



Investigación de la participación política de la mujeres en Panamá

*Consultor nacional:
Dayana Bernal Vásquez**



- * Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, por la Universidad de Panamá, con estudios de postgrado en Docencia Superior, por la misma universidad. Asimismo, ha realizado estudios en la Universidad Complutense de Madrid. Ha fungido como consultora e investigadora asociada de la Universidad de Panamá y otras entidades. Especialista en temas de género, feminismo y participación político electoral de las mujeres en Panamá. Autora de artículos de opinión en Diarios de circulación nacional y en Revistas de Ciencias Sociales sobre Derechos Humanos, Género y Derecho Electoral. Organizadora, ponente y participante en diversas actividades académicas: Seminarios, Congresos, Conferencias y Conversatorios relacionados al ámbito jurídico, en las áreas de Derecho de Familia, Derecho Electoral, Ciencias Políticas y Derechos Humanos.

Contenido

Introducción	209
1. Contexto de los derechos políticos	211
1.1. Antecedentes (1903-1946).....	211
1.2. Constitución Política.....	213
1.3. Marco legal electoral	215
1.4. Tribunal Electoral	216
1.5. Características generales del proceso electoral	218
1.5.1 Tipo de sistema electoral	218
1.5.2. Tipo de circunscripción electoral	220
1.5.3. Tipo de fórmula electoral	223
1.5.4. Forma de candidatura	224
1.5.5. Estructura del voto	225
1.5.6. Método de elección en la comarcas indígenas	227
1.6. Mecanismos para la inclusión de las mujeres en los organismos de representación política y pública	233
1.6.1. Cuota electoral y financiamiento a la capacitación exclusiva de mujeres en el Código Electoral	233
1.6.2. Cuota electoral y financiamiento a la capacitación exclusiva de mujeres en los partidos políticos	235
1.6.3. Consideraciones en torno al financiamiento del Estado a los partidos políticos	237
1.7. Políticas públicas e institucionalidad para la igualdad	239
1.7.1. Marco normativo	239
1.7.1.1. <i>Ley No. 4 de 29 de enero de 1999: “Que instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”</i>	239
1.7.1.2. <i>Decreto Ejecutivo No. 53 de 25 de junio de 2002: “Por el cual se reglamenta la Ley No. 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”</i>	242
1.7.2. Programas de promoción para la igualdad	242
1.7.2.1. <i>Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, PIOM II (2002-2006)</i>	242
1.7.2.2. <i>Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá (SIEGPA) ..</i>	242
1.7.2.3. <i>Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM)</i>	243

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

1.7.3. Mecanismos gubernamentales para la promoción e igualdad de la mujer ..	244
1.7.3.1. Consejo Nacional de la Mujer.....	244
1.7.3.2. Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).....	245
1.7.4 Breves consideraciones en torno a las políticas públicas e institucionalidad para la igualdad.....	245
2. Derechos políticos y participación política de las mujeres 2000-2015.....	247
2.1. Postulaciones y proclamaciones de mujeres a cargos de elección popular en las elecciones de 1999, 2004 y 2009.....	248
2.2. Postulaciones y proclamaciones de mujeres a cargos de elección popular en las elecciones primarias y generales de 2014	252
2.2.1. Porcentaje de participación en las elecciones primarias de los partidos políticos Cambio Democrático, Panameñista y Revolucionario Democrático	252
2.2.2. Porcentaje de postulaciones y proclamaciones a cargos de elección popular.....	260
2.3. Características de la incursión política de las mujeres en los gobiernos locales ...	264
2.4. Obstáculos y desafíos para la participación y representación política de las mujeres.....	269
2.5. Gestión municipal	275
2.6. Consideraciones en torno a los principales obstáculos a la participación política de la mujer panameña	276
3. Reformas electorales: cuota electoral y propuesta de paridad de género	281
3.1. Aspectos relativos a las reformas electorales 2012-2013	281
3.2. Propuesta de paridad político/electoral en la Comisión Nacional de Reformas Electorales	286
4. Buenas prácticas.....	289
4.1. Articulación de agendas para la igualdad: IV Pacto Mujeres, Desarrollo e Igualdad 2014-2019.....	289
4.2. Otras formas de participación de la mujer política panameña.....	291
4.2.1. Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP).....	291
4.2.2. Sistema de Monitoreo de la Participación Política de la Mujer, ATENEA.	292
4.3. Jurisprudencia sobre acciones afirmativas.....	293
Conclusiones	300
Recomendaciones	305
Otras referencias bibliográficas.....	310

Introducción

La presente investigación está compuesta por tres ejes temáticos: derechos políticos y participación política de las mujeres, buenas prácticas en la materia y articulación de agendas para la igualdad, y propuestas de reforma electoral e impactos posibles sobre la participación de las mujeres. Se basa y apoya en la conceptualización teórica para entender, conocer, sustentar e interpretar la situación sociopolítica de las mujeres desde la óptica de los mecanismos de inclusión para la participación de las mujeres panameñas en el escenario político y electoral.

Para ello se indagó en el Tribunal Electoral de Panamá sobre la existencia o no de información relevante sobre derechos políticos de las mujeres panameñas, sobre la aplicación de medidas afirmativas, como la cuota electoral, fallos sobre la materia, propuestas en materia electoral alusivas a la paridad política y las fuentes estadísticas desagregadas por sexo y relativas a la participación de las mujeres en las elecciones generales de 1999, 2004, 2009 y 2014.

Un punto medular en torno a la información estadística – cuya fuente principal es el Tribunal Electoral de Panamá, así como la proporcionada por el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos y el Grupo Iniciativa por la Paridad –, es contar con datos que nos permitan establecer si la norma sobre cuota electoral ha trascendido en el tiempo y ha generado impacto positivo en el incremento de dicha participación, si se aplica de forma correcta u otros aspectos a considerar en su método de aplicación. De igual manera, debemos tener claro que los datos por sí solos no explican fenómenos, coyunturas políticas o cómo opera el sistema electoral o sociopolítico, sino que identifican los bajos porcentajes de participación y representación política de las mujeres.

En torno a las cifras sobre participación política de las mujeres en Panamá se tomaron en cuenta aspectos como cuántas se postulan a cargos de elección popular en las elecciones primarias de los partidos políticos, cuántas son postuladas oficialmente a las elecciones generales, en qué tipo de cargos se encuentra un mayor nivel de participación y en qué posición participan, y cuántas son proclamadas en dichas elecciones, para establecer cuál es el escenario en el que estamos, cómo nos situamos y hacia dónde vamos con relación a los porcentajes obtenidos.

Igualmente, se obtuvo información sobre participación política de la mujer en artículos y publicaciones de entidades académicas y organizaciones de la sociedad civil. En cuanto a las diversas instituciones públicas e informes del Estado panameño sobre la temática, no se

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

cuenta con mayores datos y elaboraciones más allá de aquellos contenidos en los informes nacionales Clara González, disponibles hasta el año 2011, e informes de país, en los cuales se enfatiza sobre aspectos relativos a la salud, asistencia social, violencia doméstica y femicidios, los cuales son también prioritarios en la agenda del Estado panameño y requieren de igual atención.

Es importante acotar que en el presente trabajo se incorpora y procesa información basada en un instrumento con preguntas abiertas y cerradas, aplicado a una muestra de autoridades municipales, específicamente representantes de Corregimiento, que tiene que ver con su perfil, procedencia y trayectoria política, motivaciones, dificultades, ventajas y diferencias en torno a su experiencia personal de participación en el ámbito político-electoral. Los criterios de la selección para la muestra se basaron en cuántas y a quiénes entrevistar, el tamaño del municipio, la reelección en el cargo y el área geográfica.

La muestra de representantes de Corregimiento para este estudio fue seleccionada de las provincias de Herrera, Los Santos, Panamá Oeste (Chorrera, Arraiján, Capiira y Chame), el Distrito Especial de San Miguelito y la Comarca Ngäbé-Buglé, lo que da un total de 23 cuestionarios aplicados. La selección de municipios estuvo relacionado con el área geográfica, una muestra de la ciudad y el interior de la República, a fin de determinar si existen diferencias o similitudes en torno a las limitaciones o ventajas de su participación en el proceso electoral y sus experiencias a nivel personal, político y electoral, de acuerdo a su relación con las comunidades que representan y con sus respectivos partidos políticos.

También se llevó a cabo un grupo focal para presentar los resultados preliminares de la investigación, donde se hizo un abordaje de los temas puntuales y se realizó un intercambio y análisis de la cuota electoral y de cómo opera el mecanismo desde el momento de la elección primaria. Las pautas o preguntas se establecieron de acuerdo a los parámetros de la consultora regional y en concordancia con los ejes temáticos del presente trabajo (ver anexos). En esta reunión participaron quince mujeres lideresas de organizaciones de la sociedad civil, académicas y representantes de organismos institucionales. Estuvieron presentes el Instituto Nacional de la Mujer, la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Electoral, el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos de Panamá, la Secretaría Nacional del Frente de la Mujer del Partido Popular (FONAMUPP), la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP), el Espacio Encuentro de Mujeres y el Partido Revolucionario Democrático.

La participación política no es un tema aislado sino que consiste en un valor que concierne a las relaciones entre grupos sociales diferentes y cuya evolución depende de la naturaleza y funciones que le asignan al Estado, de la forma en que se concibe al gobierno y del tipo de sociedad predominante. Asimismo, la cuota electoral no es un tema que concierne en exclusiva a las mujeres, es corresponsabilidad de todos los actores involucrados en la dinámica política. Por ello, conocer cuál es el sistema electoral aplicable, las fórmulas de acompañamiento, los impactos/resultados logrados luego de su inserción y los diversos planteamientos y posturas en torno al mecanismo utilizado, es de suma importancia para allanar el camino hacia un análisis más claro sobre el cumplimiento de la norma de cuota electoral, así como para valorar si este mecanismo cuenta con todos los requerimientos necesarios para que se logre su concreción en la práctica.

A lo largo de esta iniciativa realizaremos planteamientos concretos en torno a la **paridad política**, como primer punto de partida para hacer posible la igualdad de género, puesto que la paridad es un derecho humano fundamental y traza el norte para un cambio importante: transformar y erradicar las relaciones de desigualdad y discriminación que subsisten en contra de las mujeres (y de los hombres), y que aún siguen latentes en nuestra sociedad.

Parte de la construcción de las propuestas y recomendaciones surgen del seno del trabajo y los planteamientos de diversas organizaciones que promueven los derechos humanos de mujeres y hombres. El desarrollo de cada uno contiene propuestas institucionales, académicas, políticas y sociales elaboradas a partir de tales planteamientos, cada una desde un enfoque que entreteje nuestras perspectivas encaminadas a la igualdad de género.

1. Contexto de los derechos políticos

1.1. Antecedentes (1903-1946)

Los antecedentes legales sobre los derechos políticos de las mujeres en Panamá – específicamente el derecho al sufragio – los encontramos en el Decreto No. 12 del 25 de diciembre de 1903, que convocó a las elecciones generales. Empero, no fue hasta el 15 de enero de 1904 que se promulgó la Ley Electoral que establecía, en su artículo cuarto: “**Tienen derecho a votar en las elecciones de diputados, los varones mayores de 21 años**¹, nacidos y residentes actualmente en el territorio del Istmo de Panamá que no hayan

1 Trejos, Rosa Elvira, *Participación política de la mujer en Panamá*. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Administración Pública, Universidad de Panamá, 1983, págs. 1-2. El énfasis es el de la autora.

perdido sus derechos políticos de conformidad con las leyes”. En su artículo 20, expresa: “Igualmente **se refutarán como en blanco los votos dados a favor de mujeres**”². Como se observa, esta norma constituía un obstáculo que impedía a las mujeres no sólo el libre ejercicio de sus derechos al sufragio, sino a ser candidatas y poder ser elegidas.

No es hasta inicios de 1920 que en Panamá inicia formalmente la lucha por lograr el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres. Entonces surgen las primeras organizaciones de mujeres y un número importante de feministas, entre las que destaca Clara González, y lideresas que surgen del activismo social, como Esther Neira Calvo. Esto trae consigo una concienciación sobre la condición de la mujer panameña y sobre la discriminación de la que era objeto en la legislación y de acuerdo a los parámetros socioculturales establecidos.

En buena medida, las leyes electorales impedían a las mujeres el libre ejercicio de su derecho al sufragio, entendiéndose que el principal paso de la lucha para la reivindicación sociopolítica era el reconocimiento del derecho al voto. La Ley No. 60 de 31 de marzo de 1925, “Sobre elecciones populares”, señalaba en su artículo 2, “Son electores y elegibles todos los ciudadanos varones en ejercicio, con las limitaciones que la constitución y las leyes establecen”³. Vale señalar que el primer resultado de la lucha por el reconocimiento del derecho al voto de la mujer panameña es el derecho a poseer la cédula de identidad personal, en 1936.

En 1940 gana la Presidencia de la República Arnulfo Arias Madrid, quien declara abolida la Constitución de 1904. El 2 de enero de 1941 firma y promulga la nueva Constitución, que señala:

*Artículo 61: Son ciudadanos de la República todos los panameños varones de veintiún años. [...], la mujer panameña mayor de veintiún años podrá desempeñar empleos con mando y jurisdicción*⁴.

Sin embargo, el Presidente Arias es derrocado y asume la presidencia Ricardo Adolfo De La Guardia, quien desconoce la Constitución de 1941 y anuncia la convocatoria a elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente. Las elecciones fueron convocadas a través del Decreto No. 12 de 2 febrero de 1945, que establece en su artículo 2: “Puede votar toda persona varón o mujer en pleno goce de sus derechos y que haya cumplido 21 años”⁵.

2 Ibidem, pág. 2.

3 Ley No. 60 de 31 de marzo de 1925 de la República de Panamá, “Sobre elecciones populares”, Gaceta Oficial No. 4624 de 30 de abril de 1925.

4 Constitución de 1941. El énfasis es de la autora.

5 Decreto No. 12 del 2 de febrero de 1945, por el cual se organiza y reglamenta la elección popular a la Convención

Por su parte, el artículo 3 señala: “**Puede ser elegido Delegado principal o suplente todo panameño varón o mujer en pleno goce de sus derechos, mayor de 25 años**, que no esté impedido por este Decreto”⁶.

Por primera vez, y marcando un precedente en la historia política nacional, las mujeres pudieron participar en unas elecciones. El Proyecto de Constitución Nacional fue discutido entre julio y octubre de 1945, y posteriormente fue revisado por el pleno de la Asamblea. Luego de su discusión y aprobación, la Constitución de 1946 fue promulgada:

*Artículo 97: Son ciudadanos todos los panameños mayores de veintiún años **sin distinción de sexo***⁷.

Con la Constitución de 1946 se define y marca un punto de inflexión para el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, una lucha librada por décadas, eliminándose la normativa discriminatoria de las que eran objeto hasta ese momento en materia electoral. Empero, un aspecto a destacar es la esencial diferencia que existe entre el reconocimiento del derecho al voto a nivel constitucional, incluso su goce, y el ejercicio del derecho de elegibilidad, que hoy es uno de los temas de agenda del debate político nacional.

1.2. Constitución Política

En lo que respecta a los derechos políticos de las mujeres, nuestra Constitución establece de manera general diversos capítulos sobre ciudadanía y participación política. El Título IV se refiere a los derechos políticos. Su Capítulo 1 se denomina “DE LA CIUDADANÍA”, el segundo “EL SUFRAGIO” y el tercero “EL TRIBUNAL ELECTORAL”; contempla que los derechos políticos son: derecho al sufragio, derecho a ser elegido/a, derecho a agruparse en partidos políticos y a participar en el gobierno. Por otra parte, en lo concerniente al ejercicio de la ciudadanía dispone lo siguiente en el artículo 131:

*Artículo 131: Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de dieciocho años, sin distinción de sexo*⁸.

Nacional Constituyente, Gaceta Oficial No. 9620 del 7 de febrero de 1945, págs. 1-11.

6 *Ibidem*. El énfasis es el de la autora.

7 Constitución de 1946. El énfasis es el de la autora.

8 Constitución Política de la República de Panamá, reformada por los Actos Reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983, los Actos Legislativos No. 1 y No. 2 de 1994 y el Acto Legislativo No. 1 de 2004.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

En esta línea de ideas, el artículo 132 establece: “Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción, se reservan a los ciudadanos panameños”⁹. Por ende, en el sentido estricto de la norma constitucional, el derecho a ser elegido o elegida es un derecho político que tienen todos los ciudadanos panameños, con las limitaciones que la ley establezca.

Con relación al derecho al sufragio, la Constitución establece lo siguiente en el artículo 135: “El sufragio es un derecho y deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual universal, secreto y directo”¹⁰. El concepto de sufragio, como bien se observa, se reserva para él o la ciudadana que es titular de derechos políticos y los ejerce votando, ya sea para elegir uno o más funcionarios o funcionarias, o para pronunciarse sobre asuntos sujetos a decisión popular.

En lo concerniente al derecho a participar en el gobierno, éste se desprende de los capítulos 1 y 2 del Título IV a pesar de no encontrarse de forma expresa en nuestra Carta Magna. Es un derecho que puede ser ejercido por todos los ciudadanos y ciudadanas, en atención a las limitaciones que la Ley establezca (artículo 132). Además, la participación en el gobierno se ejerce a través del sufragio, mediante el que se escogen los diversos representantes por medio del voto directo y por mayoría de votos.

En Panamá existen los siguientes cargos de representación popular:

1. Presidencia y Vicepresidencia de la República (artículo 177);
2. Diputaciones (artículo 146);
3. Representantes de Corregimiento (artículo 225);
4. Alcaldías (artículo 241).

Es un hecho innegable que la adopción de cualquier medida para garantizar el alcance de la igualdad de género o propiciar una mayor participación de las mujeres en los espacios de decisión y representación política, requiere que estas medidas estén contempladas en una norma que garantice al menos su reconocimiento y puesta en marcha.

A pesar de que nuestra Constitución establece los requisitos para aspirar a un cargo de elección popular y los parámetros que debe cumplir un ciudadano o ciudadana para participar en los procesos electorales – materia que regula el Código Electoral –, esto no

⁹ Ibídem, artículo 132.

¹⁰ Ibídem, artículo 135.

implica la garantía de que se cumplan efectivamente. Si existe una brecha entre lo que establece la legislación, los avances en materia de derechos humanos y lo que sucede en la realidad o la puesta en práctica de los recursos base que dichas normas reconocen para garantizarlos, se debe a la falta de voluntad o inacción de los actores que tienen incidencia directa sobre el cumplimiento de esas disposiciones.

1.3. Marco legal electoral

El primer Código Electoral de la República de Panamá fue aprobado mediante la Ley No. 25 del 30 de enero de 1958. Sin embargo, es mediante la Ley No. 11 de 10 de agosto de 1983 que la Asamblea Nacional ordena la adopción de un Texto Único del Código Electoral de Panamá con el objetivo de lograr una legislación electoral que propiciara la eficiencia y la transparencia de los procesos electorales y las consultas populares que se celebran en Panamá¹¹. Desde 1992 hasta el 2013 se han realizado once reformas electorales en Panamá¹².

El Código Electoral establece y regula toda la normativa en materia electoral en nuestro país. En su marco regulatorio contempla que no podrán ejercer el derecho al sufragio ni ser candidatos a ningún cargo de elección popular quienes: tengan suspendidos sus derechos ciudadanos por inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas mediante sentencia ejecutoriada; hayan renunciado a la nacionalidad panameña o adquirido otra; hayan entrado al servicio de un Estado enemigo; estén sujetos a interdicción judicial. Igualmente, se dispone que son electores los ciudadanos y ciudadanas en ejercicio que hayan obtenido su cédula de identidad personal y se encuentren inscritos en el Registro Electoral.

Con relación al derecho que gozan todos los ciudadanos y ciudadanas a postularse, ya sea a través de un Partido Político o por libre postulación, según corresponda, como candidatos a Diputado de la República, Diputado al Parlamento Centroamericano, Alcalde, Concejal y Representante de Corregimiento, así como su respectivo suplente, deben reunir los requisitos para dichos cargos establecidos tanto en la Constitución Política como en la propia normal electoral.

11 Las primeras reformas a este Código Electoral se realizaron a través de la Ley No. 4 de 14 de febrero de 1984 y la Ley No. 9 de 21 de septiembre de 1988.

12 El Código Electoral en esta era democrática (comprendida de 1990 a la fecha) ha sido reformado a través de la Ley No. 15 de mayo de 1992; la Ley No. 22 de 30 de octubre de 1992; la Ley No. 17 de 30 de junio de 1993; la Ley No. 22 de 14 de julio de 1997; la Ley No. 60 de 12 de diciembre de 2002; la Ley No. 60 de 29 de diciembre de 2006; la Ley No. 17 de 22 de mayo de 2007; la Ley No. 27 de 10 de julio de 2007; la Ley No. 54 de 7 de septiembre de 2012; la Ley No. 4 de 7 de febrero de 2013, y Ley No. 31 de 22 de abril de 2013.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

En su artículo 27, el Código Electoral establece que no son elegibles para cargos de elección popular los servidores y servidoras públicos que hayan ejercido sus cargos seis meses antes de la elección, sin importar por cuánto tiempo lo hayan ejercido. Toda postulación que viole lo dispuesto en este artículo produce la inhabilidad de la candidatura. El mismo efecto produce la aceptación del puesto respectivo, luego de postulado.

El Título III, que trata sobre partidos políticos, se establece el régimen para constituirlos, su inscripción, formación y adhesión de miembros. Señala, además, el reconocimiento de los mismos una vez cumplan con los requerimientos para su creación, y determina las formas de extinción, alianza entre partidos y sus postulaciones.

Si bien es cierto, en sentido estricto, que no podemos interpretar que la norma electoral es violatoria del derecho a la ciudadanía de las mujeres a partir de las limitaciones y prerrogativas de los requerimientos establecidos para aspirar a determinado cargo de representación popular¹³, no menos cierto es que queda claro que existe una desconexión entre el formalismo contemplado en la norma electoral, su marco regulatorio y las propuestas establecidas para, por un lado, constatar los niveles de participación de las mujeres y, por otro, lograr mayores espacios de participación. Esto se debe, precisamente, a que ni la igualdad sustantiva de resultados ni la igualdad de partida, en materia de derechos humanos y su interpretación, no son debatidos a lo interno de las estructuras partidarias y no están contemplados dentro de las disposiciones electorales como fórmulas para invalidar o limitar la inscripción de candidaturas que no cumplan, por ejemplo, con la cuota mínima de participación de las mujeres, tema que abordaremos más adelante.

1.4. Tribunal Electoral

El Tribunal Electoral se crea mediante el Acto Legislativo No. 2 del 16 de febrero de 1956 y el Acto Legislativo No. 2 del 24 de octubre de 1956. Igualmente, se adoptan una serie de medidas que pueden ser consideradas las más importantes en materia electoral hasta esa fecha.

Conforme a lo establecido en el artículo 142 de la Constitución Política de la República de Panamá, el Tribunal Electoral se constituyó para garantizar la libertad, honradez y

¹³ Considérese la prohibición de aspirar a un cargo de elección popular, por ejemplo, a un menor de edad, un inhábil o una persona condenada por un delito contra la Administración Pública, por citar algunos ejemplos. Los requerimientos formales establecidos en la norma no interpelan las limitaciones que, al respecto, inciden sobre la participación de las mujeres en la actividad político-electoral.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

eficacia del sufragio popular. El Tribunal Electoral es autónomo, independiente y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con el derecho de administrarlo.

El Tribunal Electoral cuenta con jurisdicción en toda la República de Panamá y está integrado por tres magistrados que reúnen los mismos requisitos exigidos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia¹⁴ y que se designan en forma escalonada para un período de diez años, de la siguiente manera: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Para cada principal se nombra, de la misma forma, un suplente¹⁵. Actualmente, el Tribunal Electoral está conformado por tres magistrados principales (varones) y tres magistradas suplentes. De acuerdo al organigrama del Tribunal Electoral, la Magistrada Suplente Lourdes González es Directora de Asesoría Legal, la Magistrada Suplente Yara Campo es Directora Ejecutiva Institucional y la Magistrada Suplente Myrtha Varela es la Secretaria General.

La Sala de Acuerdos es el máximo nivel jerárquico del Tribunal Electoral; está integrada por sus tres magistrados. De dicha Sala emanan, por simple mayoría de votos, las decisiones reglamentarias, administrativas y jurisdiccionales inherentes a la política y funcionamiento de la institución, mediante acuerdos, decretos, resoluciones e instrucciones al personal directivo de la institución.

Con relación a las atribuciones y a las normas de procedimiento establecidas en la norma constitucional y en la legislación electoral, corresponde al Tribunal Electoral de Panamá: la interpretación y aplicación privativa de la Ley Electoral; conocer las controversias que origine su aplicación y todo lo concerniente a la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de identidad personal; las fases del proceso electoral. Además, sanciona las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio, garantizando la doble instancia; levanta el Padrón Electoral; organiza, dirige y fiscaliza el registro de personas electoras y resuelve las controversias, quejas y denuncias que se susciten; tramita los expedientes de las solicitudes de migración y naturalización.

14 De acuerdo al artículo 204 de la Constitución Política de Panamá, para ser Magistrado o Magistrada de la Corte Suprema de Justicia se requiere: 1) ser panameño por nacimiento; 2) haber cumplido treinta y cinco años de edad; 3) hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos; 4) ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario en la oficina que la Ley señale; 5) haber completado un periodo de diez años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral o de la Defensoría del Pueblo que requiera título universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria

15 Tribunal Electoral de la República de Panamá, Informe del Estudio “Abstencionismo de las y los electores de 18-25 años, en Panamá”, marzo 2010-octubre 2012.

1.5. Características generales del proceso electoral

Una de las características centrales de un sistema democrático es la organización periódica de elecciones para renovar los órganos de gobierno. La actividad electoral se nos presenta como una secuencia de actos regulados por la ley, que tienen como objetivo la preparación, ejecución, control y valoración de la función electoral, así como la declaración y publicación de sus resultados.

No menos importante es el aspecto relativo a la organización electoral y a la estructura del sistema electoral. En otras palabras, la participación política deber ser organizada para que sea capaz y efectiva, precisamente porque todo sistema democrático requiere, para su desarrollo, de instituciones y mecanismos que lo garanticen y lo hagan perdurable (es en la esfera electoral en donde se conjugan aquellos aspectos concernientes a la representación política y del acceso a los espacios de poder político y público).

Veamos algunos aspectos relativos al sistema electoral panameño.

1.5.1. Tipo de sistema electoral

El sistema electoral se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, por medio del cual el electorado expresa su voluntad política en votos, que, a su vez, se convierten en curules o poder público. Es decir, es el instrumento práctico mediante el cual el concepto de representación es transformado en realidad. Vale decir, entonces, que es en la esfera electoral en donde se conjugan aquellos aspectos concernientes a la representación política y al acceso a los espacios de poder político y público. Por ende, la participación política debe ser organizada para que sea capaz y efectiva, precisamente porque todo sistema democrático requiere, para su desarrollo, de instituciones y mecanismos que lo garanticen y lo hagan perdurable.

A la fecha, la división político-administrativa de la República de Panamá consta de un total de once provincias, 77 distritos, cinco comarcas indígenas y 655 corregimientos, de los cuales dos son comarcales. Cada cinco años, los ciudadanos y ciudadanas panameños habilitados para votar somos convocados a ejercer nuestro derecho al sufragio con el fin de elegir: un Presidente o Presidenta y un Vicepresidente o Vicepresidenta de la República, 71 diputados/diputadas, 77 alcaldes/alcaldesas y 655 representantes de Corregimiento.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

Dentro del sistema electoral panameño operan diversas formas de elección a los distintos cargos. Por una parte está el **sistema mayoritario**, el cual se define como un modo de escrutinio en el que aquel candidato o candidata que ha obtenido más votos es proclamado para el respectivo cargo. Este tipo de sistema es **simple** o **relativo**, ya que sólo va a ocupar la posición quien haya obtenido la mayoría de los votos emitidos. Este tipo de metodología es aplicable a los cargos de Representante de Corregimiento, Alcalde y Diputado de la República, este último en los circuitos uninominales (donde se elige una sola persona). En cuanto a la figura del o la Concejal, solamente en tres distritos del país (Taboga, Cémaco y Sambú) se eligen para asegurar que los Consejos Municipales tengan un mínimo de cinco miembros. Actualmente sólo se eligen siete a nivel nacional.

La elección del Presidente o Presidenta de la República se realiza a una sola vuelta mediante postulación partidista o por libre postulación, por lo tanto sale electa la nómina presidencial que tenga la **mayoría relativa** o **simple** de votos, en una única circunscripción nacional (todo el territorio). Se permite la reelección presidencial pasados dos períodos electorales. La elección legislativa, concurrente a la presidencial y a la municipal, es de **carácter mixto**.

Para la elección de diputados y diputadas de la República, en circuitos plurinominales opera un **sistema mixto** donde se mezclan elementos de los mecanismos de **mayoría** y de **representación proporcional**. Tiene además, una particularidad fundamental: la sección del órgano legislativo que se elige por representación proporcional está pensada como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa, es decir, para determinar el cociente y medio cociente se aplica la representación proporcional. Para adjudicar las restantes curules, luego de aplicar el cociente y el medio cociente, es decir, para adjudicar las llamadas curules por residuo, se utiliza un sistema de mayoría.

La elección de diputados y diputadas al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) se realiza mediante nominación partidista, ya que va concatenada con la elección presidencial. No hay boletas independientes, sino que las curules se distribuyen por lista fija y cerrada con base en los votos presidenciales obtenidos por cada partido, por un sistema de cociente electoral entre los partidos que hayan logrado subsistir, utilizando el orden en que los candidatos y candidatas fueron postulados. Éstos no son sometidos a elecciones primarias en sus respectivos partidos políticos, sino que son seleccionados por las dirigencias partidistas.

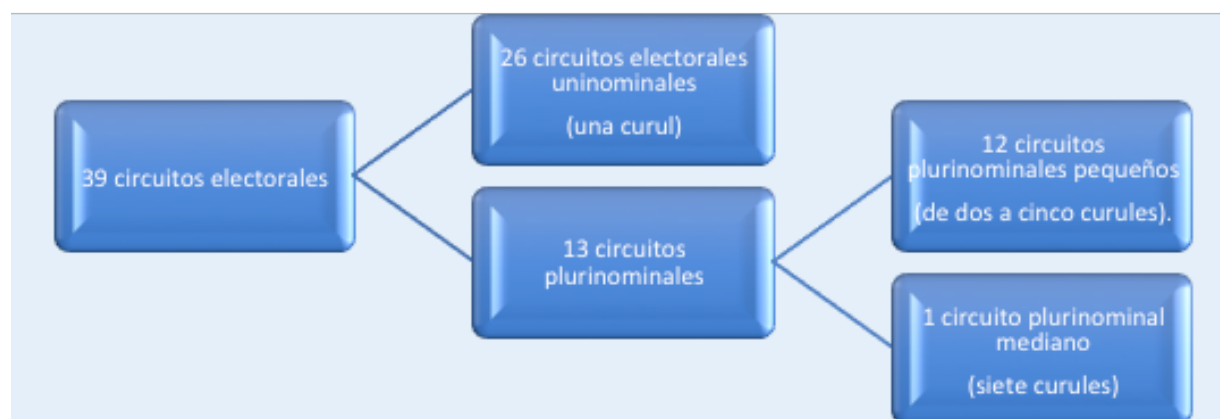
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Diversos estudios realizados sobre los sistemas electorales en el mundo coinciden en que son tres los aspectos centrales que los caracterizan y permiten su clasificación, además de ser esenciales para un partido político a la hora de potenciar sus posibilidades de éxito electoral: la fórmula electoral, la estructura del voto y el diseño de las circunscripciones electorales¹⁶.

1.5.2. Tipo de circunscripción electoral

Con relación a la elección de diputados de la República, la distribución de las circunscripciones electorales en el territorio nacional para las elecciones generales es la siguiente:

Gráfica 1. Conformación de los circuitos electorales para la elección de diputaciones



16 En ese sentido, Harry Brown Araúz destaca particularmente los estudios de académicos como Bosch y Valles, 1997 [BOSCH, Agustí y Josep Vallés (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*: Editorial Ariel, Barcelona]; Cox, 2000 [COX, Gary y Morgenstern, Scott (2000). “Reactive assemblies and proactive presidents: a typology of Latin American presidents and legislatures”. En José María Serna y Diego Valadés (coord.). *El gobierno en América Latina: ¿presidencialismo o parlamentarismo?*: Universidad Autónoma de México, México DF.]; Katz, 1980 [KATZ, Richard (1980). *A theory of parties and electoral systems*: Johns Hopkins University Press, Baltimore and London]; Lijphart 1994 [LIJPHART, Arend (1994). *Electoral systems and party systems. A study of twenty seven democracies. 1945-1990*: Oxford University Press]; Nohlen, 1994 [NOHLEN, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*: Fondo de Cultura Económica, México DF.]; Rae, 1971 [RAE, Douglas (1971). *The political consequences of electoral laws*: Yale University Press, New Haven] y Santamaría, 1994 [SANTAMARÍA OSORIO, Julián (1994). “Listas cerradas, abiertas y entreabiertas”. En Cuadernos y Debates N° 49, Centro de Estudios Constitucionales: pp. 113-178]. Brown Araúz, Harry, *Partidos políticos y elecciones en Panamá: un enfoque institucionalista*. Fundación Friedrich Ebert, 2009.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

Tal como indica el artículo 147, numeral 4, de la Constitución Política, como criterios básicos para el agrupamiento del electorado en **circuitos electorales**¹⁷ se toman 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. Previa consulta con los partidos legalmente reconocidos y en el marco del organismo de consulta instituido, el Tribunal Electoral elabora y presenta a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que crea los circuitos electorales que sirven de base para la elección de diputaciones. De acuerdo a la cantidad de circuitos electorales y al tamaño de los mismos, se determina la cantidad de curules que se adjudican. Al respecto, Brown Araúz¹⁸ ha señalado que el **diseño de las circunscripciones electorales** está relacionado al número de diputadas y/o diputadas que se escoge en cada distrito (magnitud), además de la cantidad de votantes que hay en ellas (tamaño).

Se conjugan aquí dos asuntos: 1) la relación entre la cantidad de habitantes del circuito electoral y la cantidad de curules a distribuir de acuerdo a la población, lo cual puede sentar las bases para incidir sobre una reforma electoral para determinar el método de selección de candidaturas y la fórmula a aplicar para adjudicar las curules; 2) la conformación de los circuitos electorales (uninominales y plurinominales), que está concatenado a la variación demográfica.

Circuito	Tipo de circuito	Provincia	Distrito	Diputaciones
1-1	Plurinominal	Bocas del Toro	Bocas del Toro, Changuinola, Chiriquí Grande	2
2-1	Plurinominal	Coclé	Penonomé	2
2-2	Uninominal	Coclé	Antón	1
2-3	Uninominal	Coclé	La Pintada, Natá, Olá	1
2-4	Uninominal	Coclé	Aguadulce	1
3-1	Plurinominal	Colón	Colón	4
3-2	Uninominal	Colón	Chagres, Donoso, Portobelo, Santa Isabel	1
4-1	Plurinominal	Chiriquí	David	3
4-2	Uninominal	Chiriquí	Barú	1

17 El circuito electoral es la agrupación de una determinada cantidad de población electoral con base a una serie de criterios comunes para su representación en procesos electorales. En Panamá, las provincias y comarcas se dividen en circuitos electorales. De las cinco comarcas, la Comarca Guna Yala y la Comarca Ngäbe Buglé son las únicas que tienen circuitos electorales por ley. Los circuitos electorales se clasifican en: circuitos uninominales, que son aquellos en donde se elige una sola diputación, y los circuitos plurinominales, que son aquellos en donde se eligen dos o más diputados y/o diputadas.

18 Brown Araúz, Harry, *Partidos políticos y elecciones en Panamá: un enfoque institucionalista*. Fundación Friedrich Ebert, 2009, pág. 89.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

4-3	Plurinominal	Chiriquí	Bugaba	2
4-4	Uninominal	Chiriquí	Alanje, Boquerón, Renacimiento	1
4-5	Uninominal	Chiriquí	Boquete, Dolega, Gualaca	1
4-6	Uninominal	Chiriquí	San Felix, San Lorenzo, Remedios, Tolé	1
5-1	Uninominal	Darién/ Emberá- Wounaan	Chepigana, <i>Sambú</i>	1
5-2	Uninominal	Darién/ Comarca Emberá- Wounaan	Pinogana, <i>Cémaco</i>	1
6-1	Uninominal	Herrera	Chitré	1
6-2	Uninominal	Herrera	Los Pozos, Parita, Pesé	1
6-3	Uninominal	Herrera	Ocú, Las Minas, Santa María	1
7-1	Uninominal	Los Santos	Las Tablas, Guararé, Pocrí, Pedasí	1
7-2	Uninominal	Los Santos	Los Santos, Macaracas, Tonosí	1
8-1	Plurinominal	Panamá Oeste	Arraján	3
8-2	Uninominal	Panamá Oeste	Capira	1
8-3	Uninominal	Panamá Oeste	Chame/San Carlos	1
8-4	Uninominal	Panamá	Balboa, Chepo, Chimán, Taboga	1
8-5	Plurinominal	Panamá Oeste	La Chorrera	3
8-6	Plurinominal	Panamá	San Miguelito	7
8-7	Plurinominal	Panamá	Ancó, Bella Vista, Bethania, Calidonia, Curundú, El Chorrillo, Pueblo Nuevo, San Felipe, Santa Ana	5
8-8	Plurinominal	Panamá	Juan Díaz, Parque Lefevre, Río Abajo, San Francisco	5
8-9	Plurinominal	Panamá	Alcalde Díaz, Caimitillo, Chilibre, Ernesto Cordoba, Las Cumbres	4
8-10	Plurinominal	Panamá	24 de Diciembre, Mañanitas, Pacora, Pedregal, San Martín, Tocumen	4
9-1	Plurinominal	Veraguas	Santiago	2
9-2	Uninominal	Veraguas	La Mesa, Las Palmas, Soná	1
9-3	Uninominal	Veraguas	Calobre, Cañazas, San Francisco, Santa Fé	1
9-4	Uninominal	Veraguas	Atalaya, Mariato, Montijo, Río de Jesús	1
10-1	Uninominal	Guna Yala	Ailigandí, Narganá, Madugandí	1
10-2	Uninominal	Guna Yala	Ailigandí, Tubualá, Puerto Obaldía, Wargandí	1
12-1	Uninominal	Ngöbe Buglé	Kankintú, Kusapín, Jirondai, Santa Catalina o Calovébora	1
12-2	Uninominal	Ngöbe Buglé	Besikó, Mironó, Nole Duima	1
12-3	Uninominal	Ngöbe Buglé	Müna, Ñürum	1

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

1.5.3. Tipo de fórmula electoral

En el sistema electoral panameño la conformación de circunscripciones electorales se divide en una circunscripción nacional, para la elección de la Presidencia de la República, y en circuitos uninominales y plurinominales para las elecciones legislativas, de acuerdo a la magnitud y tamaño de la circunscripción electoral y al distrito y corregimiento donde la elección es uninominal. Para elegir a representantes de corregimiento, alcaldías y la Presidencia de la República se utiliza el sistema de mayoría simple, es decir, sale electo quien tenga la mayor cantidad de votos. En las elecciones legislativas, la fórmula electoral utilizada en las circunscripciones uninominales es de mayoría simple, mientras que la utilizada en las circunscripciones plurinominales es proporcional. Para dicha elección se han conformado a nivel nacional 39 circuitos electorales de los cuales 26 son uninominales y trece plurinominales.

La tabla 2 muestra cómo se estructura la fórmula de elección:

Cuadro 1. Método de asignación de curules para los circuitos plurinominales de acuerdo a las reformas electorales del 2012 y 2013	
Reforma electoral 2012: Artículo 326. Cuando se trate de circuitos electorales que elijan a dos o más Diputados, las Juntas de Escrutinio de Circuitos Electorales proclamarán a los candidatos electos de conformidad con las siguientes reglas: <ol style="list-style-type: none">1. El número total de votos válidos depositados en el circuito por todos los electores se dividirá por el número de ciudadanos que han de elegirse. El resultado de esa división se denominará cociente electoral.2. Cuando la suma total de votos selectivos obtenidos por los candidatos postulados en la lista del partido sea igual o mayor al cociente electoral, tendrá derecho a una curul o a tantas curules como cocientes haya alcanzado.3. Si aplicada la fórmula anterior, quedan puestos por llenar para completar el número de ciudadanos que han de elegirse, se adjudicará uno a cada una de las listas restantes que hayan obtenido un número de votos no menos a la mitad del cociente electoral en el orden en que dichas listas hayan obtenido boletas únicas de votación. Los partidos que hayan obtenido el cociente electoral no tendrán derecho al medio cociente.4. Una vez aplicado el cociente y medio cociente, si aún quedaran puestos por llenar, estos se adjudicarán a los candidatos más votados entre todos los que hayan participado en la elección en el respectivo circuito, en orden decreciente de votos, de mayor a menor, hasta llenar la cantidad de curules pendientes de adjudicar.	Reforma electoral 2013: Deroga el artículo 248 del Código Electoral. Artículo 248 que fue derogado: “En los circuitos plurinominales, dos o más partidos podrán postular ciertos candidatos comunes a Diputados, pero estos candidatos competirán sujetos a las siguientes reglas: En su partido compiten para el cociente, medio cociente y residuo. En el o los partidos aliados, compiten solamente para el residuo y serán identificados con la letra (R). A tal efecto, solamente se sumarán los votos obtenidos por los candidatos en los diferentes partidos para efectos del residuo. Esta norma se aplicará para el caso de la postulación de Concejales prevista en el artículo 258 de este Código”.

En las elecciones legislativas opera un sistema mixto para determinar la distribución de curules. Con respecto a la fórmula del cociente y medio cociente, se aplica la representación proporcional y, por residuo, se utiliza un sistema de mayoría. Si utilizamos la regla de decisión proporcional, tal como está nuestro sistema electoral estructurado, a **más** chica la circunscripción electoral, menor será el efecto proporcional, y la oportunidad de los partidos políticos pequeños para acceder a la Asamblea Nacional. Igualmente, a más grande la circunscripción, mayor la proporcionalidad.

Ahora bien, ¿cuál es el efecto que la aplicación de esta fórmula tiene sobre la selección o elegibilidad de las mujeres? El siguiente punto responde esta interrogante.

1.5.4. Forma de candidatura

El artículo 236 del Código Electoral establece que la postulación a diputaciones de la República, representantes de corregimiento, alcaldías y concejalías, se hará de conformidad con lo previsto en los estatutos de cada partido.

La posición en la lista electoral, o papeleta, es indistinta. Para la elección primaria, el número o posición se determina de acuerdo al sorteo que se realice a lo interno de la comisión electoral o del organismo respectivo, previo cumplimiento de las normas estatutarias y reglamentos de elección. Para la elección general, la posición en la papeleta se conforma según el resultado de la elección primaria o de los acuerdos establecidos con otro partido político, en el caso de alianzas nacionales.

Los factores que pueden determinar una candidatura son: 1) el proceso electoral para elegir a representantes ante las convenciones o juntas de corregimiento, de circuito o distrito, constituyen el primer paso para el reconocimiento de una persona como potencial candidata, así como el principal escollo para el acceso a las esferas de las dirigencias respectivas, con el fin de lograr ese reconocimiento; 2) la participación en la elección primaria y al cargo y posición a la que se aspira; 3) una vez superados esos filtros internos del partido político, la posibilidad de una concertación o alianza que pueda frenar la postulación; 4) la elección general, en que se somete al escrutinio del electorado – donde se dan dos puntos en contraposición: la imposibilidad o poca probabilidad de votar por las distintas opciones y la escasa diferenciación de alternativas políticas; 5) la fase de impugnaciones y proclamaciones; 6) el posicionamiento y proyección desde el cargo.

Estas particularidades de nuestro sistema de partidos políticos, que giran en torno a las postulaciones a los distintos cargos de elección, tienen un común denominador: el uso de recursos económicos de los que no disponen la mayoría de las mujeres. Los gastos, cada vez mayores, de las diversas campañas electorales, dificultan el primer paso en el recorrido hacia el potencial reconocimiento como candidata, precisamente porque la posibilidad de ser elegida requiere de inversión económica – o, al menos, así se cree. Esto resulta todavía más complejo pues no basta la trayectoria interna y militancia, sino que se necesita contar con amplia disponibilidad de recursos económicos.

1.5.5. Estructura del voto

La utilización de una u otra fórmula electoral está estrechamente ligada al diseño de las circunscripciones. Por tanto, la estructuración del voto depende en principio de cómo sea la circunscripción y de la fórmula electoral que se utilice¹⁹. Así, establecer de forma esquemática los efectos del sistema electoral panameño resulta complejo.

Por otra parte, en contraste con la posición en estricto apego a las disposiciones legales sobre la materia:

[...] el voto preferencial²⁰ 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 bloqueada²¹.

19 Brown Araúz, Harry, *Partidos políticos y elecciones en Panamá: un enfoque institucionalista*. Fundación Friedrich Ebert, 2009, pág. 89.

20 Se trata de una lista abierta, donde el elector o electora podrá elegir de forma selectiva a los candidatos o candidatas de listas electorales diferentes. En Panamá opera la lista cerrada no bloqueada para los circuitos plurinominales, es decir, la persona electora podrá elegir de forma selectiva al candidato o candidata de su preferencia. Luego de las reformas electorales del 2012 se elimina el concepto del voto en plancha (selección de todas las candidaturas de una misma lista electoral de un determinado partido político). Pero si se trata de una lista cerrada bloqueada – propuesta que se presentó a la Comisión Nacional de Reformas Electorales para las elecciones generales de 2014 –, el elector o electora vota por el partido político y los votos son contabilizados para el partido; dependiendo del número de votos que recibe y de las curules disponibles en esa circunscripción, se distribuyen los escaños o curules de acuerdo al orden que fue presentado en la respectiva lista electoral.

21 Freidenberg, Flavia, “Las elecciones primarias en Panamá, claves para el diagnóstico, buenas prácticas y estrategias de reforma (1994-2009)”, en: *Las reformas electorales en Panamá: claves para el desarrollo humano para la toma de decisiones*. PNUD, Panamá, 2010, págs. 99-100.

Esta situación no genera ni prevé un impacto o incidencia en la elección de una candidata a cualquier cargo. Esto porque nos encontramos, por un lado, ante un sistema de partidos con características muy particulares donde se conjugan otro tipo de elementos para la nominación y proyección de las candidaturas, y, por otro, porque se trata de un sistema electoral que presenta limitaciones para la nominación de candidaturas, puesto que no contemplan mecanismos de acción afirmativa realmente proporcionales y consecuentes con la situación sociopolítica y cultural de los grupos excluidos – a pesar de la existencia de la cuota electoral. Por ende, la inequidad se presenta desde el primer momento de acción para obtener la postulación partidista: la elección primaria.

Hay tres aspectos a considerar para comprender la participación de las mujeres en el escenario electoral:

- 1) **La existencia de listas electorales cerradas, pero no bloqueadas, en los circuitos plurinominales a través del voto selectivo o individual**, donde se contabilizan todos los votos obtenidos por los candidatos y candidatas en la respectiva lista electoral, para determinar el cociente y medio cociente electoral y adjudicar la cantidad de curules que obtendrá el partido político.
- 2) **El efecto del tamaño de la circunscripción electoral**, para determinar la relación entre votos y curules, y, a la vez, establecer las oportunidades reales de triunfo que pueden tener los partidos políticos o candidaturas. Esto está concatenado con otros factores, como la proyección del partido político y de la candidata, simpatía con el electorado, trayectoria política y partidista, y proyección en la comunidad. Influye también el establecimiento de una alianza electoral y la prevalencia o selección de candidaturas no sujetas a la elección primaria, que en la mayoría de los casos, y con base en las estadísticas electorales, son hombres.
- 3) **La cuota electoral** – incorporada en el Código Electoral mediante la Ley No. 22 de 14 de julio de 1997 y reformada por la Ley No. 60 de 29 de diciembre de 2006 y la Ley No. 54 de 17 de septiembre de 2012, de la que hablaremos oportunamente –, cuyo porcentaje mínimo de participación de las mujeres es de un 50% del total de postulaciones en las elecciones primarias y en los órganos de dirección interna, lo que no tiene un impacto favorable en el posicionamiento de una mayor proporción de mujeres postuladas en las elecciones generales.

1.5.6. Método de elección en las comarcas indígenas

En Panamá los pueblos indígenas mantienen su propia forma de gobierno territorial, reconocida por el gobierno nacional a través de la denominación legal conocida como “comarca”. Las comarcas son el área geográfica donde los pueblos indígenas panameños conviven de acuerdo a sus costumbres y llevan a cabo su participación política en las esferas del Estado panameño²².

La Constitución vigente establece que la ley podrá crear divisiones políticas sujetas a regímenes especiales, lo que significa que se aplican las leyes especiales en las comarcas indígenas y, en forma supletoria, las leyes nacionales. Por tanto, las leyes comarcales son superiores a las leyes generales cuando surge un conflicto o un proyecto de desarrollo donde los mismos pueblos indígenas toman una decisión en sus asambleas generales. En ese sentido, hoy en día las comarcas indígenas constituyen una de las divisiones políticas especiales que se rigen de acuerdo a las leyes que las crean y a las leyes indígenas llamadas Cartas Orgánicas, que organizan el funcionamiento de las comarcas²³.

Actualmente existen cinco comarcas reconocidas: Comarca de Gunayala, Comarca Ngäbe-Buglé, Comarca Emberá-Wounaan, Comarca Gunayala de Wargandí y Comarca Gunayala de Madungandí. Asimismo, existen siete grupos originarios: ngäbe, guna, emberá, buglé, wounaan, naso-teribe y bri-bri. Electoralmente, cada comarca participa en la elección de las autoridades escogidas por votación popular: Presidencia, diputaciones, alcaldías, representantes de corregimientos y concejalías.

22 Castillo Díaz, Bernal Damián. Estudios sobre participación política indígena: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú. 2008. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pág. 111.

23 Valiente López, Aresio, citado en Castillo Díaz, Castillo Díaz, Bernal Damián. Estudios sobre participación política indígena: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú. 2008. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pág.114.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Cuadro 2. Marco normativo de las comarcas y de los territorios colectivos	
Comarca	Marco legal
Gunayala	<ul style="list-style-type: none">▪ Ley No. 2 de 16 de febrero de 1938 (G.O. Ley segunda del 16 de septiembre de 1938).▪ Ley No. 16 del 19 de febrero de 1953, por la cual se organiza la Comarca de San Blas (G.O. No. 12,042 de 7 de abril de 1953).▪ Ley No. 99 del 23 de diciembre de 1998, por la cual se denomina Comarca Kuna Yala a la Comarca de San Blas (G.O. No. 23,701 de 29 de diciembre de 1998).
Ngäbe-Buglé	<ul style="list-style-type: none">▪ Ley No. 10 del 7 de marzo de 1997, por la cual se crea la Comarca Ngäbe-Buglé y se toman otras medidas (G.O. No. 23,242 de 11 de marzo de 1997).▪ Decreto Ejecutivo No. 194 del 25 de agosto de 1999, Ministerio de Gobierno y Justicia, Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngäbe-Buglé (G.O. No. 23,882, 9 de septiembre de 1999).
Emberá-Wounaan	<ul style="list-style-type: none">▪ Ley No. 22 del 8 de noviembre de 1983, por la cual se crea la Comarca Emberá de Darién (G.O. No. 19,976 de 17 de enero de 1984).▪ Decreto Ejecutivo No. 84 del 9 de abril de 1999, Ministerio de Gobierno y Justicia, Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Emberá-Wounaan de Darién (G.O. No. 23,776 de 16 de abril de 1999).
Gunayala de Wargandí	<ul style="list-style-type: none">▪ Ley No. 34 del 25 de julio de 2000, que crea la Comarca Kuna de Wargandí (G.O. No. 24,106 de 28 de julio de 2000).
Gunayala de Madungandí	<ul style="list-style-type: none">▪ Ley No. 24 del 12 de enero de 1996, por la cual se crea la Comarca Kuna de Madungandí (G.O. No. 22,951, 15 de enero de 1996).▪ Decreto Ejecutivo No. 228 del 3 de diciembre de 1998, Ministerio de Gobierno y Justicia, Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Kuna de Madungandí (G.O. No. 23,687 de 8 de diciembre de 1998).

• **Comarca de Gunayala**

El pueblo guna se encuentra ubicado en las siguientes comarcas y territorios:

- Comarca de Gunayala, que está constituida por 49 comunidades habitadas y más de 300 islas.
- Comarca Guna de Wargandí.
- Comarca Guna de Madungandí.
- Territorio de Tagargunyala (Paya y Pucuru), en la provincia de Darién.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

- Territorios en la República de Colombia, Magilagundiwar (Caimán Nuevo), Amugadiwar, (Arquia).

Actualmente ninguna de estas comarcas tiene una Carta Orgánica, pero mantienen un régimen propio constituido por las normas y costumbres gunas, el Estatuto y la Ley Fundamental de la Comarca Gunayala.

La Comarca Gunayala no es un distrito, por lo que no elige alcaldía. Sin embargo, al dividirse en cuatro corregimientos comarcales – Narganá, Ailigandí, Tubualá y Puerto Obaldía –, cada uno elige a un o una representante. Cuentan con la figura de la Gobernación o Intendencia como representante del gobierno nacional frente a las autoridades comarcales. La Comarca de Gunayala tiene autoridades locales en las 49 comunidades que la comprenden. Está constituida por dos circuitos electorales (10-1 y 10-2), y se elige una diputación en cada circuito electoral.

Tanto en la Comarca Guna de Madungandí como en la Comarca Guna de Wargandí se elige representante de corregimiento por votación popular; la primera forma parte del circuito 10-1 y la segunda del circuito 10-2. Su organización y gobierno interno están basados en las autoridades tradicionales. Los sailas son los jefes de las comunidades; para la ley comarcal su función consiste en actuar como inspectores de policía. Su estructura de gobierno comarcal está encabezada por el **Congreso General Guna**, dirigido por los tres caciques Generales, cuyas bases y jurisdicciones se encuentran en Narganá, Ailigandí y Tubualá. Existen congresos locales donde se tratan los asuntos del pueblo, que raras veces cuentan con la participación de mujeres y suelen ser convocados una o más veces por semana.

- **Comarca Emberá-Wounaan**

Sus bases y jurisdicciones se dividen en dos áreas (Provincia de Darién): el Área 1 corresponde al distrito de Cémaco; el Área 2 corresponde al distrito de Sambú. En estos distritos se pueden elegir alcaldías. Los distritos se dividen en cinco corregimientos, lo que les permite elegir a cinco representantes de corregimiento (tres en el Área 1; dos en el Área 2) y cinco concejalías (dos en el Área 1; tres en el Área 2), por votación popular. Esta Comarca forma parte de los circuitos electorales 5-1 (Sambú) y 5-2 (Cémaco); cada una elige una diputación.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

También tienen la figura de una gobernación que representa al gobierno nacional en la Comarca y la de un corregidor o corregidora en la cabecera de cada corregimiento, quienes conocen los asuntos de su competencia por nombramiento del gobierno, en coordinación con las autoridades tradicionales.

Dentro de esta Comarca se reconocen los siguientes organismos de decisión y expresión. Cada uno tiene su propia junta directiva:

- **Congreso General:** es el máximo organismo tradicional de decisión y expresión de la Comarca Emberá-Wounaan. Para que una persona sea elegida como miembro de la Junta Directiva se necesita que sea delegada y parte de una nómina.
- **Congreso Regional:** es el organismo tradicional de decisión y expresión. Está integrado por los delegados y delegadas escogidos por los Congresos Locales, quienes tienen derecho a voz y voto durante las sesiones.
- **Congreso Local:** es el órgano tradicional de decisión y expresión de la comunidad. Su función principal es dirigir, organizar y desarrollar proyectos comunales. Está integrado por los delegados y delegadas, miembros de la comunidad, quienes tienen derecho a voz y voto durante las reuniones.
- **Consejo de Nokora-Chi Pornaan:** es el organismo de consulta de los congresos y de los caciques, al que se someten a consideración los planes, programas y proyectos a ejecutarse en la Comarca y las medidas que deben tomarse en situaciones de urgencia. Está conformado por los Nokora-Chi Pornaan, quienes tienen derecho a voz y voto, y los caciques y presidentes del Congreso General y del Congreso Regional, con derecho a voz solamente.

- **Comarca Ngäbe-Buglé**

Se divide en tres grandes regiones y la cabecera se encuentra en Buäbti, en la región Kädriiri:

- Nö Kribo (limítrofe con Bocas del Toro).
- Nidrini (limítrofe con Chiriquí).
- Kädriiri (limítrofe con Veraguas).

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

La Comarca Ngäbe-Buglé está dividida en tres circuitos electorales que comprenden los siete distritos comarcales: 12-1 en la provincia de Bocas del Toro; 12-2 en la provincia de Chiriquí y 12-3 en la provincia de Veraguas. En cada uno se elige una diputación. Igualmente, se eligen siete alcaldías y 58 representantes de corregimiento. Además de corregidores indígenas, también existe una Gobernación Comarcal.

Los órganos normativos y de expresión comarcal son los siguientes²⁴:

- **Congreso General:** es el máximo organismo normativo y de expresión étnica y cultural del pueblo Ngäbe-Buglé. Sus organismos son el Congreso General, la Junta Directiva, los Encuentros Interregionales de Dirigentes y las Comisiones Especiales y Permanentes.
- **Directiva del Congreso General Ngäbe-Buglé.**
- **Directiva del Congreso General Ordinario.**
- **Los Congresos Regionales.**
- **Los Congresos Locales.**
- **Los Encuentros Interregionales de Dirigentes Comarcales.**

El Tribunal Electoral participa en las elecciones de los cargos tradicionales, en lo que toca a la organización y convocatoria, guardando la cosmovisión y costumbres propias de este pueblo originario. Se eligen un Cacique General, tres caciques regionales y siete caciques locales.

Veamos los resultados de las elecciones de delegados a los respectivos congresos y las proclamaciones de caciques para las elecciones del año 2011.

Tabla 2. Porcentaje de postulaciones para delegados a los respectivos congresos de la Comarca Ngäbe-Buglé, elecciones 2011				
Tipo de cargo	Total de postulaciones		Total	% Mujeres
	Mujeres			
Congreso General de Guibale	4	6	10	40%
Congreso Regional de Cerro Iglesias	3	8	11	27%
Congreso Regional de Cerro Cañas	6	10	16	38%
Congreso Regional de Hato Juli	8	10	18	44%
Total	21	34	55	38%

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la Dirección Nacional de Informática del Tribunal Electoral de la República de Panamá.

24 En el Decreto Ejecutivo No. 194 del 25 de agosto de 1999, se encuentran los requisitos y atribuciones de los cargos tradicionales y el método de selección.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

POSTULACIONES POR SEXO Y TIPO DE CARGO				
CACIQUES Y DELEGADOS AL CONGRESO, ELECCIONES 2011				
TIPO DE CARGO	Total de postulaciones			% Mujeres
Cacique General	7	20	27	26%
Cacique Regional	8	76	84	10%
Cacique Local	20	132	152	13%
Cacique Especial	0	3	3	0
Total	35	231	266	13%
DELEGADOS	Total de postulaciones			% Mujeres
Congreso General	4	6	10	40%
Congreso Regional	10	17	27	37%
Congreso Local	8	12	20	40%
Total	22	35	57	39%
Total de la elección	57	266	323	18%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos suministrados por la Dirección Nacional de Informática del Tribunal Electoral de la República de Panamá.

Tabla 3. Caciques proclamados según región, distrito, sexo y tipo de cargo. Elecciones 2011 – Comarca Ngäbe-Buglé						
Tipo de cargo	Proclamaciones a cargo de principal		Proclamaciones a cargo de suplente			% mujeres
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres		
Cacique General	1		1	1	3	67%
Caciques Regionales	0	3	0	6	9	0
Kankintu	0	1	0	2	3	0
Nidrina	0	1	0	2	3	0
Muna	0	1	0	2	3	0
Cacique Local	1	6	3	11	21	19%
Kankintu	1	-	2	-	3	100%
Kusapin	0	1	0	2	3	0
Besiko	0	1	0	2	3	0
Mirono	0	1	0	2	3	0
Nole Duima	0	1	1	1	3	33%
Muna	0	1	0	2	3	0
Nürum	0	1	0	2	3	0
Cacique Especial	0	1	0	2	3	0
TOTAL	2	10	4	20	36	17%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos suministrados por la Dirección Nacional de Informática del Tribunal Electoral de la República de Panamá.

Los porcentajes que observamos indican una presencia significativa de mujeres en estos espacios de decisión y autogobierno, en relación con la cantidad de postulaciones presentadas por la Comarca Ngäbe-Buglé.

Hay una mayor presencia de mujeres postuladas como delegadas a los respectivos congresos (39%), en comparación con el cargo de cacique (13%). Esto puede obedecer a que las decisiones descansan en los máximos organismos normativos y de expresión y decisión, étnico y cultural – los congresos, General, para toda la Comarca, Regional, en la respectiva región, y Local, a nivel de Distrito Comarcal. De igual forma, para esta elección fueron proclamadas dos mujeres y cuatro suplentes como Cacique General, lo que constituye el 17%.

1.6. Mecanismos para la inclusión de las mujeres en los organismos de representación política y partidista

1.6.1. Cuota electoral y financiamiento a la capacitación exclusiva de mujeres en el Código Electoral

Desde el año de 1992 se realizaron esfuerzos para adoptar en la legislación electoral medidas afirmativas para mejorar y propiciar la participación político-electoral de las mujeres panameñas, tanto por parte de mujeres pertenecientes a partidos políticos como por parte de la sociedad civil.

En 1997, mediante la Ley No. 22 de 14 de julio de 1997, artículo 196, se establece en Panamá la cuota mínima de participación femenina en un 30%, es decir, los partidos políticos, a la hora de presentar las candidaturas a los diversos cargos de elección popular, en sus elecciones internas, debían garantizar ese porcentaje de participación del total de postulados:

En sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que, por lo menos, el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres.

Los partidos políticos establecerán un período de postulación, convocando la participación de sus miembros, durante el cual se acogerán las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

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. (El énfasis es de la autora).

El 13 de enero de 1998 el Tribunal Electoral emitió el Decreto No. 2, mediante el cual hizo una serie de recomendaciones para que los partidos políticos acogieran la cuota en sus reglamentaciones internas, ya fuera vía reforma a sus estatutos, las convenciones nacionales, el reglamento de elecciones internas y/o el Directorio Nacional.

Posteriormente, con la Ley No. 60 de 29 de diciembre de 2006, que reforma el Código Electoral, la norma sobre cuota electoral queda de la siguiente manera:

Artículo 239. 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 de elección popular, sean mujeres.

Los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, convocando la participación de sus miembros, acogiendo y facilitando las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

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 cargos²⁵.

Con dicha reforma se establece el uso exclusivo de un mínimo del 10% de los fondos del subsidio público que corresponde a la capacitación, para el desarrollo de actividades exclusivas de capacitación a las mujeres:

Artículo 182. [...] se destinará un mínimo de veinticinco por ciento (25%) de este aporte anual en base a votos, del cual deberán garantizar un porcentaje mínimo del diez por ciento (10%) para el desarrollo de actividades exclusivas para la capacitación de mujeres.

25 Gaceta Oficial No. 25,702 de 29 de diciembre de 2006.

A través de la Ley No. 54 de 17 de septiembre de 2012 se reforma el Código Electoral; el artículo 239 queda de la siguiente forma:

Artículo 239. En las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias, las postulaciones se harán garantizando que, efectivamente, como mínimo, el cincuenta ciento (50%) de las candidaturas sea para mujeres. Corresponderá a la Secretaría de la Mujer de los partidos políticos firmar las listas de postulaciones.

Los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, convocando la participación de sus miembros, acogiendo y facilitando las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

En los casos en los que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaria Femenina del partido, sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos²⁶.

Igualmente, se modifica el artículo 182, en el cual aumentan de un 25 a un 50% los fondos que deben ser utilizados para la educación cívico-electoral de cada partido, y de este porcentaje se asigna el 10% para las actividades exclusivas de capacitación a las mujeres:

Artículo 182. [...] 2.4. Entrega del aporte en base a votos. [...] Para estas actividades se destinará un mínimo de cincuenta por ciento (50%) de este aporte anual en base a votos, del cual utilizarán un porcentaje mínimo del diez por ciento (10%) para el desarrollo de actividades exclusivas para la capacitación de mujeres.

1.6.2. Cuota electoral y financiamiento a la capacitación exclusiva de mujeres en los partidos políticos panameños

Las disposiciones del Código Electoral en torno a la cuota electoral y al porcentaje proveniente del subsidio público para capacitación exclusiva de las mujeres han permitido su incorporación en las normas estatutarias de los partidos políticos. Los partidos políticos panameños han establecido dicho rubro asignado por ley, de la siguiente forma:

²⁶ Propuesta presentada por el Frente Femenino del Partido Cambio Democrático. (El énfasis es de la autora).

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

▪ **Partido Revolucionario Democrático:**

- En los organismos de dirección del partido deberán postularse por lo menos el 50 % de mujeres (artículo 187).
- En las elecciones internas y hasta las primarias se garantizará que el 50% de las postulaciones sean mujeres (artículo 188).

▪ **Partido Panameñista:**

- Se destina un 30% de la financiación del Estado para promover la formación y la participación política de la mujer (artículo 98).
- Compromiso de garantizar el mínimo que establece la Ley Electoral para la participación de la mujer en los cargos de elección interna del Partido (artículo 99).

▪ **Partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista:**

- En las elecciones para escoger a los órganos del Partido y en las elecciones para escoger a los candidatos a cargos de elección se garantiza que como mínimo el 50% sean mujeres (artículo 124).
- Se garantiza el uso del 10% del subsidio electoral referente al área de capacitación para la formación política de las mujeres (artículo 125).

▪ **Partido Cambio Democrático:**

- En las elecciones para cargos en las estructuras internas del Partido y en las elecciones primarias para escoger a los candidatos para los cargos de elección popular, se garantizará un mínimo de 50% de participación de las mujeres en cada uno de los distintos cargos a escoger (artículo 90).
- Se establece el uso del 10% del subsidio electoral para la formación política de las mujeres, en igualdad de condiciones y oportunidades en todas las capacitaciones que brinde el partido a nivel nacional y de participación en la representación a nivel internacional (artículo 91).

▪ **Partido Popular:**

- Las postulaciones a cargos de los organismos de la estructura partidaria y a los diferentes cargos de elección popular deben estar ocupadas de manera proporcional

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

por candidatos de ambos géneros y deben propugnar por la adecuada representación de los jóvenes y de los grupos étnicos del país. Ningún sexo tendrá una presencia inferior del 30 % y no mayor al 70% (artículo 134).

- En los circuitos plurinominales en los que se postulen tres o más candidatos a diputado, se postulará en las elecciones primarias por lo menos a una mujer (artículo 135).
- El 25% del aporte anual en concepto de financiamiento público se utilizará en educación cívica política y capacitación. De dicho porcentaje, el 10% se invertirá exclusivamente en la capacitación de mujeres (artículo 155).

Si los estatutos en todos los partidos políticos reconocen un porcentaje mínimo de participación a las mujeres o un porcentaje a cada sexo en las elecciones internas para escoger a los integrantes de los organismos de dirección interna y en las primarias para escoger a sus respectivos candidatos a cargos de elección popular, y existe una asignación que la ley electoral y su estatuto reconoce para la capacitación exclusiva de mujeres, ¿qué se está haciendo mal? La situación de discriminación contra las mujeres a lo interno de los partidos es una constante que denuncian sus afiliadas.

Llama la atención que los partidos políticos no prevean dichos mecanismos en los métodos de selección de candidaturas y/o postulaciones, partiendo de un análisis cónsono con las relaciones de poder entretejidas en el seno de la sociedad, por tanto arraigadas en las estructuras de dichos partidos; a pesar de que existan capítulos específicos sobre la cuota de género, de la participación de la mujer y/o el porcentaje de participación de la mujer, ello no se traduce en relaciones equitativas ni en fórmulas que ponderen rutas hacia la igualdad, muy por el contrario se convierten en “concesiones” para “garantizar” espacios (asignados tradicionalmente como: secretaría de la mujer o secretaría administrativa) y “honrar” los compromisos internacionales asumidos por el Estado panameño y que ya son ley de la República.

1.6.3. Consideraciones en torno al financiamiento del Estado a los partidos políticos

Para lograr los fondos o inversión en el rubro de capacitación de determinado partido político, específicamente en el que corresponde a capacitación exclusiva de la mujer, primero debemos contemplar lo que establece la Ley Electoral – artículos 179, 180, 182 del Código Electoral. El diseño o fórmula del financiamiento directo es administrado y fiscalizado por el Tribunal Electoral y responde a los siguientes criterios:

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

- El monto del financiamiento para cada proceso electoral es del 1% de los ingresos corrientes del gobierno central correspondientes al año anterior de las elecciones generales.
- Antes de dichas elecciones se realiza un reparto igualitario entre todos los partidos del 40% del monto del financiamiento, siempre que se hagan postulaciones para Presidente y Vicepresidente de la República. De este porcentaje, el 10% corresponderá a gastos en que incurran los partidos para hacer sus postulaciones a todos los cargos de elección popular, ya fuese mediante elecciones primarias o mediante elecciones indirectas a través de convenciones, y el 30% restante corresponderá a gastos de publicidad.
- Los partidos políticos que alcancen por lo menos un 5% de los votos válidos emitidos en la elección presidencial o en la de diputados o en la de representantes de corregimiento, podrán acceder al reparto “poselectoral” del 60% del financiamiento.

Para determinar la suma final que le corresponde a cada partido y candidatura independiente, se suma primero el total de los votos obtenidos por cada partido político en las cuatro elecciones (Presidencia, diputaciones, alcaldías y representantes de corregimientos), este resultado se le suma a los votos obtenidos por cada uno de las candidaturas de libre postulación que hayan sido elegidas, independientemente del tipo de elección.

En cuanto al método de desembolso para las candidaturas de libre postulación, el aporte se entrega en un solo pago, dentro de los 30 días (calendario) siguientes a la entrega de la última credencial a los candidatos y candidatas proclamados. En el caso de los partidos políticos, el aporte se entrega trimestralmente durante cinco años en anualidades iguales, adelantando siempre un trimestre, el primero de los cuales inicia el 1 de julio del año de las elecciones.

Los beneficiarios están obligados a presentar, en debida forma, los comprobantes de gastos en que han incurrido, contra el trimestre adelantado, siempre que se trate de gastos justificables según los conceptos establecidos por el Tribunal Electoral.

1.7. Políticas públicas e institucionalidad para la igualdad

1.7.1. Marco normativo

1.7.1.1. Ley No. 4 de 29 de enero de 1999: “Que instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”

Luego de la ratificación por parte del Estado panameño de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), mediante la Ley No. 4 de 22 de mayo de 1981²⁷, da inicio un proceso para la creación de políticas públicas orientadas a estructurar mecanismos institucionales para lograr la igualdad de oportunidades para las mujeres en Panamá.

Bajo esta articulación de demandas se presentaron anteproyectos de ley en tres ocasiones (1994, 1995 y 1998). La Ley No. 4 de 29 de enero de 1999, “por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”, acoge los postulados de la CEDAW y contiene dos títulos: el primero trata sobre la igualdad de oportunidades; el segundo, sobre los derechos que contiene la igualdad de oportunidades.

En su capítulo segundo del Título II, sobre poder y participación (artículo 7), se indica cuáles son las acciones públicas que el Estado debe desarrollar para estimular la participación de las mujeres en los puestos de dirección y en la política, cambiando las concepciones tradicionales que tienden a excluir a las mujeres del quehacer político, entre las que destacan:

- Sensibilizar y capacitar a las y los dirigentes políticos sobre la perspectiva de género.
- Crear mecanismos básicos de coordinación que fomenten la solidaridad que debe existir entre mujeres y hombres de diferentes partidos políticos y organizaciones sociales.
- Fortalecer las organizaciones a nivel local y de comunidades para promover el liderazgo efectivo de las mujeres en esas instancias.
- Reglamentar de la cuota electoral.
- Capacitar a las mujeres en todos los aspectos de la vida pública, en el diseño de políticas, liderazgo y gerencia de programas, y apoyarlas en la toma de decisiones para que la ejerzan con idoneidad.

²⁷ Mediante la Ley No. 17 de 28 de marzo de 2001, se aprueba el Protocolo Facultativo de la CEDAW, el cual contempla tres principios básicos: 1. igualdad de resultados, 2. no discriminación y 3. responsabilidad estatal. En ese sentido, cabe destacar que la Convención obliga a los Estados a adoptar medidas de manera muy concreta para eliminar la discriminación contra las mujeres, y la incorporación a sus respectivas legislaciones de medidas transitorias de “acción afirmativa” a las que se les llama también “medidas especiales de carácter temporal”, por ejemplo, las leyes de cuota en materia electoral, estableciendo, además, la prevalencia del papel de la cultura y las tradiciones en el mantenimiento de la discriminación contra las mujeres, obligando a los Estados a eliminar los estereotipos en los roles de hombres y mujeres.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

El objetivo de la Ley fue la elaboración de una política pública antidiscriminatoria de género por parte del Estado panameño, tendiente al logro de la integración plena de las mujeres al proceso de desarrollo político, económico, social y cultural del país, propiciando la generación de estrategias y acciones que permitan la plena incorporación de las mujeres a este proceso, con equidad social.

Es importante resaltar las observaciones finales realizadas a Panamá – esferas de preocupación y recomendación – por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a los informes periódicos cuarto, quinto, sexto y séptimo combinados de Panamá, entre los que destacan los puntos 10, 11, 13, 15, 17, 19, 23 y 33:

El Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas necesarias y asigne recursos suficientes para aplicar tanto de jure como de facto todas las medidas jurídicas encaminadas a garantizar la igualdad entre los géneros y la no discriminación [...]

El Comité está preocupado por el hecho de que las medidas especiales de carácter temporal no se utilicen sistemáticamente en el Estado parte como estrategia necesaria para acelerar el logro de la igualdad de facto entre las mujeres y los hombres en todas las esferas de la Convención.

El Comité alienta al Estado parte a adoptar leyes que dispongan específicamente la adopción de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y con la recomendación general núm. 25 del Comité para agilizar el logro de la igualdad de facto entre las mujeres y los hombres en los ámbitos en que la mujer no esté suficientemente representada o esté en situación desfavorable²⁸.

El Comité acogió con beneplácito la reforma electoral que incluyó la cuota del 30%, pero señala su preocupación por que no se han aplicado las medidas necesarias para garantizar que los partidos políticos cumplan esa cuota. También mostró su preocupación por la aparente falta de conciencia e interés de los partidos políticos sobre la inclusión de más mujeres.

Por esa razón, el Comité recomendó al Estado panameño intensificar sus esfuerzos para:

- Aplicar de manera efectiva la norma sobre cuota electoral.
- Fomentar la participación de la mujer en la vida política.

²⁸ Informes periódicos cuarto, quinto, sexto y séptimo combinados de Panamá (CEDAW/C/PAN/7) en sus sesiones 922^a y 923^a, celebradas el 1 de febrero de 2010 (véanse CEDAW/C/SR.922 y 923) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a la República de Panamá.

- Elaborar programas de capacitación sobre liderazgo destinados a las mujeres.
- Realizar campañas de toma de conciencia sobre la importancia de la participación de las mujeres en la adopción de decisiones.

1.7.1.2. Decreto Ejecutivo No. 53 de 25 de junio de 2002: “Por el cual se reglamenta la Ley No. 4 de 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres”

Tres años después de sancionada la Ley No. 4 de 29 de enero de 1999, que instituye la igualdad de oportunidades, se logra su reglamentación a través del Decreto Ejecutivo No. 53 de 25 de junio de 2002, que establece una serie de mecanismos para que cada una de las entidades públicas incorpore la perspectiva de género en sus proyectos de inversión, consultando y revisando los proyectos con las Oficinas de Género que funcionan en cada institución.

De igual forma, el artículo 21 – Título II, sobre las medidas y acciones que competen a los órganos e instituciones del Estado; Capítulo 2, sobre poder y participación – establece que las juntas comunales de corregimientos deben asignar el espacio y la infraestructura para la creación de una Escuela Libre para la Formación de Lideresas, cuya principal función será capacitar a las mujeres para potenciar su participación política y ciudadana. Es deber del Proyecto de Inversión Local asignar dentro de sus partidas presupuestarias, los recursos necesarios para la puesta en funcionamiento de dicho proyecto.

Cabe destacar que a la fecha se desconoce que en efecto se haya llevado a cabo un proyecto de tal envergadura. El esquema actual nos hace replantearnos como eje crítico la necesidad de revisar el marco jurídico para integrar y posicionar una política que incluya acciones simultáneas, planificadas y de obligatorio cumplimiento y seguimiento.

1.7.2. Programas de promoción para la igualdad

1.7.2.1. Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, PIOM II (2002-2006)

Para cumplir y llevar adelante las aspiraciones y metas de las mujeres panameñas, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)²⁹ – a través de la Dirección Nacional de la Mujer y el Consejo Nacional de la Mujer, y con el auspicio del Programa Promoción de Igualdad de Oportunidades en Panamá (PROIGUALDAD) y del Grupo Temático de Género del Sistema de las Naciones Unidas –, elaboró el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, PIOM II (2002-2006), para dar seguimiento a políticas públicas que contribuyeran a la promoción de la mujer. En la ejecución de dicho plan estuvieron involucrados los diversos actores e instancias del Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

El PIOM II estableció una serie de estrategias, lineamientos y acciones para propiciar las sinergias pertinentes y generar cambios sustanciales hacia el logro de la igualdad, como eje que complementaba al Plan Nacional Mujer y Desarrollo³⁰. Permitió, además, la concertación de espacios y articulación de esfuerzos para demandar mayor participación de las mujeres en la vida pública y política del país.

1.7.2.2. Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá (SIEGPA)

El Sistema de Indicadores con Enfoque de Género de Panamá (SIEGPA) tiene la finalidad de proporcionar información estadística necesaria para formular políticas, programas, proyectos y acciones dirigidas a promover la equidad entre los géneros. Cuenta con once áreas temáticas: 1) situación demográfica, 2) poder y participación política, 3) hogares, familia y vivienda, 4) salud y seguridad social, 5) violencia de género, 6) educación, cultura y deporte, 7) desarrollo, pobreza y medio ambiente, 8) discapacidad, 9) justicia, 10) trabajo, 11) percepciones y roles³¹.

En lo que respecta al área temática sobre poder y participación política, se evidencia la necesidad de mejorar y actualizar la información estadística desagregada por sexo, lo que permitiría tener un panorama más claro para definir si los mecanismos de acción afirmativa

29 El MIDES fue creado mediante la Ley No. 29 del 1 de agosto de 2005. Mediante su creación se reordena lo que fuera el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (MINJUMNFA). Así, da inicio a un nuevo ciclo con el concepto de desarrollo social, generando nuevos enfoques en las competencias y jurisdicciones del Ministerio y nuevos roles rectores en el Gabinete Social y, por ende, en el Estado.

30 El Plan Nacional Mujer y Desarrollo (1994-2000) presentó una serie de propuestas y estrategias encaminadas a buscar la equidad en la participación de la mujer mediante la promulgación de políticas públicas enfocadas en tres grandes temáticas, presentes en la estrategia de Nairobi: igualdad, desarrollo y paz.

31 MIDES-DINAMU, *IV Informe Nacional Clara González 2002-2007*. Panamá, pág. 43.

han tenido efecto sobre la incorporación plena de las mujeres panameñas a los órganos de representación política, desde el punto de vista cuantitativo.

Es importante establecer que es fundamental que exista una relación de cooperación y coordinación entre el SIEGPA y la base de datos del Tribunal Electoral, incluso de manera que involucre a los partidos políticos y a las organizaciones de mujeres. También es esencial el diseño y operacionalización de indicadores para realizar un proceso más significativo de análisis, con el fin de direccionar acciones concretas. Actualmente, los datos están circunscritos a la población votante, el área demográfica, la afiliación a partidos políticos y los resultados de las elecciones generales, y el registro en línea se limita a los años 2007 y 2009.

1.7.2.3. Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM)

La PPIOM fue presentada en diciembre de 2012, dando cumplimiento a la Ley No. 4 de 29 de enero de 1999 que instituye la igualdad de oportunidades de las mujeres. Tiene como principios la igualdad, la equidad entre los géneros y el pleno respeto a los derechos humanos de las mujeres, abarcando todos los ámbitos, públicos y privados, y se sustenta en los objetivos y funciones de la Ley que crea el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).

Con el fin de hacer operativa su ejecución se construyó el Plan de Acción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PAIOM) 2012. Los enfoques del PAIOM son: derechos humanos de las mujeres, desarrollo humano, transversalidad de género, empoderamiento, multiculturalidad, diversidad e intergeneracionalidad. Sin embargo, para lograr la validación del PPIOM se requiere de la elaboración de un documento que permita dar cumplimiento a los resultados planteados en el Plan Operativo Anual (POA) del INAMU, relativo a la instrumentación de este plan. Éste debe incluir los instrumentos de monitoreo y evaluación, y poner el énfasis en la población joven y las mujeres. Actualmente se encuentra en fase de adjudicación de la consultoría.

Algunos aspectos que desarrolla este Plan y que se dan como seguimiento de la PPIOM 2012:

- Promover campañas que fomenten una cultura de no discriminación en la participación y representación política y ciudadana de las mujeres, de todas las culturas, etnias, territorialidad y condición.
- Potenciar la participación paritaria de las mujeres organizadas y no organizadas.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

- Impulsar y apoyar programas especializados de capacitación desde un enfoque de género.
- Fomentar programas dirigidos a transversalizar la perspectiva de género.
- Promover mecanismos jurídicos e institucionales que garanticen la participación y protagonismo de la mujer en las actividades políticas y ciudadanas.

1.7.3. Mecanismos gubernamentales para la promoción e igualdad de la mujer

1.7.3.1. Consejo Nacional de la Mujer

El Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) fue creado mediante el Decreto Ejecutivo No. 70 de 27 de julio de 1995 como organismo adscrito al Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, ahora Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El CONAMU se crea bajo una secretaría técnica, la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU). Está integrado por representantes de la sociedad civil, organizaciones sindicales y representantes del gobierno, a saber: el Foro Mujer y Desarrollo, el Foro de Mujeres de Partidos Políticos, la Coordinadora de Mujeres Indígenas, la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo Integral de la Mujer, el o la Titular del Ministerio de Desarrollo Social, el Órgano Judicial, el Órgano Legislativo, el Despacho de la Primera Dama, la Universidad de Panamá, el Consejo de Rectores y la titular del Instituto de la Mujer.

Es importante destacar que la concreción de un espacio como el CONAMU es producto del esfuerzo y la constancia de mujeres de diferentes sectores sociales y corrientes ideológicas, quienes por varios años se activaron, desde diferentes espacios, a través de seminarios, encuentros, talleres, reuniones y otras acciones que tenían como objetivo principal elevar las peticiones de las mujeres a las instancias públicas.

Un elemento importante, parte de este proceso, fue la participación en la IV Conferencia Mundial de la Mujer en 1995, en Beijing. El gobierno de Panamá se compromete con los principales acuerdos emanados de esta Conferencia, especialmente los relativos a “establecer mecanismos nacionales de carácter gubernamental y que tengan la capacidad de incidir positivamente en la mejora de la condición de la mujer y por ende en el equilibrio en las relaciones intergenéricas”. En otras palabras, con la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en Panamá.

1.7.3.2. Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)

Desde el ámbito estatal se ha promovido la creación de algunos mecanismos institucionales que han posibilitado la incorporación de la mujer a espacios de incidencia política en las instituciones del Estado. Previo a la creación del INAMU existía la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU)³², que era uno de los principales mecanismos de acción del Estado para el logro del adelanto de la mujer en Panamá.

El INAMU fue creado mediante la Ley No. 71 de 23 de diciembre de 2008. Esta instancia tiene entre sus objetivos promover, asesorar y ejecutar a nivel nacional las acciones, proyectos y programas para desarrollar la participación de la mujer en la vida política, social, económica y legal del país. Corresponde de igual forma al INAMU evaluar, coordinar, establecer y ejecutar las políticas públicas a favor de las mujeres. Es una entidad descentralizada y con autonomía administrativa, presupuestaria, financiera, técnica y de gestión para coordinar y ejecutar la política nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres.

1.7.4. Breves consideraciones en torno a las políticas públicas e institucionalidad para la igualdad

En el mundo y en nuestra región se han producido cambios importantes y significativos hacia la construcción y consolidación de las democracias. La historia es muy clara y despeja, en parte, ese panorama³³. Panamá no puede ser ajena a esa realidad. Mientras la región y el mundo avanzan hacia la igualdad de géneros – aunque no a la velocidad que se espera –, nos mantenemos rezagados y con una clase política renuente a establecer políticas públicas con enfoque de género, a darle el debido tratamiento como política de Estado o bien, a impulsar cambios a lo interno de las estructuras políticas y sociales en condiciones de igualdad, reales y efectivas, para hombres y mujeres.

El objetivo central de la igualdad de géneros está marcado por la exigencia de un mundo en el que no se puede mantener a ciertos actores sociales al margen de las decisiones que nos afectan e impactan como sociedad y de su contribución al desarrollo humano sostenible, como protagonistas.

32 Fue creada mediante el Decreto Ejecutivo No. 77 de 30 de agosto de 1995, y se instituye como la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Mujer, dependiente del MIDES.

33 En parte, porque precisamente la historia invisibiliza a las mujeres como protagonistas de los logros y procesos que trajo para las naciones el establecimiento de Estados Democráticos y Constitucionales de Derecho.

Es importante destacar lo que nos indica el Informe de la República de Panamá sobre la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU en el marco de la celebración del vigésimo aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing sobre los mecanismos de inclusión y participación política de la mujer:

La aplicación de las cuotas de género en el ámbito político ha sido un tema de interés del Instituto Nacional de la Mujer como entidad rectora para la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos que aglutina mujeres representantes de los distintos partidos políticos, para la realización de sus planes y proyectos, ha sido un aliado estratégico.

En la Política Pública de Igualdad de Oportunidades al igual que en el Informe Clara González existe un eje de Participación Política de las Mujeres, donde se visibiliza la participación de la mujer en la adopción de decisiones, siendo incluidas en los debates sobre la paridad entre los géneros y otros temas tales como:

La inclusión del Foro de Mujeres de Partidos Políticos en la Comisión de Reformas Electorales, y su campaña sobre la paridad en la participación política³⁴.

La situación que tienen y la posición que ocupan las mujeres en un país es un indicador para determinar los logros alcanzados por la sociedad en su conjunto, por lo que es importante conocer la realidad de las mujeres en Centroamérica y Panamá. Mientras se mantenga este proceso de socialización, las mujeres continuaremos al margen de las decisiones políticas, del acceso a las esferas del poder y representación política, y de los cambios necesarios para democratizar nuestra democracia.

La participación política en condiciones de igualdad y la paridad de género no son temas exclusivos de mujeres, son temas que van más allá del derecho de todo ciudadano y ciudadana de influir sobre la toma de decisiones, en todos los niveles: nacional, municipal y local. Son verdaderos indicadores del desarrollo y evolución democrática de una sociedad y, por lo tanto, conciernen a todas las personas.

34 Informe de la República de Panamá en torno a la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000), en el contexto del 20º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, camino a Beijing+20, págs. 21-23.

Si bien las reformas legales realizadas en las últimas décadas garantizan la igualdad de oportunidades para las mujeres en el ejercicio del poder político, la agenda económica, política y social de quienes llegan al gobierno no contempla el enfoque de género en el diseño y programas de trabajo ni a las mujeres en la estructura de presupuesto y de políticas de Estado concretas, como un asunto prioritario y de interés nacional para un desarrollo humano sostenible y para la concreción de la igualdad de género. La reflexión que debemos rescatar es si efectivamente nuestro país, ha cumplido eficazmente con la incorporación de una agenda de Estado con enfoque de género.

Para nosotras las mujeres es de suma importancia ejercer ante los organismos internacionales las herramientas y mecanismos de acción para que Panamá, principalmente los partidos políticos – en sus normas estatutarias – y el gobierno – en la legislación nacional –, cumplan con todas las normas que han ratificado y adoptado.

2. Derechos políticos y participación política de las mujeres 2000-2015

Diversos factores deben ser valorados y tomados en cuenta para explicar la situación de la participación de las mujeres en los partidos políticos. Por un lado, en términos cuantitativos, el número de adherentes, la participación en los organismos de dirección interna, el sufragio de la mujer, las postulaciones a cargos de elección popular y el número de candidatas electos. Por otra, los obstáculos visibles e invisibles que limitan esa participación.

Si bien los partidos políticos constituyen el medio a través del cual se representan los intereses sociales e ideológicos de nuestra sociedad – y que, en todo caso, son precisamente quienes aspiran a acceder al gobierno y a dirigir y administrar el Estado –, no menos cierto es que se hace necesario conocer los aspectos relativos a la conformación de liderazgos y el papel, tanto de hombres como de mujeres, en el escenario político y electoral, para determinar cuán real es nuestro avance en la materia.

En este apartado nos interesa conocer la participación de las mujeres con relación a los cargos de representación popular y al ejercicio de liderazgos, las formas de acceso a las candidaturas o postulaciones de mujeres y las dificultades que enfrentan al momento de acceder al poder político y/o público.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Pero antes de abordar estos aspectos, también es importante establecer cuáles son las principales atribuciones de cada uno de estos cargos por los que se accede a través del voto popular. Veamos:

PRINCIPALES FUNCIONES DE LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR SEGÚN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	
Cargo de representación popular	Funciones
Presidencia y Vicepresidencia de la República	Las atribuciones que tiene están contenidas en los artículos 180 y 185 de la Constitución Política respectivamente, entre las que se encuentran: coordinar la labor de la administración y los establecimientos públicos, velar por la conservación del orden público, objetar los proyectos de leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutable, entre otras.
Diputaciones	Integran la Asamblea Nacional (Órgano Legislativo). La Constitución Política señala tres tipos de funciones: legislativa, expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado y que establece la Constitución Política en su artículo 159; judicial, las cuales están integradas en el artículo 160; administrativa, artículo 161.
Representantes de corregimiento	El régimen en torno a los representantes de corregimiento se encuentra contenida en el Título VIII de la Constitución Política. Establece que en cada distrito habrá una corporación que se denominará Concejo Municipal, integrada por todas las representaciones de corregimientos que hayan sido elegidas dentro del Distrito. Es función del Concejo Municipal, sin perjuicio de otras que la Ley señale, expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales en los asuntos que establece el artículo 242 de la Constitución Política.
Alcaldías	Entre sus principales funciones se encuentran las de presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de presupuesto de rentas y gastos, ordenar los gastos de la administración local ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad, promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus funcionarias y funcionarios públicos, entre otras.

2.1. Postulaciones y proclamaciones de mujeres a cargos de elección popular en las elecciones de 1999, 2004 y 2009

De forma comparativa, en las tablas que siguen se muestra cómo se presentaron las postulaciones y proclamaciones alcanzadas por mujeres a los distintos cargos de elección popular, en las posiciones a principales y suplentes, para las elecciones generales de 1999, 2004 y 2009:

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

Tabla 5. Total de postulaciones y proclamaciones de mujeres a cargos de elección popular para las elecciones generales de 1999						
Cargos de elección popular	Total de mujeres postuladas			Total de mujeres electas		
	Total de	Principal			Principal	Suplente
	1,648	626	1,022	222	85	137
Presidenta	1	1	2	1	1	0
PARLACEN	44	21	23	13	5	8
Legisladora	389	90	299	34	7	27
Alcaldesa	192	49	143	34	10	24
	1,019	464	555	138	61	77
Concejal	2	1	1	2	1	1

Fuente: Dirección Nacional de Informática del Tribunal Electoral de Panamá.

Tabla 6. Total de postulaciones y proclamaciones de mujeres a cargos de elección popular para las elecciones generales de 2004						
Cargos de elección popular	Total de mujeres postuladas			Total de mujeres electas		
	Total de	Principal			Principal	Suplente
	1,909	746	1,163	243	86	157
Presidenta	1	0	1	0	0	0
PARLACEN	57	25	32	10	6	4
Legisladora	307	74	233	46	12	34
Alcaldesa	256	77	179	39	7	32
	1,274	565	709	147	61	86
Concejal	14	5	9	1	0	1

Fuente: Dirección Nacional de Informática del Tribunal Electoral de Panamá.

Tabla 7. Total de postulaciones y proclamaciones de mujeres a cargos de elección popular para las elecciones generales de 2009						
Cargos de elección popular	Total de mujeres postuladas			Total de mujeres electas		
	Total de	Principal			Principal	Suplente
	1,379	610	769	219	86	133
Presidenta	1	1	0	0	0	0
PARLACEN	62	22	40	16	7	9
Legisladora	134	53	81	22	6	16
Alcaldesa	116	54	62	21	7	14
	1,061	480	581	159	66	93
Concejal	5	0	5	1	0	1

Fuente: Dirección Nacional de Informática del Tribunal Electoral de Panamá.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Los porcentajes de candidaturas y proclamaciones de mujeres no varían entre procesos electorales. La cantidad de postulaciones para los distintos cargos de elección en la posición de suplente aumenta entre 1999 y 2004. Llama la atención que la mayor cantidad de candidaturas y proclamaciones de mujeres se presenta en los cargos a representantes de corregimiento, sobre todo en la posición de suplentes. Esto puede deberse a dos situaciones: 1) hay más postulaciones debido a que aumentó el número de corregimientos a nivel nacional (de igual forma en el caso de los distritos), en diferencia de la cantidad de curules a elegir en los circuitos electorales; 2) se ha incentivado a las lideresas de barrios o dirigentes comunitarias pues ellas pueden captar un caudal importante de votos para los candidatos hombres que aspiran a las respectivas alcaldías, en sus distritos, y a las curules en la Asamblea Nacional, en sus respectivos circuitos electorales.

La tabla 8 presenta la cantidad de postulaciones presentadas por los respectivos partidos políticos y las mujeres que resultaron electas del total de cargos para las elecciones de 1999, 2004 y 2009:

Tabla 8. Porcentaje de postulaciones y proclamaciones de mujeres para las elecciones generales de 1999, 2004 y 2009						
	Total de		%	Total de		%
1999	10,057	1,648	16	1,666	221	13
2004	12,124	1,909	16	1,754	243	14
2009	11,128	1,861	18	1,583	219	14
Total	33,309	4,936	17	5,003	683	14

Fuente: Secretaría General del Tribunal Electoral de Panamá.

A partir de esta tabla se puede deducir que en cada elección la participación de las mujeres no varía, los porcentajes son similares. En el proceso electoral de 1999 da inicio la cuota electoral. Diez años después, con la reforma del 2006 al Código Electoral, se preveía un impacto de ese porcentaje asignado en la ley electoral, no obstante fue nula o bien no se aplicó.

No se dispone de información por proceso electoral sobre la conformación de postulaciones en las elecciones primarias de los partidos políticos, ni sobre el posicionamiento en la lista electoral en las elecciones primarias. El panorama en cada elección no varía y, si tomamos la información sobre el total de postulaciones presentadas para las elecciones generales

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

de esos períodos, la relación entre las postulaciones de mujeres y hombres es altamente significativa, correspondiendo un 17% a mujeres y un 83% a hombres.

Igual sucede con la cantidad de mujeres proclamadas en las distintas comarcas, la cual es aún menor:

	1999						Total
						Presidenta	
Comarca Emberá-Wounaan	0	1	0	0	0	0	1
	2004						0
	0	0	0	0	0	0	
	2009						1
	1	0	0	0	0	0	
	Comarca Ngäbe-Buglé	1999					
5		-	0	0	0	0	
2004						6	
6		-	0	0	0		0
2009						6	
4		-	1	1	0		0
Comarca Gunayala	1999						0
	0	-	-	-	0	0	
	2004						0
	0	-	-	0	0	0	
	2009						0
	1	-	-	0	0	0	
TOTAL	17	1	1	0	0	0	19

Fuente: Elaboración propia con base a la información suministrada de la Dirección de Informática del Tribunal Electoral de Panamá.

La situación de las mujeres indígenas no cambia con respecto a la situación en el resto del país. En las elecciones generales de 1999, 2004 y 2009 no se puede establecer si la cantidad de postulaciones en las elecciones primarias de los partidos políticos tuvieron incidencia o generaron algún impacto en la participación de las mujeres a cargos de elección popular en las Comarcas. Se hace necesario considerar que existen factores de mayor

complejidad que influyen de manera determinante en los bajos porcentajes de participación y en la ineffectividad de la cuota electoral, un panorama que sigue manteniéndose para las elecciones generales de 2014 y en las elecciones primarias de los partidos políticos.

2.2. Postulaciones y proclamaciones de mujeres a cargos de elección popular en las elecciones primarias y generales de 2014

2.2.1. Porcentaje de participación en las elecciones primarias de los partidos políticos Cambio Democrático, Panameñista y Revolucionario Democrático

Los partidos políticos que realizaron elecciones primarias en el proceso electoral del 2014 fueron el Partido Revolucionario Democrático (PRD), el Partido Panameñista (PAN) y el Partido Cambio Democrático (PCD). El porcentaje de participación de las mujeres a los distintos cargos de elección popular en dichos partidos políticos fue el siguiente:

Partido político	Total de postulaciones	Mujeres postuladas	%
PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO	4,439	1,345	30%
PARTIDO CAMBIO DEMOCRÁTICO	1,847	346	19%
PARTIDO PANAMEÑISTA	1,384	204	15%

Ninguno de los partidos políticos que llevaron a cabo elecciones primarias alcanza el porcentaje mínimo de participación para las mujeres que establece el Código Electoral, de acuerdo a la reforma realizada en el 2012 (50% del total de postulaciones). Si observamos las postulaciones por provincia, vemos que la no realización de primarias en ciertas circunscripciones electorales contribuye en buena medida a los bajos porcentajes obtenidos. De tal forma, no se podrían haber obtenido altos porcentajes de proclamaciones. Veamos:

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

Tabla 11. Porcentaje de postulaciones de mujeres por provincia y comarcas					
Elecciones primarias parciales del 8 de septiembre de 2013 - PCD					
Provincia	Cargos de elección	Total	Mujeres	Hombres	%
Bocas del Toro	Corregimientos	133	13	120	10%
	Alcaldías	23	4	19	17%
	Diputaciones	3	0	3	0
	159		17	142	11%
Coclé	Corregimientos	190	38	152	20%
	Alcaldías	21	4	17	19%
	211		42	169	20%
Chiriquí	Corregimientos	181	44	137	24%
	Alcaldías	18	4	14	33%
	Diputaciones	16	1	15	6%
	215		49	166	23%
Colón	Corregimientos	126	30	96	24%
	Alcaldías	18	5	13	28%
	Diputaciones	6	0	6	0
	150		35	115	23%
Darién	Corregimientos	66	13	53	20%
	Alcaldías	14	2	12	14%
	Diputaciones	6	2	4	33%
	86		17	69	20%
Herrera	Corregimientos	51	11	40	22%
	51				
Los Santos	Corregimientos	116	19	97	16%
	Alcaldías	23	2	21	9%
	Diputaciones	2	1	1	50%
	141		22	119	16%

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Panamá	Corregimientos	293	88	205	30%
	Alcaldías	27	11	16	41%
	Diputaciones	74	16	58	22%
	Concejalías	3	0	3	0
	397	115	282	29%	
Veraguas	Corregimientos	165	21	144	13%
	Alcaldías	22	2	20	9%
	187	23	164	12%	
C. Emberá Wounaan	Corregimientos	17	1	16	6%
	Alcaldías	7	1	6	14%
	Concejalías	11	0	11	0
	35	2	33	6%	
C. Ngäbe-Buglé	Corregimientos	181	10	171	6%
	Alcaldías	24	1	23	4%
	Diputaciones	6	2	4	33%
	211	13	198	6%	
C. Wargandí	Corregimientos	4	0	4	0
	4	0	4	0	
Total de postulaciones	1,847	Mujeres	Hombres	19%	
	346	1,501			

Fuente: Elaboración propia con base en el listado de postulaciones del PCD.

Se observa que en el PCD las provincias que registran más postulaciones de mujeres son Panamá, con un 29%, y Chiriquí, con un 23%. El porcentaje más bajo corresponde a la provincia de Veraguas, con un 12%. Igualmente, destaca que en la provincia de Herrera sólo hay registro de postulaciones al cargo de representante de corregimiento. Si constatamos los niveles de participación en las comarcas, Emberá Wounaan, Ngäbe-Buglé y Wargandí, los porcentajes de participación son aún más bajos. Las mujeres que se postularon a las elecciones primarias del partido alcanzaron un 19%, muy lejos de la asignación mínima de un 50% que establece el Código Electoral.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

Tabla 12. Porcentaje de postulaciones de mujeres por provincia y comarcas					
Elecciones primarias parciales del 29 de septiembre de 2013 - PAN					
Provincia	Cargos de elección	Total	Mujeres		%
Bocas del Toro	Corregimientos	84	10	74	12%
	Alcaldías	9	1	8	11%
	Diputaciones	8	1	7	13%
	101	12	89	12%	
Coclé	Corregimientos	100	20	80	20%
	Alcaldías	15	2	13	13%
	Diputaciones	8	0	8	0
	123	22	101	18%	
Chiriquí	Corregimientos	195	29	166	15%
	Alcaldías	21	3	18	14%
	Diputaciones	16	0	16	0
	232	32	200	14%	
Colón	Corregimientos	70	18	52	26%
	Alcaldías	9	1	8	11%
	Diputaciones	4	0	4	0
	83	19	64	23%	
Darién	Corregimientos	29	5	24	17%
	Alcaldías	1	0	1	0
	Diputaciones	4	2	2	50%
	34	7	27	21%	
Los Santos	Corregimientos	56	8	48	14%
	Alcaldías	5	1	4	20%
	Diputaciones	2	0	2	0
	63	9	54	14%	
Herrera	Corregimientos	91	12	79	13%
	Alcaldías	10	0	10	0
	Diputaciones	2	0	2	0
	103	12	91	12%	

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Panamá	Corregimientos	304	66	238	22%
	Alcaldías	17	2	15	12%
	Diputaciones	65	7	58	11%
	Concejalías	2	0	2	0
	388	75	313	19%	
Veraguas	Corregimientos	103	6	97	6%
	Alcaldías	13	0	13	0
	Diputaciones	1	0	1	0
	117	6	111	5%	
C. Emberá Wounaan	Corregimientos	4	0	4	0
	Alcaldías	3	2	1	67%
	Concejalías	8	3	5	38%
	15	5	10	33%	
C. Gunayala	Corregimientos	5	0	5	0
	5	0	5	0	
C. Ngäbe- Buglé	Corregimientos	101	4	97	4%
	Alcaldías	16	1	15	6%
	Diputaciones	3	0	3	0
	120	5	115	4%	
C. Wargandí	Corregimientos	3	0	3	0
	3	0	3	0	
Total de	1,384	Mujeres		15%	
	204	1,180			

Fuente: Elaboración con base en datos suministrados por Elia López de Tulipano, Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos.

Se observa que en el Partido Panameñista las provincias que registran más postulaciones de mujeres son Panamá, con un 19%, y Chiriquí, con un 14%. El porcentaje más bajo corresponde a la provincia de Veraguas, con un 5% (no hay postulaciones a las alcaldías ni a diputaciones). Los porcentajes de participación en las comarcas son muy bajos, solamente se presentaron postulaciones de mujeres en la Comarca Ngäbe-Buglé, alcanzando un 5%. De las 1,384 postulaciones presentadas, 204 fueron postulaciones de mujeres, lo que representa un 15%.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

Tabla 12. Porcentaje de postulaciones de mujeres				
Elecciones primarias parciales 2 de junio de 2013 – PRD				
Puestos de elección popular	Total de	Total de	Total de hombres	%
	Total	mujeres	postulados	
	4,439	Total	Total	
Diputaciones	225	33	192	15%
Alcaldías	348	47	287	14%
Representaciones	3,838		2,675	33%
Concejalías	28	3	25	11%
Principales				
	2,518	393	2,125	16%
Diputaciones	225	33	192	15%
Alcaldías	334	47	287	14%
Representaciones	1,945	313	1,632	16%
Concejalías	14	0	14	0
Suplentes				
	1,907	952	955	50%
Representaciones	1,893	949	944	50%
Concejalías	14	3	11	21%

Fuente: Frente Femenino y Comisión Nacional de Elecciones del PRD.

De 4,439 postulaciones para las elecciones primarias del 2 de junio de 2013 del PRD, 1,345 corresponden a mujeres. De éstas, 393 fueron a cargos principales y 952 a cargos suplentes. Como se observa, la base de postulaciones en su mayoría se refleja en la posición de suplente. Asimismo, y al igual que en los casos del PCD y el PAN, la mayor cantidad de postulaciones de mujeres se dieron para el cargo a representante de corregimiento (1,262: 313 a principales y 949 a suplentes). No se dispone de información por provincias y, por lo tanto, no se puede establecer la situación por área geográfica.

Si sólo se considera el porcentaje correspondiente a la posición del cargo, es decir, como principales, tenemos un 9%, inferior a lo que establece la norma electoral y a los porcentajes registrados por el PAN y el PCD.

Los partidos políticos que realizaron elecciones primarias con la incorporación de la reforma electoral de 2012, no arrojaron porcentajes significativos. Vale resaltar que los partidos Popular (PP), Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA) y Frente Amplio por la Democracia (FAD), no realizaron elecciones primarias. En el caso de los dos primeros hay un contraste entre lo que establecen sus estatutos y lo que realizaron en la práctica, aunque el Código Electoral permite que en caso de alianzas no se lleven a

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

cabo elecciones primarias. En cuanto al FAD – que obtuvo su reconocimiento como partido antes de las elecciones del año 2014, y que posteriormente, desaparece al no alcanzar el porcentaje mínimo para mantenerse como partido político –, no contamos con información sobre sus estatutos, los mecanismos internos de selección de candidaturas ni sobre los órganos de dirección interna.

En el caso del Partido Cambio Democrático, del total de 1,844 postulaciones a los distintos de cargos de elección popular, 346 corresponden a mujeres, lo que representa un 19%. La mayor cantidad de mujeres postuladas se encuentra en el cargo a representante de corregimiento (288).

En el caso del Partido Panameñista, de las 1,388 postulaciones, 204 corresponden a mujeres lo que representa un 15%. Igualmente, la mayor cantidad de postulaciones de mujeres se encuentra en el cargo a representante de corregimiento (178).

En el caso del PRD, de las 1,345 mujeres que se postularon resultaron electas 386. La mayor cantidad de mujeres que resultaron elegidas se encuentra en el cargo a representante de corregimiento, 95 al cargo principal y 265 como suplentes. Al igual que en las postulaciones, esta situación no es alentadora. En su reglamento de elecciones este partido estableció un mecanismo de 50% en la posición al cargo al que se aspira, es decir, que si el cargo principal es ocupado por un hombre, la suplencia le corresponderá a una mujer. No obstante, dicho porcentaje sólo se aplicó para el cargo a representante de corregimiento, lo que permitió que se les colocara en la posición de suplentes. Se percibe, erróneamente, que este método representa la paridad de género.

Como hemos visto, la situación de la mujer a nivel de postulaciones a los cargos de elección popular no empeora, pero tampoco avanza. Los partidos políticos estuvieron muy lejos de cumplir con la norma electoral que establece que un 50% del total de postulaciones sea para mujeres. Los datos muestran que el panorama entre las elecciones generales de 1999, 2004 y 2009, no presentó variaciones significativas.

Lo anterior deja entrever que existen otras circunstancias que influyen sobre los resultados, más allá de lo que la norma electoral establece sobre los porcentajes, además de un claro incumplimiento de las disposiciones legales en materia electoral por parte de los partidos políticos, siendo la propia la norma la que lo permite. Las mujeres tienen presencia en el escenario político, pero los resultados obtenidos se contradicen con la creciente inscripción de mujeres en los diversos partidos políticos, que se ha mantenido entre el 48% y 51%. Es evidente que la legislación no determina el avance real de las mujeres a

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

lo interno de los colectivos políticos y para el desarrollo de una carrera política. De igual manera, si consideramos la participación electoral en lo que toca a la emisión del voto del padrón electoral para las elecciones generales de mayo de 2014, las mujeres representan el 48% (1.167,704) de las personas habilitadas para votar, mientras que el 78% (910,809) efectivamente ejerció su derecho al voto. Es evidente que la participación electoral de las mujeres es pasiva y no va más allá del ejercicio del voto y de la integración en un partido político.

Tabla 13. Porcentaje de mujeres postuladas en las comarcas			
PCD Y PAPA - Elecciones primarias 2013			
Partido político	Total de	Mujeres	%
CAMBIO DEMOCRÁTICO			
Comarca Emberá-Wounaan	35	2	6%
Comarca Ngäbe-Buglé	211	13	6%
Comarca Wargandí	4	0	0
PANAMEÑISTA			
Comarca Emberá-Wounaan	15	5	33%
Comarca Gunayala	5	0	0
Comarca Ngäbe-Buglé	120	5	4%
Comarca Wargandí	3	0	0

Con relación a los porcentajes de participación a cargos de elección popular en las comarcas, la situación no se aleja de la realidad nacional panameña. El resultado de las postulaciones de mujeres en las distintas comarcas es aún más bajo en comparación con los resultados obtenidos por provincias y en términos generales. En el caso del PCD, la Comarca Gunayala no registró postulaciones y en la Comarca Wargandí no se postuló ninguna mujer; las comarcas Emberá y Ngäbe-Buglé registraron un 6% del total de postulaciones cada una.

Se debe estimar en este punto la diferencia entre la participación a los cargos tradiciones y a los de elección popular, ya que se conjugan aspectos como la propia cosmovisión de cada grupo originario y su respectiva Carta Orgánica, así como la motivación y el grado de incidencia dentro de la respectiva región y comarca, aunado al nivel de empoderamiento de las mujeres. De la misma forma, cada grupo específico debe atender

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

a su propia participación, lo que inclusive hace posible la exclusión, pues si las mujeres, grupos originarios o afrodescendientes no están en capacidad de exigir su participación, no podrían hacerlo tampoco las dirigencias de los partidos políticos.

No contamos con información desagregada sobre la cantidad de afrodescendientes postulados ni tampoco por rango de edad, por lo que no es posible valorar el porcentaje de participación de este grupo y de la juventud en los partidos políticos – e inclusive a nivel nacional.

2.2.2. Porcentaje de postulaciones y proclamaciones a cargos de elección popular

Las tablas que siguen muestran las postulaciones realizadas por los partidos políticos para las elecciones generales del 2014 y el porcentaje de cargos principales y suplencias.

Tabla 14. Candidatas oficiales postuladas para las elecciones generales del 4 de mayo de 2014														
– principal (P) y suplente (S) –														
Partido político			Alcaldía										Total	
	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
PRD	10	14	14	17	92	266	0	3	6	13	0	0		313
POPULAR	13	21	14	18	68	137	0	1	1	4	0	1	96	182
MOLIRENA	13	11	15	14	95	135	0	3	3	0	0	1		164
	8	15	15	23	79	150	1	2	5	7	0	1		198
CD	11	15	10	17	99	136	0	1	5	13	0	1		183
FAD	5	9	3	7	23	41	-	-	5	7	0	1	36	65
L.P. CELESTE	2	10	2	4	31	71	-	-	-	-	0	1	35	86
L.P. VERDE	0	2	2	7	10	14	-	-	-	-	-	-	12	23
L.P.	1	1	-	-	2	1	-	-	-	-	-	-	3	2
Total	63	98	75		499	951	1	10	25	44	0	6		

Fuente: Dirección de Tecnología de la Información y Comunicaciones del Tribunal Electoral de Panamá.

L.P. = Libre postulación.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

Tabla 15. Candidatas oficiales postuladas para las elecciones generales del 4 de mayo de 2014														
– porcentaje para principal (P) y suplente (S) –														
Cargos a elegir	71		77		648		7		20		1			
	Diputación		Alcaldía										Porcentaje	
Partido político	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
PRD	14%	20%	18%	22%	14%	41%	0	43%	30%	65%	0	0	15%	38%
POPULAR	18%	30%	18%	23%	10%	21%	0	14%	5%	20%	0		12%	22%
MOLIRENA	18%	15%	19%	18%	15%	21%	0	43%	15%	0	0		15%	20%
PANAMEÑISTA	11%	21%	19%	30%	9%	18%		28%	25%	35%	0		13%	24%
CD	15%	21%	13%	22%	12%	16%	0	14%	25%	65%	0		15%	22%
FAD	7%	13%	3%	9%	3%	5%	-	-	25%	35%	0		4%	8%
L.P. CELESTE	3%	14%	3%	5%	5%	11%	-	-	-	-	0		4%	10%
L.P. VERDE	0	3%	2%	9%	1%	2%	-	-	-	-	-	-	1%	3%
L.P. CHOCOLATE	1%	1%	-	-	0.2%	0.1%	-	-	-	-	-	-		

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrados por la Dirección de Tecnología de la Información y Comunicaciones del Tribunal Electoral de Panamá.

L.P. = Libre postulación.

Si bien no se cuenta con información similar a la de los períodos electorales anteriores, hay aspectos importantes que se pueden estimar para esta elección: 1) si hubo incidencia del mecanismo de cuota electoral del 50% en las primarias para que resultará un número importante de mujeres con opciones de resultar electas; 2) si la información ha sido procesada por los propios partidos políticos de tal manera que se puedan hacer las valoraciones y reflexiones en término cuantitativos.

De 663 mujeres postuladas a cargos de elección popular en la posición de principal para las elecciones generales de 2014, 95 accedieron a algún cargo de elección popular. Esto representa el 14% del total de postulaciones oficiales presentadas. Con relación a los cargos de elección popular, se alcanza el 12%, es decir, de 824 cargos de elección popular, 729 hombres lograron acceder al cargo. Ahora bien, retomemos la incidencia desde el mecanismo *per se* en el momento de las postulaciones en las elecciones primarias hasta la proclamación. Veamos:

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Tabla 16. Postuladas en elecciones primarias (PRD, PAN, PCD), candidatas oficiales para las elecciones generales y proclamadas en las elecciones de 2014				
Partido político	Elección primaria			% de mujeres que lograron acceder al cargo
PRD	393	122	37	9%
	204	108	14	7%
CD	346	125	39	11%

Considerando que como mínimo en las elecciones primarias, el 50% de postulaciones deben ser de mujeres, queda establecer los aspectos que inciden sobre los bajos porcentajes alcanzados hasta la proclamación:

- 1) El papel desempeñado por la Secretaría o Frente de la Mujer de cada partido, como responsable de avalar con su firma las listas de postulaciones y comprobar la participación de sus copartidarias.
- 2) La abstención de realizar elecciones primarias, parcial o totalmente, en determinadas circunscripciones electorales.
- 3) Los reglamentos de elección en los partidos políticos, que no establecen mecanismos de cumplimiento más claros o que generen impacto real para promover la participación de sus afiliadas.
- 4) La mayor cantidad de postulaciones de mujeres a cargos de representantes de corregimiento.
- 5) La propia norma electoral, que desincentiva la participación de las mujeres en los procesos electorales internos de los partidos políticos panameños, ya que permite que puedan ser colocadas en cualquier posición del cargo al que aspiran (principal o suplente) o bien, no es un mecanismo que se traduzca en posibilidades ciertas de participación para las mujeres.

La tabla que sigue presenta el porcentaje de mujeres proclamadas principales en las elecciones de 1999, 2004, 2009 y 2014. Observemos si se dio algún cambio en el período:

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

Tabla 17. Mujeres proclamadas principales en las elecciones generales de 1999, 2004, 2009 y 2014												
Cargos de elección popular	ELECCIÓN											
	1999			2004			2009			2014		
	Total		%			%			%			%
	85	763	11%	86	800	11%	86	799	11%	95	824	12%
Presidencia	1	1		0	1	0	0	1	0	0	1	0
Diputación	7	71	10%	12	78	15%	6	71	8%	13	71	18%
Alcaldía	10	75	13%	7	75	9%	7	75	9%	11	77	14%
	61	589	10%	61	619	10%	66	625	11%	67	648	10%
Concejalía	1	7	4%	0	7	0	0	7	0	0	7	0
PARLACEN	5	20	25%	6	20	30%	7	20	35%	4	20	4%

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la Dirección de Informática del Tribunal Electoral de Panamá.

Como resulta evidente, la situación de la mujer a nivel de postulaciones y proclamaciones a los cargos de elección popular no empeora, pero tampoco avanza. El porcentaje de participación política de las mujeres es significativamente inferior a la de los hombres. Para estas elecciones, la norma sobre cuota electoral no se aplica ni tampoco se demanda su cumplimiento ante las instancias internas de los partidos políticos, precisamente porque no se cuenta con un mecanismo complementario. Tampoco existen mecanismos para que, en lo que corresponde al Tribunal Electoral, no se permita la inclusión de listas sin que éstas cumplan con el mínimo asignado por ley.

En cuanto a las comarcas, vemos que se da participación y proclamaciones de mujeres en la Comarca Ngäbe-Buglé, pero en las otras dos comarcas son mínimas o nulas.

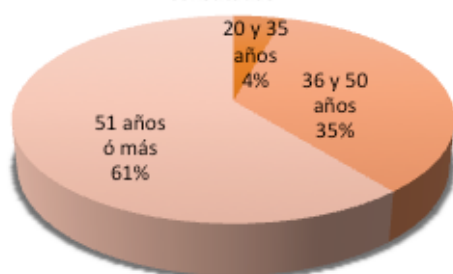
Tabla 18. Mujeres proclamadas en las comarcas en las elecciones generales de 2014 – Principales				
Cargos de elección popular	Comarcas			Total
	Ngäbe-Buglé			
Presidencia	0	0	0	0
Diputación	1	0	0	1
Alcaldía	2	0	-	2
Representación	10	0	1	11
Concejalía	-	0	-	-
PARLACEN	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la Dirección de Informática del Tribunal Electoral de Panamá.

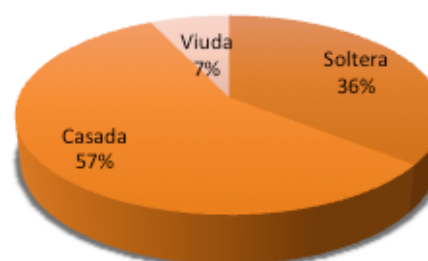
2.3. Características de la incursión política de las mujeres en los gobiernos locales

Para la selección de la muestra de representantes de corregimiento se tomaron en cuenta aspectos relativos a su perfil, procedencia y trayectoria política, motivaciones, dificultades, ventajas y diferencias en cuanto a experiencia personal de participación en el ámbito político-electoral, tamaño del municipio, reelección en el cargo y área geográfica. Los gráficos 2 a 5 muestran los datos sobre de edad, estado civil, área geográfica y nivel educativo.

Gráfica 2. Rango de edad de las consultadas

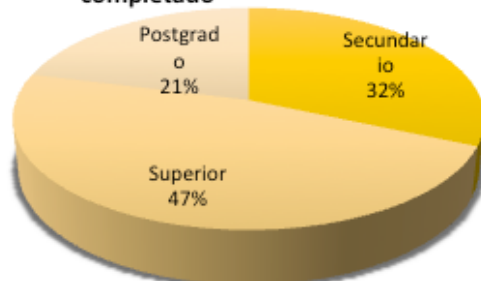


Gráfica 3. ESTADO CIVIL

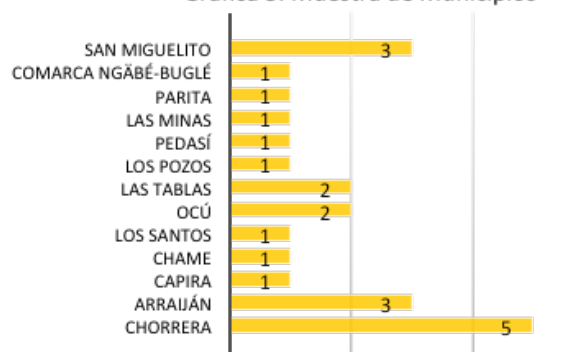


La selección de municipios se hizo de acuerdo al área geográfica. Por su cercanía a la ciudad, el Distrito Especial de San Miguelito tiene iguales características y comparte cuatro situaciones específicas que requieren la atención integral de sus autoridades: agua, aseo, inseguridad y transporte. En cuanto al interior de la República, se consideró la lejanía de la ciudad y las dificultades de acceso a la Comarca Ngäbe-Buglé, Los Santos y Herrera. Tomando en cuenta una combinación de ambos factores, se escogió Panamá Oeste, a fin de determinar si existen diferencias o similitudes en cuanto a las limitaciones o ventajas para la participación femenina en el proceso electoral, las experiencias a nivel personal, político y electoral en lo que toca a su relación con las comunidades que representan y con sus respectivos partidos políticos. Destaca que no se encontraron diferencias en las respuestas de las representantes de corregimiento de un área u otra. Las limitaciones del entorno socioeconómico no son diferentes, por el contrario, los desafíos que enfrentan son los mismos, ya sea cerca de la ciudad o en el área rural.

Gráfica 4. Nivel educativo completado



Gráfica 5. Muestra de Municipios



DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

De la información recabada, dos aspectos no resultan sorprendentes: el rango de edad y el nivel educativo completado. Con un 61% de mujeres de 51 años o más, es de interés de los partidos políticos particularmente lo que concierne a la renovación de sus estructuras; igualmente, deben éstos sopesar el tiempo y trayectoria partidista de las mujeres para acceder a la postulación. La formación académica de las consultadas, tal como se desprende de la gráfica, es alta.

Se extraen de estos datos cinco puntos relativos a su incursión en el ámbito político, específicamente en cuanto al cargo que actualmente desempeñan. No se hará un análisis detallado de cada una puesto que todas están interrelacionadas: 1) ejercicio de otros cargos y/o reelección en el cargo; 2) experiencia política; 3) participación política y afiliación partidista; 4) antecedentes políticos familiares; 5) principal motivación para incursionar en política.

Gráfica 6.



De las gráficas 6 a 9 se pueden subrayar dos aspectos: 1) la mayoría no es ajena a la actividad partidista, por el contrario, un alto porcentaje tiene una activa militancia partidista; 2) han resultado reelectas en sus respectivos cargos.

Gráfica 7.



Gráfica 8.



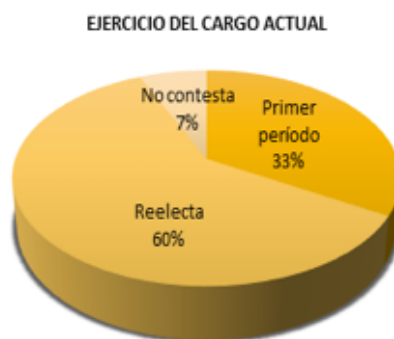
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

No basta el deseo de participación, en el entendido de que los partidos políticos son el principal medio para acceder a un determinado cargo de representación política, aunque no el único. Desde el seno de otro tipo de organizaciones se hace posible la proyección de la posible candidatura. Al respecto, Marcela Rodríguez nos indica que:

[...] las candidatas mujeres tienen que desarrollar mayores aptitudes y habilidades para vencer las restricciones sociales, psicológicas iniciales, así como a las desventajas materiales [...] ellas deben demostrar tener más constancia, persistencia, motivación personal y convicción que muchos candidatos varones³⁵.

Significa que formar parte de un partido político, tener una cantidad importante de años militando en el mismo y participar activamente, sin contar otros aspectos, no resulta suficiente para aspirar a ser tomadas en cuenta para el proceso de selección de candidaturas.

Gráfica 9.



El apoyo de la familia y del círculo social más cercano cobra importancia en la promoción de la postulación, pues favorece la toma de la decisión de participar en unas elecciones internas o primarias. Sin duda alguna, constituye un plus a favor del deseo de participación y puede significar una ventaja. Ello dependerá en buena medida de cómo canalice la aspirante su incursión en el proceso electoral, teniendo como referencia entre sus copartidarios y futuro electorado a algún miembro de la familia que haya participado activamente en la actividad política o cuente con trayectoria partidista.

35 Rodríguez, Marcela. 1999. Igualdad, democracia y acciones positivas. En: Género y Derecho, Alda Facio y Lorena Fries, editoras, American University, LOM Ediciones/la morada, Chile, Pág. 266.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

Gráfica 10.

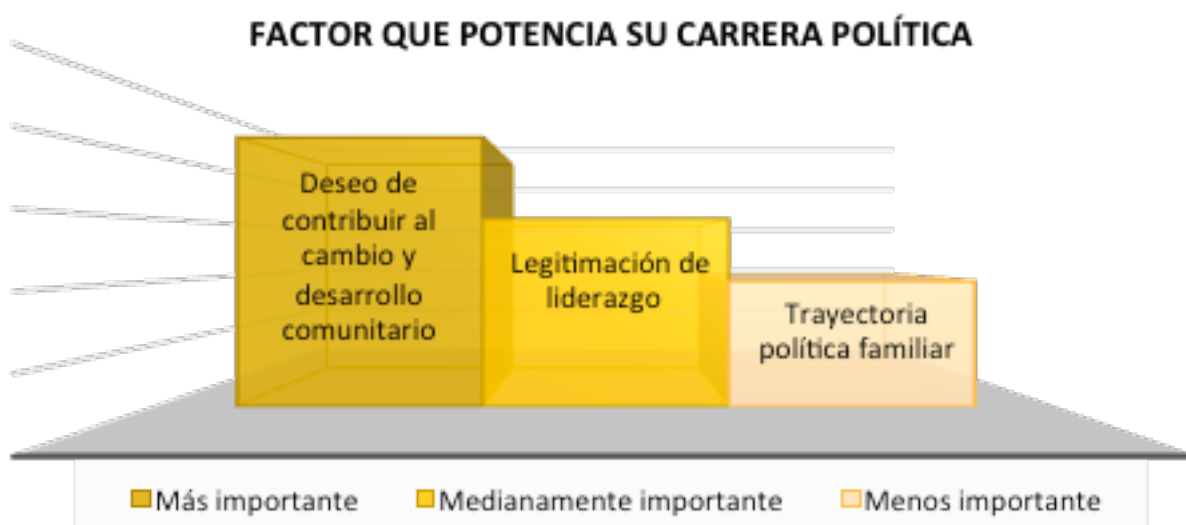


Gráfica 11.



Según se muestra en la Gráfica 12, la mayoría de las consultadas señaló que el factor personal que potencia su carrera política es la sensibilidad y compromiso con cuestiones sociales. Nada alejado de la realidad. Aquellas que aspiran a ser elegidas lo hacen motivadas por generar cambios y dar soluciones a sus comunidades. La legitimación que proviene del liderazgo comunitario es un factor medianamente importante, lo que señala que no necesariamente determina si se logrará o no una posición. La trayectoria es vital, cosa que no se replica en los compañeros de partido. En el caso de las mujeres, la capacitación política es una exigencia que no se hace a los varones aspirantes a cargos de elección, mucho menos la trayectoria política en el entorno familiar.

Gráfica 12.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Corresponde a las mujeres atravesar diversos caminos para acceder a una participación medianamente equilibrada y tener la oportunidad de aspirar a un determinado cargo, sea en las instancias internas del partido o para cualquier cargo de elección popular. Como se observa, la mayoría de las consultadas ha ejercido otro cargo dentro de las instancias internas del partido.

Ahora bien, aunque se accede a estos cargos vía votos de los integrantes del partido, esto no significa que se acceda al poder de decisión, a pesar de que en cada una de las reformas de los partidos políticos son ellas quienes deciden o avalan candidaturas y alianzas, y eligen a las directivas de los partidos políticos o potenciales candidatos. Esto podría generar liderazgos y fortalecer el de las propias mujeres de base. No obstante, la práctica en los partidos se centra en promover la candidatura de figuras que sean “más atractivas” a la “oferta electoral”, ya sea para dirigir el partido o para acceder a algún cargo de representación popular, y en la mayoría de los casos son los hombres los que tienen sus propios equipos de trabajo, quienes son impulsados y apoyados por mujeres.

En los últimos años, específicamente desde las elecciones del 2004, existe una marcada tendencia a una participación pasiva, es decir, a una mayor participación de las mujeres como adherentes o afiliadas a un partido político. Son ellas quienes acuden en altos porcentajes a votar – la media en estos tres últimos períodos electorales es de alrededor del 75%. Pero esa “participación” casi paritaria de las mujeres en los partidos políticos sigue desarrollándose en la militancia de base: ella es la coordinadora de agenda del candidato, el enlace con el barrio, la activista y la que lleva la logística para la búsqueda de votos; es el personal de apoyo para los compañeros varones de partido en las diversas contiendas electorales, al margen de la toma de decisiones.

Llama la atención la idea de que las mujeres no están interesadas en participar o de que no hay suficientes mujeres capacitadas para asumir esos cargos. Pero si se analiza la información sobre cada una de las que actualmente ocupan un cargo, se ve con claridad que para alcanzar la postulación, necesitaron de esfuerzos acumulados en más de quince años de trayectoria a lo interno de su partido.

A lo interno de los partidos políticos la práctica tradicional es que las candidaturas sean impulsadas mediante el respaldo de las dirigencias. Este es un factor importante, muchas veces determinante. En otras palabras, el candidato o la candidata, recibe el apoyo con recursos económicos, capacitaciones en el extranjero, recursos para captar nuevos adherentes y, sobre todo, muestras de simpatía y apoyo explícito, directo e indirecto, de la dirigencia partidista.

Llama la atención la contraposición entre reconocer la influencia sobre la incursión en la carrera política cuando se cuenta con antecedentes políticos en el entorno familiar y considerarla como el factor menos importante para acceder a la postulación. Existe, por otra parte, una práctica tradicional en los partidos políticos de estimular la competencia de mujeres a diversos cargos con base en su influencia política, sus relaciones familiares y/o ninguna experiencia o mérito, al margen de aquellas con trayectoria y militancia partidista comprobada. Sin embargo, esto no significa que aumente su posibilidad de acceso a una postulación, que de antemano obtenga una posición o logre participar en unas elecciones en igualdad de condiciones.

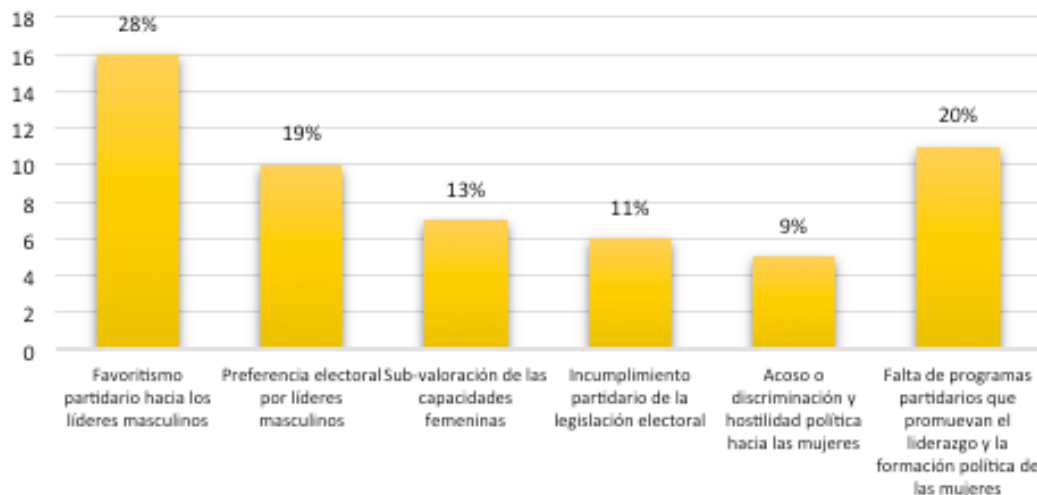
2.4. Obstáculos y desafíos para la participación y representación política de las mujeres

Con base en la información recabada mediante la aplicación de cuestionarios a una muestra significativa de representantes de corregimiento se puede determinar que entre los principales factores estructurales que relegan la participación política de las mujeres, están:

1. Favoritismo partidario hacia los líderes masculinos.
2. Falta de programas partidarios que promuevan el liderazgo y la formación política de las mujeres.
3. Preferencia electoral por líderes masculinos.
4. Subvaloración de las capacidades femeninas.
5. Incumplimiento partidario de la legislación electoral que establece la cuota o la paridad.
6. Acoso, discriminación y hostilidad política hacia las mujeres.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Gráfica 13. Principales factores estructurales que relegan la participación de la mujeres



Cuando se observa que la preferencia hacia un candidato hombre es más alta que la de su contraparte femenina, debemos preguntarnos por qué se da este fenómeno y cuáles son los parámetros que marcan la diferencia entre uno y otra. Algunas muestras de la ambivalencia de nuestro sistema político y social son: la dicotomía entre lo público y lo privado, que refuerza la construcción de modelos y roles; la permisibilidad y conveniencia de ciertas pautas socioculturales en determinados momentos; las creencias y prácticas que se han redefinido en el espiral evolutivo de nuestras sociedades.

Aunque existe la práctica generalizada de quienes dirigen los partidos políticos de reconocer el incentivo a la participación de sus compañeras, motivar esa participación y contar con más candidatas a cargos de elección popular, sucede muchas veces que no están preparadas ni capacitadas. Pareciera que la comprobada militancia, la trayectoria profesional y el liderazgo del que puedan gozar no son suficientes. Al preguntar a las consultadas si su postulación al cargo fue fácil, difícil o normal, el 54% consideró difícil obtener la postulación, lo que deja entrever la disyuntiva entre los manifiestos públicos de incentivo a la participación política de las mujeres y las actuaciones reales de las diversas dirigencias partidistas. Se acentúa la retórica recurrente de convicciones que no llevan a la acción: muchas palabras, pocos hechos.

Flavia Tello y Silvia Vega señalan que actualmente las mujeres son bienvenidas a las filas de los partidos políticos, pero no se produce por ello su promoción para alcanzar las instancias más altas de poder. Por el contrario, en muchas ocasiones se propicia que las mujeres se mantengan en niveles no decisivos o de escasa relevancia. Tal relegación impide, asimismo, que se asuma un compromiso institucional por la equidad de género, lo

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

que repercute en las agendas políticas, programas de gobierno y, finalmente, en las políticas públicas que afectan a la población. La inaccesibilidad a las élites partidarias por parte de las mujeres constituye a su vez el “cuello de botella” para que éstas se conviertan en potenciales candidatas y logren un cargo electo popularmente³⁶.

Al indagar, con base en su experiencia personal, si existen diferencias en el ejercicio del poder político entre hombres y mujeres, la mayoría de las consultadas coincidieron que sí (83%). Es evidente que las barreras y prejuicios socioculturales persisten. Los paradigmas y convencionalismos preestablecidos continuarán anteponiéndose al ejercicio distinto del poder en tanto no cambiemos la red neuronal que se entreteje a lo interno de nuestra sociedad, puesto que nuestros propios hábitos y costumbres han sido moldeados de acuerdo a esas estructuras.

La construcción de marcos jurídicos comprometidos con la aplicación práctica y real del **principio de igualdad** y con la erradicación de la discriminación por razón de sexo – en particular la que afecta a las mujeres –, específicamente de aquellos que encuadran en un derecho antidiscriminatorio y en la efectiva igualdad de mujeres y hombres, son sólo puntos de partida. El cambio que se intenta producir en la composición de las relaciones de desigualdad de género en las estructuras sociales y políticas va concatenado con múltiples aspectos sobre cómo está concebido el mundo y sobre la relación dinámica entre grupos sociales, políticos y económicos.

Entre los aspectos que más destacaron en los comentarios sobre las diferencias en el ejercicio de liderazgo o poder político entre hombres y mujeres, se encuentran:

Cuadro 4. Enfoques sobre el ejercicio del poder político	
HOMBRES	MUJERES
• Sus ideas son valoradas.	• Son más organizadas.
• Convicción de lograr cosas, decididos.	• La familia y los hijos son prioridad.
• Consiguen mejores alianzas.	• Sensitivas para escuchar y atender problemas.
• Asume el control, es agresivo.	• Planificadora de actividades.
• Hábito de dirigir y formar equipos.	• Se compromete a realizar las cosas.

36 Tello Sánchez, Flavia Mabel, y Silva Vega Ugalde, *La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: barreras y desafíos para una efectiva democracia de género*. Maestría en Género, Sociedad y Política, Barcelona, España, 2009, pág. 115.

Hay un número importante de aspectos que inciden en los desniveles de participación política de la mujer panameña. En el cuadro 4 sólo aparece una muestra de cómo se contemplan los roles entre uno y otra, pero es claro que urgen cambios. Sin embargo, esos cambios no pueden construirse sólo con leyes. Ya no se trata de la adopción de patrones de conducta relacionados al típico ejemplo del rol de sexo, sino de diferencias entre grupos sociales de acuerdo a la capacidad económica, procedencia étnica y estatus social, presuntamente superadas.

Aún persisten códigos y normas socioculturales profundamente arraigadas en el seno de la población que limitan el acceso al poder de las mujeres y de otros grupos. Como bien señalan Tello y Vega³⁷, hasta ahora la jerarquización sexuada del poder a favor del modelo masculino ha propiciado la exclusión de las mujeres a todos los niveles. Su segregación se ha dado tanto en el plano privado como en el público, pero ha sido éste último el que más ha contribuido a acentuar su invisibilidad. La voluntad política es, en este sentido, primordial para favorecer el empoderamiento femenino pero, sin lugar a dudas, es también necesario promoverlo en las instancias de elección popular, por lo que los partidos políticos son los principales responsables de que las mujeres accedan a puestos electivos.

De acuerdo con las consultadas, el factor más importante que limita su carrera política es la poca experiencia en el ejercicio del poder; es medianamente importante la dificultad para conciliar la vida familiar y doméstica con la vida pública; el menos importante es la falta de habilidades para el liderazgo. Estos son claros indicadores de que hay condicionantes estructurales que mantienen alejadas a las mujeres de los espacios donde se producen las decisiones políticas.

Las mujeres emprenden una carrera política con un esquema de expresión sociocultural impuesto, producto de un sistema patológicamente enfermo que sigue manteniéndose en espiral. Hoy día, esas brechas que creíamos superadas se abren nuevamente para dar paso a otras formas de expresión de violencia y discriminación institucionalizada, inclusive aceptadas y justificadas ante nuestra propia ignorancia, que abarcan otras tantas expresiones de jerarquización – *étnica, cultural, religiosa, económica y política* – y que pasan desapercibidas ante nuestro propio letargo, manifiesto en la rutina de la zona confort que como sociedad e individuos seguimos produciendo en mayores escalas.

La falta de apoyo de las dirigencias partidistas es otro de los puntos que está estrechamente vinculado a los factores estructurales que relegan la participación femenina, precisamente

37 Ibidem, pág. 114.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

porque: 1) no asumen un compromiso pertinente con los “principios democráticos” que invocan; 2) no cuentan con un plan o agenda de trabajo o de elección con perspectiva de género; 3) los apoyos que brindan tanto en recursos técnicos como económicos, son diferentes para hombres y mujeres; 4) la estimulación de candidaturas de mujeres no es un objetivo cuantificable ni proporcional a las aspiraciones que como partido tienen ya, pues les interesa ganar independientemente del sexo de la persona que se apoye, una concepción evidentemente patriarcal, androcéntrica y machista, y 5) el poco o nulo esfuerzo de quienes detentan la decisión partidista para incorporar a las mujeres en los procesos de selección interna como protagonistas reales y con poder de decisión. Lo importante es llegar al poder con o sin ellas.

En cuanto a los factores personales que limitan la carrera política se determina que la más importante es la situación económica desfavorable. Por lo general, las mujeres no cuentan con amplios recursos económicos para hacer proselitismo; de igual manera, inciden los altos costos de campaña preelectoral y electoral, e, incluso, postelectoral. Como bien señala el politólogo panameño Harry Brown, “los excesos en el financiamiento a una campaña electoral limitan las posibilidades de triunfo electoral de las mujeres y de grupos marginados de la toma de decisiones”³⁸. Ello sin contar que los costos de campaña empiezan con el primer paso por la captación de adherentes, la participación en elecciones para aspirar a ser Convencional o Delegada del partido, ya sea a nivel circuital, distrital o provincial, luego para participar en las elecciones primarias y para lograr la postulación a las elecciones generales.

Igualmente, el núcleo familiar es determinante en el apoyo a la aspiración política y debe existir una conciencia del trabajo y aporte de todos los miembros de la familia. Entonces, el grado de concienciación no sólo debe abarcar a las dirigencias partidistas sino a la llamada institución de la sociedad, la familia. Asimismo, el proceso educativo y socioformativo en la familia, comunidad y escuela debe acompañarse de modelos que correspondan a una sociedad con equidad de género y que estimule la consecución de la igualdad de género.

A lo anterior se suma la creencia de muchos dirigentes políticos de que la paridad de género o la cuota electoral son un asunto de mujeres, estableciendo de antemano que es a ellas a quienes corresponde cualquier asunto relacionado con la “temática de género”. Asimismo, los medios de comunicación y publicitarios siguen presentando a la mujer como un objeto de consumo y placer, de comercialización de productos, además de mostrarla

38 Brown Araúz. 2011. *Siete paradojas de los imaginarios panameños sobre la democracia y sus instituciones*. **En:** Reflexiones en un Panamá democrático, Tomo II. Tribunal Electoral de Panamá, Panamá, pág. 86.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

circunscrita sólo al quehacer doméstico, muchas veces violentando su dignidad. Esto contribuye a seguir perpetuando esas percepciones socioculturales sobre el rol que debe desempeñar la mujer en la sociedad.

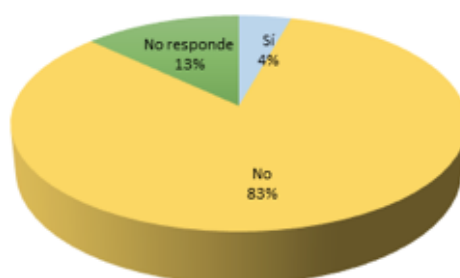
El éxito cuantificable de un candidato hombre versus una candidata mujer se vincula con el respaldo de las cúpulas partidistas, que son las que crean las condiciones para que resulte favorecido el candidato más cercano a sus intereses, que, por lo general, resulta ser un hombre, o bien, aquellos – hombres o mujeres – que llegan de la mano de los dirigentes de un partido a afiliarse a éste y lo visibiliza ante el futuro electorado.

La práctica social y política demuestra que las mujeres no cuentan con las mismas posibilidades de acceso a puestos de decisión, ni de participación en la toma de decisiones, ni de la consideración de sus capacidades para ocupar puestos públicos. La desigualdad y la discriminación se evidencian claramente en el todavía insuficiente ejercicio del derecho a la participación y representación política, a la ciudadanía plena, por parte de las mujeres³⁹.

Cobra importancia la atención central que se destina al tema de la capacitación y formación política e ideológica. Pero, en muchas ocasiones, se convierte en una limitante más que en un plus, pues si bien es cierto que los partidos políticos son los medios para acceder al gobierno, no menos cierto es que éstos deben contar con sistemas o escuelas de capacitación y formación política en aspectos concernientes a la ideología del partido, para la formulación del plan de gobierno que pretenden desarrollar, para conocer el cargo al que se aspira y de educación cívico-política-electoral. No se puede pretender que sean las mujeres las únicas que tienen que ser capacitadas o recibir formación política. Las actividades que desplieguen los partidos para formar o capacitar a sus miembros, candidatos y directivos tienen que ser iguales para los unos y para las otras.

Gráfica 20.

La municipalidad cuenta con diagnóstico con perspectiva de género:



39 Bareiro, Line, e Isabel Torres, *Igualdad para una democracia incluyente*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2010, pág. 31.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

A todas estas circunstancias se suma que hay una percepción mayoritaria de que los pocos esfuerzos que se realizan desde las agendas de gobierno llegan sólo hasta el interés de abordarlos y atender con preocupación la situación de la mujer, pero se está muy lejos de implementar las políticas públicas existentes y asumir la temática de género como un asunto de Estado.

Generar conciencia en lo pertinente a la igualdad de género y los derechos humanos implica la existencia e incorporación de políticas públicas enfocadas en esta perspectiva. Sin embargo, si éstas no están dirigidas por personas con el compromiso de hacerlo posible más allá del marco normativo – el cual, como ya hemos visto, no basta –, y no hay acciones de seguimiento, pocos o nulos serán los avances.

2.5. Gestión municipal

En lo referente a la gestión municipal, la mayoría de las consultadas (91%) señaló que al asumir el cargo no contaban con un plan de gestión con perspectiva de género, en tanto que el 83% indicó que el municipio no cuenta con un diagnóstico con perspectiva de género. Actualmente desconocemos sobre la existencia de modelos de gestión municipal con perspectiva de género en Panamá o que incluyan o contemplen uno. La única respuesta afirmativa no respondió cómo o de qué forma.

Gráfica 21.



La asignación de recursos y partidas presupuestarias son solo un eslabón en la larga cadena de medidas a adoptar a mediano plazo para la inclusión política de la mujer, puesto que cualquier proyecto requiere de financiamiento e inversión para ejecutarlo.

De acuerdo a los comentarios recabados en los cuestionarios, se entiende que como gestión de acción municipal se ha de contemplar la realización de talleres de capacitación en las comunidades, sobre todo relativas a la violencia doméstica. Este es un foco de atención central, dados los altos índices de muertes violentas de mujeres por sus parejas. No sorprende que haya una sensibilización frente a este tema por parte de las autoridades municipales, sobre todo de las mujeres posicionadas en dichos cargos, que tienen un contacto más directo con las comunidades.

Con relación a los principales obstáculos para incluir la perspectiva de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres en la gestión municipal, se mencionaron reiteradamente:

- La indisponibilidad de recursos económicos.
- Irrelevancia del tema y desinterés de los partidos políticos.
- Desconocimiento de la temática.
- Inexistencia de programas con perspectiva de género en los partidos políticos.

2.6. Consideraciones en torno a los principales obstáculos a la participación política de la mujer panameña

Cuando consideramos los derechos políticos de las mujeres en Panamá tenemos que tener claro cómo vamos a concretar la efectiva participación política de las mujeres, a través de: 1) políticas públicas en materia de igualdad de oportunidades; 2) la concreción práctica de los mecanismos que contempla la legislación vigente que promueve e impulsa la protección de los derechos humanos de las mujeres; 3) la implementación de alternativas viables o rutas de acción que señalen el camino a seguir para que se logren pasos sustanciales hacia la paridad de género, o bien, el establecimiento de otros mecanismos, complementarios o no, para hacer visible la participación de la mujeres o potenciar su integración plena en la toma de decisiones.

En ese sentido, hay realidades que no pueden pasar desapercibidas y las cúpulas partidistas y otros tantos actores, no pueden seguir responsabilizando a las propias mujeres de su situación, no sólo a lo interno de los partidos políticos sino en todos los ámbitos de la vida nacional. Hay que sopesar otros factores interconectados que desfavorecen la

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

construcción de una carrera política para las mujeres que aspiran y tienen los méritos, las cualidades, las aptitudes y los deseos de participar y que no lo pueden lograr, precisamente por la existencia de obstáculos que a lo largo de este trabajo hemos ido identificando.

Son innegables los avances en lo que concierne al reconocimiento de la igualdad de derechos de hombres y mujeres. En lo que respecta al ejercicio de tales derechos, y particularmente a los de ciudadanía, se detectan diversas situaciones que giran alrededor de la limitada presencia de mujeres en los espacios de participación político-electoral:

Qué enfrentan las mujeres:

- Sociedad patriarcal y androcéntrica.
- Exclusión estructural.
- Violencia política y de género.
- Trabajo doméstico no remunerado ni valorado.
- Desarrollo profesional y trayectoria político-partidista no valorada.
- Brechas salariales amplias entre hombres y mujeres con las mismas capacidades y mismo trabajo.
- La persistente discriminación a la mujer indígena, joven, y afrodescendiente.
- Sistemas de educación y de salud deficientes, falta de acceso a recursos básicos, alta mortalidad infantil y de embarazos en adolescentes.
- La nula política estatal sobre salud sexual y salud reproductiva, y sobre planificación familiar.
- Violencia doméstica y femicidios.
- Capacitación y formación político-partidista deficientes e inexistencia de programas con perspectiva de género en los partidos políticos.
- Falta de interés en las dirigencias partidistas de promover liderazgos de mujeres.
- Sistema político que desincentiva su participación.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

- Legislación electoral que no garantiza una mayor participación y cultura del votante.
- Procesos electorales internos y externos masculinizados.
- La igualdad legal no garantiza la igualdad real.
- Falta de confianza y credibilidad en la clase política.
- Sistemas políticos altamente paternalistas, estructuras partidarias sobrerrepresentadas por hombres, y, por lo general, sexistas y machistas.

Situación de la mujer a lo interno de los colectivos políticos:

- Construcción y enseñanza sociocultural sobre el rol de hombres y mujeres en la sociedad.
- Necesidad de más formación y capacitación política con respecto a sus compañeros de partido. Se presume que tendrá mayor liderazgo y opciones a una candidatura, lo que no sucede con los hombres a quien no se les exige este requisito para ser candidatos (salvo excepciones).
- Utilización de argumentos desfavorables a las candidaturas de mujeres por parte de las cúpulas de los partidos políticos, tales como la falta de candidatas para postular, el desinterés en la política y de participar en los torneos electorales internos, la incapacidad para ganarse su espacio y buscar los votos.
- Procesos excluyentes y sexistas de selección y nominación de candidaturas.
- Influencia de las dirigencias partidistas para seleccionar candidaturas.
- No todas la que alcanzan posiciones de dirección/representación política pueden ejercer el cargo sin lineamientos de las dirigencias o de acuerdo a parámetros conformes al momento coyuntural, oficialismo u oposición.
- No logran resistir con éxito la presión de sus dirigencias ante situaciones específicas (asumen costos políticos altos), lo que se traduce en el poco o nulo apoyo de las cúpulas partidistas ante una posible candidatura a cualquier cargo de elección interna o representación política. También, son anuladas para no ejercer cualquier tipo de protagonismo o liderazgo en sus partidos y en el gobierno, o son relegadas a cargos intrascendentes dentro de dichas estructuras.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

Factores que inciden sobre la relación entre hombres y mujeres en los partidos políticos:

- Identidad y disciplina partidaria y conciencia de género.
- Estructura institucional y sistema de partidos debilitados por los excesos y concentración o control del poder político.
- Resistencia a renovar las estructuras partidarias y de representación política e inamovilidad de las dirigencias políticas.
- Estrategias de posicionamiento y formas de perpetuar el poder dentro de las estructuras partidarias.
- Control que ejercen las cúpulas partidistas en los procesos de nominación en general y, en particular, en la nominación de candidaturas a cargos de elección popular.
- Naturaleza del partido político y apoyo de las cúpulas partidistas.
- Existencia de comités de mujeres presuntamente no identificadas con sus congéneres.
- A las mujeres no se les percibe representando a otros grupos, cosa que no sucede con los hombres.
- La particularidad de asociar la paridad, la cuota electoral y las políticas públicas con enfoque de género como un “asunto exclusivo de las mujeres”.

Sigue una breve síntesis y diagnóstico de los principales obstáculos que limitan el ejercicio pleno de la participación política de las mujeres:

Presentes:

- Fragmentación y falta de credibilidad de los partidos políticos.
- La norma sobre cuota electoral requiere de reformas y de un análisis más profundo del propio Código Electoral y las normas estatutarias de los partidos políticos.
- Crisis institucional producto del creciente deterioro de la clase política que ha manejado y administrado el Estado panameño incurriendo en reiterados casos y/o actos de corrupción.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

- La multiplicidad de roles de las mujeres panameñas ante una carrera política.
- Prácticas tradicionales institucionalizadas en los partidos políticos y la desatención a los mecanismos de acción afirmativa, que no forman parte de su agenda de gobierno pero sí de sus discursos.
- Los convencionalismos arraigados en la sociedad panameña, que legitiman la exclusión estructural de la mujer en todos los ámbitos.
- Altos costos de campaña electoral en cualquier tipo de elección en los partidos políticos.

Futuros:

- Los altos índices de violencia, no sólo hacia la mujer, y los crecientes índices de muertes violentas de mujeres en manos de sus parejas. Es una situación que requiere de atención temprana a fin de evitar violencia política hacia la mujer.
- Atención a la norma electoral en torno al subsidio público, el tope a las campañas electorales y el rol más activo por parte del Tribunal Electoral en torno al cumplimiento de la normativa desde el momento de la elección primaria.
- Desatención al ejercicio pleno de la ciudadanía de la mujer como un tema de Estado.

La existencia de bajos niveles de participación de las mujeres responde en gran medida a las prácticas políticas tradicionales, al tipo de sociedad predominante, a la cultura política y a las desigualdades históricas que en contra de las mujeres se han entretendido, que obstaculizan y frenan el pleno desarrollo de la mujer en la política.

La igualdad real no debe quedar como una asignatura pendiente, o un simple tema de análisis, evaluación y/o diagnóstico. Tenemos que iniciar su concreción como parte del mayor de los compromisos adquiridos para lograr la equidad de *género* y la *igualdad de género*. Muchos son los retos, pero su consecución dependerá, en gran medida, de nosotras en primera instancia. Cada una, desde el ámbito en que nos desenvolvemos, debe ser consciente de esta realidad. Contribuir a transformarla es impostergable.

3. Reformas Electorales: cuota electoral y propuesta de paridad de género

3.1. Aspectos relativos a las reformas electorales 2012-2013

El tema de un porcentaje mínimo de participación femenina para los puestos de elección dentro de los partidos políticos fue presentado formalmente en 1992, e indicaba en su exposición de motivos:

[...] lo cierto es, que la capacidad no es inherente al sexo, basta de pensar que sólo los hombres tienen la fuerza política y la capacidad intelectual necesaria para dirigir el destino de un país [...] Es hora de terminar con el concepto generalizado de que la mujer es menos capaz, sobre todo para tomar decisiones”⁴⁰.

El texto de la propuesta fue el siguiente:

Las listas de elección que presenten los partidos políticos, deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas⁴¹.

En aquella oportunidad, esta propuesta no tuvo la acogida para convertirse en Ley de la República, pero la lucha se mantuvo y una vez constituido el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP), en junio de 1993, la cuota electoral se mantuvo como un punto importante de su agenda.

En 1997 se presenta la siguiente propuesta para modificar el Código Electoral, artículo 183.a:

Las postulaciones que hagan los partidos políticos deberán contener una representación igual de candidatos de ambos sexos. El cumplimiento de esta disposición se determinará en base a la totalidad de los candidatos postulados por cada partido⁴².

40 Allen, Dennis, “Las cuotas electorales para las mujeres: su realización y perspectiva”, en: *La mujer panameña frente al siglo XXI*, parte de texto de la exposición de motivos de la H.L. Gloria Moreno de López, IMUP-UP/ Proyecto UNESCO. Editores César Picón-Ileana Gólcher, Panamá, 1996, págs. 101-102.

41 Ibidem, págs. 101-102.

42 Las proponentes del proyecto fueron Mariela Jiménez, legisladora principal del Movimiento Papa Egoró (MPE), y Maritza Royo, legisladora suplente del Partido Demócrata Cristiano. Por otra parte, el partido MPE crea la secretaria de la Madre Tierra a través de la que expresaban las reivindicaciones de las mujeres que deseaban una participación equitativa con los hombres a lo interno de los partidos políticos. Es precisamente el MPE el primer

En el desarrollo de la discusión surgió una propuesta que señalaba lo siguiente en el artículo 182.a:

En las convenciones, congresos, asambleas o primarias u otros similares, que realicen los partidos políticos para postular candidatos a puestos de elección popular o cargos internos, se garantizará, por lo menos, el treinta por ciento (30%) de representación femenina.

Posteriormente se discutió otra propuesta que establecía en el artículo 182.a:

En sus elecciones internas, los partidos políticos procurarán que, por lo menos, el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres.

Tras varias modificaciones a la propuesta original, es a través de la **Ley No. 22 de 14 de julio de 1997, artículo 196**, que se establece en Panamá la cuota mínima de participación femenina de un 30%, es decir, que los partidos políticos a la hora de presentar las candidaturas a los diversos cargos de elección popular, en sus elecciones internas, **deben garantizar ese porcentaje de participación del total de postulados**.

En el 2001, con la instalación de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), se presentó una modificación para que en los circuitos plurinominales fuera postulada por lo menos una mujer donde eran elegibles tres o más candidatos. El Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP), logró por consenso la aprobación de la propuesta. Sin embargo, ésta no prosperó y no tuvo ningún efecto en la Asamblea Legislativa, ya que fue eliminada.

Con la Ley No. 60 de 29 de diciembre de 2006, que reforma el Código Electoral, el texto establece que en sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que, como mínimo, el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres.

Es importante señalar que la norma sobre cuota electoral del 30% era lo suficientemente clara y establecía ese porcentaje para el total de postulaciones a cargos de elección interna o a cargos de elección popular vía primarias. Esta situación no varía con la reforma electoral de 2012, que veremos en lo que sigue, ya que sí establece un tope hasta las elecciones primarias.

partido panameño en establecer en sus estatutos la participación de las mujeres en un 50% en todos los órganos del partido.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

Como se señaló en su momento, no existía un vacío sobre el particular, ya que erróneamente se propugnaba por el cumplimiento de ese porcentaje en las elecciones generales para cada puesto de elección popular, en cada cargo y modalidad. Es preciso indicar que se trataba, más bien, de cómo estaba redactada la norma, una cuestión de forma que dejaba entredicho el contenido, por lo que se tuvo la creencia de que ese porcentaje debía satisfacerse en las elecciones generales.

Hasta ese momento, la cuota electoral mínima 30% de mujeres en las elecciones internas para los organismos de dirección interna y a cargos de elección popular, no lograba su objetivo de incrementar la participación.

Esto motivó a diversas organizaciones de la sociedad civil y a mujeres de diversos ámbitos (político, cultural y académico)⁴³ a impulsar, en el 2010, una reforma electoral consistente en la **paridad política/electoral**, que fue aprobada de manera unánime en la CNRE, integrada por representantes de todos los partidos políticos y de la sociedad civil.

No obstante, al llegar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Nacional de Diputados (AND), la paridad política/electoral fue incorporada en el quinto bloque de discusión, referente a los temas no consensuados en la CNRE, percibiéndose un ambiente desfavorable para su aprobación por la AND. No obstante, los temas no consensuados fueron tratados en una subcomisión especial de gobierno de la AND, y, una vez más, el tema sobre la paridad fue rechazado por la mayoría de los diputados, tanto de oposición como del oficialismo, dejando entrever su férrea oposición al tema y proponiendo que se mantuviera la cuota electoral del 30%.

Luego de conocerse el rechazo de la mayoría de diputados y diputadas en la Asamblea Nacional – y la incertidumbre generada por el aplazamiento de las discusiones a las reformas electorales y posterior retiro de las mismas por parte del Tribunal Electoral –, algunos grupos organizados de mujeres políticas unificaron esfuerzos y crearon la Coordinadora por la Participación Política de la Mujer, solicitando formalmente al Tribunal Electoral la reglamentación del artículo 239 del Código Electoral⁴⁴.

43 Es importante destacar que fueron sustanciales los aportes del Grupo Iniciativa por la Paridad, la Asociación de Parlamentarias y Ex Parlamentarias de Panamá, el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, el Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales y de cada una de las representantes de los distintos partidos políticos presentes en la CNRE.

44 La nota fue dirigida al Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de la República de Panamá, en su momento, Gerardo Solís, y entregada el 1 de agosto de 2012 por integrantes de la Coordinadora por la Participación Política de la Mujer.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Sin embargo, esto ocurrió antes de que la AND, ejerciendo su facultad constitucional – iniciativa legislativa – presenta reformas al Código Electoral (como algo ya característico de las diversas asambleas de desconocer los acuerdos y consensos realizados en materia electoral o al menos debatir las propuestas). Es mediante la Ley No. 54 de 17 de septiembre de 2012 que se reforma el artículo 239, estableciendo que en las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias, las postulaciones se harán garantizando que, efectivamente, como mínimo, el 50% de las candidaturas sea para mujeres. Corresponderá a la Secretaría de la Mujer de los partidos políticos firmar las listas de postulaciones.

De dicha reforma rescatamos tres situaciones concretas que se presentan:

- **Aumenta la cuota mínima de participación de las mujeres a un 50%** (entendiéndose que la paridad de género como principio no fue incluida en esta reforma por lo tanto, nos encontramos ante una cuota electoral que supone estar basada en el principio de igualdad).
- El **porcentaje mínimo** deberá **garantizarse en las elecciones internas** de los partidos políticos y **hasta las primarias**.
- **Las secretarías femeninas firmarán las listas de postulaciones**.

Sobre la cuota electoral destacan los siguientes aspectos:

1. La redacción de la norma, cuyo contenido está pobremente diseñado. Este problema genera un efecto neutralizador, pues indica que en aquellos casos en que la participación de mujeres sea inferior a la cifra señalada, los partidos políticos podrían llenarlos con otros de sus miembros que aspiren a los respectivos cargos de elección, lo que deja claro que no se cumplirá con el porcentaje.
2. Desincentiva la participación de las mujeres en los procesos electorales internos de los partidos políticos panameños, ya que pueden ser colocadas en cualquier posición del cargo al que aspiran (principal o suplente).
3. No hay mecanismos de sanción ante el incumplimiento ni de coerción para garantizar el porcentaje.
4. Las secretarías femeninas no tienen un papel verdaderamente activo ni decisorio sobre el cumplimiento del porcentaje, puesto que firmar una lista de por sí no implica que se vaya a dar algún tipo de impacto. Asimismo, no se estima el caso en que se negaren a

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

firmar las listas, por lo cual la metodología y las fórmulas deben estar lo suficientemente claras.

5. El artículo 236 del Código Electoral deja la posibilidad de que no se realicen elecciones primarias en los partidos políticos si así lo establecieran sus estatutos, lo cual fue un hecho evidente en las elecciones primarias realizadas en el 2013 por el PRD, el PCD y el PAN.

Cuadro 5. Reformas electorales 2012-2013

1. Ley No. 54 del 7 de septiembre de 2012, que reforma el Código Electoral (Gaceta Oficial No. 27122-A, lunes 17 de septiembre de 2012):

- Establece la libre postulación a los cargos de Presidencia y Vicepresidencia de la República.
- Postulación simultánea a cargos de elección popular.
- Se destina como mínimo del subsidio público un 50% para capacitación política. De este porcentaje, el 10% debe ser destinado para la capacitación exclusiva de mujeres.
- Quien se sienta afectado por una propaganda electoral presentará la denuncia respectiva personalmente o por apoderado legal al Tribunal Electoral. Éste dará traslado inmediatamente a la Fiscalía Electoral, que debe emitir concepto en un término no mayor de 15 días. Se puede suspender la propaganda de forma provisional.
- Prohibición de postulación por un partido que no forme parte de la alianza electoral.
- Fórmula para asignar curules en los circuitos plurinominales. Se elimina el voto en plancha.
- Aumenta la cuota electoral mínima para las mujeres, del total de postulaciones, a un 50% en las elecciones internas y hasta las primarias.

2. Ley No. 4 de 7 de febrero de 2013, que reforma y restablece artículos del Código Electoral sobre la revocatoria de mandato y dicta otra disposición (Gaceta Oficial No. 27222-B, jueves 7 de febrero de 2013):

- Se restablece la revocatoria de mandato y establece el procedimiento aplicable para los representantes de corregimiento.
- Los partidos políticos deben establecer en sus estatutos la autoridad y procedimientos para la revocatoria de mandato.

3. Ley No. 31 de 22 de abril de 2013, que reforma el Código Electoral (Gaceta Oficial No. 27271-A, lunes 22 de abril de 2013):

- Establece que los partidos políticos sólo pueden postular candidaturas en común a cargos de elección popular que formen parte de una alianza nacional.
- Deroga el artículo 248 del Código Electoral. Los partidos políticos aliados ya no compiten por el residuo (R) de las candidaturas en común o que aparezcan en tantas listas como la alianza esté compuesta o lo permita. A tal efecto, solamente se sumarán los votos obtenidos, en este caso, de forma individual del candidato o candidata que haya obtenido más votos de todas las listas electorales, luego de aplicado el cociente y medio cociente, y si quedarán curules por asignar (al respecto numeral 4 del artículo 326).

3.2. Propuesta de paridad político/electoral en la Comisión Nacional de Reformas Electorales

En cuanto a los artículos que incorporan el principio de paridad de género presentados en el texto original por el Tribunal Electoral, y que fueron aprobados en consenso y por unanimidad en la CNRE a propuesta de la FONAMUPP, APARLEXP A y el Grupo Iniciativa por la Paridad, se presenta en lo que sigue el de propuestas. De igual manera, se muestran aquellas que fueran introducidas en el primer debate y el texto presentado por la subcomisión de gobierno *ad hoc* de la AND.

- Texto original presentado por el Tribunal Electoral:

Cuadro 6. Texto original de la propuesta sobre paridad política, proyecto de Ley No. 292
<p>Se establecía como principio rector de los procesos electorales, cualesquiera, la paridad de género. Igualmente, incorpora a la norma electoral el ejercicio de la ciudadanía basado en los principios de igualdad y equidad:</p> <p><i>Artículo 60. Se adiciona el artículo 238-A del Código Electoral, así:</i></p> <p><i>Artículo 238-A. La participación política es un deber y un derecho de la ciudadanía, la cual tiene que ser ejercida por hombres y mujeres, basados en principios de igualdad y equidad, real y efectiva. El principio de paridad regirá todo proceso electoral general del país, así como los procesos internos en los partidos políticos.</i></p>
<p>Se establecía que las postulaciones se basaran en el principio de paridad y operaran en todos los tipos de procesos electorales y los tipos de cargos de elección y su modalidad, principales y suplentes:</p> <p><i>Artículo 61. Se adiciona el artículo 238-B del Código Electoral, así:</i></p> <p><i>Artículo 238-B. En las elecciones generales del país, las primarias y otros mecanismos de selección de candidaturas y en las internas de los partidos políticos, las postulaciones se harán conforme al principio de paridad entre mujeres y hombres en los cargos principales, así como de suplentes, con excepción del cargo de Presidente y Vicepresidente.</i></p>
<p>Se establecía que para los circuitos uninominales y los cargos municipales, los partidos políticos postularían 50% de hombres y 50% de mujeres del total de cargos a elegir.</p> <p><i>Artículo 62. Se adiciona el artículo 238-C del Código Electoral, así:</i></p> <p><i>Artículo 238-C. En las circunscripciones uninominales para las diputaciones, alcaldías y representaciones de corregimiento los partidos políticos postularán cincuenta por ciento de mujeres y cincuenta por ciento de hombres del total de cargos a elegir.</i></p> <p><i>Las alianzas no afectarán el principio de paridad.</i></p>

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

Se establecía que para los circuitos plurinominales, el mecanismo a utilizar sería aquel basado en la alternancia de género, mejor conocida como “cremallera o zíper: hombre, mujer, hombre, mujer o viceversa” de acuerdo al sistema de elección respectivo del partido, y la postulación se haría en listas cerradas y bloqueadas:

Artículo 63. Se adiciona el artículo 238-D del Código Electoral, así:

Artículo 238-D. En las circunscripciones plurinominales para las postulaciones se utilizará el sistema de alternancia de género en la lista de candidaturas de tal forma que personas de un mismo sexo no estén consecutivas en la lista. Ocupará el primer lugar quien haya resultado con más votos según el mecanismo de postulación respectivo y el segundo lugar la persona más votada del otro sexo, manteniendo la alternancia hasta agotar la lista. La votación en las elecciones generales será mediante lista cerrada.

Se establecía un mecanismo de sanción: el rechazo de la lista electoral del partido político o coalición política que incumpla con la norma sobre paridad de género:

Artículo 64. Se adiciona el artículo 238-E del Código Electoral, así:

Artículo 238-E. Concluido el plazo de postulaciones, si un partido político o coalición no cumple lo dispuesto en la norma de paridad, el Tribunal Electoral rechazará la lista que no la cumpla (este artículo está derogado en la propuesta presentada por el Tribunal Electoral, ya que su contenido está en los artículos 238-B y siguientes sobre paridad, sólo que por técnica legislativa se incluya su derogación expresa en un artículo, durante el primer debate).

- Texto presentado en la Comisión de Gobierno de la Asamblea Nacional:

Cuadro 7. Propuesta presentada en la Comisión de Gobierno de la Asamblea Nacional

Se sustituye el principio de paridad de género por el de representación equilibrada:

Artículo 65. Se adiciona el artículo 238-A al Código Electoral así:

Artículo 238-A. La participación política es un derecho y un deber del ciudadano, la cual tiene que ser ejercida basada en principio de igualdad y equidad real y efectiva. La participación equilibrada de mujeres y hombres regirá en todo proceso electoral general del país, así como en los procesos internos de los partidos políticos.

Se establecía un mínimo de participación a las mujeres de un 40% en los diversos procesos electorales tanto principales como suplentes, que las secretarías de la mujer firmarán las listas de postulaciones y un plazo para la reglamentación por el Tribunal Electoral:

Artículo 66. Se adiciona el artículo 238-B al Código Electoral, así:

Artículo 238-B. En las elecciones internas de los partidos políticos, en las primarias, en las elecciones generales del país, así como en otros mecanismos de selección de candidaturas, las postulaciones se harán garantizando efectivamente que, como mínimo el cuarenta por ciento de las candidaturas, tanto de los principales como de los suplentes, sean mujeres. Corresponderá a la Secretaría de la Mujer en los partidos políticos firmar las listas de postulaciones.

Los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, previa reglamentación del Tribunal Electoral, dentro de un plazo no mayor de ciento ochenta días.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Se mantenía el mecanismo de sanción: el rechazo de la lista electoral del partido político o coalición política que incumpla con la norma sobre el principio de representación equilibrada que contemplaba el artículo 238-E y se elimina el contenido del artículo anterior sobre postulaciones 50% hombres y 50% mujeres en los circuitos uninominales del total de postulaciones presentadas por un partido o coalición política.

Artículo 67. Se adiciona un artículo 238-C al Código Electoral, así:

Artículo 238-C. Concluido el plazo de postulaciones, si un partido político, alianza o coalición no cumple con lo dispuesto en la norma anterior, el Tribunal Electoral rechazará la lista.

Las alianzas y coaliciones no afectarán el principio de representación equilibrada.

Se elimina el sistema de alternancia por género en los circuitos plurinominales: Artículo 238-D eliminado en primer debate.

El contenido del artículo se encuentra en el art. 238-C. Artículo 238-E eliminado en primer debate.

Artículo 68. Se deroga el artículo 239 del Código Electoral (que establece un mínimo de participación o cuota electoral del 30% a las mujeres).

- Propuestas presentadas en la Subcomisión de Temas No Consensuados en la Asamblea Nacional:

Cuadro 8. Propuestas presentadas en la Subcomisión ad hoc para incluir en el segundo debate

Ya no se establecía el principio de representación equilibrada y que la participación de mujeres y hombres regiría todo proceso electoral en el país:

Artículo 65. Se adiciona el artículo 238-A al Código Electoral así:

Artículo 238-A. La participación política es un derecho y un deber del ciudadano, la cual tiene que ser ejercida basada en principio de igualdad de condiciones y equidad real y efectiva. La participación de mujeres y hombres regiría en todo proceso electoral general del país, así como en los procesos internos de los partidos políticos.

Se establecía un porcentaje mínimo de participación en las elecciones internas y primarias de partidos a las mujeres de un 40% tanto a cargos principales y suplentes, plazo y reglamentación del Tribunal Electoral en dicha materia:

Artículo 66. Se adiciona el artículo 238-B al Código Electoral, así:

Artículo 238-B. En las elecciones internas de los partidos políticos y en las primarias, las postulaciones se harán garantizando efectivamente que, como mínimo el cuarenta por ciento de las candidaturas sean mujeres, tanto de principales como suplentes. Los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, previa reglamentación del Tribunal Electoral, dentro de un plazo no mayor de ciento ochenta días.

Se establecía el mecanismo de sanción así como que la representación de género no se afectaría en caso de alianzas y coaliciones:

Artículo 67. Se adiciona un artículo 238-C al Código Electoral, así:

Artículo 238-C. Concluido el plazo de postulaciones, si un partido político, alianza o coalición no cumple con lo dispuesto en la norma anterior, el Tribunal Electoral rechazará la lista.

Las alianzas y coaliciones no afectarán la representación de género.

Se mantuvo la eliminación de la alternancia por la variable "sexo" en los circuitos plurinominales.

Se mantuvo la eliminación de postulaciones 50% hombres y 50% mujeres en los circuitos uninominales del total de postulados.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

Texto presentado ante la Comisión de Gobierno por el Frente Femenino del Partido Cambio Democrático luego de retirarse el paquete de reformas electorales que impulsaba el Tribunal Electoral, (y que fuera discutido ampliamente por un año en la CNRE), y que fue aprobado en las reformas electorales 2012 por la Asamblea Nacional de Diputados:

Artículo 239. En las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias, las postulaciones se harán garantizando que, efectivamente, como mínimo, el cincuenta ciento (50%) de las candidaturas sea para mujeres. Corresponderá a la Secretaría de la Mujer de los partidos políticos firmar las listas de postulaciones.

Los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, convocando la participación de sus miembros, acogiendo y facilitando las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

En los casos en los 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.

Es un hecho innegable que la adopción de cualquier medida para garantizar el alcance de la igualdad de género o propiciar una mayor participación de la mujer en los espacios de decisión y representación política requiere que estén contemplados en una norma que garantice al menos su reconocimiento y puesta en marcha. Sin embargo, ello supone el acompañamiento de herramientas complementarias y obligatorias que en esencia y aspiración deben hacer efectivo el ejercicio de los derechos políticos y humanos de mujeres y hombres en condiciones de igualdad. Como toda medida afirmativa, la paridad puede ser incorporada en la legislación electoral, en las normas estatutarias y reglamentos de elección en los partidos políticos, a nivel constitucional, en las estructuras de gobierno y/o en otras estructuras e instancias sociales y económicas (sindicatos, asociaciones y gremios empresariales, cívicos, educativos, entre otros).

Actualmente, la Comisión Nacional de Reformas Electorales realiza diversas sesiones y reuniones con miras a presentar reformas al Código Electoral. Hasta el momento las propuestas realizadas desde el seno de organizaciones como el FONAMUPP y APARLEXPA se encaminan a mantener tal cual las propuestas presentadas en torno a la paridad de género.

4. Buenas Prácticas

4.1. Articulación de agendas para la igualdad: IV Pacto Mujeres, Desarrollo e Igualdad 2014-2019

Tal como indica el preámbulo del IV Pacto Mujeres, Desarrollo e Igualdad, en el marco de las contiendas electorales de los años 90 y de inicios del siglo XXI, más concretamente 1994, 1999 y 2004, activistas organizadas en la Alianza de Mujeres de Panamá y el Foro

Nacional de Mujeres de Partidos Políticos han gestado una experiencia de participación ciudadana que no se limita al consumo de las propuestas electorales:

Las mujeres han reunido desde su experiencia organizacional un devenir de acciones de incidencia que han marcado en su momento diferencias en el seguimiento, impulso y desarrollo de las políticas públicas para el logro efectivo de los temas agendados; asuntos tales como: creación de institucionalidad de la mujer, la ley de participación de las mujeres en los partidos políticos entre otros, han sido atendidos como parte de nuestras demandas básicas en el avance hacia la igualdad con equidad y desarrollo.

Para tal propósito se llevó a cabo un proceso de consulta convocado por mujeres lideresas en el año 2013, en el que se evidenciaron los limitados avances en materia de los temas prioritarios de igualdad y equidad consensuados por Panamá en la Plataforma de Acción de Beijing y mediante la ratificación de diversos instrumentos internacionales, así como los aprobados por la legislación nacional. Frente a ello, las mujeres panameñas presentaron una agenda electoral como hoja de ruta para guiar al movimiento organizado de mujeres para la defensa y vigilancia de los derechos ganados y aquellos que aún están en la mira de las mujeres, no como utopías sino como objetivos reales y alcanzables.

En lo concerniente al eje seis sobre participación política de las mujeres del IV Pacto, se establece la necesidad de avanzar hacia la igualdad sustantiva de resultados, para que el país se beneficie de las perspectivas y experiencias de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones. Por esta razón los candidatos presidenciales, sin excepción alguna, se comprometieron a:

- Nombrar paritariamente en las posiciones de altos niveles del Estado panameño (ejecutivo, judicial, electoral, de representación gerencial) a mujeres y hombres con probadas capacidades, experiencias y compromisos con la igualdad.
- Promover y establecer reformas electorales que incluyan el objetivo de garantizar la paridad representativa con el compromiso de lograr la igualdad sustantiva de resultados, así como el control eficaz de toda publicidad que atente contra la integridad, dignidad y valoración de las mujeres.

La firma dada por los candidatos a la Presidencia de la República mediante el IV Pacto supone un paso importante para promover políticas públicas de equidad e igualdad para todos los géneros y un compromiso para que en el Estado panameño prevalezca la democracia, sin distingo de sexo, etnia o creencia. Sin embargo, ha transcurrido un año de gobierno y aún no se han reflejado los compromisos adquiridos con las mujeres panameñas.

No obstante, corresponde exigir el cumplimiento de los acuerdos suscritos y lograr los cambios que demanda la sociedad en lo que toca a la igualdad de género y a una democracia más participativa e inclusiva. A pesar de la existencia de aspectos positivos que permiten la promoción y desarrollo de la mujer, para lograr la efectividad se necesita de la voluntad de quien gobierna, para garantizar el cumplimiento del mecanismo y propiciar una mayor participación de las mujeres en los asuntos de Estado.

En ese sentido, falta mucho por hacer. Las políticas públicas con enfoque de género están presentes en los textos, en planes, en diseños, en informes, en leyes... pero falta ejecutarlos, sobre todo con obligatoriedad y acciones de seguimiento, pues de esta manera se garantizan más espacios de participación política para las mujeres.

4.2. Otras formas de participación de la mujer política panameña⁴⁵

Las mujeres políticas panameñas han optado por otros escenarios como alternativa para luchar por el acceso y avance real de las mujeres en la actividad política, que no necesariamente están inmersos en la línea de algún partido político. Así, desde las organizaciones de la sociedad civil llevan a cabo una actividad política, haciendo propuestas de manera independiente.

4.2.1. Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP)

El FONAMUPP fue creado el 22 de junio de 1993 y logra la personería jurídica en 1995. Su objetivo de partida es la promoción de la participación activa de la mujer en los partidos políticos para fortalecer su presencia e incrementar su influencia en la toma de decisiones. Desde sus inicios, el Foro ha seguido una perspectiva política partidista. Está integrado por mujeres de todos los colectivos políticos vigentes y regido por principios de representatividad y concertación.

Desde el arranque, el FONAMUPP se ha dedicado a la formación y promoción de las panameñas, especialmente de aquellas que han aspirado, y aspiran, a puestos de elección popular y cargos internos en los partidos políticos. Sus estatutos establecen la rotación continua de la dirigencia, por lo que cada año realizan elecciones internas.

Como organización constituye un espacio para la participación activa de las mujeres en los distintos partidos políticos de Panamá. Además, el Foro se establece como:

⁴⁵ Destacan igualmente, los esfuerzos llevados adelante por la Alianza Nacional de Mujeres de Panamá, la Asociación de Parlamentarias y Ex Parlamentarias de Panamá (APARLESPA) y el Grupo Iniciativa por la Paridad.

[...] un vehículo para la expresión de la conciencia y reivindicación de los derechos socio-políticos de la mujer y en el instrumento de organización y estructuración de los nuevos papeles sociales que están implicados en el nuevo status social de la mujer panameña⁴⁶.

Entre los logros alcanzados por el FONAMUPP destacan: la participación en el Foro Nacional Mujer y Desarrollo dentro de un Plan Nacional 1994-2000; la capacitación a mujeres de partidos políticos a través de seminarios y talleres sobre temas relativos a la mujer; la formación de capítulos en otras provincias; la participación en foros políticos regionales; el reconocimiento legal del Foro a través del otorgamiento de una personería jurídica; la ejecución de investigaciones sobre la participación política de la mujer, cuota electoral y paridad.

4.2.2. Sistema de Monitoreo de la Participación Política de la Mujer, ATENEA

La relevancia estratégica y conceptual de la paridad en el camino a la igualdad real y efectiva entre las mujeres y los hombres se constituye en la visión de futuro que orienta el horizonte sobre el cual se trazan los referentes para la valoración de los avances en materia de igualdad en el ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres. Se dirige a integrar a diversos actores a manera de concertación institucional (Tribunal Electoral, Defensoría del Pueblo, Instituto Nacional de la Mujer), de organismos regionales (PNUD, ONU-Mujeres, UNFPA), de organizaciones de la sociedad civil (Alianza de Mujeres de Panamá, FONAMUPP, Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas) y académicas (Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá), entre otros. Se prevé su realización en diecinueve países de América Latina y el Caribe, siendo Panamá el primer país donde se ejecutará.

Destaca de esta propuesta el establecimiento de la herramienta Índice de Paridad Política. Este instrumento permitirá medir el ejercicio real de los derechos políticos de las mujeres y las condiciones mínimas necesarias para su ejercicio y desempeño en un país determinado y a un nivel comparativo regional. Constituye el primer pilar de información de ATENEA, que contiene ocho dimensiones prioritarias:

1. Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución Política y el marco legal.
2. Ejercicio del derecho al sufragio.

⁴⁶ Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, 1997.

3. Cuota/paridad.
4. Poder Ejecutivo y Administración Pública.
5. Poder Legislativo (Cámara Baja/Única).
6. Poder Judicial y Poder Electoral.
7. Partidos políticos.
8. Gobierno local (Municipal).

El Índice es un elemento central de las cuatro fases que contempla el proyecto ATENEA: información, análisis, comunicación y acción. Con la información proveniente del Índice se elaborará el análisis que formará parte del diagnóstico y los cálculos estadísticos de cada país para determinar los datos comparables, en la medida que se va completando la aplicación del Sistema en varios y/o todos los países. Los hallazgos pasarán a la etapa de comunicación y, posteriormente, a la construcción de “rutas de acción” con actores sociales y políticos. Su fin es impulsar reformas políticas concretas en torno a la democracia paritaria en América Latina y el Caribe.

4.3. Jurisprudencia sobre acciones afirmativas

En Panamá no se ha presentado hasta el momento demanda alguna por incumplimiento de la cuota electoral. Tampoco se ha elevado consulta o petición alguna a las instancias electorales sobre dicha materia. Empero, en el 2007, Luis Esteban Martínez Cabrera presentó una demanda de inconstitucionalidad ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia para que se declarará inconstitucional la frase “el 30% (por ciento) de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres”, contenida en el artículo 67 de la Ley No. 60 del 29 de diciembre de 2006, que reforma el Código Electoral, siendo el único fallo y sentando un precedente sobre la materia.

La resolución emitida declara como no inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de Panamá la cuota electoral del 30%. Tuvo como Magistrado Ponente a Jerónimo Mejía y su fecha resolutive data del 5 de julio de 2012.

El recurrente estableció que entre las disposiciones constitucionales infringidas y el concepto de la infracción, se encontraban los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, que disponen:

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Artículo 19: No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Artículo 20: Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, en razón de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.

De conformidad con el demandante, la disposición impugnada

[...] establece una discriminación tácita o implícita por razón de sexo, pues conlleva con el sexo opuesto del varón o femenino, discriminación ésta que, al tenor del artículo 19 y 20 de la Constitución debe ser abolida⁴⁷ [...] y que la Corte Suprema de Justicia] ha sido reiterativa al destacar que cualquier diferenciación en cuanto al sexo de las personas, como lo es la mención de la mujer, para diferenciarlo del varón, debe ser eliminada de nuestro ordenamiento jurídico⁴⁸.

De igual forma, agregó que los preceptos constitucionales que se estiman vulnerados prohíben la creación de situaciones injustas de favor o exención en beneficio de determinadas personas, o de limitaciones o restricciones injustas o injuriosas que entrañen un trato desfavorable o favorable para quienes en principio se encuentren en la misma situación que otras por razón de nacimiento, condición social, raza, etc.

En su Vista Fiscal No. 17 de 22 de julio de 2008, la Procuradora General de la Nación, Ana Matilde Gómez Ruiloba, señaló lo siguiente en su parte resolutive:

[...] la exigencia de un participación de las mujeres [...] sólo es el reflejo de la aplicación de una medida positiva, internacionalmente aceptada, que garantiza en forma eficaz el derecho de las mujeres de elegir y ser elegidas, el cual, históricamente, fue negado [...] no sólo me hace reconocer la necesidad de contar con tal tipo de legislación para superar la real discriminación, que por muchos años se dio en perjuicio de la mujer, sino también, me permite

47 Contenido en el libelo de la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Luis Esteban Martínez Cabrera ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

48 Ibidem.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

justificarlas como necesarios propulsores positivos dentro del escenario político como garantía del derecho de ser elegidas las mujeres y de ejercer una representación a la justa en la Asamblea Nacional. Con ello, se erradican barreras tradicionales de subestimar o restarle importancia a las opiniones o decisiones vertidas por mujeres, y se procede a una verdadera materialización del sentir del constituyente, respecto a que el Poder Público emana del pueblo (artículo 2), conformado no sólo por hombres, sino también, por mujeres [...]

[...] la realidad panameña no es ajena a la realidad internacional y al enfoque que en ella se le da a los temas de cuotas de participación y su aplicación mediante acciones positivas o de discriminación inversa, con las llamadas “Leyes de cuotas” [...] las cuotas de participación política que han adoptado o sugerido diversos Estados no sólo me hace reconocer la necesidad de contar con tal tipo de legislación para superar la real discriminación, que por muchos años se dio en perjuicio de la mujer; sino también, me permite justificarlas como necesarios propulsores positivos dentro del escenario político como garantía del derecho de ser elegidas las mujeres y de ejercer una representación, aproximada a la justa, en la Asamblea Nacional.

En cuanto a la fundamentación y decisión del pleno de la Corte Suprema de Justicia se extrae lo siguiente:

[...] la pretensión del recurrente se encuentra dirigida a que se declare: (1) Que la frase impugnada crea una discriminación en contra de los varones y en favor de las mujeres; y (2) Que la mención de cualquier diferenciación en cuanto al sexo de las personas en una disposición jurídica infringe los artículos 19 y 20 de la Constitución.

El “principio de no discriminación” se encuentra consagrado en el artículo 19 de la Norma Fundamental, que preceptúa que “...no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”.

Esta norma protege, prima facie, el derecho subjetivo de toda persona a recibir la misma protección y trato de parte de las autoridades y crea para el Estado el deber de no tratar de manera diferente a unas personas en relación con el trato que se brinda a otras en iguales circunstancias.

La lectura de esta disposición refiere también una serie de factores que el constituyente consideró capaces de generar tratos desiguales, a saber: (a) la raza, (b) el sexo, (c) la discapacidad, (d) la clase social, (e) la religión y (f) las ideas políticas. Se entiende entonces que, frente a cada uno de esos factores, surgen categorías de personas que, en una determinada situación, quedan en posiciones de ventaja o desventaja frente a otras. Esto es lo que se conoce como categorías sospechosas, sobre las que existe un mayor riesgo de que se produzcan tratos discriminatorios o desiguales motivados por circunstancias sociales, históricas y/o culturales.

Desde esa perspectiva, encuentra el Pleno que el artículo 19 de la Constitución, crea para el Estado más que la obligación de no discriminar, el deber de eliminar los tratos discriminatorios, que existen entre los grupos que se encuentran en ventaja y aquellos que, por una determinada circunstancia, están en una posición desventajosa.

En cuanto al artículo 20 de la Constitución, puede indicarse que consagra la denominada “igualdad ante la Ley” que se traduce en el derecho de toda persona a recibir del ordenamiento jurídico y de las autoridades el mismo trato y disfrutar de las mismas oportunidades.

Tradicionalmente, se ha interpretado este precepto en concordancia con el artículo 19, en el sentido de que las autoridades tienen el deber de dirigir sus actuaciones dispensando el mismo trato a todas las personas a las que sea aplicable una ley, sin excepción, sin hacer diferencia alguna entre las personas por causa de su raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Esto es lo que se conoce como igualdad en sentido formal.

Sin embargo, el concepto de igualdad ha evolucionado considerablemente alejándose cada vez más de la igualdad formal para dirigirse a un concepto de igualdad material, real y efectiva que se construye partiendo de la base de que lo que la Constitución prohíbe son los tratos arbitrariamente desiguales, esto es, aquellos para los cuales no existe una explicación razonable que sustente el trato distinto o diferenciado.

Es bajo esa concepción de igualdad material que surgen las denominadas acciones positivas como mecanismos eficaces para lograr, mediante la diferenciación de trato, reducir o eliminar las desigualdades existentes entre

distintos grupos o géneros de la sociedad [...]

La lectura de la frase impugnada del artículo 239 del Texto Único del Código Electoral deja en evidencia que dicha disposición crea una desigualdad de trato entre las mujeres y hombres, al establecer en un 30% el porcentaje de mujeres que deben ser postuladas por los partidos dentro de sus elecciones internas, lo cual le garantiza a las mujeres una participación porcentual minoritaria del 30% en las postulaciones partidistas.

*No obstante, **la simple existencia de esta diferenciación de trato no implica discriminación y sólo cuando la diferenciación no es razonable deviene en arbitraria y se lesiona el principio de igualdad.***

Lo anterior descarta uno de los cargos de inconstitucionalidad que formula el recurrente, ya que no es cierto que toda mención de una diferenciación por sexo en una norma jurídica viole el principio de igualdad. Sin embargo, queda pendiente determinar si la frase impugnada crea una discriminación real en contra de los varones y en favor de las mujeres.

En ese orden de ideas, encuentra el Pleno que la medida que adopta la norma sub examine, al establecer que el porcentaje mínimo de mujeres aspirantes a cargos “...dentro del partido o postulaciones a cargos dentro del partido o de elección popular debe ser del 30%”, es una acción positiva por discriminación inversa, dirigida a favorecer a un colectivo que se encuentra inicialmente discriminado (mujeres), respecto a otro que usualmente tiene una posición ventajosa o mayoritaria (hombres), en el acceso a las postulaciones partidistas para aspirar a cargos dentro de un partido, para participar en una elección popular.

De allí que lo que corresponde entonces es determinar: (a) Si la diferenciación que establece la norma impugnada es razonable, y (b) Si esa diferenciación es o no excesiva para garantizar el derecho de las mujeres a acceder a la función pública en condiciones de igualdad.

En ese sentido, encontramos que la acción positiva que se demanda como inconstitucional:

*(a) Se encuentra **prevista en una ley** que, como se expresa en líneas anteriores, es la Ley No. 60 del 29 de diciembre de 2006.*

(b) No puede considerarse discriminatoria, ya que se trata de una diferenciación razonable para satisfacer un interés público imperativo, ya que: (1) Tiene una finalidad constitucionalmente admisible, por cuanto busca reducir, de manera evolutiva, la desigualdad que impera en el ámbito político en cuanto a la participación del género femenino en el proceso político del país. (2) Resulta un medio adecuado para reducir la desigualdad de oportunidades ya que esta cuota de participación del 30% simplemente promueve el acceso de las mujeres a la distribución de posiciones de poder y a la construcción de un sistema político más justo e igualitario, lo que es cónsono con los principios de democracia y de igualdad de oportunidades que propugnan por una composición más participativa de los poderes públicos. (3) La medida resulta igualmente necesaria, por cuanto el género femenino ha sido históricamente marginado frente al género masculino, lo que justifica que la norma impugnada establezca cuotas o reservas tendientes a una reducción progresiva de la desigualdad existente.

El Pleno considera además que, por lo tímido del porcentaje de participación establecido en el Artículo 239 del Texto Único del Código Electoral, que es apenas del 30%, resulta improbable que tal disposición lesione en algún momento el derecho de los hombres de acceder a las postulaciones partidistas para cargos de elección.

Aunado a ello, el párrafo final del artículo 239, al que pertenece la frase atacada como inconstitucional, preceptúa con claridad que en los casos en que la participación femenina del partido no alcance el porcentaje que prevé la norma, los Partidos Políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos.

Finalmente debe esta Superioridad indicar que el concepto de Democracia es inconsistente con un sistema electoral en donde el derecho de participación política de la mujer se encuentra garantizado formalmente en la Ley, pero coartado en la realidad por factores históricos y sociales que limitan la posibilidad de ejercicio de ese derecho.

Esta Superioridad estima que la acción positiva de establecimiento de una cuota electoral que exige a los partidos políticos que el 30% de las postulaciones a cargos internos dentro del partido sean mujeres, es constitucional, por cuanto

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

procura reafirmar el proceso democrático, garantizando mínimamente el acceso femenino al ejercicio del poder público y acelerando el proceso para lograr la igualdad material entre mujeres y varones.

Por las consideraciones expuestas, se concluye que la frase “...el 30% (por ciento) de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres”, contenida en el artículo 239 del Texto Único del Código Electoral, no viola los artículos 19, 20, ni ningún otro artículo de la Constitución y así pasa a declararse⁴⁹.

49 Extracto del Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declara que no es inconstitucional la frase “... el 30% (por ciento) de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres”, contenida en el artículo 239 del Texto Único del Código Electoral, según demanda de inconstitucionalidad presentada por Luis Esteban Martínez Cabrera. El énfasis es de la autora.

Conclusiones

Uno de los retos a los que se enfrentan las democracias latinoamericanas es el cumplimiento efectivo de los derechos políticos y de ciudadanía de las mujeres. La construcción de marcos jurídicos comprometidos con la aplicación práctica y real del principio de igualdad y con la erradicación de la discriminación por razón de sexo – particularmente la que afecta a las mujeres –, de manera específica, aquellos que encuadran en un derecho antidiscriminatorio y en la efectiva igualdad de mujeres y hombres, no sólo dependen del trabajo organizado y sistemático de organizaciones o grupos que promueven los derechos humanos, sino de la voluntad de todas las personas e instituciones. Principalmente hablamos de quienes tienen el poder de decisión sobre los asuntos públicos y políticos, de quienes tienen la posibilidad de hacer que el mecanismo *per se* cuente con las fórmulas necesarias para generar una nueva cultura política que rompa las barreras que limitan y obstaculizan la transformación de las relaciones de desigualdad de género en las estructuras sociales y políticas.

Las recientes investigaciones sobre la cuota electoral y paridad de género a nivel regional han permitido obtener material comparativo, descriptivo y sustentado sobre la aplicación e inserción de las acciones afirmativas. Igualmente, permiten comprender por qué y para qué la paridad política/electoral y por qué la ineffectividad o éxito de la cuota electoral. Sin embargo, no podemos determinar que el éxito que hayan alcanzado otros países en la implementación de la cuota electoral implican de por sí, que iguales fenómenos sean replicables en Panamá.

La igualdad de género en la representación política y en el acceso a los espacios de decisión política no se logra porque estemos en democracia o presumamos de ella. Hoy día, los postulados que fundamentan la igualdad de derechos políticos, aceptados universalmente, han sido insuficientes cuando intentamos llevarlos a la práctica cotidiana, pues no se adecuan ni insertan fórmulas de inmediata ejecución y políticas públicas que así lo permitan.

Mejorar la participación política de las mujeres panameñas mediante la reglamentación o consecuente reforma de la norma electoral por parte de la dirigencia y representantes de los partidos políticos continúa siendo un tema aislado, tratado sin seriedad suficiente en el debate sobre el cumplimiento del postulado global de derechos humanos sobre la igualdad de derechos y, en particular, de género.

La práctica política tradicional y la cultura imperante imposibilitan mejorar el liderazgo de las mujeres o incrementar su participación política en los partidos políticos, en las

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

esferas del poder político y en los órganos de representación popular. Esto se suma a la existencia de un notorio incumplimiento de la mayoría de las disposiciones legales que se han aprobado al respecto.

Los niveles de participación son diferenciados entre hombres y mujeres puesto que aún no se han superado las discriminaciones históricas que afectan a las mujeres, grupos indígenas y afrodescendientes, y las brechas salariales, económicas y sociales siguen ampliándose. En la medida que no se logre transformar esta realidad no avanzaremos como país en el desarrollo pleno de una democracia participativa, inclusiva e igualitaria.

Las prescripciones legales existentes para “garantizar” la participación de la mujer en los distintos espacios del quehacer nacional no se han cumplido. Esto obedece a un problema estructural y de percepciones socioculturales profundamente arraigadas en el seno de la población, que conducen a negar esa participación, incluyendo a los dirigentes de los partidos políticos y sobre todo, de aquellos que detentan el poder político y económico. Es así que la creación de mecanismos dirigidos a complementar y reglamentar los marcos jurídicos es esencial para incidir en la transformación de las relaciones de desigualdad que operan en el seno de la sociedad, asignando de igual forma, niveles de coercitividad y sanciones para hacer efectivo su cumplimiento. Las barreras que se nos han impuesto no van a desaparecer por sí solas.

La existencia de baja participación de las mujeres responde en buena medida a las prácticas políticas tradicionales, al tipo de sociedad predominante, a la cultura política y a las desigualdades históricas que se han entretejido en contra de las mujeres, como formas que obstaculizan y frenan el pleno desarrollo de la mujer en la política.

Asegurar una democracia donde la participación igualitaria sea el fundamento del desarrollo sostenible y de la paz social es posible no sólo con marcos normativos comprometidos con la igualdad de género o en el reconocimiento de los principios de igualdad y no discriminación que contemplan diversas convenciones y tratados internacionales, sino garantizando su ejecución y puesta en práctica. Es esencial el compromiso de los diversos actores en la dinámica política y la incorporación de medidas coercitivas y sanciones a quienes tienen la oportunidad de hacerlo posible y no cumplen con dichas disposiciones.

Asumir la necesidad de corregir desigualdades y exclusiones que afectan a las mujeres, su vínculo con los hombres y las relaciones de poder y subordinación que se han establecido – y se mantienen – entre ambos, son pasos necesarios para caminar hacia una democracia paritaria. Pero mientras no se rompa con este esquema de renuencia y se mantenga el proceso

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

de socialización en el que las mujeres continúan al margen de las decisiones políticas, del acceso a las esferas del poder y representación política, los cambios necesarios para “democratizar nuestra democracia” no se producirán.

No podemos negar los indudables avances que en materia de igualdad de derechos se han realizado en Panamá ni los mecanismos para lograrlo. Son, al fin y al cabo, avances, nuestro peor es nada. No obstante, la generación de leyes no es garantía efectiva para el cumplimiento de esos mecanismos y, menos, para alcanzar un impacto positivo. Los pasos han sido lentos. Si continuamos a este ritmo muy difícilmente podremos contar con resultados alentadores a futuro y concretar la igualdad de género y la paridad en las instancias políticas, públicas, económicas, sociales y gremiales.

La incidencia sobre las transformaciones a la norma electoral va más allá de la mirada a un sistema de partidos, ya que se reducen las oportunidades de elegibilidad y de acceso a la toma de decisiones de quienes no forman parte de un partido político y aspiran a participar en los procesos electorales.

El sistema electoral es inequitativo y excluyente pues es un hecho innegable – o al menos, así se percibe – que la participación en un determinado proceso electoral lleva implícita la disponibilidad de altos recursos económicos y humanos, de los que no disponen la mayoría de las mujeres u otros grupos. Y ni hablar de las plataformas y requerimientos de la legislación electoral, que no contemplan el comportamiento o la dinámica partidista.

Se necesita una revisión integral de los mecanismos legales e institucionales, de los programas que potencian y permiten el acceso a recursos para la formación de mujeres en el ámbito político y comunitario. Asimismo, cada organización de derechos humanos – o que se define como promotora de derechos políticos, al igual que los partidos políticos –, debe valorar si existe o no renovación en sus respectivas juntas directivas, si hay participación de mujeres o no, si hay una verdadera integración de las demandas y propuestas planteadas por ellas, si hace cambios en la práctica organizativa y en la selección de potenciales figuras para presentar como candidaturas a cargos de elección o si está dispuesta a compartir liderazgos o construir relevos generacionales, y si se sustenta como practica institucionalizada, la participación equitativa y en igualdad de condiciones de todas las personas que la integran.

La participación política en condiciones de igualdad y la paridad de género no son temas exclusivos de mujeres, son temas que van más allá del derecho de todo ciudadano o ciudadana a influir en la toma de decisiones, en todos los niveles: nacional, municipal y

local. Estos son los verdaderos indicadores del desarrollo y evolución democrática de toda sociedad y, por ende, nos conciernen a todos, hombres y mujeres.

La cuota electoral como acción afirmativa supuso el primer paso para lograr relaciones equilibradas en el seno de la sociedad e incrementar la participación de las mujeres, en este caso, accediendo al poder político en cargos de elección popular y puestos de toma de decisiones. No obstante, en Panamá, la cuota (como se le conoce) ha resultado insuficiente, ya que no cuenta con mecanismos reguladores y de cumplimiento obligatorio para lograr su efectiva inserción en la actividad política y electoral.

La cuota no produce el impacto previsto debido a que queda a medio camino entre que es una medida compensatoria o de justicia y equidad, y su aplicación efectiva por la voluntad de las dirigencias de hacerla cumplir, sin necesidad de que exista una disposición u obligatoriedad. La limitan su redacción y la fragilidad de la propia norma, la discrecionalidad en su aplicación por parte de los partidos políticos, el problema de que las secretarías de la mujer, o su equivalente, no tienen un nivel protagónico en su ejecución y cumplimiento. Por otra parte, el Tribunal Electoral no interviene en el proceso electoral interno de los partidos políticos para asegurar la adecuada implementación de la cuota. Al menos, debiera existir una participación más específica y clara sobre su rol en las elecciones (internas y generales).

A la fecha no se han registrado impugnaciones o denuncias a algún partido por el incumplimiento del porcentaje mínimo establecido en la norma electoral. Esto puede obedecer a tres situaciones concretas: 1) **la fragilidad de la norma electoral y la discrecionalidad para implementarla**, sobre todo en el caso de las alianzas electorales y en cuanto a la posibilidad de no realizar primarias en determinadas circunscripciones electorales, en caso de que éstas se den, o por arreglo interno del partido de postular a los ya posicionados en el cargo; 2) **ninguna de las secretarías femeninas, o su equivalente, son instancias fiscalizadoras *per se* o son complementarias a los organismos de elección con poder de coerción real**, además de que dentro de la estructura del partido no ejercen poder de decisión efectiva; 3) **los estilos de liderazgo, así como aquellos con poder de decisión, no comprometidos ni consecuentes ni sensibilizados con el género, ya sean hombres o mujeres**, es decir, la práctica imperante en los partidos políticos de desconocer la situación de sus afiliadas para mejorar proporcionalmente su participación.

La propuesta de reforma electoral que incorpora la paridad política está orientada, precisamente, a propiciar igual participación e igualdad de partida en el acceso al poder político y a los cargos de elección popular para mujeres y hombres.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

La igualdad de representación de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisión y de acceso a la política, además de ser un tema de derechos humanos y democracia, contribuye al buen gobierno y asegura un desarrollo más justo y productivo de las sociedades. Merecemos convivir plenas, como mujeres, humanas, ciudadanas y dueñas de nuestro propio destino.

Recomendaciones

Es necesario ejecutar las políticas públicas con equidad de género que se han logrado aprobar y propugnar por una agenda de Estado que incorpore la perspectiva de género en todos los ámbitos del quehacer nacional. Un paso inicial es la realización de un diagnóstico para determinar en *dónde estamos, cuál es el contexto-país*, en qué hemos avanzado a partir del desarrollo de tales políticas y *cuáles son las acciones concretas a realizar*, en plazos definidos. Cobra importancia, en ese sentido, por ejemplo, el cumplimiento de la asignación de recursos a las juntas comunales para el desarrollo de capacitaciones a las mujeres, tal como indica el Decreto Ejecutivo No. 53 de 25 de junio de 2002.

Otro aspecto a resaltar es la disposición de recursos, humanos, tecnológicos y económicos, para aquellas dependencias gubernamentales que tengan entre sus objetivos la capacitación, promoción y el mejoramiento de la condición de la mujer política, para que se propicien iniciativas y programas orientados a aumentar su participación y su oportunidad de ejercer influencia real en la formulación de las políticas gubernamentales y de ejercicio efectivo de ciudadanía.

Para propiciar cualquier cambio en la legislación electoral para hacer efectiva una mayor representatividad de las mujeres en los espacios de decisión política, de participación en los organismos de dirección interna de los partidos políticos y de acceso a cargos de elección popular, **se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:**

- Definir claramente los mecanismos, la operatividad y métodos de aplicación para que no existan dudas sobre *cómo funciona la cuota electoral o la paridad de género*.
- Definir claramente el rol de las secretarías de la mujer y hacer una propuesta para que sean entes con poder de participación, voto y de libre elección, dirigidas al fortalecimiento del liderazgo de las mujeres a lo interno de las estructuras partidistas.
- Definir claramente el papel que desempeñará el Tribunal Electoral en el proceso electoral interno, en los procesos de fiscalización y cumplimiento de la cuota electoral, de asignación del porcentaje del subsidio público para capacitación exclusiva de la mujer y en las elecciones generales.
- Promover la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de las disposiciones sobre la materia, tales como: desestimación o rechazo de candidaturas; amonestación pública; multas; retención de un porcentaje destinado a otros rubros en los partidos políticos (que puede variar de acuerdo a la gravedad de la falta, por ejemplo).

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

- Promover la obligatoriedad de incorporación de las mujeres en todos los procesos de elección dentro de los partidos políticos.
- Exigir el cumplimiento efectivo y real del porcentaje destinado para la capacitación exclusiva de las mujeres en los partidos políticos, con la correspondiente retención en otros rubros en caso de incumplimiento. Se propone que seas secretarías de las mujeres las que manejen y administren el porcentaje que se asigna del subsidio público para la capacitación política de la mujer, con la fiscalización del Tribunal Electoral.
- Crear escuelas de capacitación política, o un instituto de capacitación y gerencia política electoral, destinado a la formación de hombres y mujeres, e introducir en los planes de capacitación la perspectiva de género.
- Incorporar la paridad para el año 2019 en las normas estatutarias de los partidos políticos, en la legislación nacional y en las instancias gubernamentales.
- Entre las líneas de acción y seguimiento, como propuestas para la integración de una política estatal se pueden impulsar las siguientes:
- El establecimiento de un sistema nacional de monitoreo de la participación política de la mujer.
- La puesta en marcha del Consejo Rector de Políticas Públicas con enfoque de género y el Consejo Nacional para la Participación Política de la Mujer, con una Secretaría Técnica para la ejecución de programas y políticas para la participación política.
- La puesta en marcha de un observatorio nacional para la igualdad de género.
- El establecimiento de una Defensoría de la Mujer o de Equidad de Género que impulse acciones concretas frente al incumplimiento de las disposiciones legales que promueven una mayor participación de la mujer en las esferas del poder político.
- Como mecanismos de acción a nivel gubernamental entre entes como la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Electoral y el Instituto Nacional de la Mujer, las siguientes:
- Creación de una unidad de análisis y documentación de estadística electoral, con perspectiva de género.
- Impulso y coordinación de un plan nacional para la igualdad de género, que incluya campañas de docencia y concienciación a la población.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

- Divulgación sobre la existencia de mecanismos de acción afirmativa en el período que antecede a la nominación de candidaturas e instancias a acudir ante el incumplimiento de las disposiciones legales en esa materia. Responsable: Tribunal Electoral en colaboración con diversas organizaciones.
- Identificar las políticas públicas existentes sobre la participación política de las mujeres, cuáles son, quién las ejecuta, cuáles son los resultados, los beneficios, líneas de acción por realizar e implementar.

Es de suma importancia que las diversas acciones que se puedan impulsar y concretar impliquen estrategias y alianzas que fortalezcan los mecanismos y propuestas que introduzcan cambios en la legislación electoral vigente o en las políticas públicas existentes. Las acciones aisladas se diluyen fácilmente, y no se puede avanzar si las organizaciones – concretamente, quienes la lideran – van cada una por rumbos que no consolidan los esfuerzos ni el trabajo mancomunado. La articulación del IV Pacto Mujeres, Desarrollo e Igualdad 2014-2019, es un punto de referencia y de acción positiva para articular y gestar acciones hacia mecanismos como la paridad de género, por lo que es imperativo dar seguimiento a las acciones y propuestas allí planteadas.

Otras *líneas de acción complementarias* que se pueden llevar a cabo desde los partidos políticos u otras esferas son las siguientes:

- Conformar redes de capacitación nacional con perspectiva de género a lo interno de los partidos políticos, en las diversas instituciones gubernamentales, empresas privadas y establecimientos educativos.
- Fortalecer e impulsar la capacitación política y electoral con perspectiva de género en los partidos políticos.
- Facilitar la concertación nacional entre mujeres militantes y lideresas de partidos con diputadas, representantes de corregimiento, alcaldesas y organizaciones sociales, para el establecimiento de una agenda o plan nacional para lograr la igualdad de género.
- Delinear el perfil de las candidaturas en los partidos políticos con la finalidad de que el proceso de selección a lo interno de los partidos políticos cuente con personas que tengan trayectoria partidista y solvencia moral.
- Crear un espacio a lo interno de los partidos políticos que monitoree e informe sobre los avances y logros alcanzados y, si no se están logrado resultados, exigir el cumplimiento

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

de las medidas que tienen como objetivo una mayor participación en cada uno de los espacios de incidencia interna – por ejemplo, una fiscalía para el cumplimiento de la equidad de género.

- Destinar recursos económicos para el financiamiento de campañas electorales de mujeres de limitadas condiciones económicas.
- Desde el seno de las distintas secretarías de la mujer de los partidos políticos se pueden llevar adelante las siguientes propuestas y acciones:
- Exigir el cumplimiento de los acuerdos pactados, de las normas estatutarias y de las disposiciones legales que garantizan un porcentaje mínimo de participación a las mujeres o que exista una competencia electoral interna en condiciones reales de igualdad para mujeres y hombres.
- Emprender acciones de vocería, en conjunto con otras secretarías de la mujer y con organizaciones como el FONAMUPP, para dar a conocer las disposiciones legales sobre cuota electoral y presentar ante el Tribunal Electoral una propuesta de campaña nacional sobre los derechos contenidos en la legislación electoral para la efectiva participación política de la mujer panameña.
- Exigir su participación en todos los procesos de selección de candidaturas y en los procesos electorales, y que estén representadas dentro de todas las comisiones a lo interno de sus respectivos partidos.
- Introducir una reforma de reestructuración interna con un organigrama funcional de trabajo anual que implique el desarrollo y ejecución de un presupuesto de forma autónoma, con las regulaciones que establezca el Tribunal Electoral para la dotación de sus propios recursos económicos y humanos.
- Brindar talleres de motivación personal y de autocuidado para las mujeres.
- Contribuir a procesos de empoderamiento integrales, que incluyan jornadas de docencia sobre el uso de herramientas tecnológicas y TIC.
- Crear redes de apoyo de hombres y mujeres a lo interno y externo del colectivo, en organizaciones cívicas, culturales, ambientales, empresariales, académicas, sociales y medios de comunicación.
-

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

A lo largo de este trabajo se han realizado una serie de recomendaciones en torno a la participación de la mujer panameña en las esferas de decisión de las estructuras internas partidistas, de los cargos de representación política y en el engranaje gubernamental. Desde esta óptica es importante establecer que cualquier acción a emprender requiere de la participación amplia de diversos actores de la sociedad, principalmente de aquellos que inciden en la dinámica electoral.

Por otra parte, la voluntad política de quienes detentan las decisiones políticas y dirigen las directivas de los diversos partidos políticos, así como de aquellos que legislan, juega un papel trascendental. Es imperativo que cada uno adquiera consciencia y asuma responsabilidades respecto a las condiciones de desigualdad que se mantienen vigentes en nuestra sociedad y, así, contribuya a erradicarlas por completo. Las desigualdades son inaceptables y reprochables en un sistema democrático como el nuestro, por lo que se necesitan acciones concretas para transformarlas, que sean respaldadas e impulsadas por estos actores.

Otras referencias bibliográficas

- Alvarado, Ángela, y Yolanda Marco Serra, *Mujeres que cambiaron nuestra historia*. UNICEF, Embajada de Canadá, IMUP/UP, Panamá, 1996.
- Archenti, Nélica, y María Inés Tula, *Mujer y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*. Editorial Heliasta, Colección Ciencias Sociales, 2008.
- Bareiro, Line, Óscar López, Clyde Soto y Lilian Soto, *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo No. 54. CEPAL/DAW, Santiago, Chile, 2004.
- Bernal Vásquez, Dayana, *Participación política de las mujeres en Panamá: obstáculos, desafíos y propuesta para una mejor democracia*, 2013, Editorial Universitaria, Universidad de Panamá, Panamá.
- Brown Araúz. 2011. Siete paradojas de los imaginarios panameños sobre la democracia y sus instituciones. En: Reflexiones en un Panamá democrático, Tomo II. Tribunal Electoral de Panamá, Panamá.
- Brown Araúz, Harry, *Las reformas electorales en Panamá: claves para el desarrollo humano para la toma de decisiones*. PNUD-Panamá, 2010.
- Camacho, Rosalía, Silvia Povedeno y Ester Serrano. *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa, aportes para la discusión*, Colección Temática 5. CNMF, San José, Costa Rica, 1996.
- Castillo Díaz, Bernal Damián **en**: Estudios sobre participación política indígena: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú. 2007. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, *Evolución de la participación política de las mujeres panameñas, período 1990- 2009*. OEA-Panamá, 2012.
- Gehan, Abu-Zayd, Ana Victoria Soto, Julie Ballington, Myriam Méndez-Montalvo, *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, Serie Manuales. IDEA Internacional (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), 2002.

DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES / PANAMÁ

- IDEA, *Del dicho al hecho: manual de buenas prácticas para la participación de las mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*, IDEA Internacional (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), 2008.
- Jones, Mark P., *Impacto de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres*.
- Marx, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti, *Cuotas de género y acceso femenino al parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada*. Universidad de Chile, 2006.
- Meentzen, Ángela, y Enrique Gómariz, *Democracia de género, una propuesta inclusiva*. Fundación Heinrich Böll-Fundación Género y Sociedad, San Salvador, El Salvador/San José, Costa Rica, 2000.
- MINJUNFA, *II Informe Nacional Clara González, 1999*, Panamá.
- MINJUNFA, *III Informe Nacional Clara González 2000-2001*, Panamá.
- PNUD/Agencia de Cooperación Española, *Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en la política*, primera edición. Editora Sibauste, Panamá, 2007.
- Ríos Tobar, Marcela, *Cuotas de género democracia y representación*. IDEA Internacional (International Institute for Democracy and Electoral Assistance)-FLACSO-Chile, 2006.
- Rodríguez, Arnaldo, y Evelyn Enid Trewhella Fernández, *Cuadernillo 1: Género en la gobernabilidad democrática*, Serie Mujeres, Poder Local y Democracia, Conceptos clave. Instituto Internacional e Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), Santo Domingo, República Dominicana, 2009.
- Terreros, Nicolasa, *Género y participación política*, Curso de Formación en Género, Módulo 7, primera edición. Editora Sibauste, Panamá, 1999.
- Unión Interparlamentaria de Derechos Humanos, *Manual para parlamentarios*, No. 8. Oficina del Alto Comisionado de Las Naciones Unidas, 2005.
- Young, Gloria, *¿Cómo ganar mi primera elección siendo mujer?* Instituto Nacional de la Mujer, Panamá, 2011.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Zabala Canedo, María Lourdes, *Cuadernillo 7: Partidos políticos e igualdad de género*, Serie Mujeres, Poder Local y Democracia, Conceptos clave. Instituto Internacional e Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), Santo Domingo, República Dominicana, 2009.