31 – 40	74.98	79.93	77.46
41 – 50	77.97	81.78	79.88
51 – 60	80.12	81.87	80.99
61 – 70	79.68	78.02	78.85
71 – 80	72.51	67.25	69.82
81 – 90	52.15	43.19	47.30
91 – mas	19.98	14.51	17.02
	75.12	78.48	76.79

Fuente: Tribunal Electoral. Departamento de estadísticas.

Este comportamiento puede deberse a varios factores y leerse desde varias ópticas. Es un signo del impacto de los avances educativos de las mujeres y de los logros institucionales alcanzados por este movimiento social en relación a sus derechos humanos. Es por lo tanto, un indicador de la modernidad de las mujeres panameñas, que a pesar de que sufren violencia y discriminación por su sexo, ven en el derecho al voto una oportunidad de ejercer su ciudadanía política, al ser tratadas con igualdad y al hacer uso del “voto castigo”<sup>6</sup>, transformando este acto ciudadano en un rito de ruptura con una cultura política atrasada y patriarcal.

Otra lectura no tan alentadora es que, dado el sistema clientelar de los partidos políticos y que las mujeres son las que desarrollan la labor organizativa y logística de los partidos en las comunidades, es común que mujeres líderes comunitarias sean reclutadas por los partidos y sus candidatos para utilizar su conocimiento

<sup>6</sup> En las últimas tres elecciones se ha desarrollado la alternabilidad entre los partidos, ganando siempre el que está en la oposición.

sobre las demandas y necesidades de las mujeres pobres para impulsar dicha cultura clientelar. Para estas mujeres “militantes políticas de base”, las campañas electorales y las elecciones son períodos donde se pueden conseguir oportunidades de empleo con el partido ganador, así como recursos para la sobrevivencia familiar, comprometiendo su voto y el voto de su entorno familiar (madres, hermanas, hijas y mujeres cercanas), que padecen las mismas urgencias de sobrevivencia familiar. En este sentido es importante resaltar que, según las estadísticas oficiales, cerca del 40% de los panameños y panameñas son pobres y aproximadamente un tercio de los hogares panameños tienen como jefe de hogar una mujer. La concentración de la pobreza está en las comarcas indígenas, espacios donde la cultura machista está intacta y en donde son los hombres los que deciden por qué partidos va a votar toda la familia extendida.

Por último, gran parte de las mujeres ocupadas trabajan en el sector público, y no se puede negar la presión política que ejercen los partidos gobernantes sobre los y las empleados(as) públicos en las campañas electorales y sobre todo, cuando la mayoría no está protegida por la carrera administrativa.

### **III. Las apuestas de las mujeres en el sistema de los partidos políticos**

A pesar de que las mujeres son conscientes de la división sexista del mundo público y privado, y de que el partido político es uno de los espacios públicos más tradicionales y ejemplo por excelencia en el manejo del poder y la cultura patriarcal, es innegable la creciente participación de las mujeres en ellos. Tampoco podemos obviar la evidente transnacionalización de las luchas por los derechos políticos y el pleno ejercicio de la ciudadanía política de las mujeres en el mundo. Panamá no escapa de este contexto y luego de décadas de procesos desarticulados entre mujeres feministas, mujeres de organizaciones populares y mujeres de los partidos políticos, a partir de la década de los noventa se establece un pacto político entre esta diversidad de líderes sociales. Esto ha permitido establecer agendas comunes tanto para la incidencia en las políticas públicas, como para profundizar reivindicaciones estratégicas como la lucha contra la violencia hacia las mujeres y la niñez, la salud sexual y los derechos reproductivos. Hoy ese espacio se denomina Alianza Nacional de Mujeres Organizadas (ANMO) o Alianza de Mujeres.

Para tratar el asunto de la participación política, el acuerdo fue impulsar la estrategia de la “masa crítica en progresividad” dentro de los partidos, impulsando una primera etapa de exigir un 30% de las candidaturas a puestos de elección para las mujeres, cuota que debería avanzar hasta el 50%, y simultáneamente atender el reto de ir incluyendo cada vez más a mujeres dentro de los partidos políticos para que llenen estas cuotas, hasta lograr los cambios institucionales dentro de los partidos para eliminar toda barrera discriminatoria contra las mujeres. El debate sobre los resultados de esta estrategia en la última década no está agotado, pero lo que sí se tiene claro es que la misma no ha resultado como se había esperado.

Tal como ya fue señalado, la norma se aprobó pero no se ha reglamentado ni existen sanciones claras a los partidos por su incumplimiento.

**Cuadro 5: Total de mujeres que votaron según afiliación política  
Elecciones del 2 de mayo de 2004**

Provincia	Total de mujeres	No afiliadas a partidos políticos	Afiliadas a partidos políticos
Total	783,761	341,392	442,369
Bocas del Toro	18,345	11,018	7,327
Coclé	57,025	32,081	24,944
Colón	50,424	29,517	20,907
Chiriquí	103,842	58,958	44,884
Darién	9,505	5,837	3,668
Herrera	34,986	20,740	14,246
Los Santos	30,895	18,563	12,332
Panamá	388,295	109,106	279,189
Veraguas	58,941	36,034	22,907
Comarca Kuna Yala	8,224	6,691	1,533
Comarca Ngäbe Buglé	23,279	12,847	10,432
Total de votos emitidos en la República	1,537,342		
Porcentaje de voto de la mujer	51.0		

Fuente: Tribunal Electoral. Departamento de Estadísticas.

En el cuadro 5 es evidente que del total de mujeres que votaron en la elecciones del 2004, la mayoría está afiliada a partidos políticos (57%). No obstante, en casi todas las provincias y comarcas, una mayoría de mujeres votantes no estaban afiliadas a algún partido político, salvo en la provincia de Panamá, en donde el 72% de las mujeres votantes sí pertenecían a algún partido. Esta provincia, en especial el distrito capital y el de San Miguelito, concentra el 25.25% de los votos a nivel nacional, y la mitad (49.5%) del voto de las mujeres. Esto hace que esta zona sea la de mayor disputa electoral y la que concentre las estrategias de clientelismo y de campaña. Al igual que en otros países, se cree que los alcaldes de las ciudades capitales serán los futuros candidatos a la presidencia. Los hogares jefaturados por mujeres se concentran en estos dos distritos, al igual que las mujeres que son funcionarias públicas.

Pese a su importancia como votante y como organizadora de las campañas electorales, es evidente la desigualdad que sufren las mujeres dentro de los partidos, al analizar su participación en los cargos de dirección política y estructuras a todos los niveles, tanto nacionales, como locales. Las estadísticas del Tribunal Electoral reflejan que las mujeres sólo ocupan el 20% (771) de la totalidad (3,843) de los cargos en los partidos políticos inscritos (ver cuadro 6).

El bajo perfil y debilidad institucional de las secretarías de la mujer dentro de los partidos, es un indicador de la poca prioridad que la mayoría de éstos les dan a las mujeres copartidarias. Salvo el Movimiento Liberal Renovador Nacional –MOLIRENA–, casi todos cuentan con una única mujer directiva, lo que no es representativo de la cantidad de mujeres inscritas. Algunas de estas mujeres han ocupado cargos de alto nivel como presidenta o secretaria general del partido, pero estos cargos no representan cambios en los enfoques y formas de ejercer el poder dentro de los partidos.

**Cuadro 6: Mujeres inscritas por partido político y porcentajes de cargos ocupados por mujeres**

Partido político	Mujeres inscritas	Porcentaje del total de inscritos	Porcentaje de cargos ocupados por mujeres
PRD	245,463	51	27
Partido Panameñista	89,838	49	23
Unión Patriótica	54,525	44	15
MOLIRENA	36,161	47	22
Cambio Democrático	32,894	42	16
Partido Popular	20,230	47	10
Partido Liberal	12,194	35	19
<b>Total</b>	<b>491,303</b>	<b>48</b>	<b>20</b>

Fuente: Secretaría General, Tribunal Electoral. Panamá, febrero 2007.

A febrero del 2007, del total de 1,024,218 personas inscritas en los partidos políticos, casi la mitad son mujeres (48%), llegando en algunos partidos a constituir más de la mitad de sus membresía como es el caso del Partido Democrático Revolucionario, PRD, (51%). Este partido, que surgió en el contexto de la dictadura militar, ha sido el que ha ejercido el mayor número de períodos gubernamentales, logrando tener como base social a gran parte de los funcionarios públicos.

Del total de cargos internos de los partidos, las mujeres apenas ocupan el 20%, siendo el PRD –el partido gobernante y con mayor membresía–, el que tiene más mujeres en cargos del partido. Una de las razones de esto podría ser que su estructura organizativa es la más desarrollada a nivel nacional y por eso tiene la mayor cantidad de cargos; y la otra es la que ya compartimos, es el partido con más membresía femenina.

En un estudio reciente sobre el tema de la presencia de las mujeres en cargos dentro de sus partidos al analizar los datos concluyeron: "... la situación de la mujer no empeora, pero tampoco avanza, al tomar en cuenta el sistema de cuotas establecido por ley como punto de referencia"<sup>7</sup>. En este sentido, un estancamiento en la participación política de las mujeres panameñas en el actual contexto institucional de las políticas públicas y con la trayectoria de trabajo e incidencia logrado por el movimiento de mujeres es un retroceso.

**Cuadro 7: Postulaciones de mujeres a la Alcaldías  
Elecciones 1994-1999-2004**

Año	No. de candidatas a alcaldesa propietaria	No. de candidatas a alcaldesa suplente	No. de candidatas a representante propietaria	No. de candidatas a representante suplente
1994	83	241	639	647
1999	49	143	464	555
2004	77	179	565	709

Fuente: Secretaría General. Tribunal Electoral. Panamá, mayo 2007.

En el cuadro 7 se puede comprobar que el número de candidaturas está muy por debajo del 30% que establece el Código Electoral a partir de 1997. Es evidente la preeminencia de candidatas suplentes en las candidaturas a alcaldesas en donde por cada candidatura a principal hay casi tres candidatas a suplentes. Otro elemento interesante a resaltar es que las candidaturas tanto para alcaldías como a representante son, en promedio, de una mujer por municipio y corregimiento, en contraste con la mayoría de postulaciones de varones que representan una candidatura por partido político más las candidaturas independientes. Ejemplo de lo anterior son las cifras de las elecciones del 2004: del total de las candidaturas a alcaldías (1,550), sólo el 17% (256) fueron mujeres;

<sup>7</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en la política. Panamá*. Editora Sibauste, 2007, pág. 42. Disponible en: <http://www.fonamupp.org/diagnostico%20sobre%20la%20participacion%20politica.pdf>

de éstas resultaron electas 7 alcaldesas principales y 34 vice-alcaldesas de los 75 municipios que componen el país. Las mujeres han disminuido su participación en los cargos de los gobiernos locales.

**Cuadro 8: Proclamaciones principales por sexo según cargos a elección popular  
Años 1994, 1999 y 2004**

Años y cargos	Total	Hombres		Mujeres	
			%		%
<b>AÑO 1994</b>	673	609	90.5	64	9.5
Legisladores	72	66	91.7	6	8.3
Alcaldes	67	60	89.6	7	10.4
Representantes	510	461	90.4	49	9.6
Concejales	24	22	91.7	2	8.3
<b>AÑO 1999</b>	742	667	89.9	75	10.1
Legisladores	71	64	90.1	7	9.9
Alcaldes	75	66	88.0	9	12.0
Representantes	589	531	90.2	58	9.8
Concejales	7	6	85.7	1	14.3
<b>AÑO 2004</b>	781	696	89.1	85	10.9
Diputados	78	66	84.6	12	15.4
Alcaldes	75	68	90.7	7	9.3
Representantes	621	556	89.5	65	10.5
Concejales	7	6	85.7	1	14.3

En el año 1994 se dio la figura del “Llanero Solitario”<sup>8</sup>, por eso suma 72 legisladores.

Fuente: Boletín del Tribunal Electoral, 1994, 1999 y 2004.

En las elecciones de 1999 se elige a Mireya Moscoso del Partido Panameñista como la primera mujer Presidente de la República de Panamá. Este suceso histórico, al margen de las circunstancias políticas que la llevaron a ser la candidata de consenso de la oposición frente al gobierno del PRD, constituye una ruptura en la cultura y el imaginario político panameño. Los balances de su gestión son muy polémicos: desde acusaciones de corrupción e incompetencia, hasta no permitir el avance de los tratados comerciales ni de las privatizaciones para proteger a los nacionales frente a las transnacionales. Lo que no se puede negar es que simbólicamente la imagen de esta mujer como “Madre de la Patria” (viuda primero y divorciada después), vestida de pollera para las fiestas patrias con su banda presidencial, sus bailes, su elegancia, sus accidentes por lo frágil de su contextura, los supuestos romances con sus ministros, pusieron en evidencia y debate la doble moral, los prejuicios machistas y el sexismo imperante en el mundo público, conmocionando a toda la sociedad. Hoy cuatro años después de su mandato, luego de decir que la “mala gestión de esta mujer” le había cerrado la puerta a otras candidatas a presidentas en el futuro, ya se habla de Balbina Herrera, candidata del PRD, como futura presidenta de Panamá para las elecciones del 2009.

En las últimas tres elecciones, las mujeres electas como diputadas (legisladoras) han ido en lento aumento. En 1994 fueron electas sólo 6 mujeres a 72 cargos; en 1999, fueron 7 y en el 2004 se incorporaron nuevos circuitos electorales, elevando a 78 las diputaciones; en esa ocasión fueron electas 12 mujeres. Para este último año las cifras oficiales nos dicen que esta docena de mujeres diputadas apenas representan el 17.9% de las mujeres que se postularon para cargos públicos (ver cuadro 9).

Para las próximas elecciones de mayo del 2009, las mujeres de los partidos políticos están priorizando sus candidaturas a cargos municipales y no para diputadas. Esto no sólo por los altos costos de las campañas para la diputación, sino porque las diputaciones son los cargos con más compromisos entre los líderes masculinos

<sup>8</sup> Un punto previamente establecido en la Ley Electoral se refería a la adjudicación automática de una curul en la Asamblea Legislativa, al partido que obtuviera la suficiente votación necesaria para subsistir (más de 50.000), pero que no llegara a alcanzar a elegir ningún legislador. El candidato con mayor número de sufragios en tal partido se vería favorecido con dicha curul. Esta situación se presenta por primera vez con el partido MORENA. Popularmente se conoce como el “llanero solitario” a ese legislador resultante de lo contemplado por la ley, para asegurar la debida representación a las minorías.

y, por lo tanto, con menos posibilidad de negociar el apoyo de sus dirigencias. Aunque se podría decir que con la realización de las primarias este asunto se elimina, la realidad de este ejercicio de democracia interna, revela que son campañas tan costosas y susceptibles de presión por parte de las directivas partidarias como las elecciones generales.

En cuanto a las mujeres alcaldesas, podemos observar la disminución de mujeres electas: en el 94 eran 67 municipios y salieron electas sólo 7 mujeres; en el 2004 tenemos 75 municipios, por la creación de nuevos municipios indígenas y se mantienen sólo 7 mujeres alcaldesas, que representan al 12.3% de las mujeres que se postularon para este cargo a nivel nacional (ver cuadro 7).

En cuanto a representantes de corregimientos de 510 cargos, fueron electas 49 mujeres en el año 1994, representando apenas el 9.6%. En 1999 se eligen 58 mujeres (9.6%) y en el 2004, de 589 cargos se eligen a 65 mujeres representantes, apenas el 10.5%. Esta evolución no es significativa en comparación al trabajo y aporte de las mujeres en las organizaciones comunitarias y en el desarrollo local.

**Cuadro 9: Hombres y mujeres según cargo, electos el 2 de mayo de 2004**

Cargo	Mujeres	Hombres	Total	Porcentaje en base a la cantidad de mujeres postuladas
PRESIDENTE	0	1	1	0%
1er. Vicepresidente	0	1	1	0%
2do. Vicepresidente	0	1	1	0%
Total por cargo	0	3	3	
PARLACEN				
Principal	6	14	20	24%
Suplente	4	16	20	12.5%
Total por cargo	10	30	40	
LEGISLADOR				
Principal	12	66	78	17.9%
1er. Suplente	20	58	78	18.5%
2do. Suplente	14	63	77*	14.9%
Total por cargo	46	187	233	
ALCALDE				
Principal	7	68	75	12.3%
1er. Suplente	12	63	75	19.7%
2do. Suplente	20	54	74	27.8%
Total por cargo	39	185	224	
REPRESENTANTE DE CORREGIMIENTO				
Principal **	61	556	617	12.8%
Suplente ***	86	525	611	14.2%
Total por cargo	147	1081	1228	
CONCEJAL				
Principal	0	7	7	0%
Suplente	1	6	7	16.7%
Total por cargo	1	13	14	

\* Son 77 segundos suplentes debido a una renuncia.

\*\* En base a 617 cargos principales (En el Corregimiento de Jadeberí no hubo proclamación y en el Corregimiento de El Higo, San Carlos, Panamá, hay empate).

\*\*\* En base a 611 cargos suplentes, debido a renunciaciones

Fuente: Tribunal Electoral. Departamento de estadísticas.

#### IV. Conclusiones y recomendaciones

Luego de compartir estas estadísticas sobre la participación de las mujeres en las elecciones panameñas, se mencionan algunas causas de las desigualdades identificadas:

- En primera instancia, la legislación electoral existente que no obliga a los partidos al cumplimiento de la ley de cuotas sobre el 30% de los cargos para las mujeres.
- La cultura patriarcal y el clientelismo de los partidos políticos y los mecanismo que permiten situaciones de manipulación y discriminación, como el desigual acceso al financiamiento tanto para las secretarías de la mujer como para sus planes de formación y la presión a las funcionarias públicas.
- De lo antes enunciado se deriva que son pocos los procesos formativos con enfoque de género que llevan adelante las mujeres dentro de sus partidos.
- La poca presencia de pensamiento y liderazgo proclive a los derechos de las mujeres en los partidos políticos.
- La casi nula presencia de las demandas sociales de las mujeres dentro de las plataformas y planes de los partidos.

Con base en los elementos antes enunciados es pertinente que se avance en:

- Impulsar procesos dirigidos al Tribunal Electoral y sus autoridades, para ubicar en las reformas del Código Electoral del 2009 el cumplimiento de las cuotas para las mujeres, el financiamiento de candidaturas de mujeres y los mecanismos de igualdad dentro de los partidos como un tema de urgencia notoria.
- Apoyar procesos de incidencia en las agendas electorales de la contienda de mayo del 2009, con el tema de la participación política de las mujeres y la morosidad de los partidos con la Ley de Cuotas, para apenas pasadas las elecciones retomar los compromisos logrados con los partidos en la Comisión de Reformas Electorales del 2009.
- Apoyar y propiciar formación a las mujeres de la sociedad civil en la Comisión de Reformas Electorales con métodos de negociación y formulación de argumentos para lograr avances en este proceso.
- Impulsar encuentros y actividades formativas desde la perspectiva de igualdad y no discriminación a las mujeres de los partidos políticos.
- Fortalecer los espacios interpartidarios de mujeres como el Foro de Mujeres de Partidos Políticos y la Asociación de Parlamentarias y Ex parlamentarias, APARLEXA.
- Impulsar la participación política y el liderazgo de las mujeres indígenas.
- Fortalecer la Alianza Nacional de Mujeres Organizadas, espacio estratégico donde convergen mujeres de partidos políticos y de otros espacios sociales de mujeres, como forma de seguir avanzando en los derechos políticos de las mujeres.

En base a esta experiencia y a las limitaciones encontradas para el acceso y uso de las estadísticas electorales, se propone lo siguiente:

- La creación de un centro de información pública y de estadísticas de género que articule las informaciones producidas por los diversos departamentos del Tribunal Electoral, con recursos humanos suficientes y capacitados en enfoque de género, garantizando la continuidad metodológica y permitiendo la comparación estadística de las mismas a través de los años.

- Que se impulsen investigaciones en coordinación con el mecanismo nacional de la mujer, para monitorear los avances en cuanto a las metas de participación política de las mujeres y el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales contra toda forma de violencia y discriminación.
- Que propicie el Tribunal Electoral el mejoramiento de las estadísticas con enfoque de género, de acuerdo a los compromisos de los Estados en los instrumentos de derechos humanos y en las conferencias internacionales.
- Que en las próximas reformas electorales del 2009, se especifique el tipo de estadísticas que deben implementarse, en cumplimiento con la Ley 4 sobre la Igualdad de Oportunidades.
- Que en el boletín mensual del Tribunal Electoral, que se usa principalmente para darle publicidad a sus actividades, se incluya el aspecto investigativo y estadístico y que se amplíe su rango de distribución para que pueda llegarle a más personas interesadas.
- Reorganizar la página del Tribunal Electoral para que contemple las estadísticas de género, detalles de provincias y regiones rurales y que tenga actualizaciones más frecuentemente.

Las realidades de las mujeres son complejas, por lo que es preciso acercarse a ellas sin prejuicios y entender la perversidad de los múltiples mecanismos que posee el sistema patriarcal para convertir los avances humanos, como el derecho de las mujeres al sufragio, en otro campo del mercado electoral. Esto trae el reto de luchar contra la pobreza y la violencia institucional contra las mujeres y redoblar esfuerzos por democratizar y modernizar el sistema de partidos políticos en Panamá.

## **Bibliografía y fuentes consultadas**

Brown Harry Araúz. *Partidos políticos y elecciones en Panamá. Un enfoque institucionalista*. Fundación Friedrich Ebert. Panamá, 2007.

IDEA Internacional. *Proyecto “Buenas Prácticas” para la participación de mujeres en la política latinoamericana. Caso Panamá*. Consultora Mariela Arce Andrade. Agosto 2007 (en proceso de edición).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en la política*. Panamá. Editora Sibauste, 2007, pág. 42. Disponible en:

<http://www.fonamupp.org/diagnostico%20sobre%20la%20participacion%20politica.pdf>

Tribunal Electoral de Panamá. Departamento de estadística y página web: <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/home.asp>