

PANAMÁ: PARIDAD EN LAS PRIMARIAS, ESFUERZOS DE REFORMAS INCONCLUSOS, *GATEKEEPERS* Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Flavia Freidenberg

I. INTRODUCCIÓN

Panamá es uno de los países con menor representación de las mujeres en las instituciones legislativas de América Latina. En 2021 se encontraba en los últimos lugares de los 35 países que conforman América Latina, el Caribe y la Península Ibérica. Si bien el número de mujeres en cargos legislativos a nivel nacional se ha incrementado, las condiciones de representación descriptiva de las mujeres panameñas alcanzaban solo el 22.5% ese año (CEPAL, 2022). Estos datos implican que ni siquiera se cuenta con la *masa crítica* necesaria (Dahlerup, 1993) para que esas legisladoras puedan actuar como un grupo articulado que impulse leyes y reformas sustantivas en materia de igualdad desde el Legislativo. Una evaluación longitudinal da cuenta de la brecha de género existente desde la instauración democrática y de los avances que se han dado desde 1994, cuando había solo seis legisladoras mujeres (8.45%) de 71, a 2019, cuando había 16 de 71 escaños (22.5%). En todo el período se eligieron a 61 mujeres asambleístas frente a 372 hombres de un total de 433 escaños (tabla III).

Del mismo modo que en otros países latinoamericanos, la situación es dramática: si bien las mujeres suponen más de la mitad de la población y del padrón electoral, pocas son candidatas, aún menos resultan electas y, además, enfrentan dificultades sustantivas para que una coalición articulada de actores

críticos amigable al género consiga que los legisladores –que son mayoría en la Asamblea Nacional– acuerden e impulsen las reformas necesarias para reducir las brechas de género.¹ En este caso, además, la clase política juega con las expectativas de reforma, dado que ya se han dado varios procesos de elaboración de reformas electorales –incluso de carácter participativo– en las que se acuerdan una serie de mecanismos y compromisos en las negociaciones pero que luego, en la Asamblea, no consiguen los votos necesarios para ser aprobadas (Freidenberg y Brown Araúz, 2019).

Si bien a nivel formal el compromiso panameño con la igualdad se puso de manifiesto en la firma de los tratados internacionales claves y en la introducción en la Constitución Política de la República de Panamá (CPRP) de principios y valores relacionados con la cuestión (como el de no discriminación), la igualdad formal no consigue transformarse en igualdad real. Panamá firmó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) el 22 de mayo de 1981, la cual entró en vigor en septiembre de ese año y, 10 años más tarde, en 2001, el país aprobó el Protocolo Facultativo de la CEDAW. Esto no es una cuestión menor porque la Convención obliga a los Estados a adoptar medidas muy concretas para eliminar la discriminación contra las mujeres, entre las que destacan las denominadas *medidas de acción afirmativa* (también conocidas como *medidas especiales de carácter temporal*) para poder equiparar el escenario de participación y representación política de las mujeres. De ese modo, la CEDAW generó un marco de legitimidad para que el Estado panameño busque la igualdad de los resultados, la no discriminación y la responsabilidad estatal.²

El principio de no discriminación por sexo está regulado en el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá en los siguientes términos: “No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”. Por su parte, la regulación específica en materia de igualdad de oportunidades para

1 Las cifras oficiales del Tribunal Electoral en 2014 mostraban que, en cuanto a la conformación del padrón electoral, del total de personas que estaban registradas para votar un 49.9% correspondía a los hombres y un 50.1% a las mujeres. Estos datos se mantienen en la actualidad. Para las elecciones de 2019, el padrón contaba con 2'757,823 personas, de las cuales 1'385,076 eran mujeres frente a 1'372,747 hombres (Tribunal Electoral, 2019).

2 Asimismo, el país también ha firmado y ratificado otros convenios internacionales importantes, como Belém do Pará (1994-1995), el Consenso de Quito (2007), el Consenso de Brasilia (2010), la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria (2014), así como también la Estrategia de Montevideo (2016) (ver Anexo D).

las mujeres está contenida en la Ley No. 4 del 29 de enero de 1999, “Por la cual se Instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”, que constituyó un paso importante en el camino hacia la igualdad de oportunidades, ya que entre otros elementos prohíbe la discriminación en razón de sexo, establece la igualdad ante la ley y condena todo tipo de violencia contra las mujeres.

Panamá incorporó en su derecho interno una definición de discriminación en consonancia con lo que sostiene la Convención CEDAW. El Comité de la CEDAW reconoció en su momento los esfuerzos realizados por Panamá para aprobar medidas legislativas encaminadas a promover el adelanto de las mujeres y la igualdad entre los géneros, tanto en términos electorales como penales, laborales y educativos. Asimismo, felicitó el impulso de varios programas, políticas y planes, como el Plan Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia Doméstica y Políticas de Convivencia Ciudadana, diseñados con miras a promover el adelanto de la mujer.

Aun cuando Panamá es uno de los pioneros entre los países de América Latina en ser gobernados por una presidenta mujer a finales de la década de 1990 (Mireya Moscoso), la baja representación de las mujeres en las instituciones políticas es un déficit de la democracia panameña y evidencia la presencia de fuertes obstáculos sociales, actitudinales, políticos y económicos que enfrentan las mujeres cuando quieren hacer política (Herrera Montenegro *et al.*, 2021; Freidenberg y Brown Araúz, 2019; FONAMUPP, 2011). Si bien el Comité CEDAW ha reconocido los esfuerzos realizados por Panamá, también han señalado que todavía son insuficientes (PNUD, 2015: 19). El gran número de leyes, así como los esfuerzos en materia de reformas electorales para fomentar la igualdad entre los géneros, no se han puesto en práctica eficazmente, pues no han contado con la adopción de medidas y la asignación de recursos suficientes para aplicar las disposiciones jurídicas encaminadas a garantizar tanto la igualdad entre los géneros como la no discriminación, por lo que no han reducido las brechas de género en las instituciones democráticas del país.

En los avances que se han dado resulta importante destacar el papel de las diversas organizaciones de mujeres que han trabajado de manera incansable para conseguir el reconocimiento de los derechos, así como también para mejorar las condiciones de vida de las panameñas. El Foro Mujer y Desarrollo, coordinado por Mariela Arce, dio como resultado Taboga 92 y otros planes, que sentaron las bases políticas y los lineamientos para la formulación de políticas públicas, como los planes de igualdad (Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1 y 2). Otras organizaciones y entidades

gubernamentales que se sumaron a estos esfuerzos fueron la Unión Nacional de Mujeres Panameñas, el Foro de la Corporación para el Desarrollo Integral de Madungandí, la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá, el Centro de la Mujer Panameña, el Espacio de Encuentro de Mujeres, los Mecanismos de la Mujer, el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) y el Foro Nacional de Mujeres de los Partidos Políticos (FONAMUPP), las cuales cuentan con trayectoria en la lucha por los derechos políticos de las mujeres (Herrero Montenegro *et al.*, 2021). También son importantes la Asociación de Parlamentarias y ExParlamentarias de Panamá (APARLESPA), el Grupo Iniciativa por la Paridad (GIPP), Mujeres en Positivo, Voces Vitales, entre otras colectivas.³

Este capítulo describe la evolución del régimen electoral de género en Panamá y evalúa cómo las reglas formales que establecen el modo en que se registran las candidaturas ha incidido, junto al sistema electoral, sobre la representación descriptiva de las mujeres en el Congreso. El análisis utiliza la herramienta metodológica del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG), diseñada por Caminotti y Freidenberg (2016), para medir qué tan fuerte ha sido la legislación que regula la asignación de mujeres en las candidaturas en cargos de representación legislativa nacional hasta la actualidad, identificar los obstáculos y problemas que surgen de la aplicación de las normas formales y realizar una serie de propuestas de reformas que ayuden a mejorar la representación política de las mujeres panameñas.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO: LOS ESFUERZOS INCONCLUSOS POR FORTALECER EL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO

La construcción del régimen electoral de género panameño ha supuesto un recorrido tortuoso para la aprobación de arreglos institucionales favorables a la representación femenina. Los dos esfuerzos que se han materializado han sido autolimitados, débiles y sin exigencias fuertes en caso de incumplimiento (Freidenberg y Brown Araúz, 2019). En 1997 se aprobó un régimen electoral de género que contemplaba la exigencia del 30% de candidaturas de mujeres para los procesos de selección de candidaturas –elecciones internas–, en el que además no se establecían sanciones y que, por el contrario, funcionaba con

3 Para Ungo, el movimiento de mujeres produjo lo que puede ser considerado una síntesis de 20 años de historia que le precedieron, un proceso de concertación entre mujeres (2001).

válvulas de escape, pues no era obligatorio poner mujeres en el registro de candidaturas a las elecciones generales. Ese diseño contenía una laguna jurídica que permitió que los partidos evitaran cumplir plenamente con el espíritu de la ley: “En aquellos casos donde la participación femenina sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán llenarlo con otros de sus miembros que aspiren a los respectivos cargos de elección” (Ley No. 22 de 1997).

La ley panameña sostenía que, si no se cumplía con el porcentaje de cuota por parte de las dirigencias de los partidos, estas “podrán llenarlo con otros de sus miembros que aspiren a los respectivos cargos de elección” (artículo 182-A, Ley No. 22 de 1997).⁴ Cuando las cuotas de género incorporan alguna excepción al cumplimiento de la disposición establecida, el régimen electoral de género tiende a debilitarse. Si bien la norma fijaba una cuota mínima de 30% de candidatas mujeres para los procesos de elección interna, también concedía una excepción si no se registraba un número suficiente de candidatas para ser propietarias o titulares de la candidatura. De este modo, la Ley 22 del 14 de junio de 1997 era débil al menos por tres razones: a) el porcentaje exigido del 30% era mínimo, se hacía a las elecciones internas y no se requería en el registro de candidaturas a las elecciones generales; b) tenía válvulas de escape (la posibilidad de postular candidaturas de otro género); c) no tenía sanciones claras y establecidas para quienes no cumplían con ese porcentaje y, algunas veces, se les permitía registrar las candidaturas sin cumplir con lo que señalaba la ley, lo que impedía que el órgano electoral pudiera sancionar claramente a quienes incumplían la norma.⁵ Asimismo, en 2002, se aprobó el financiamiento público etiquetado con perspectiva de género para la capacitación de las mujeres.⁶

En 2012 se aprobó una reforma al Código Electoral con relación al régimen electoral de género panameño que establecía la exigencia de la paridad de género en el registro de las candidaturas de los partidos políticos, pero se

4 Se establece que los partidos deben garantizar en sus elecciones internas o postulaciones que el 30% de las precandidatas sean mujeres (artículo 182-A, Ley No. 22 de 1997).

5 La existencia de un mecanismo sancionatorio fuerte (como los de Argentina, Bolivia, Costa Rica o México) supone que el incumplimiento de la norma dificulta la inscripción de las candidaturas. Esto implica que los organismos electorales no pueden hacer oficiales las listas de candidaturas si no aplican en su totalidad el porcentaje establecido por la ley de cuotas (o la paridad de género) (Bareiro *et al.*, 2004: 49; Llanos y Sample, 2008: 31).

6 Se establece en la ley que un mínimo del 10% del 25% del financiamiento público electoral otorgado a los partidos políticos se destine para la capacitación de las mujeres (Ley No. 60 de 2022).

mantenía la exigencia con respecto a sus procesos de selección de candidaturas. La norma no obligaba a los partidos a que cumplieran con la paridad en las candidaturas a las elecciones generales ni tampoco establecía sanciones fuertes para quienes no respetaran la exigencia de poner el 50% de mujeres en la selección interna de candidaturas. En este sentido, la norma de 2012, igual que la de 1997, dejó una válvula de escape al enunciar que “en los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior al porcentaje establecido en esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos”.⁷

Las reformas electorales discutidas durante los años 2015 y 2016, y promulgadas en 2017, establecieron la paridad (con un mandato de posición aprobado que luego fue derogado en 2018 para las elecciones de 2019) y la sanción de no aceptar la lista de candidaturas si el partido no cumplía con la exigencia de la paridad; sin embargo, continuaron con la válvula de escape. De cara a los trabajos de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) de 2020, el FONAMUPP planteó una serie de precauciones respecto a los intentos de algunos sectores políticos de desandar los avances que se habían realizado con la aprobación de las cuotas y la paridad de género en las precandidaturas.

Según el informe anual del Foro había propuestas (del propio Tribunal Electoral) que hubieran llevado a retroceder a antes de 1997. En ese sentido, el Foro –en su calidad de ente consultivo– exigió al Tribunal Electoral que respondiera sobre el “fundamento de hacer una propuesta de retroceso, desconociendo los avances alcanzados por las mujeres, y de sus aportes a la vida de los partidos políticos, no solo como adherentes para que los mismos existan, sino a todo el trabajo comunitario, electoral y de proselitismo diario [...]” (FONAMUPP, 2020). En diciembre de 2002, FONAMUPP presentó un conjunto de propuestas de reformas sobre paridad de género que recogía las recomendaciones y observaciones que había hecho el mismo Foro, así como también otras

7 El Decreto 7 del 13 de marzo de 2013, por el cual se reglamentaron las elecciones generales del 4 de mayo de 2014, estableció en su artículo 31 sobre participación femenina que “los memoriales de postulaciones de los partidos políticos deberán venir acompañados de una certificación de la Secretaría de la Mujer o su equivalente, emitida bajo la gravedad de juramento, dando fe de que la respectiva postulación cumplió a lo interno del partido con el 50% de candidaturas de mujeres, para garantizar la participación femenina, o de que no hubo féminas postuladas de conformidad con lo dispuesto en el Código Electoral”. Esto ya se había reglamentado en 2006, cuando en la Ley 60 de diciembre de ese año se señaló que para verificar el cumplimiento del 30% de participación de mujeres en las postulaciones a cargos internos o de elección popular, la participación femenina debe estar debidamente comprobada.

asociaciones (como APARLESPA y el GIPP). Debido a que siete de las nueve propuestas realizadas tenían que ver con la paridad, fueron discutidas y aprobadas en la CNRE (aunque no por la Asamblea Nacional de Panamá).⁸

El caso panameño da cuenta de que no se trata de tener solo una buena ley, sino que además la normativa debe ir acompañada por actores políticos –como los organismos electorales, los institutos de mujeres, la academia o los movimientos de mujeres– proactivos en materia de igualdad de género.

III. LOS COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO PARA EL LEGISLATIVO NACIONAL

El régimen electoral de género panameño se ha ido construyendo a partir de una serie de reformas legales, originalmente movilizadas desde los grupos de la sociedad civil y las mujeres políticas con el apoyo del organismo electoral y la cooperación internacional (como PNUD u ONU Mujeres, entre otros), que han dado apoyo técnico y político a los diversos impulsos de reformas. La evaluación del IFREG evidencia la debilidad del régimen, dado que, desde su aprobación original en 1997, las reglas están filtradas por diversos elementos que las debilitan y no se han podido introducir reformas legales que refuercen la capacidad de las reglas respecto a la integración de candidaturas con mayor igualdad de género.

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

El porcentaje de la medida de acción afirmativa que se exige para la integración de los diversos géneros en las candidaturas es un indicativo del valor mínimo que debe considerarse para poder registrar oficialmente una propuesta partidista. En el caso panameño se da una situación particular, ya que esa exigencia se hace a nivel de las elecciones internas, pero no en las elecciones generales (artículo 239, Código Electoral 2007). Esta peculiaridad, que también se da en Honduras, hace pensar que en estos casos no se puede clasificar las medidas

8 La representación del FONAMUPP en las discusiones de la CNRE estuvo a cargo de Jacqueline Hurtado, Betzaida Guerrero, Elia López de Tulipano y Juana Herrera Araúz. Tuvo el apoyo de un grupo consultor integrado por Nilda Moreno, Ada Romero Mónico, Aiveth Montenegro, Elba Torres, Emilie García Miró, Karen Quintero, Marlina Moreno, Rosa McFalane, Solangel Robinson, Vielka de Abrego, Vonetta Sterling y Yoryana Aguilera.

de acción afirmativa o, en su caso, la paridad de manera similar a cuando estas se aplican en las elecciones generales. Esto es lo que ha llevado a autoras como Bernal (2013: 74-75) a pensar el caso panameño como diferente. Es decir, que no sea válido considerarlo como un caso paritario en sentido estricto.

La ley deja a consideración de los partidos los mecanismos a emplear para seleccionar sus candidaturas y cómo integrarlas.⁹ El porcentaje del 30% para la integración de planillas a los procesos de selección de candidaturas se aprobó de manera indicativa inicialmente en 1997, luego se incorporó el texto, pero ya con más exigencia, en el Código Electoral en 2007. El hecho de que en la ley no se exigiera claramente el cumplimiento de la cuota, sino que fuera solo una indicación (como en el caso de la Ley 22 de 1997) supone que “solo indicaba que debía existir una ruta, pero no decía cómo desarrollarla, lo cual tiene efectos negativos en la efectividad de este tipo de medidas” (PNUD, 2015: 27). Esto se fue mejorando con la reforma de diciembre de 2006, cuando se acogen las observaciones del Comité de la CEDAW para que se fortalezca el nivel de exigencia del término de ese artículo. La Ley 60 de la reforma al Código Electoral del 29 de diciembre de 2006 mantiene la normativa de la cuota electoral de participación política de las mujeres: “En sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que, como mínimo, el treinta por

9 “Artículo 235. Los partidos políticos determinarán en sus estatutos o reglamentos el derecho de sus miembros a ser postulados a uno o más cargos de elección popular. Lo previsto en esta disposición será sin perjuicio de las alianzas que acuerden los partidos políticos.

Artículo 236. Las postulaciones de los partidos políticos a puestos de elección popular se harán: 1. Cuando se trate de candidatos a Presidente de la República, por elecciones primarias, en cuyo caso el candidato a Vicepresidente será designado por el candidato presidencial y ratificado por el Directorio Nacional. 2. Cuando se trate de Diputados al Parlamento Centroamericano, por el procedimiento establecido en los estatutos de cada partido político, aprobados por el Tribunal Electoral en fecha anterior a la postulación. 3. Cuando se trate de postulaciones de Diputados de la República, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales, la postulación se hará de conformidad con lo previsto en los estatutos de cada partido. En caso de alianzas, las convenciones de las respectivas circunscripciones podrán postular a candidatos que ya hayan sido postulados por un partido aliado. La nómina respectiva podrá estar integrada por un miembro del partido que hace la postulación. Los partidos políticos garantizarán la postulación de las mujeres, con la aplicación efectiva de lo dispuesto en este Código. También se podrán celebrar elecciones primarias entre miembros de partidos aliados, para elegir al candidato a Presidente y Vicepresidente de la República, de acuerdo con el procedimiento establecido en el reglamento que para estos casos aprobará cada partido. Los mecanismos de confirmación de las alianzas podrán ser establecidos previamente en los estatutos del partido o por su Directorio Nacional” (Código Electoral, 2007).

ciento (30%) de los candidatos a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres”.¹⁰

El siguiente paso en el fortalecimiento del régimen electoral de género panameño fue la reforma de 2012, cuando se incrementó al 50% de las planillas la exigencia de presencia femenina, aunque se mantuvo solo para los procesos de selección de candidaturas; asimismo, se incluyó la disposición a los partidos políticos de establecer, en su régimen interno, los procedimientos para hacer efectiva la cuota establecida. Además, se añadió el requerimiento de verificación expresa mediante firma de las listas de postulaciones por parte de la respectiva secretaría de la mujer de los partidos políticos, pero sin otorgarle a esa secretaría el poder coercitivo o de decisión para fiscalizar y garantizar el cumplimiento efectivo de la cuota electoral.¹¹ Ese requerimiento había sido sugerido en el *Informe de la Misión de Observación Electoral* de la Organización de los Estados Americanos para las elecciones generales de 2009, respecto a la necesidad de fortalecer las secretarías femeninas de los partidos políticos y darles capacidad de verificación de las normas (OEA/MOE, 2009: 31).

En la actualidad, el régimen electoral panameño no considera ninguno de los otros tipos de paridad (ni horizontal ni transversal) y, en cualquier caso, lo que existe (la paridad en el registro de candidaturas) solo tiene validez para las elecciones internas y primarias (que sí son obligatorias), pero no para las elecciones generales. De este modo, si bien un partido debe postular en la interna de manera paritaria, la ley no le exige que lo haga en las generales, de ahí los resultados (no paritarios) que se dan luego en la representación descriptiva.

10 “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 cargos” (Código Electoral, 2007).

11 Por ejemplo, el Decreto No. 7 de 2013, reglamentario de las elecciones generales del año 2014, estableció este trámite, pero no indicó cuál sería el procedimiento en caso de que la Secretaría de la Mujer no firmara la lista o se negara a realizarlo (PNUD, 2015: 28).

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

Establecer dónde deben ir ubicadas las mujeres en las candidaturas no es una exigencia de la normativa panameña. Ni en el régimen electoral de género de 1997 ni en el de 2012 se señalaba dónde debían ubicarse los géneros en el registro de candidaturas, tampoco se incluía el criterio de alternancia en la presentación de las candidaturas. La ausencia del mandato de posición da cuenta del poco interés por establecer formas que favorezcan la representación de las mujeres. Esto se modificó en marzo de 2018 mediante el Decreto 12, en el que se estableció para las elecciones generales de 2019 que la paridad de género debía ir acompañada de la alternancia (en cremallera).¹² Aun así, este artículo fue derogado un año después, por el Decreto 19 del 26 de abril de 2018, quitando en ese momento el mandato de posición.¹³

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

La fórmula de candidatura es restringida, dado que no se señala quién debe reemplazar a una candidatura titular ni tampoco se establece la interpretación de la medida de acción afirmativa (1997) ni la de paridad (2012) respecto a la integración de la fórmula. Además, una práctica muy común es pensar la fórmula en términos de paridad, lo que conduce a que las dirigencias partidistas decidan que las mujeres deben ir como suplentes de los políticos hombres titulares. Es más, en el Decreto 19 del 26 de abril de 2018 se sostiene que cuando la titularidad de una candidatura es para un precandidato, su suplente debe ser de otro género (artículo 40, Decreto 19).

12 El Decreto 12, titulado Que Adopta el Calendario Electoral y Reglamenta las Elecciones Generales de 2019, en su artículo 40, reconoce la “Paridad de Género [...] para garantizar que en las postulaciones de los partidos políticos exista alternancia, hombre-mujer o mujer-hombre. En caso de violación, se rechaza de plano la postulación, esta disposición es aplicable a los cargos de libre postulación” (Decreto 12 de 2018).

13 “El Tribunal Electoral sustenta su decisión en que, en reuniones con el Consejo Nacional de Partidos Políticos, se llegó a la conclusión, por consenso, de que debían modificarse los artículos sobre la paridad. El rechazo de las mujeres políticas y las organizaciones fue determinante en la derogatoria de este decreto. Se derogan artículos del Decreto 19, sobre la paridad de género y el nuevo artículo 40 señala que, si un partido escoge solamente precandidatos principales, los suplentes, de común acuerdo, deben escoger a una persona de distinto género del principal. Si se decide por nóminas completas, los integrantes de cada nómina deben ser de género diferente” (Herrera Montenegro *et al.*, 2021).

III.4. LAS SANCIONES

En el régimen electoral de género panameño las sanciones están ausentes. Uno de los elementos claves que nos ha enseñado la política comparada respecto a la fortaleza de un régimen electoral de género es que para que la norma no sea solo “papel mojado”, la autoridad electoral, amparada en la normativa, debe poder verificar el cumplimiento de la cuota o paridad en el registro de las candidaturas para la inscripción de las planillas a los cargos de representación popular. Dado que en Panamá no existen estas indicaciones en la norma ni tampoco hay reglas que indiquen que los partidos deban registrar las candidaturas a las elecciones generales respetando algún tipo de exigencia, el régimen electoral de género es débil y no consigue los efectos que esperan tener en la elección de mujeres.

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

Uno de los elementos que tiene el régimen electoral de género panameño es que cuenta con válvulas de escape, lo que permite a los partidos interpretar como quieren las pocas reglas que existen en este diseño. El hecho de que la exigencia del 30% de candidaturas de mujeres (en 1997) o de la paridad de género (en 2012) se hagan sobre los procesos de selección de candidaturas funcionaba como una válvula de escape para que los partidos no tengan que cumplir con poner mujeres en el registro de candidaturas a las elecciones generales. Otro elemento que debilita al régimen electoral panameño es que se puede consultar a las secretarías de las mujeres de los partidos sobre si se cuenta con candidatas suficientes y, en caso de una respuesta negativa por parte de esa instancia, los partidos pueden completar con otros géneros, lo cual hace que la norma pueda ser legalmente desconsiderada (artículo 239, Código Electoral 2007). Esta disposición permite incumplir el porcentaje de exigencia en caso de que esa secretaría acredite la imposibilidad de alcanzar el número de mujeres establecido, de ahí que la norma permita una válvula de escape a los partidos para no cumplir con lo que señala la ley.¹⁴

14 "En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría Femenina del partido, sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos" (Ley 22 de 1997).

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Tabla I
 Régimen electoral de género en Panamá
 (elecciones internas)

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	<i>Enforcement</i> (ausente, débil o fuerte)	Tipo de <i>enforcement</i>	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Panamá I	1997 [Ley No. 22, artículo 239]	Mínimo [elecciones internas]	30	Ausente		Ausente		Restringido	Presente
IFREG= 0.5		0.5		0		0		0	0
Panamá II	2012 [Ley No. 54, artículo 6]	Paritario [elecciones internas]	50	Ausente		Ausente	Si los partidos no completan el número de candidaturas, pueden añadir candidatos de otro género	Restringido	Presente
IFREG= 1		1		0		0		0	0

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

Esta cláusula permite un mecanismo de salida a los partidos, que pueden incumplir con la exigencia de la paridad y, siguiendo esos términos, no pasarles nada. En este punto, la participación e intervención del Tribunal Electoral y su política para promover el respeto a la exigencia normativa de la paridad de género en las candidaturas resultan cruciales. En ese sentido, es necesario que esto quede claro en la norma y no sea solo resultado de la voluntad política de quien esté a cargo de la máxima instancia. Si el órgano electoral es complaciente, los partidos harán oídos sordos a las exigencias. Por el contrario, si el organismo electoral aplica la exigencia normativa de manera efectiva (como lo han hecho Costa Rica o México), la situación de los partidos es otra.

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

El sistema electoral panameño establece reglas diferenciadas para la elección presidencial y la elección legislativa. La presidencial se realiza por mayoría simple, en una sola vuelta, en una única circunscripción nacional, permitiéndose la reelección solo pasados dos periodos electorales. La elección legislativa para renovar la Asamblea Nacional, concurrente con la presidencial y la municipal, es de carácter mixto y tiene lugar cada cinco años. Un apartado extremadamente original en la composición de la Asamblea se refiere a la posibilidad que los partidos políticos tienen de revocar el mandato de las y los legisladores, y expulsarlos si no cumplen la plataforma ideológica, política y programática de su partido, decisión sujeta a recurso ante el Tribunal Electoral (artículo 145 del Código Electoral, 2007).

La coincidencia de las dos elecciones hace que se formen grandes alianzas presidenciales que generan el efecto de arrastre sobre el resto de los cargos. En 1994 se elegían diputaciones a través de 26 circuitos uninominales y 14 plurinominales, pero, a partir de la reforma publicada en la Ley del 28 de diciembre de 2006, se reconfiguraron los circuitos electorales de cara a los comicios de 2009, quedando establecida la elección en 26 uninominales y 13 plurinominales. Los distritos uninominales se ganan por mayoría relativa de los votos (quien más votos saca, gana el distrito) mientras que en los plurinominales los diputados y las diputadas son elegidos a través de listas cerradas, pero no bloqueadas, facilitando que la o el elector cambie el orden de las candidaturas en función de sus preferencias. La existencia del voto preferencial minimiza la capacidad de la primaria para incidir en los resultados de quienes ganarán la elección. En esencia, se presentan como dos procesos que entroncan de manera peculiar.

El hecho de que el electorado tenga capacidad para cambiar las candidaturas, alterando las decisiones tomadas en relación con la selección de las candidaturas realizada por los partidos, hace que los resultados de la primaria no tengan el mismo efecto que tendrían con una lista cerrada y bloqueada.

El electorado panameño tiene la posibilidad de ejercer su voto de manera preferencial y selectiva a favor de una o más candidaturas, o bien de votar por toda la nómina postulada por un partido (*voto en plancha*), lo que en teoría daría más poder a las oficinas locales de los partidos para definir las candidaturas, porque supuestamente son más sensibles que la organización nacional a las preferencias de las y los votantes. A pesar de ello, en la práctica, los dos partidos mayoritarios fomentan que las electoras y los electores *voten en plancha*, y el efecto descentralizador del voto preferencial no se evidencia tan claramente como en teoría debería darse en los términos postulados por la literatura especializada.¹⁵

Tabla II
 Sistema electoral legislativo de Panamá

1. Ley Electoral	
Requisitos de las candidaturas	
Para ser candidata o candidato	Tener nacionalidad panameña por nacimiento, o bien, por naturalización con 15 años de residencia en el país después de haber tenido la nacionalización, además de haber residido en el circuito electoral correspondiente por lo menos durante el año inmediatamente anterior a la postulación
Edad	21
Relación con los partidos	Postulación a través de partidos políticos
Mandato	5 años
Requisitos de las candidaturas	
Renovación del mandato	Reelección inmediata
Tipos de diputaciones	Mixtas: De distrito y de lista nacional

Continúa...

15 Los escaños se distribuyen en dos fases: primero, a los partidos a partir del cociente y medio cociente; segundo, si quedan escaños, entre los candidatos y las candidatas basados en el residuo, que se calcula sobre la base del número de votos del partido por el que se postularon, lo que suele favorecer a los partidos grandes.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Tamaño de la cámara	71 diputaciones
Revocatoria del mandato	Por parte de los partidos políticos, tanto a titulares como a suplentes
Elecciones	Concurrentes
2. Sistema electoral	
Principio de representación	Mixto: mayoritario + proporcional (1983: hare y medio cociente; 2004: cociente y residuo electoral)
Distrito	39 distritos: 26 uninominales + 13 plurinominales de diferente tamaño Las y los legisladores son elegidos en circuitos electorales. Las provincias y distritos administrativos se dividen en circuitos electorales de acuerdo al Censo Nacional de Población. Cada circuito electoral tiene un máximo de 40 mil habitantes y un mínimo de 20 mil
Estructura de voto	Distritos uninominales: Candidatos uninominales Distritos plurinominales: Lista cerrada y no bloqueada (voto preferencial)
Fórmula electoral	Mayoría relativa + Hare y medio cociente (1983-2004) y cociente y residuo electoral (desde 2004)
Umbral	4%

Fuente: Elaboración propia con base en el texto constitucional y de Ley Electoral y de Partidos, así como en Alcántara Sáez y Freidenberg (2006) y Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

V. LOS RESULTADOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES A NIVEL LEGISLATIVO

A pesar de haber sido uno de los primeros países en haber tenido a una mujer como presidenta, muy pocas mujeres han sido electas para ocupar un escaño en la Asamblea Nacional de Panamá desde la transición a la democracia (8% en 1994, 10% en 1999, 15% en 2004, 9% en 2009 y 18.31% en 2014), lo que da cuenta de los bajos niveles de representación política femenina en el principal escenario legislativo nacional.

De las 71 diputaciones electas en 1994, el 9% fueron mujeres (7% en distritos plurinominales y 12% en distritos uninominales), un valor próximo al porcentaje total de mujeres candidatas y de mujeres candidatas viables.¹⁶ En

¹⁶ En las circunscripciones plurinominales, se considera que un candidato o candidata es viable si su partido ganó, como mínimo, un porcentaje de votos igual a la mitad de la cuota Hare en

la siguiente elección en 2014, el número de mujeres en la Asamblea Nacional se incrementó a 18.31% del mismo modo que las candidatas mujeres titulares también se incrementaron a 16.6%. Lo interesante es que en números absolutos las mujeres electas titulares aumentaron (de cinco a 13), pero el número también aumentó debido a un mayor número de mujeres suplentes electas.¹⁷

Tabla III

Composición por sexo de la Asamblea Nacional de Panamá (1994-2024)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1994-1999	65	6	71	8.45
1999-2004	64	7	71	9.85
2004-2009	66	12	78	15.38
2009-2014	64	7	71	9.85
2014-2019	58	13	71	18.3
2019-2024	55	16	71	22.53
Totales	372	61	433	14.08

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del Tribunal Electoral y la Asamblea Nacional de Panamá.

la circunscripción. En las circunscripciones uninominales, se considera que una postulación es viable si ganó la elección o si su porcentaje de votos estuvo a menos de 10% del candidato o candidata que triunfó.

17 En diversos países centroamericanos suele pensarse que la paridad se puede cubrir combinando diputaciones titulares y suplentes. Esta práctica lleva a que, con frecuencia, los puestos titulares sean para los hombres, mientras que los puestos suplentes suelen ser destinados para las mujeres, lo que funciona como una nueva barrera para las carreras de ellas.

VI. LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO Y DEL SISTEMA ELECTORAL SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Las panameñas enfrentan una serie de obstáculos actitudinales, institucionales, económicos y partidistas cuando quieren hacer política en Panamá. Múltiples investigaciones han dado cuenta de la existencia de diversos techos (de cristal, cemento, billetes), de la deficiencia normativa en el régimen electoral de género, así como también de la presencia de sesgos de género implícitos en las élites y la ciudadanía que evalúan a las mujeres con criterios mucho más exigentes y diferentes que a los hombres, lo cual las pone en desventaja para conseguir el apoyo que exige una competencia electoral. Es más, incluso el informe ATENEA sobre Panamá (PNUD, 2015: 13) señala que: “[el país] se sitúa claramente –tanto a nivel global como en las diferentes dimensiones citadas– en una situación de enormes desafíos y de urgente necesidad de concretar reformas eficaces para garantizar realmente un ejercicio igualitario de los derechos políticos de las mujeres, meta que por ahora se vislumbra muy lejana”.

El régimen electoral de género es débil e insuficiente por el hecho de que la paridad solo se exige para las elecciones internas y no para las generales; tanto la ausencia de mandato de posición y de sanciones fuertes como la existencia de válvulas de escape permiten la discrecionalidad en el uso político de las normas y la falta de “dientes” que afecta la capacidad de la autoridad electoral para controlar y exigir que se generen condiciones de igualdad en la integración de las candidaturas. Como sostiene el informe de ATENEA, “la actual estructura de la norma en Panamá, a nivel parlamentario y municipal, genera un amplio margen de discrecionalidad y flexibilidad que pone en situación de desventaja a las mujeres que quieran ejercer su derecho a la participación política a lo interno de los colectivos políticos” (PNUD, 2015: 29).

Las características y alcance del diseño de la norma, en el marco del sistema electoral panameño que penaliza las candidaturas de las mujeres por el tipo de estructura de voto, no generan las condiciones básicas para garantizar una mayor elegibilidad de ellas en la contienda electoral. Además, los partidos políticos no cumplen con lo que sostiene la norma. La propia Misión de Observación Electoral de las elecciones de 2019 sostuvo que ninguno de los partidos políticos cumplió con el requisito paritario (OEA/MOE Panamá,

2019)¹⁸ y que además las mujeres son colocadas como suplentes y no como candidaturas propietarias o titulares.

Una percepción bastante arraigada en las élites políticas, en quienes ejercen el periodismo e incluso en la sociedad panameña es que las mujeres “no participan porque no quieren”, que “no están interesadas en hacer política” y que además “no están capacitadas” (Freidenberg y Brown Araúz, 2019: 7). De ese modo, los estereotipos de género cruzan la dinámica política. Aun cuando la militancia de los partidos está integrada en al menos un 50% por mujeres, que el trabajo comunitario local es predominantemente femenino y que incluso muchas de las suplencias de los cargos de representación popular o los de designación ejecutiva (como viceministras, vicepresidenta) son (o han sido) mujeres, existen un conjunto de ideas bastante compartidas respecto a que las mujeres no les gusta o no quieren hacer política.¹⁹

Estas percepciones políticas se ven agravadas por el modo en que los medios de comunicación masivos promueven una figura femenina sin poder, reproducen los estereotipos, asociando tareas y roles a los géneros, colocando a las mujeres en papeles que las aleja de ser prototipos que ejercen el poder. En ese sentido, el Informe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos indicó que en la última elección panameña había sesgos en la cobertura de los medios respecto al género de los candidatos (OEA/MOE, 2014).

La experiencia da cuenta de que hay mujeres interesadas en participar, solo que no son elegibles por sus partidos, no suelen tener la misma experiencia previa que los hombres o ellas mismas consideran que el costo de participar es demasiado alto para los beneficios de representación que reciben por ello (Freidenberg y Brown Araúz, 2019). Los partidos panameños limitan las

18 Los datos son alarmantes. Para las elecciones legislativas de 2019, solo se presentaron 3,415 candidaturas de mujeres en un total de 11,229, lo que supone un 30% del total y, además, la mayoría de las candidaturas de mujeres fueron como suplentes. La Misión de Observación Electoral de la OEA encontró que de las 5,849 candidaturas que se presentaron a cargos principales, solo 986 (16.8%) correspondieron a mujeres (OEA/MOE Panamá, 2019: 10).

19 La investigación de ATENEA Panamá ha dado cuenta que hay una percepción diferenciada entre las mujeres y hombres entrevistados respecto a los problemas que enfrentan las mujeres que quieren hacer política. Mientras las mujeres señalaron causas relacionadas con los roles predeterminados por la sociedad y con la difícil conciliación de la vida familiar, laboral y política, algunos hombres, aun compartiendo la visión de las entrevistadas, concluían que “el rol tradicional asignado a las mujeres, desde la crianza, las convierte ‘no en líder sino en seguidor’” (está, efectivamente, dicho en masculino) (PNUD, 2015: 32).

posibilidades de una mujer de participar en política en dos ámbitos: a) en el modo en que se da el proceso de selección de candidaturas para los cargos de representación popular (en las primarias)²⁰ y b) por las dificultades para conseguir recursos (dinero, capital político, capacidad de movilización) para hacer campaña electoral. Los líderes o grupos minoritarios se comportan (normalmente) de modo discrecional en la distribución de las candidaturas entre sus militantes y suelen elegir las candidaturas en función de su resultado electoral más que priorizando la igualdad de género, el mérito de las y los candidatos o la idea de que deben dar oportunidades más igualitarias. Esta situación predomina en la vida política panameña, donde los partidos dominan el proceso de toma de decisiones e históricamente han sido los que resuelven apoyar o no a una candidata mujer para un cargo de representación.

Otro argumento institucional a favor de la adopción de un sistema de cuotas efectivo es la presumible superioridad democrática del voto selectivo sobre el voto *en plancha*, que es como coloquialmente se conoce en Panamá a la lista cerrada y bloqueada. De esta manera, entendiendo que un sistema de cuotas altamente efectivo implica que las listas sean cerradas, la preferencia generalizada por este tipo de lista genera otro obstáculo institucional al que se ha denominado como “voto selectivo gana a mujer” (Freidenberg y Brown Araúz, 2019: 8).

Esto da cuenta de la existencia de obstáculos institucionales, actitudinales, partidistas y sociales que enfrentan las mujeres panameñas al momento de aspirar a un cargo de elección popular. En este sentido, buscar resolver estos obstáculos en cualquier proceso de rediseño institucional debe suponer enfrentar al menos tres dilemas que cruzan la dinámica de la representación panameña: a) cómo seleccionar las candidaturas (primarias u otro mecanismo); b) cómo elegir a las y los representantes, en particular, respecto a la estructura del voto (voto en plancha o voto selectivo) y c) cómo mejorar los niveles de representatividad del sistema político, que implica combinar estos dos mecanismos con las leyes de cuotas y/o paridad de género.

20 Una de las frases más escuchadas entre los hombres y mujeres panameños pone en evidencia un obstáculo muy arraigado: “si ellas quieren una candidatura, que la ganen en las primarias” (Freidenberg y Brown Araúz, 2019: 7).

VII. LAS PROPUESTAS DE REFORMAS PARA FORTALECER EL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO, EL SISTEMA ELECTORAL Y CONTRIBUIR A INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

El régimen electoral de género panameño es débil, las propuestas de reformas que se presentan desde la sociedad civil y ciertos actores críticos institucionales (como el organismo electoral o las agencias de cooperación) no consiguen superar las barreras partidistas y la representación política de las mujeres es baja en comparación con el resto de los países de la región. El régimen electoral de género presenta oportunidades para ser fortalecido y se pueden impulsar una serie de cambios institucionales y no institucionales que exijan aún más a los partidos respecto a cómo integrar sus candidaturas a las elecciones generales.

En primer lugar, se trata de impulsar cambios profundos orientados a incorporar los principios de igualdad y paridad en la Constitución Política del país. Esta propuesta ya se ha planteado en diversas oportunidades por diversos actores²¹ y debería ir acompañada de la aprobación de una ley de paridad nacional, conteniendo los siguientes elementos: a) paridad en el registro de las candidaturas (50% de las candidaturas), con mandato de posición con alternancia (cremallera) para distritos plurinominales, donde ninguna posición consecutiva de la lista del partido pueda ser ocupada por miembros del mismo sexo. Esto significa incorporar el mandato de posición –que actualmente está ausente en la norma–, así como también incorporar sanciones fuertes por incumplimiento de la norma, lo que significa que los partidos no puedan registrar candidaturas si no cumplen con las exigencias de la norma. También resulta urgente eliminar las válvulas de escape que permiten actualmente incumplir la norma y eso implica quitar el artículo de esta que señala que, si no encuentran a mujeres candidatas, “los partidos políticos podrán llenarlo con otros de sus

21 Por ejemplo, en la discusión del anteproyecto de la Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la CPRP del año 2011, especialmente las propuestas en materia de igualdad y no discriminación, acciones afirmativas, interpretación del contenido y alcance de los tratados internacionales de derechos humanos como parte integral de la Constitución (PNUD, 2015: 20). Si bien en ese momento no se planteó de manera expresa y directa la paridad como un principio a incluir en materia constitucional, ya se podía observar el interés de los actores críticos de sumarlo a los valores claves del diseño constitucional.

miembros que aspiren a los respectivos cargos de elección” (artículo 182-A, Ley No. 22 de 1997).²²

En segundo lugar, se trata de mantener el sistema de selección de candidaturas (las primarias), pero cambiando el modo de elegir a las y los candidatos (el *selectorado*). El uso de primarias para seleccionar candidaturas a cargos públicos puede complicar potencialmente la implementación de un sistema nacional de cuotas, pero al mismo tiempo la utilización tanto de primarias como de cuotas es bastante compatible siempre y cuando se incluyan mecanismos legales apropiados en la legislación electoral y partidaria. En ese sentido, habría que mantener el sistema de primarias, pero incluyendo la elección con dos boletas (una por cada género), lo que Freidenberg y Brown Araúz (2019) han denominado como *primarias paritarias*. Los candidatos más votados de cada género, en orden según el número de votos, pasan a integrar la lista, que debe ser ordenada de manera alterna por cada uno de los sexos hasta cumplir con la cantidad de candidaturas exigida por cada distrito plurinominal.

En tercer lugar, resulta clave incorporar medidas complementarias destinadas a fortalecer el liderazgo y la elección de mujeres como representantes por medio del incremento del nivel de financiamiento público que se destina a los partidos para fomentar tanto el liderazgo de ellas como la formación en materia de género (del 20% al 30%). También se trata de otorgar financiamiento público en publicidad de carácter específico para las candidatas, de tal forma que puedan acceder a la pauta de los medios de comunicación de manera directa (como el modelo brasileño) y, con ello, también mejorar los sistemas de fiscalización respecto al destino de los recursos consignados a la financiación del liderazgo de mujeres, apoyados, por ejemplo, en una plataforma de fiscalización *online* en tiempo real (ver el modelo mexicano).

En cuarto lugar, los partidos políticos deberían ajustar sus estatutos internos en clave de igualdad y de una democracia incluyente, incorporando la paridad para la elección de las autoridades internas, es decir, el 50% de las candidaturas de dos sexos diferentes para las dirigencias, con penalizaciones

22 Esta propuesta también ha sido realizada ya por el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, la Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias de la República de Panamá y el Grupo Iniciativa por la Paridad ante la Comisión Nacional de Reformas Electorales, como parte de las recomendaciones necesarias para las reformas al Código Electoral. Estas tres organizaciones manifestaron su propuesta, basada en la reforma de 2015, solicitando modificaciones a los artículos 308-G, 308-I, 308-J, 308-K, 308-L y el artículo nuevo 308-N.

fuertes para quienes no lo apliquen, supervisadas por el Tribunal Electoral. También se debería incluir el monitoreo de la cobertura de los medios de comunicación con perspectiva de género, que podría ser llevado a cabo por el Tribunal Electoral en alianza con universidades o centros de investigación. En ese sentido, en quinto lugar, sería muy importante la creación de un Observatorio de Participación Política de las Mujeres Panameñas que pudiera generar estadísticas e información básica para detectar los obstáculos que producen los medios a través de los estereotipos de género que reproducen, así como también ayudar a identificar las lagunas y los vacíos de la legislación y del comportamiento de los partidos y grupos sociales respecto al impacto de las reglas electorales en el sistema político.

Todas estas reformas legales requieren de un cambio de la mentalidad de las élites políticas partidistas que dé cuenta de un mayor compromiso con las mejoras en la representación, tanto como una cuestión de derechos humanos como de supervivencia democrática. También exigen una mayor organización de las mujeres, a partir de alianza transversal y multipartidista incluyente, que monitoree la aplicación de las normas y que exija a los partidos políticos y las autoridades electorales el cumplimiento de las reglas.