

## LA DINÁMICA DUAL, ENTRE CAMBIO Y CONTINUIDAD, EN EL SISTEMA DE PARTIDOS DE PANAMÁ

Harry BROWN ARAÚZ\*  
Willibald SONNLEITNER\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Tendencias generales del sistema de partidos panameño*. III. *El sistema electoral panameño: fuerte sesgo mayoritario, revisiones periódicas y reformas limitadas*. IV. *Cambios en el sistema de partidos panameño*. V. *La escasa diferenciación programática y la moderada polarización ideológica*. VI. *Reconstruyendo el rompecabezas político-electoral*. VII. *Bibliografía*. VIII. *Anexos*.

### I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

A pesar de haber surgido de un contexto histórico polarizado, fragmentado e incierto, el sistema de partidos que encauzó el proceso de democratización en Panamá se caracteriza por una sorprendente estructuración y estabilidad. A lo largo del siglo XX se han realizado al menos dieciséis intervenciones militares estadounidenses con el objetivo de incidir sobre el funcionamiento de regímenes políticos foráneos. Esta práctica de exportación de la democracia ha estado lejos de tener siempre buenos resultados: de estos dieciséis eventos tan solo cuatro casos pueden ser considerados exitosos, entre ellos el de Panamá en

---

\* Centro de Iniciativas Democráticas, Panamá.

\*\* El Colegio de México (CES), México.

<sup>1</sup> El análisis del sistema de partidos panameño en este capítulo no incluye los resultados de las elecciones de mayo de 2014 porque al entregar el último borrador, el 5 de septiembre del mismo año, los resultados oficiales detallados no habían sido publicados. Esta demora no es usual y seguramente puede ser justificada con la también inusual presentación de 14 impugnaciones de los resultados de las elecciones legislativas, 33 de las elecciones a representantes de corregimiento y cuatro de las elecciones a alcaldes. Es posible que algunas de estas impugnaciones se resuelva convocando a nuevas elecciones en algunas circunscripciones.

1989.<sup>2</sup> De ahí la importancia de la experiencia panameña como referencia para los procesos de transición y consolidación en los países de la tercera ola de democratizaciones.

Aún con el gran peso del factor internacional, el actor central de la democratización fueron los partidos políticos de Panamá, por lo que sus patrones de interacción sistémica tienen especial importancia para entender su peculiar transición. Además, este país tiene la particularidad adicional de ser uno de los poquísimos de América Latina que no cuenta con ningún partido de izquierda, con todas las implicaciones que eso tiene para el pluralismo del régimen político y la gobernanza democrática del país.

En este capítulo se analiza el sistema de partidos panameño, esbozando primero los trazos generales de su dinámica más visible y las dificultades para la incorporación de nuevos actores representativos. Se sostiene que el sistema de partidos panameño refleja los contrastes económicos, sociales y políticos del país, que se esconden detrás de su estabilidad económica y política. Luego, se describe el sistema electoral panameño como una variable indispensable para entender cualquier sistema de partidos. Se destaca la gran desproporcionalidad que produce el sistema y la permisividad del financiamiento privado para las campañas electorales. Aún valorando positivamente los avances realizados y la costumbre —única en la región— de reformar periódica y participativamente la legislación electoral, se evidencia el estancamiento reformador de la elite política panameña, que le ha impedido implementar las reformas necesarias para hacer más equitativa e incluyente la competencia electoral en Panamá.

En la cuarta parte se identifican las partes del rompecabezas del sistema de partidos panameño. En primer lugar, se utilizan las herramientas convencionales para el estudio comparativo de los sistemas de partidos y, aunque se evidencian las limitaciones de esta primera mirada para discernir la dinámica más profunda del sistema que se estudia, queda claro que éste tiene lógicas diferenciadas en el ámbito legislativo y presidencial, ya que la notabilidad de los candidatos tiene un peso importante en el resultado electoral de sus partidos. En segundo lugar, se analiza la división bipolar que ha marcado la

---

<sup>2</sup> Otros dos casos son los de Alemania y Japón, derrotados en la Segunda Guerra Mundial, que ya eran países desarrollados y que tenían otras ventajas que facilitaron su transición a la democracia. El tercer caso, más parecido al de Panamá, es el de Grenada (Kasper y Pei, 2003).

política panameña desde principios del siglo pasado, que también se expresó funcionalmente durante el régimen autoritario, y que sigue siendo la base del sistema de alianzas partidistas del régimen democrático actual. Se trata del *cleavage* autoritarismo-democracia/torrijismo-antitorrijismo, que se caracteriza por una escasa polarización ideológica en el eje izquierda-derecha pero orienta simbólicamente el voto, convocando e identificando exitosamente a las elecciones con la ciudadanía.

Con esta óptica, se completan las piezas del rompecabezas y se evidencia la faceta más profunda y estable del sistema de partidos panameño. Sin embargo, queda enunciada la paradoja de que el triunfo de una tercera fuerza, que llevó a su máxima expresión electoral el *cleavage* fundacional en 2009, anuncia al mismo tiempo su debilitamiento funcional. Se concluye con un esfuerzo sintético para encajar todas las piezas del rompecabezas, no sin arriesgarse a proyectar algunas claves de futuro del sistema de partidos panameño.

## II. TENDENCIAS GENERALES DEL SISTEMA DE PARTIDOS PANAMEÑO

El 8 de mayo de 1994, Ernesto Pérez Balladares fue electo presidente de Panamá, como candidato de la alianza Pueblo Unido que sumó 33.3% de los votos válidos, frente al 29.1% que obtuvo la candidata de la Alianza Democrática, Mireya Moscoso. Competieron entonces cinco candidatos más, en una contienda sumamente reñida y fragmentada en la que participaron quince partidos políticos con registro legal. Quince años después, Ricardo Martinelli fue electo presidente con el apoyo de la Alianza por el Cambio, con el 60% de los votos válidos y una ventaja de 22 puntos sobre su principal contrincante, la perredista Balbina Herrera cuya coalición Un País Para Todos sumó 37.6% del voto. Lejos quedó el tercer y último candidato a la presidencia, en una elección en la que participaron ocho partidos políticos inscritos.

Martinelli encabezó la cuarta alternancia presidencial desde la transición democrática de 1990, dándole continuidad a uno de los rasgos centrales de la joven democracia panameña. Pero a pesar de haber servido como alto funcionario público en administraciones del Partido Panameñista (PP) y del Partido Revolucionario Democrático (PRD), el nuevo presidente no fue postulado por ninguno de ellos. A diferencia de todos sus antecesores, Ricardo Martinelli se impuso a través de su propia fuerza política, como candidato del partido Cam-

bio Democrático (CD) que él mismo fundó en 1998. Su elección parecía haber roto, así, con otro rasgo central de la política panameña.

A primera vista, todo parece haber cambiado en el sistema de partidos panameño. En quince años ha transitado desde un multipartidismo fragmentado y competitivo a un sistema más concentrado con poca incertidumbre sobre el resultado electoral. Y dicho cambio dramático se refleja efectivamente en los indicadores básicos del sistema. Entre 1994 y 2009, el número efectivo de partidos electorales (NEPe) se redujo de 8.6 a 4.2 en las legislativas, mientras que las tasas de concentración se incrementaron de 37.4 a 66.6% en las legislativas y de 62.4 a 97.6% en las presidenciales. Sin embargo, las apariencias pueden ser engañosas. Con la amplitud de estos cambios impresionantes, el juego político panameño guarda más continuidad, tanto en lo que se refiere al *cleavage* histórico que estructura las dinámicas político-ideológicas, como en las estrategias y alianzas de los actores que participan en la contienda electoral.

Con dificultades han entrado al sistema nuevos partidos políticos. La mayoría de ellos ha tenido un paso fugaz por la competencia electoral, ya que el sistema electoral panameño no incentiva la inscripción de nuevos partidos y hace muy difícil la supervivencia de nuevas expresiones partidistas. Como es natural, estos partidos nuevos no han nacido con vocación hegemónica, más bien se ha tratado de organizaciones pequeñas cuyo éxito relativo, las pocas que lo han tenido, ha sido gracias a la personalización de su liderazgo. No se trata de flagelar a estos partidos con impronta personalista, sino de evidenciar que éste es un rasgo de los partidos jóvenes y que, además, están respondiendo a una manera de entender la política que tienen los electores; es más fácil delegar las demandas a un individuo que a un sistema de ideas concretado en un proyecto colectivo.

Algunos de estos nuevos partidos, aunque nuevos, han sido el vehículo de intereses económicos tradicionales del país y también herederos de las viejas prácticas políticas del régimen autoritario. Poco a poco, estos partidos nuevos o postransicionales aprendieron a aprovechar las grietas dejadas por los partidos mayoritarios, que cada vez eran más, y fueron dando sorpresas que pareciera ser funcionaron acumulativamente. Eso sin necesariamente crecer cualitativa y cuantitativamente ni hacer otro tipo de política. Las terceras fuerzas fueron ganando terreno larvadamente hasta encabezar una de las dos grandes coaliciones con vocación de gobierno y ganar las elecciones de 2009.

Que haya habido partidos nuevos no quiere decir que hayan ingresado al sistema nuevos actores sociopolíticos. En veinte años no han sido introducidas nuevas preocupaciones y propuestas a la competencia electoral, ni mucho menos ha sido desafiada la vigencia del modelo institucional y económico del país. Eso no quiere decir que Panamá sea un país totalmente homogéneo, sin divergencias ideológicas y sin segmentos socioeconómicos que producen riqueza y que podrían tener un proyecto político propio. Es el caso, por ejemplo, de los obreros de la construcción, que han organizado al sindicato presumiblemente más fuerte y políticamente beligerante del país, que contribuyen al crecimiento de uno de los rubros más dinámicos de la economía, pero no han sido capaces, aún queriendo, de constituirse en opción política competitiva.

La legislación electoral panameña ha sido modélica en el perfeccionamiento de la organización de las elecciones, en garantizar el ejercicio del sufragio libre y en volver eficiente el escrutinio. Sin embargo, no ha sido capaz de adaptarse a la necesidad de equidad en la competencia y de entrada de nuevos actores a las instituciones de representación política. Visto así, no es raro que este sistema electoral sea una pieza importante para entender la continuidad y éxito de la economía panameña, pero también de la desigualdad que ese modelo económico genera, y de la inequidad política que persiste en el país. Todos esos asuntos convergen en el sistema de partidos panameño.

### III. EL SISTEMA ELECTORAL PANAMEÑO: FUERTE SESGO MAYORITARIO, REVISIONES PERIÓDICAS Y REFORMAS LIMITADAS

#### 1. *Características elementales de las reglas de juego*

Desde la transición a la democracia en 1990, todas las elecciones panameñas han sido libres y competitivas. Las elecciones son generales, es decir, concurren la elección presidencial, las legislativas, las de alcaldes, las de representantes de corregimiento, de concejales e, indirectamente, según el porcentaje de votos recibido por los partidos en la elección presidencial, las elecciones para miembros del Parlamento Centroamericano (PARLACEN).

Aunque las elecciones son libres y competitivas y la participación electoral es muy alta, el sistema electoral panameño tiene un fuerte

sesgo mayoritario que dificulta la entrada de actores nuevos y a la liza electoral y limita gravemente el pluralismo político. El sesgo mayoritario es producto de la pequeña magnitud de las circunscripciones y de las fórmulas electorales para convertir votos en escaños en las elecciones legislativas. También inciden, sobre todo como limitación al pluralismo, la permisividad de las normas que regulan el financiamiento privado de la política y, particularmente, de las campañas electorales (Brown Araúz, 2010: 19).

La elección presidencial se realiza mediante un sistema de mayoría simple, es decir, no hay *ballotage* o segunda vuelta electoral. De allí la tendencia a crear grandes coaliciones que postulen candidatos presidenciales fuertes. Usualmente, la mayoría de los votos en la elección presidencial se concentra en dos o tres partidos, por lo que a algunos partidos pequeños les resulta muy difícil alcanzar en esa elección la barrera del 4% de los votos necesarios para mantener su registro legal.

Los elementos del sistema electoral panameño casi no han sufrido cambios en los últimos veintiún años, por lo que para describirlos caracterizaremos el sistema según está estipulado en el Código Electoral de 2006 y que rigió las elecciones de 2009. Ese año el país se dividió en 39 circunscripciones de las que 26 fueron uninominales y 13 plurinominales.<sup>3</sup> El 97.4% de estas circunscripciones plurinominales fueron de magnitud pequeña (dos a cinco diputados): en cuatro circunscripciones se eligieron dos diputados; en cuatro fueron elegidos tres; en dos se eligió a cuatro y en dos fueron electos cinco diputados más.

Sólo hubo una circunscripción mediana en la que se eligieron siete diputados. No hubo ninguna circunscripción grande, es decir, en la que se elijan 10 o más diputaciones (tabla 1).<sup>4</sup> Por ello, la magnitud promedio de Panamá (que se sitúa entre 1.78 y 1.90) cuenta entre las más bajas de toda América Latina, generando el marcado sesgo mayoritario. El tamaño demográfico de las circunscripciones o circuitos también es pequeño y muy variable: en el circuito uninominal más pequeño residían 11,024 electores y en el más grande 36,148; mientras que en el plurinomial más grande hubo 227,673 votantes en 2009.

---

<sup>3</sup> En 1994 y 1999 hubo 14 circunscripciones plurinominales 27 uninominales y en 2004 se agregó una circunscripción uninominal.

<sup>4</sup> Hasta la reforma constitucional de 2004 la norma estipulaba que el número de diputados variaría según la cantidad de población. A partir de ese año se redujo el número de diputados de 78 a 71, fijándolo en esa cantidad.

*Tabla 1*  
 Magnitud de las circunscripciones legislativas. 1994-2009

Magnitud (M)	Núm. circuitos	Núm. diputados	% diputados	Núm. circuitos	Núm. diputados	% diputados	Núm. circuitos	Núm. diputados	% diputados	Núm. circuitos	Núm. diputados	% diputados
1	26	26	36.6%	27	27	34.6%	26	26	36.6%	26	26	36.1%
2	4	8	11.3%	5	10	12.8%	7	14	19.7%	7	14	19.4%
3	4	12	16.9%	3	9	11.5%	1	3	4.2%	1	3	4.2%
4	2	8	11.3%	3	12	15.4%	3	12	16.9%	2	8	11.1%
5	2	10	14.1%	1	5	6.4%	2	10	14.1%	3	15	20.8%
6	0	0	0.0%	0	0	0.0%	1	6	8.5%	1	6	8.3%
7	1	7	9.9%	1	7	9.0%	0	0	0.0%	0	0	0.0%
8	0	0	0.0%	1	8	10.3%	0	0	0.0%	0	0	0.0%
Totales	39	71	100%	41	78	100%	40	71	100%	40	72	100%
Promedio circunscrital	1.82			1.90			1.78			1.80		

Fuente: Sonnleitner (2010).

Los escaños en las circunscripciones uninominales son adjudicados por mayoría simple. En las circunscripciones plurinominales la fórmula electoral utilizada para convertir votos en escaños es la de Hare, con la particularidad de que los partidos que obtienen diputados por cuota o cociente no tienen derecho a obtenerlos con el medio cociente y que el residuo se le otorga a los candidatos más votados. Siendo que las boletas panameñas son semibloqueadas, es decir, permiten el voto preferencial dentro de solo un partido, no es raro que los residuos sean asignados a los partidos grandes que obtuvieron el cociente, y no a los partidos pequeños (tabla 2).<sup>5</sup>

*Tabla 2*

Tipo de proclamación en las circunscripciones plurinominales.  
 1994-2009

PARTIDO	1994			1999			2004			2009		
	c	m	r	c	m	r	c	m	r	c	m	r
PRD	4	5	15	8	7	9	11	4	12	7	7	5
PDC/PP	0	1	0	0	3	0	0	0	1	0	0	0
Molirena	1	2	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0
Partido Liberal	0	0	1	0	0	0	---	---	---	0	0	0
Morena	0	0	0	0	0	0	---	---	---	---	---	---
Movimiento Papa Egoró	1	5	0	0	0	0	---	---	---	---	---	---
Partido Arnulfista/ Panameñista	0	6	1	3	6	7	3	7	0	3	6	5
Partido Liberal Auténtico	0	0	1	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Partido Solidaridad	0	0	0	0	0	0	3	5	1	---	---	---

<sup>5</sup> Cada elección (presidente, diputados, alcaldes, representantes) tiene su propia boleta única. Sólo en la elección de diputados al Parlamento Centroamericano no se vota directamente por los candidatos previamente elegidos en cada partido, sino que depende del resultado de la elección a presidente. Es decir, el porcentaje de votos obtenidos en la elección presidencial define la cantidad de parlamentarios centroamericanos que corresponderá al partido.



*Tabla 2 (continuación)*  
 Tipo de proclamación en las circunscripciones plurinominales.  
 1994-2009

PARTIDO	1994			1999			2004			2009		
	c	m	r	c	m	r	c	m	r	c	m	r
Partido Renovación Civilista	0	1	1	0	0	0	---	---	---	---	---	---
Partido Liberal Nacional	---	---	---	0	0	0	0	0	0	---	---	---
Cambio Democrático	---	---	---	0	1	0	0	2	0	6	5	1
Unión Patriótica	---	---	---	---	---	---	---	---	---	0	0	0
VMP	---	---	---	---	---	---	---	---	---	0	0	0
Total	6	20	19	11	18	16	17	20	14	16	18	11

Método de asignación: c = Cuociente; m = Medio Cuociente; r = Residuo.  
 Fuente: Tribunal Electoral de Panamá.

El sistema electoral panameño tiene un umbral de 4% de los votos válidos para que los partidos mantengan su vigencia legal. La sobrevivencia la logran obteniendo ese porcentaje en cualquiera de las elecciones a las que concurren. El sesgo mayoritario se puede ver claramente calculando la subrepresentación/sobrerrepresentación obtenidas por cada partido en cada elección legislativa desde 1994 (tabla 3). El PRD y el Partido Arnulfista/Panameñista siempre han obtenido tasas superiores a 1.0, que indicaría que recibieron una representación proporcional o equivalente al porcentaje de votos obtenidos. A diferencia de ello, se dio el caso del PRD en 1994, que con el 22.9% de los votos en las elecciones legislativas obtuvo el 49.3% de los escaños y que, por lo tanto, tiene una tasa de ventaja muy alta de 2.6.

Excepto en 2009, las tasas de ventaja más altas han sido siempre las del PRD, mientras que las segundas tasas de ventaja más altas han sido las del Partido Panameñista (salvo en 2009, cuando obtuvo la más alta). Excepto el Partido Solidaridad, que obtuvo los escaños proporcionales en 1994 y 1999, todos los demás partidos han sido penalizados en todas las elecciones, algunos muy fuertemente, por el sesgo

mayoritario del sistema. Las penalizaciones más duras han sido las del Partido Demócrata Cristiano en 1994 y 2004 y la del Movimiento de Renovación Nacionalista (MORENA) en 1994.

*Tabla 3*

Índices de sub/sobrerrepresentación por partido político. 1994-2009

Partido	Tasa de ventaja			
	1994	1999	2004	2009
PRD	2.6	1.5	1.4	1.02
PDC/PP	0.2	0.8	0.2	0.38
MOLIRENA	0.6	0.6	0.6	0.60
MORENA	0.2	0.4	---	---
Movimiento Papa Egoró	0.9	---	---	---
Partido Arnulfista/Panameñista	1.4	1.2	1.1	1.39
Partido Liberal Auténtico	0.5	---	---	---
Partido Solidaridad	1.0	1.0	0.7	---
Partido Renovación Civilista	0.5	0.4	---	---
Partido Liberal Nacional	---	0.7	0.7	---
Cambio Democrático	---	0.5	0.5	0.78
Unión Patriótica	---	---	---	0.99
VMP	---	---	---	1.18

Fuente: elaboración propia.

El sistema electoral panameño es sumamente desproporcional. Según Payne *et al.* (2006: 68), entre 1994 y 2004 ningún otro sistema electoral de América Latina fue más desproporcional que el panameño. Sólo en 2009, la desproporcionalidad del sistema disminuyó sensiblemente debido a la nueva dinámica del sistema de partidos (Sonnleitner, 2010). La tabla 4 contiene los índices de desproporcionalidad del sistema electoral panameño utilizado en las elecciones legislativas.

*Tabla 4*

Índices de desproporcionalidad agregada para Panamá. 1994-2009

	1994	1999	2004	2009
Diferencias absolutas (Loosemore&Hanby 1971)	24.2	19.6	17.1	11.5
Cuadrados mínimos (Gallagher 1991)	15.2	12.5	12.6	7.6

Fuente: Sonnleitner (2010).

## 2. *Reformas al sistema electoral panameño*

En Panamá se ha instaurado la costumbre de someter periódicamente el Código Electoral a reforma siete meses después de las elecciones generales. Desde 1995 el Tribunal Electoral ha convocado regularmente cada cinco años mediante decreto a la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE). En esa Comisión participan los partidos políticos legalmente constituidos, los partidos en formación y la sociedad civil; luego, el proyecto de reformas es enviado a la Asamblea Nacional para ser debatido y votado por los diputados. No obstante, las características fundamentales del sistema electoral panameño persisten con modificaciones superficiales desde 1983 si se trata de las circunscripciones, desde 1916 si se trata de la fórmula para convertir votos en escaños en los circuitos plurinominales y desde 1930 si se trata de las listas electorales.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Valdés Escoffery (2006) hace un recuento bastante detallado de la evolución del sistema electoral panameño, en el que quedan claros los constantes cambios superficiales a los que fue sometida la fórmula electoral de los circuitos plurinominales y la legislación electoral en general a partir de 1916. Muchos de los cambios fueron producto de la necesidad de adecuación de las normas a nuevas realidades del país, pero otros, como los de la fórmula electoral, eran evidentemente parte de las estrategias de los partidos en el poder para tener ventajas electorales. Seguramente, se puede dibujar un trazo de la historia política panameña a través de los cambios hechos en los aspectos fundamentales del sistema electoral. Visto así, el mérito y éxito de la Comisión Nacional de Reformas Electorales convocada cada cinco años por el Tribunal Electoral desde 1993 es, sobre todo, no contravenir este impulso reformador de la elite panameña, sino aprovecharlo y legitimarlo incluyendo en el proceso a todos los actores sociopolíticos interesados.

Brown Araúz (2010: 62) hace un recuento de todos los asuntos modificados en cada una de las cinco olas reformadoras desde 1992 (Anexo 2). El sistema electoral panameño ha hecho grandes avances en materia de gobernanza electoral, algunas de las modificaciones más importantes en ese aspecto han sido: en 1992, la creación de los delegados electorales; en 1993, la boleta única de votación, el traspaso al Tribunal Electoral de la Fuerza Pública seis días antes de las elecciones, la creación del Padrón Electoral y la limitación de la tarifa especial para la publicidad electoral; en 1997, el financiamiento público para los partidos políticos y candidatos independientes, normas para regular la publicidad electoral y las encuestas, agilización de las postulaciones y proclamaciones y ordenamiento de los asuntos penales electorales.

Las reformas continuaron en 2002 cuando se crearon juntas circunscritales para agilizar el escrutinio, se obligó a los partidos políticos a registrar sus contribuciones, se adoptó el sistema de transmisión extraoficial de resultados y se hizo más expedito el manejo presupuestario del Tribunal Electoral. En 2006, se adoptaron topes a las donaciones privadas, se limitó el tiempo para transmitir publicidad electoral y se restringió la residencia electoral. En 2012, para las circunscripciones plurinominales, fue eliminada la posibilidad de votar por la lista completa o votar selectivamente por más de un candidato del mismo partido y se adoptó el voto selectivo único. También en 2012 se incorporó al Código Electoral la libre postulación presidencial, respondiendo al fallo de la Corte Suprema de Justicia de julio de 2009, en el que fue declarado inconstitucional el artículo 233 del Código Electoral, que la reservaba sólo para los partidos políticos.

Los avances de gobernanza electoral han servido para que durante casi veinte años las elecciones panameñas estén bien organizadas y para que el escrutinio de votos sea confiable. Sin embargo, el sistema electoral panameño necesita reformas que le permitan superar, por un lado, la inequidad en la competencia y la exclusión que genera y, por otro, la baja calidad de la representación (Brown Araúz, 2010: 38).<sup>7</sup> La mayoría de las reformas necesarias para alcanzar estos objetivos corresponden a los asuntos *intrapartidistas* y *extrapartidistas*, en donde el afán reformador ha sido bastante menor y en algunos casos se ha terminado dando vueltas sobre lo mismo (Brown Araúz, 2008: 165).

---

<sup>7</sup> Estos objetivos fueron obtenidos luego de realizar una serie de entrevistas con representantes de todas las organizaciones involucradas en el proceso de reformas electorales.

Los *asuntos intrapartidistas* reformados son: en 1992, la facilitación para la inscripción de adherentes en los partidos en formación; en 1997, se instituyeron las elecciones primarias obligatorias para la elección presidencial, se estableció la cuota de género de 30%, se flexibilizaron las normas para la inscripción de partidos; en 2002, se eliminó la obligatoriedad de las primarias presidenciales, se permitió las postulaciones de un individuo por el mismo partido en más de una elección, se facilitaron las alianzas permitiendo la postulación de un candidato por más de un partido al mismo cargo, se modificó la norma sobre revocatoria de mandato; en 2006, se crearon parámetros para elegir autoridades internas (incluyendo el voto secreto), se restituyó la obligatoriedad de las elecciones primarias presidenciales, se perfeccionó la revocatoria de mandato.

Los *asuntos interpartidistas* reformados son: en 1993, se modificó la fórmula de los circuitos plurinominales otorgando el residuo a los candidatos más votados sin deducirles el cociente o medio cociente a sus partidos; en 2002, se redujo de 5 a 4% el porcentaje de votos válidos para sobrevivir como partido; en 2006, se normó otorgar el escaño al partido en el que el candidato ganador del residuo esté inscrito en caso de alianza; se reordenó y redujo la cantidad de circunscripciones de 41 a 38;<sup>8</sup> se eliminó el otorgamiento de un diputado a los partidos que obtuviesen al menos un 4% de los votos válidos en las elecciones legislativas sin ganar representación (la figura era conocida como el “llanero solitario”) (tabla 5).

---

<sup>8</sup> En 2004 fue modificada la Constitución panameña, unas de las modificaciones fue la fijación del número de diputados —antes crecía según el crecimiento de la población— y la reducción del tamaño de la Asamblea de 78 a 71. Esta reducción implicó un pequeño reordenamiento de las circunscripciones, cuyas características básicas están en la Constitución. El texto de 2004 en el artículo 147 indica que habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional y que integrará un solo circuito electoral todo distrito en donde se elija más de un diputado, salvo el distrito de Panamá, donde habrá circuitos de tres o más diputados; los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último padrón electoral; a cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la presente norma; para la creación de los circuitos se tomará en cuenta la división político-administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales.

*Tabla 5*

Cambios elementales al sistema electoral panameño. 1994-2012

Año	Fórmula	Circunscripciones	Barrera	Listas
1992	---	---	---	---
1993	Se otorga el residuo a los candidatos más votados sin deducirles el cociente o medio cociente a sus partidos	---	---	---
1997				---
2002	---	---	Reducción del 5 al 4% para la sobrevivencia	---
2006	---	Se redujeron las circunscripciones de 41 a 38, desapareciendo un uninominal y dos plurinominales	Eliminación del “llanero solitario”	---
2012	---			Eliminación de la posibilidad de voto a toda la lista —voto en plancha— y elección múltiple; por voto selectivo único.

Fuente: elaboración propia.

#### IV. CAMBIOS EN EL SISTEMA DE PARTIDOS PANAMEÑO

##### 1. *La dinámica del cambio vista desde los partidos*

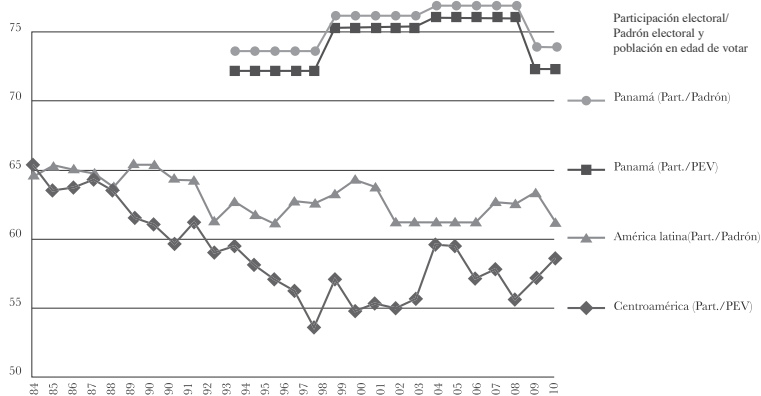
En una primera aproximación mediante los indicadores básicos utilizados para el análisis comparado de los sistemas de partidos, en ape-

nas quince años el sistema panameño ha sufrido cambios estructurales dramáticos que no se pueden subestimar. Tras haberse caracterizado por una alta fragmentación al inicio del periodo democrático, éste se ha ido concentrando de manera constante. Sin embargo, los efectos de este proceso sobre la estabilidad del sistema no son fáciles de captar, ya que las tasas de competitividad y volatilidad son a primera vista contradictorias y... volátiles, por lo que resultan difíciles de interpretar. Asimismo, se observan algunas continuidades cuanto más notables, tanto en el nivel de incertidumbre que se refleja en cuatro alternancias regulares, en los niveles moderados de polarización e institucionalización, como en los niveles de participación e inclusión política.

Para empezar, cabe destacar que desde 1994 Panamá es uno de los países más participativos e incluyentes de toda América Latina. Ello se refleja en la capacidad del sistema para garantizar de una forma efectiva la inclusión de prácticamente todos los ciudadanos en el registro electoral. Si bien durante el régimen autoritario, el padrón llegó hasta incluir apenas 76.3% de la población en edad de votar (PEV) en el referéndum de 1983, desde 1994 éste cubrió 98.2%, antes de alcanzar 99% en 2004 y alrededor de 98% en 2009. Actualmente, el Tribunal Electoral enfrenta más bien el reto de actualizar y depurar de las listas electorales a las personas difuntas o que han emigrado del país. Este esfuerzo se refleja y acompaña de una fuerte y sostenida movilización electoral.

*Gráfico 1*

Inclusión política y participación electoral. Panamá y Centroamérica, 1984-2010



Fuente: Sonnleitner (2012).

Desde la instauración democrática, Panamá se destaca por ser el promedio centroamericano y latinoamericano de mayor participación electoral, que se sitúa entre el 73.7 y el 76.9% de los ciudadanos inscritos, así como entre 72.3 y 76.1% de la población en edad de votar (grafico 1). Las razones de esta excepcionalidad son múltiples. Entre ellas, la fuerte concentración demográfica (el abstencionismo solamente se eleva en las regiones más dispersas del país) y la parte elevada de ciudadanos inscritos en los partidos políticos, además de una cultura política que valora el ejercicio del voto (aunque no es obligatorio) aun cuando muchos lo relacionen con mecanismos de intercambio clientelar. La participación electoral no sólo es masiva sino que se mantiene desde 1994 en niveles excepcionalmente elevados, en un contexto regional en la que ésta registra más bien una caída y una elevada volatilidad electoral.

En cuanto a la evolución de la oferta política, ésta se caracteriza por una impresionante disminución del número de partidos políticos con registro legal. Mientras que en 1994, no menos de quince partidos participaron en los comicios, en 2009 sólo lo hicieron ocho partidos, de los que apenas seis sobrevivieron al proceso electoral. En otras palabras, hasta las elecciones de 2009 el 60% de las 19 organizaciones partidistas habían desaparecido en un lapso de quince años del escenario político del país. Por ello, la reducción dramática del NEPe revela un cambio fundamental en la dinámica del sistema, que pasó de una elevada fragmentación en 1994 a una situación menos dispersa en 2009 (véase tabla 6).

*Tabla 6*  
 Número real y número efectivo de partidos (NEP) en Panamá.  
 1994-2009

	1994	1999	2004	2009
NEP legislativos	8.64	5.68	4.47	4.18
NEP escaños	4.33	3.26	2.92	3.72
NEP presidenciales	5.56	4.74	3.32	3.77
Número de partidos contendientes	15	12	7	8

Fuente: Sonnleitner (2010).



Se registran importantes matices entre las distintas aproximaciones del nivel de fragmentación partidista. De entrada, el número total de partidos contendientes pasa de quince a ocho entre 1994 y 2009. Como lo veremos enseguida, las presidenciales panameñas obedecen a una lógica propia de construcción de alianzas, lo que explica la mayor concentración y volatilidad del NEPp, más sensible a los efectos coyunturales y de notabilidad de los distintos candidatos presidenciales. Por ello, el NEP legislativo proporciona una mejor aproximación de la evolución estructural del número de organizaciones partidistas relevantes, que registra una caída constante y pasa de 8.6 a 4.2 entre 1994 y 2009.

La tendencia del NEPe refleja los efectos reductores de uno de los sistemas electorales más desproporcionales de América Latina (*supra*), que no benefician siempre a las primeras fuerzas sino que han podido favorecer candidatos terceristas, de pequeños partidos y hasta independientes (Sonnleitner, 2010: 150). Sin embargo, pese a esta importante disminución, Panamá sigue contando entre los países más fragmentados de América Latina. Los promedios regionales registrados entre 1978 y 2004 se situaron en 4.06 para el NEP1 4.06 y en 3.35 para el NEP e (Payne *et al.* 2006: 69). Los niveles de fragmentación partidista de Panamá solamente rebasaron los de Ecuador (7.7 y 7.1) y de Brasil (7.2 y 5.9).

La disminución estructural del número real y efectivo de partidos contendientes se debería reflejar, mecánicamente, en las tasas de concentración del voto. Esto es en parte así, como lo refleja la evolución del indicador más utilizado para captar esta dimensión de los sistemas de partidos (es decir, la suma de los votos obtenidos por los dos partidos más votados). Entre 1994 y 2009, éste pasa de 37.4 a 66.6% en las legislativas y de 50.5 a 67% en las presidenciales. No obstante, si bien su incremento es constante en las legislativas, dicho indicador conoce una tendencia un poco más volátil en las presidenciales, alcanzando su máxima concentración con la elección de Martín Torrijos en 2004 (74.2%) y volviendo a descender a 67% en la elección de Ricardo Martinelli en 2009. Se trata de un matiz importante, sobre el que reflexionaremos ulteriormente (véase tabla 7).

*Tabla 7*  
 Índices de concentración del voto. 1994-2009

	1994	1999	2004	2009
Elecciones legislativas	37.4%	53.6%	57.0%	66.6%
Elecciones presidenciales	50.4%	60.3%	74.2%	67.1%

Fuente: Sonnleitner (2010).

Las tasas de competitividad evolucionan de manera contradictoria, por lo que tampoco resultan fáciles de interpretar. Según éstas, las elecciones presidenciales más competitivas fueron las de 1999 y 2009, en las que una distancia prácticamente idéntica (de tan solo 2.8%) separó a Mireya Moscoso de Martín Torrijos, y a Ricardo Martinelli de Balbina Herrera. En cambio, los comicios de 1994 y 2004 le dieron victorias mucho más holgadas a los mandatarios del PRD, que ganaron con ventajas de 10.7% (Ernesto Pérez Balladares sobre Mireya Moscoso) y hasta 12.4% (Martín Torrijos sobre Guillermo Endara). En franco contraste con las presidenciales, la contienda legislativa más cerrada fue la de 1994 (8.3%) y la menos competitiva la de 2004 (18.7%).

*Tabla 8*  
 Índices de competitividad. 1994-2009

Tasas de competitividad	1994	1999	2004	
Elecciones legislativas	8.3%	10.4%	18.7%	12.3%
Elecciones presidenciales	10.7%	2.8%	12.4%	2.8%

Fuente: Sonnleitner (2010).

La inestabilidad de los indicadores convencionales de volatilidad electoral es la que plantea interrogantes sobre el cambio o la continuidad del sistema de partidos panameño. En este caso, su evolución resulta constante cuando se mide en las presidenciales, indicando una tendencia creciente que la sitúa entre 23.5 y 39.9% entre el inicio y el final del periodo de estudio. Sin embargo, su comportamiento en las legislativas es más volátil y decreciente, partiendo de 26.1% entre 1994-1999, registrando sólo 14.1% entre 1999-2004 e incrementándose de nuevo hasta 25.8% entre 2004-2009. Considerando que el promedio de este

indicador para el resto de las elecciones presidenciales democráticas que se celebraron en América Latina entre 1978 y 2004 gira alrededor de 28.7% (Payne *et al.*, 2006: 171), Panamá registra un nivel intermedio pero creciente, que parece estar evolucionando hacia los niveles observados hasta 2004 en Venezuela (37%) y Bolivia (38.7%), sin alcanzar todavía las tasas más volátiles de Ecuador (46.3%), Guatemala (48%) y Perú (52%).

*Tabla 9*  
Índices de volatilidad electoral agregada. 1994-2009

	1994-1999	1999-2004	2004-2009
Elecciones presidenciales	23.5	37.8	39.9
Elecciones legislativas	26.1	14.1	25.8

Fuente: Sonnleitner (2010).

La volatilidad electoral agregada y la irregularidad de estos primeros indicadores básicos del sistema de partidos panameño configura un pequeño rompecabezas que se buscará desentrañar. Muchas de estas inconsistencias se relacionan con la dinámica propia del juego interpartidista en Panamá, que distorsiona los índices convencionales que buscan captar las tendencias generales de cambio/estabilidad, concentración/fragmentación, alternancia y competitividad. De ahí la necesidad de reinterpretar estos promedios, para indagar en la evolución y el comportamiento de sus componentes principales. Para ello, resulta indispensable partir de la división fundamental que estructura el sistema de partidos y la política panameña en su totalidad.

## 2. *La continuidad del cleavage histórico (1968-2009)*

Desde 1968, pero sobre todo desde la fundación formal del PRD en 1979, la política panameña se ha caracterizado por un sistema de partidos fragmentado pero bi-polarizado en torno a dos bloques opuestos. El primero de ellos se aglutina alrededor del PRD. El segundo es más estable y heterogéneo; se articula en torno a coaliciones opuestas al PRD, identificadas tradicionalmente con el “arnulfismo/panameñismo”, pero encabezada en 2009 por el partido Cambio Democrático.

El *cleavage* central de la política panameña se deriva de este antagonismo fundacional, cuyas raíces históricas son muy anteriores al periodo democrático y cuyos efectos estructuradores sobrevivieron a la invasión estadounidense de 1989. Desde 1903, año en que Panamá se separó de Colombia y fue realmente independiente, las tensiones políticas se han basado en un *cleavage* estructural en el que antagonizan una aventajada élite comercial urbana que explota las ventajas del *transitismo*,<sup>9</sup> y una élite agropecuaria que sobrevive en un mercado interno con escasas posibilidades de expansión y en un modelo económico preponderantemente de crecimiento hacia afuera. Aunque el capital panameño ha tendido progresivamente a la diversificación, invirtiendo las elites agrícolas en actividades comerciales y viceversa, se puede decir que este *cleavage* estructural ha estado siempre en la base de la política del país.

En 1968, con el golpe de estado militar, el *cleavage* estructural se redefinió funcionalmente expresando el antagonismo entre el autoritarismo y la democracia, en el que se enfrentaban los actores políticos vinculados al régimen autoritario y los que propugnaban por la instauración de un régimen democrático. El régimen autoritario robusteció las actividades comerciales y financieras basadas en el *transitismo*. En ese sentido, simbólicamente la competencia electoral desde 1981, pasando por la instauración del nuevo régimen democrático en 1990 hasta, digamos 2004, enfrentó a los partidos vinculados al régimen autoritario contra los que promovieron la democracia. En un ala las coaliciones encabezadas por el PRD, relacionado históricamente con el régimen autoritario, y en la otra el Partido Arnulfista/Panameñista, que fue uno de los principales actores políticos que adversaron a los militares y promovieron el actual régimen democrático.

Los efectos estructuradores que ejerce este poderoso *cleavage* son que, pese a la participación de hasta quince partidos en las elecciones de 1994, desde la instauración de la democracia se han producido cuatro alternancias regulares entre dos bloques cohesionados por la oposición PRD/anti-PRD. También es esta bipolarización la que ha ido generando una concentración creciente del voto y del sistema de

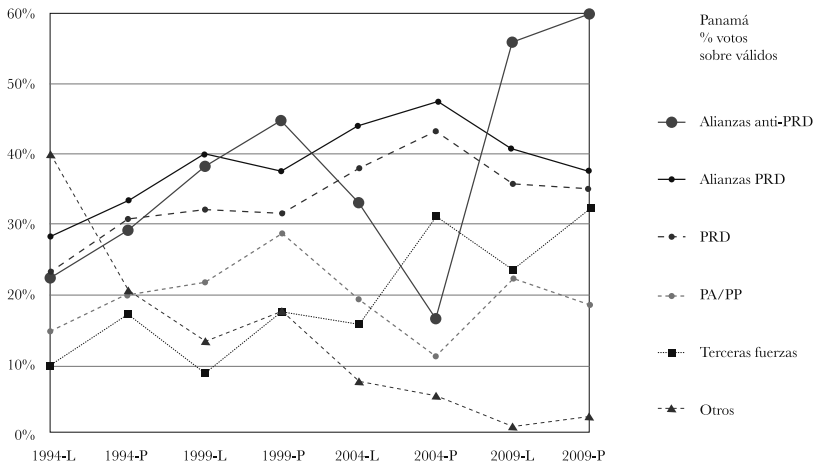
---

<sup>9</sup> El *transitismo* es la especificidad histórica de Panamá. Consiste en una economía basada en los servicios internacionales derivados del aprovechamiento de la ventajosa posición geográfica del país, que se refleja en primera instancia en crear una zona de tránsito terrestre y marítimo para el comercio internacional.

partidos que se refleja, entre otras cosas, en la reducción constante del número de partidos contendientes.

El sistema panameño es bipolar pero dista mucho de ser bipartidista. Desde 1994, siempre hubo terceras fuerzas que trataron de romper con la bipolarización, con resultados significativos en los comicios presidenciales. En esta óptica, la victoria de Martinelli en 2009 también se inscribe en una lógica consistente de crecimiento de estas fuerzas terceristas, que compiten por el segundo lugar. Para interpretar estas tendencias en una perspectiva más amplia, es útil volver a analizar las tendencias político-electorales agregadas en el nivel de los principales bloques que compiten por el poder institucional.

*Gráfica 2*  
 Desempeño electoral de las alianzas. 1994-2009



Fuente: elaboración propia con base en datos del Tribunal Electoral.

La fuerza central, o el partido pivote del sistema, es el PRD. Su peso relativo ha variado a lo largo del periodo de estudio, partiendo de su nivel más bajo en 1994 (con 22.9% de los votos válidos en las legislativas y 30.6% en las presidenciales) y creciendo a partir de entonces hasta alcanzar sus mejores resultados en 2004 (con 38% en las legislativas y 43.3% en las presidenciales), antes de volver a reducirse a 35.7% en las legislativas y 34.9% en las presidenciales de 2009. Pero invariable-

mente, se trata de la organización que ha obtenido siempre el mayor número de votos y diputados a título individual, controlando al menos 37% (pese a su notoria derrota presidencial en 2009) y hasta el 54% de los escaños legislativos entre 2004 y 2009.

Ello le ha otorgado una posición privilegiada no sólo como el eje hegemónico e indiscutido del bloque “torrijista”, sino como el pivote del sistema de partidos y del juego político-electoral. En efecto, sus seis aliados han podido cambiar desde 1994, pero ninguno de ellos le ha aportado más de 8.7% del voto de sus alianzas en las presidenciales, pudiendo alcanzar sólo de forma excepcional 13.6% del voto en las legislativas de 2004 (el Partido Popular). La fuerza relativa del PRD es incluso tan amplia que sus candidatos hubieran podido ganar las presidenciales de 1994 y 2004 sin las alianzas que apoyaron a Ernesto Balladares y a Martín Torrijos. Por ello, a pesar de captar, en promedio, solamente una tercera parte del voto válido, el PRD ocupa una posición central en la política panameña.

Su principal antagonista es demasiado débil e inestable para poder competir solitariamente. Habiendo obtenido 19.9% del sufragio en la presidencial de 1994, el Partido Arnulfista/Panameñista logró crecer hasta captar 28.8% del voto en la presidencial de 1999, en las que resultó electa la viuda del legendario Arnulfo Arias, Mireya Moscoso. Pero inmediatamente después, el mismo partido tocó fondo en las presidenciales consecutivas de 2004, sumando apenas 10.9% de los sufragios con la candidatura desafortunada de José Miguel Alemán. Aun así, los panameñistas ocuparon consistentemente el segundo lugar en todas las elecciones legislativas entre 1994 y 2004, y siguieron conformando la segunda bancada en el parlamento a pesar de haber obtenido menos votos que Cambio Democrático en 2009.<sup>10</sup> Beneficiándose de la imprevisible desproporcionalidad del sistema electoral, el Partido Panameñista controla incluso 31% de los escaños en la actualidad, tras haber contado solamente con 25.4% durante el mandato de Moscoso (1999-2004), 20.5% entre 2004-2009 y 19.4% entre 1994-1999.

---

<sup>10</sup> Es necesario advertir que en el momento en que se escribió este capítulo, nueve diputados del PRD se habían pasado a la bancada legislativa de Cambio Democrático. Los cuatro diputados electos por Unión Patriótica pasaron a formar parte de la bancada de Cambio Democrático después de la adhesión que será comentada más adelante. Uno de los dos diputados del Molirena también es ahora de Cambio Democrático. Recientemente, dos diputados panameñistas pasaron a formar parte de la bancada de Cambio Democrático y se vaticina que otros harán lo mismo.

El panameñismo nunca hubiera podido acceder a la presidencia de la República de no contar con un amplio grupo de aliados, muy autónomos en los periodos de las primarias y en sus estrategias legislativas, pero fuertemente cohesionados y disciplinados en torno a candidatos comunes en las presidenciales. A diferencia de las alianzas del PRD, las coaliciones anti-PRD fueron heterogéneas y sumaron un conjunto de fuerzas más equilibradas. Entre 1994 y 2004, éstas captaron individualmente hasta 24.5% de los votos en las presidenciales, aportando en su conjunto entre 32 y 36% del voto total de las alianzas, y hasta el 53.6% del sufragio de la última alianza encabezada por Cambio Democrático. Por ello, la dinámica de sus primarias también es distinta y más compleja (Freidenberg, 2010: 111; Brown Araúz, 2011: 107). El peso de los aliados en las coaliciones Anti-PRD es todavía más importante en las legislativas, en las que llegan a representar hasta 26.1% individual y hasta 42% colectivamente.

La distinción analítica entre estos dos grandes bloques resulta fundamental para comprender la dinámica concreta del sistema de partidos panameño, y permite clasificar la mayor parte de los partidos restantes. Los aliados del PRD participan así mediante estrategias subordinadas, que se centran ya sea en la obtención de algunas curules legislativas o municipales, ya sea en la obtención de puestos dentro del gabinete o la administración pública. Tal es el caso, por ejemplo, del Partido Liberal Nacional (PLN), que ocupó entre 1994 y 1999 a través de Raúl Arango el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Comercio e Industriales antes de existir formalmente el partido. A instancias del gobierno, Arango inscribió al partido, del que se esperaba ayudara al PRD a conformar, al menos aparentemente, el sistema de alianzas del que adolece.

El Partido Liberal Nacional fue parte de la alianza que encabezó el PRD pero aportó sólo 2.8% de los votos válidos. Su coalición perdió las elecciones, pero eso no fue óbice para que en lugar de hacer oposición se aliara con los nuevos partidos de gobierno ofreciendo sus tres diputados para darle la mayoría legislativa al ejecutivo. Otro buen ejemplo es el del Partido Popular en 2004, que centró sus aspiraciones electorales en la entrada de uno de sus miembros en la terna presidencial que encabezaría Martín Torrijos del PRD. Esa aspiración se cristalizó en la postulación de Rubén Arosemena como segundo vicepresidente, con todo y que como se esperaba el Partido Popular sólo

aportó 4.1% de los votos válidos en la elección presidencial y obtuvo sólo un escaño en las elecciones legislativas.

En cambio, cuando alguna de estas fuerzas alcanza una masa crítica o se presenta una coyuntura particular, tiende a competir por su propia cuenta y se independiza del bloque central. Ese fue el intento que hizo el Molirena en 1994 al postular a la presidencia a Rubén Darío Carles, con lo que debilitó mucho a la coalición encabezada por el Partido Arnulfista y presumiblemente le costó ganar la elección a los arnulfistas. En el mismo año el Partido Demócrata Cristiano, luego de haber aportado la mayor cantidad de votos en la coalición que hizo presidente al Arnulfista Guillermo Endara y haber sido echados del gobierno, presentaron candidato propio sin aliados. Otro caso interesante es el del Partido Cambio Democrático, que en 1999 fue parte de la alianza encabezada por el Partido Arnulfista y obtuvo sólo 2.8% de los votos, la abandonó en 2004 para postular un candidato propio que obtuvo 5.3% de los votos y en 2009 encabezó su propia coalición y ganó la elección presidencial, como es sabido. En contraste, los partidos que conforman el bloque anti-PRD son más autónomos, consistentes y estables. En la tabla 10 se puede ver cómo, aún reflejando el sistema de alianzas los cambios en la dinámica partidista, el bloque anti-PRD se ha mantenido más o menos estable, incluso coincidiendo casi perfectamente las coaliciones ganadoras de 1999 y 2014

*Tabla 10*  
 Alianzas presidenciales en Panamá. 1994-2009

Año de la elección	Alianza		
	PRD	Anti-PRD	Terceras fuerzas
1994	PRD	Partido Arnulfista	Movimiento Papa Egoró
	Partido Laborista	Partido Liberal Auténtico	
	Partido Lib. Republicano	Unión Dem. Independiente	
		Partido Liberal	



Tabla 10 (continuación)  
 Alianzas presidenciales en Panamá. 1994-2009

Año de la elección	Alianza		
	PRD	Anti-PRD	Terceras fuerzas
1999	PRD	Partido Arnulfista	Alianza “Acción Opositora” (Partido Demócrata Cristiano, Renovación Civilista, Partido Nacionalista Popular, Partido Liberal)
	Movimiento Papa Egoró	Molirena	
	Partido Solidaridad	Morena	
	Partido Liberal Nacional	Cambio Democrático	
2004	PRD	Partido Arnulfista	Partido Solidaridad
	Partido Popular	Molirena	
		Partido Liberal Nacional	
2009	PRD	Cambio Democrático	---
	Partido Popular	Partido Panameñista	
	Partido Liberal	Unión Patriótica	
		Molirena	

Fuente: elaboración propia.

De ahí la necesidad de distinguir claramente dos dinámicas con lógicas opuestas. Mientras que en los comicios presidenciales, la contienda se polariza en torno a dos candidatos fuertes que aglutinan los bloques y reproducen el *cleavage* político tradicional, las legislativas se mantienen mucho más fragmentadas y dispersas, abriendo la representación legis-

lativa a más organizaciones partidistas y, recientemente, incluso a candidatos de libre postulación. El sistema de partidos articula y combina ambas dimensiones, que le otorgan mayor coherencia y continuidad, competitividad y estabilidad de lo que pudieran hacer pensar los indicadores convencionales calculados a partir de cada partido particular.

Para empezar, el NEP se reduce drásticamente, girando alrededor de tres fuerzas relevantes entre 1999 y 2004 antes de alcanzar incluso un formato de dos bloques en 2009. A su vez, visto desde las coaliciones las tasas de concentración se incrementan sostenidamente hasta superar 96% del voto en las legislativas y presidenciales de 2009. Pero la diferencia con respecto a los índices calculados con los partidos aislados se refleja, sobre todo, en la volatilidad agregada del sistema de alianzas: ésta se incrementa constante y sensiblemente entre el inicio y el final del periodo. Alcanza apenas 21.9% en las legislativas y se incrementa sobre todo en las presidenciales, lo que indica una fuerte y creciente reconfiguración interna de las alianzas que se constituyen coyunturalmente en esta contienda decisiva (véase tabla 11).

*Tabla 11*  
Índices básicos calculados por alianzas. 1994-2009

Indicadores por bloques	1994	1999	2004	2009
NEPl (legislativas)	4.88	2.63	3.01	2.09
NEPp (presidenciales)	3.98	2.67	2.86	1.99
Concentración (legislativas)	51.5	83.9	77.0	96.6
Concentración (presidenciales)	62.4	82.6	78.3	97.7
Competitividad (legislativas)	4.5	7.7	11.0	15.4
Competitividad (presidenciales)	4.2	7.0	16.6	22.4
Volatilidad Electoral (legislativas)	-	8.2	13.1	21.9
Volatilidad Electoral (presidenciales)	-	15.5	37.8	39.9

Fuente: elaboración propia con base en datos del Tribunal Electoral.

La disminución de las tasas de competitividad se relaciona sobre todo con la creciente concentración del sistema de partidos, que reduce el número de competidores y se traduce en tasas de competitividad decrecientes, particularmente en las presidenciales. Asimismo, se observa que la mayor dispersión del NEP tiende a beneficiar al partido pivote,

el PRD, en 1994 y 2004, mientras que éste ha perdido las dos contiendas en las que los sectores anti-PRD lograron concentrar sus votos en amplias coaliciones de oposición (1999 y 2009).

Esta última tabla contrasta con los índices convencionales analizados al inicio de este apartado, y proporciona una imagen más coherente de la dinámica del sistema de partidos y del juego electoral. Sin embargo, no todo es constante y estable en la política panameña, por lo que cabe regresar sobre las coyunturas específicas, desglosando de paso los efectos relacionados con el carisma, la notoriedad y la notabilidad de las personas que encarnan el *cleavage* político en cada proceso electoral.

### 3. *Las coyunturas y los efectos de notabilidad*

La alternancia electoral que caracteriza la política panameña no ha tenido parangón en el ámbito económico. En ese sentido, económicamente ha habido dos constantes durante veinte años de régimen democrático: el acuerdo intra elite sobre el modelo<sup>11</sup> y la desigualdad socioeconómica.<sup>12</sup> Sin duda, la continuidad del modelo económico está en la base del reciente desempeño sobresaliente de la economía panameña<sup>13</sup> y también de las dificultades para superar la desigualdad cróni-

---

<sup>11</sup> Una buena muestra de cómo el modelo económico panameño es en alguna medida inmune a la dinámica electoral y a las diferencias partidistas son las reformas constitucionales de 1994, en las que uno de sus asuntos centrales era la creación de un título constitucional sobre el Canal de Panamá. En 1992 la ciudadanía rechazó en referéndum la propuesta del gobierno del arnulfista Guillermo Endara para la creación de dicho título. Fue entonces cuando se echó mano del método de aprobación de cambios constitucionales mediante la iniciativa del órgano ejecutivo y la aprobación mayoritaria de dos asambleas legislativas en diferentes periodos. En el periodo 90-94 la mayoría era del Partido Demócrata Cristiano, entonces opositor del gobierno, quienes cumplieron la primera etapa aprobando la reforma enviada por el órgano ejecutivo; la siguiente Asamblea, la del periodo 94-99, tenía mayoría del PRD, que eran archienemigos de los democristianos y de los arnulfistas, quienes cumplieron la segunda etapa para la reforma con la que se blindó constitucionalmente el funcionamiento del Canal de Panamá.

<sup>12</sup> Panamá es uno de los países más desiguales de América Latina, desde 2004 hasta 2009 el coeficiente de Gini del país ha sido: 0.541, 0.529, 0.540, 0.524, 0.524, 0.523 (CEPAL, 2010).

<sup>13</sup> Desde 2005 la economía panameña es una de las que más crece en América Latina, teniendo en 2007 y 2008 el mayor crecimiento de toda la región. Los índi-

ca en el país.<sup>14</sup> Las demandas de la ciudadanía, canalizadas electoralmente más por los candidatos que por los partidos, han evolucionado según las etapas de la instauración de una economía abierta basada en el sector terciario.

Durante la década de 1990, la política panameña giró incuestionablemente en torno al antagonismo central entre el PRD y el antiperredismo. El nuevo régimen que surgió tras la invasión estadounidense de 1989 está profundamente dividido entre los sectores que se beneficiaron del modelo construido por el régimen autoritario y sus adversarios, aunque estos últimos todavía están sumamente fragmentados. De ahí la importancia crucial de los liderazgos personalizados, indispensables para comprender la elevada volatilidad que se produce en las contiendas presidenciales. Para evaluar el peso específico de los distintos candidatos, resulta útil estudiar los efectos de notabilidad. Éstos pueden ser aproximados a través del voto cruzado, mediante la diferencia registrada entre los votos que obtiene cada candidato en las presidenciales y los sufragios que obtienen sus aliados en las legislativas concomitantes. ¿Cuánto le suman o le restan éstos a sus respectivos partidos?

Las elecciones de 1994 se llevaron a cabo en un contexto de resentimiento por la privatización de algunas empresas públicas y las duras medidas tomadas para obtener una economía de mercado. La población esperaba que la democracia diera resultados inmediatos, pero la pobreza estaba cerca del 50%, así que las expectativas materiales sobre el nuevo régimen democrático no estaban siendo satisfechas. Fue precisamente esta combinación de asuntos la que propició la vuelta del PRD al gobierno con el lema de campaña “el pueblo al poder”, que aprovechaba el malestar producido por la sensación de que el desmantelamiento de la intermediación estatal desprotegía a los segmentos más vulnerables de la población y oligarquizaba la toma de decisiones. Ambas sensaciones son la antítesis de la democracia.

---

ces de crecimiento de 2005 a 2010 son: 7.2%, 8.5%, 12.1%, 10.1%, 3.2% y 7.5% (CEPAL, 2010).

<sup>14</sup> Según Ortuño (2006), el modelo económico panameño tiene la limitación estructural de crear riqueza pero generar poco empleo. Según datos de la CEPAL, los servicios de transporte, financieros y comerciales, que producen cerca del 40% del PIB, apenas emplean el 14% de la PEA. En los sectores agrícola e industrial se observa la situación opuesta, con 7% del PIB cada uno, éstos producen 18 y 9% de la PEA, respectivamente.

En 1994 compitieron doce partidos organizados bajo la forma de cuatro alianzas y tres partidos adicionales que presentaron sus candidatos presidenciales solos. Si bien entonces los principales efectos de notabilidad se concentraron en las candidaturas de Ernesto Pérez Balladares (que resultó electo con 7.7 puntos más que los que captó el PRD en las legislativas) y de Mireya Moscoso (+5.3 puntos), la verdadera sorpresa la dio el Movimiento Papá Egoró del cantante Rubén Blades, que sumó 17.1% del voto en las presidenciales y consiguió 7.4 puntos más que el Movimiento Papa Egoró en las legislativas (9.7%). Son ellos tres quienes les restaron votos a los otros cuatro candidatos presidenciales, cuyos saldos resultaron negativos. En las elecciones legislativas también fue el PRD el partido que ganó más votos y con diferencia la mayor cantidad de legisladores, 35. El Partido Arnulfista fue el segundo, con 15 legisladores. Ningún otro partido obtuvo más de seis diputados.

*Tabla 12*  
 Resultados de la elección a presidente de 1994

Alianza	Candidato	Partido	Votos obtenidos	%
Pueblo Unido	Ernesto Pérez Balladares	Partido Revolucionario Democrático	326,095	30.6
		Partido Laborista	17,046	1.6
		Partido Liberal Republicano	12,166	1.1
		Total	355,307	33.3
Alianza Democrática	Mireya Moscoso	Partido Arnulfista	211,780	19.9
		Partido Liberal Auténtico	43,797	4.1
		Unión Democrática Independiente	8,020	0.7
		Partido Liberal	46,775	4.4
		Total	310,372	29.1

*Tabla 12 (continuación)*  
 Resultados de la elección a presidente de 1994

Alianza	Candidato	Partido	Votos obtenidos	%
Cambio 94	Rubén Carles	Molirena	115,478	10.8
		Partido Renovación Civilista	23,592	3.0
		Morena	32,122	2.2
		Total	171,192	16.0
Concertación Nacional	Samuel Lewis Galindo	Partido Solidaridad	9,120	0.8
		Movimiento de Unidad Nacional	9,304	0.9
		Total	18,424	1.7
Sin alianza	Rubén Blades	Movimiento Papa Egoró	182,405	17.1
Sin alianza	Eduardo Vallarino	Partido Demócrata Cristiano	25,476	2.4
Sin alianza	José Muñoz	Partido Panameñista Auténtico	3,668	0.3
Gran Total			1,066,844	100

Fuente: Tribunal Electoral.

*Tabla 13*  
 Resultados de las elecciones para legisladores de 1994

Partido	Votos obtenidos	% de votos	Escaños obtenidos	% de escaños
Partido Rev. Democrático	236,319	22.9	35	49.3
Partido Liberal	35,516	3.4	0	0
Partido Demócrata Cristiano	66,411	6.4	1	1.4
Molirena	116,833	11.3	5	7.0
Morena	68,581	6.6	1	1.4
Movimiento Papa Egoró	99,760	9.7	6	8.4
Partido Arnulfista	150,217	14.5	15	21.1

*Tabla 13 (continuación)*  
 Resultados de las elecciones para legisladores de 1994

Partido	Votos obtenidos	% de votos	Escaños obtenidos	% de escaños
Partido Laborista	28,172	2.7	0	0
Partido Liberal Auténtico	31,045	3.0	1	1.4
Partido Panameñista Doctrinario	10,720	1.0	0	0
Movimiento de Unidad Nacional	27,017	2.6	0	0
Unión Democ. Independiente	13,106	1.3	0	0
Partido Solidaridad	67,306	6.5	5	7.0
Partido Renovación Civilista	57,590	5.6	2	2.8
Partido Liberal Republicano	24,979	2.4	0	0
Total	1,033,572	100	71	100

Fuente: Tribunal Electoral.

Cinco años después, la coyuntura fue nuevamente favorable a la oposición. El oficialmente socialdemócrata PRD, en el gobierno de 1994 a 1999, arreció los ajustes para tener en el país una economía de mercado, mediante la flexibilización de las relaciones laborales, la disminución de los aranceles de importación y la privatización de un número importante de empresas públicas, más que en el periodo anterior y por montos muy superiores. La implementación de esta política económica daba poco margen para las consultas y la deliberación, por lo que creció el temor de involución democrática espoleada por el muy reciente pasado autoritario del PRD.

El número de partidos se redujo a doce pero todos ellos se concentraron en torno a tres alianzas. La contienda se cerró considerablemente y la candidatura de Mireya Moscoso logró sumar 44.8% de los sufragios válidos. La viuda de Arnulfo Arias conquistó la presidencia con 7.1 puntos más del voto de su propio partido en las legislativas. También se benefició del excelente desempeño de Molirena, que le aportó una cuarta parte de sus sufragios. En cambio, la coalición del PRD registró un reverso importante y su candidato Martín Torrijos captó entonces menos votos que cada uno de sus partidos aliados en

las legislativas. En cuanto a la tercera Acción Opositora, su candidato presidencial Alberto Vallarino sumó 17.4% del voto y se benefició de un ligero efecto de notabilidad.

*Tabla 14*  
 Resultados de la elección a presidente de 1999

Alianza	Candidato	Partido	Votos obtenidos	%
Nueva Nación	Martín Torrijos	Partido Revolucionario Democrático	403,649	31.6
		Movimiento Papa Egoró	20,217	1.6
		Partido Solidaridad	23,524	1.8
		Partido Liberal Nacional	36,111	2.8
		Total	483,501	37.8
Unión por Panamá	Mireya Moscoso	Partido Arnulfista	367,685	28.8
		Molirena	140,240	11.0
		Morena	28,544	2.2
		Cambio Democrático	36,068	2.8
		Total	572,717	44.8
Acción Opositora	Alberto Vallarino	Partido Demócrata Cristiano	141,283	11.0
		Partido Renovación Civilista	45,192	3.5
		Partido Nacionalista Popular	10,196	0.8
		Partido Liberal	25,579	2.0
		Total	222,250	17.3
Gran total			1,278,468	100

Fuente: Tribunal Electoral.

En las elecciones legislativas de 1999 nuevamente el PRD fue el partido más votado y el que más diputados obtuvo, 38, con lo que casi llegó a tener el 50% de los legisladores. El Partido Arnulfista nuevamente fue el segundo en votos y escaños, 18, aunque bastante alejado del PRD. Siete partidos más obtuvieron representación en el hemiciclo, pero ninguno de ellos con más de cinco legisladores.



*Tabla 15*  
 Resultados de las elecciones para legisladores de 1999

Partido	Votos obtenidos	% de votos	Escaños obtenidos	% de escaños
Partido Revolucionario Democrático	393,356	32.0	34	47.9
Movimiento Papa Egoró	21,841	1.8	0	0
Partido Solidaridad	71,860	5.8	4	5.6
Partido Liberal Nacional	75,866	6.2	3	4.2
Partido Demócrata Cristiano	107,179	8.7	5	7.0
Partido Renovación Civilista	37,705	3.1	1	1.4
Partido Nacionalista Popular	11,506	0.9	0	0
Partido Liberal	41,588	3.4	0	0
Molirena	92,711	7.5	3	4.2
Partido Arnulfista	266,030	21.6	18	25.3
Morena	42,996	3.5	1	1.4
Cambio Democrático	66,841	5.4	2	2.8
Total	1,229,479	100	71	100

Fuente: Tribunal Electoral.

Para 2004, la crisis del partido gobernante favoreció nuevamente a la oposición, el desempleo era casi de 14%, la pobreza de 36% y había una fuerte percepción de corrupción. Al quedarse huérfano de su liderazgo carismático heredado, el Partido Arnulfista tocó fondo cuando su candidato presidencial, José Miguel Alemán, sumó apenas 16.4% del voto, es decir, la mitad del conjunto de sus aliados en las legislativas. Su desempeño catastrófico se reflejó en la caída del partido a sólo 10.9% en las presidenciales, es decir -8.4 puntos que su resultado legislativo.

El principal beneficiario de esta debacle fue Martín Torrijos, el hijo del famoso general, cuya candidatura generó ahora un importante efecto de arrastre en la presidencial, consiguiendo 5.3 puntos más que su propio partido y 3.5 puntos más que el conjunto de sus aliados en las legislativas. Pero una vez más, la verdadera sorpresa proviene de un candidato “tercerista”: postulado por el Partido Solidaridad, el ex presidente Guillermo Endara (1990-1994) consiguió 30.9% de

los votos, dos veces más que sus aliados en las legislativas, generando el mayor efecto de notabilidad que se registra en todo el periodo de estudio (+15.3 puntos). Finalmente, el cuarto candidato de la contienda, Ricardo Martinelli Berrocal, apenas captó 5.3% del voto, consiguiendo incluso 2.1 puntos menos que su partido en las legislativas concomitantes.

*Tabla 16*  
 Resultados de la elección a presidente de 2004

Alianza	Candidato	Partido	Votos obtenidos	%
Patria Nueva	Martín Torrijos	PRD	649,157	43.3
		Partido Popular	62,007	4.1
		Total	711,164	47.4
Visión de País	José Miguel Alemán	Partido Arnulfista	162,830	10.9
		Molirena	60,106	4.0
		Partido Liberal Nacional	22,632	1.5
		Total	245,568	16.4
Sin Alianza	Guillermo Endara	Partido Solidaridad	462,824	30.9
Sin Alianza	Ricardo Martinelli	Cambio Democrático	79,491	5.3
Gran total			1,499,047	100

Fuente: Tribunal Electoral.

Las elecciones de 2004 marcaron el hito de haber sido las primeras, y las únicas hasta ahora desde la instauración de la democracia, en las que un partido alcanzó la mayoría legislativa absoluta. Fue el PRD el que con el 38.7% de los votos legislativos obtuvo el 52.6% de los escaños. El Partido Arnulfista obtuvo 21.8% de los escaños y el Partido Solidaridad, quizás impulsado por el sorprendente repunte presidencial del partido, mejoró su desempeño legislativo histórico y obtuvo 11.5% de los diputados.

*Tabla 17*  
 Resultados de las elecciones para legislador de 2004

Partido	Votos obtenidos	% de votos	Escaños obtenidos	% de escaños
PRD	549,948	37.8	41	52.6
Partido Popular	86,727	6.0	1	1.3
Partido Arnulfista	279,560	19.2	17	21.8
Molirena	125,547	8.6	4	5.1
Partido Liberal Nacional	76,191	5.2	3	3.8
Partido Solidaridad	227,604	15.7	9	11.5
Cambio Democrático	107,511	7.4	3	3.8
TOTAL	1,453,088	100	78	100

Fuente: Tribunal Electoral.

En 2009, Martinelli se transformó efectivamente en una alternativa atractiva y se convirtió en el candidato del cambio. El presidente saliente, Martín Torrijos, administró cinco años de crecimiento económico sostenido (entre el 7 y el 11% anual), aumentó enormemente la recaudación fiscal y lanzó los trabajos de ampliación del Canal. Sin embargo, aunque la tasa de pobreza se redujo hasta el 32% y el desempleo del 11 al 5%, la percepción ciudadana era que no se lograron reducir las desigualdades, la inseguridad y la corrupción (Brown Araúz, 2011: 102-103).

Mientras que la candidata del PRD, Balbina Herrera, sumó tres puntos menos que sus aliados en las legislativas, la coalición que encabezó el candidato de Cambio Democrático consiguió ahora 4 puntos más que el conjunto de sus aliados, e incluso 8.7 puntos más que su propio partido en la legislativas. Curiosamente, el desempeño del tercer hombre que había dado la sorpresa cinco años antes (al sumar casi una tercera parte del sufragio alrededor de su nombre) resultó desastroso. Con 2.3% del voto en las presidenciales y 1% en las legislativas, el presidente de la transición, Guillermo Endara, y su Vanguardia Moral de la Patria apenas obtuvieron un escaño legislativo, lo que contrasta notablemente con el éxito reciente de otros antiguos

presidentes en Nicaragua (Daniel Ortega), Costa Rica (Oscar Arias) y Perú (Alan García).

*Tabla 18*  
 Resultados de la elección a presidente de 2009

Alianza	Candidato/a	Partido	VOTOS	Votos válidos %
Un país para todos	Balbina Herrera	PRD	553.9	34.92
		Part. Popular	35.45	2.24
		P. Liberal	7.754	0.49
		Total	597.2	37.65
Alianza por el cambio	Ricardo Martinelli	Cambio Dem.	509.9	32.15
		P. Panameñista	293.5	18.50
		Molirena	94.84	5.98
		Unión Patriótica	53.95	3.40
		Total	952.3	60.03
(Sin alianza)	Guillermo Endara	VMP	36.86	2.32
Gran total			1,586,427	100

Fuente: Tribunal Electoral.

Las elecciones legislativas de 2009 mantuvieron el patrón de todas las anteriores. El PRD fue el partido más votado y también el que más escaños obtuvo, aunque esta vez bastante alejado de la mayoría absoluta con el 36.6% de los diputados electos. Por primera vez desde la instauración democrática, el Partido Panameñista no fue el que más votos obtuvo del bloque anti-PRD en las elecciones legislativas sino Cambio Democrático. Aun así, los panameñistas lograron obtener la segunda bancada, con 30.9% de los diputados, mientras que Cambio Democrático ganó 18.3% de los legisladores.

*Tabla 19*  
 Resultados de las elecciones para legisladores de 2009

Partido	Votos obtenidos	% de votos	Escaños obtenidos	% de escaños
PRD	537,426	35.72	26	36.62
PPo	55,598	3.70	1	1.40
PL	18,111	1.20	---	---
CD	352,319	23.42	13	18.30
PPa	334,282	22.22	22	30.98
Molirena	70,457	4.68	2	2.82
UP	85,609	5.69	4	5.63
VMP	14,760	0.98	1	1.40
Libre postulación	35,793	2.38	2	2.82
Total	1,504,355	100	71	100

Fuente: Tribunal Electoral.

El peso personal de los candidatos es un elemento muy importante para entender la gran volatilidad partidista que caracteriza las elecciones presidenciales, a diferencia de las legislativas que obedecen a un padrón mucho más estable (tabla 20). Pero curiosamente, los efectos de notabilidad no están relacionados tanto con el carisma propio de algunos hombres o mujeres providenciales, sino con las alianzas coyunturales que éstos logran construir y encarnar. En efecto, los presidentes Moscoso, Torrijos y Martinelli fueron electos tras haber fracasado anteriormente en coyunturas desfavorables, y el mismo presidente Endara tuvo un impresionante *come-back* en 2004 antes de naufragar cinco años más tarde. De ahí la necesidad de regresar sobre la composición de los principales bloques antagónicos, y de indagar en su coherencia política e ideológica. ¿Qué los une y qué les da consistencia interna? Y, ¿qué los distingue y diferencia entre ellos?

*Tabla 20*  
 Principales efectos de notabilidad. 1994-2009

Notabilidad 1994	%	1999	%	2004	%	2009	%
(1) Pueblo Unido (E. Pérez B.)	5.3	(1) Nueva Nacion (M. Torrijos)	-8.0	(1) Patria Nueva (Martín Torrijos)	3.5	(1) Un Pais Para Todos (B. Herrera)	-3.0
PRD (E. Pérez B.)	7.7	PRD (M. Torrijos)	-0.4	PRD (M. Torrijos)	5.3	PRD (B. Herrera)	-0.8
PALA (E. Pérez B.)	-1.1	MPE (M. Torrijos)	-0.2	Popular (M. Torrijos)	-1.8	Popular (B. Herrera)	-1.5
LIBRE (E. Pérez B.)	-1.3	SOL (M. Torrijos)	-4.0	Liberal (B. Herrera)		Liberal (B. Herrera)	-0.7
		LIB. NAL (M. Torrijos)	-3.3				
(2) Alianza Democratica (M. Moscoso)	6.9	(2) Union Por Panama (M. Moscoso)	6.7	(2) Vision De Pais (José Miguel Alemán)	-16.6	(2) Alianza Por El Cambio (R. Martinelli)	4.0
ARN (M. Moscoso)	5.3	ARN (M. Moscoso)	7.1	Arnulfista (José Miguel Alemán)	-8.4	PAN (R. Martinelli)	-3.7
PLA (M. Moscoso)	1.1	Molirena (M. Moscoso)	3.4	Molirena (José Miguel Alemán)	-8.6	Molirena (R. Martinelli)	1.3
LJB (M. Moscoso)	0.9	Morena (M. Moscoso)	-1.3	Liberal Nacional (José Miguel Alemán)	-3.6	Unión Patriotica (R. Martinelli)	-2.3

Tabla 20 (continuación)

UDI (M. Moscoso)	-0.5	CAM.DEM. (M. Moscoso)	-2.6		CD (R. Martinelli)	8.7
(3) Cambio 94 (R. Carles)	<u>-7.5</u>	(3) Accion Opositora (A. Vallarino)	<u>1.3</u>	(3) Solidaridad (Guillermo Endara)	(3) Vanguardia M.P. (Guillermo Endara)	<u>1.3</u>
Molirena (R. Carles)	-0.5	PDC (A. Vallarino)	2.3	(4) Cambio Democrático (R. Martinelli)		
Ren.Civ. (R. Carles)	-3.4	Ren.Civ. (A. Vallarino)	0.5			
Morena (R. Carles)	-3.6	PNP (A. Vallarino)	-0.1			
(4) Concertacion Nal. (S. Galindo)	<u>-7.4</u>	Liberal (A. Vallarino)	-1.4			
SOL (S. Galindo)	-5.7					
MUN (S. Galindo)	-1.7					
(5) PDC (Eduardo Vallarino)	-4.0					
(6) PPD (José Muñoz)	-0.7					
(7) MPE (Rubén Blades)	7.4					

Fuente: elaboración propia con base en datos del Tribunal Electoral.

## V. LA ESCASA DIFERENCIACIÓN PROGRAMÁTICA Y LA MODERADA POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA

### 1. *Caracterización programática e ideológica de los partidos políticos panameños*

El peso coyuntural de los candidatos y sus coaliciones puede ser más importante que las lealtades partidistas en sí mismas, que tienden a configurarse crecientemente en torno a un *cleavage* bipolar. Pero curiosamente, estos dos bloques no representan necesariamente diferencias ideológicas ni programáticas, por lo que el grado de polarización del sistema panameño resulta sorprendentemente moderado.

En el sistema de partidos panameños conviven partidos pretransicionales con partidos postransicionales. En los últimos veinte años, han desaparecido integrantes de ambos grupos, con todo tipo de características: medianos y pequeños, de centro y de derecha, tradicionales y personalistas. En este apartado se analiza a los partidos relevantes de ambos grupos, algunos de ellos ahora desaparecidos, para profundizar la naturaleza cualitativa de la dinámica del sistema de partidos panameño.

#### A. *Los partidos pretransicionales*

El sistema de partidos panameño tiene como eje central al PRD. Esta organización partidista fue creada por el régimen autoritario en 1979 para encabezar el proceso de transición que pretendía hacerse desde adentro del régimen. Por lo tanto, tenía vocación hegemónica y la intención de reproducir la coalición dominante del régimen, conformada por liberales, socialdemócratas, comunistas, empresarios, obreros y campesinos. Aunque el partido no convivió con Omar Torrijos, originariamente el liderazgo del partido estuvo definido por un carisma de situación que erigió la figura de este militar como su guía doctrinaria.

El torrijismo como apelativo de la ortodoxia y del ideario del partido trascendió la transición a la democracia, aunque se ha ido diluyendo gradualmente. La dilución o derechización programática del PRD se refleja en los promedios de la ubicación ideológica de los diputados que no pertenecen al partido, que pasan de 4.64 en la legislatura de 1999-2004 a 5.39 en la de 2004-2009, en la escala tradi-



cional que va de 0 (izquierda) a 10 (derecha). La ubicación ideológica del PRD también se confirma en los datos de Latinobarómetro sobre simpatías partidistas y autoubicación ideológica de la población, ubicándose en 6.7 en el año 2009 (Brown Araúz, 2010: 32).

Tradicionalmente el PRD ha sido reconocido como el partido mejor organizado del país. Originariamente, fue concebido con una estructura que pretendía emular a los partidos de masas, de manera que articulara y agregara distintos intereses, diferentes segmentos de la población y diversas corrientes de ideas. Este partido se benefició, además, de la inscripción masiva de los funcionarios públicos que formaban parte del aparato burocrático del régimen autoritario. Después de la transición a la democracia el PRD simplificó su estructura orgánica para obtener un mejor rendimiento electoral, suprimió los núcleos de base, dio mayor importancia a las unidades circuitales y redujo los frentes de masas. Una buena muestra de cómo la dinámica del partido se centró en lo electoral, es su apuesta total por la democratización de las elecciones internas de todos los candidatos del partido desde 1998, sin que lo obligase la legislación electoral. Con todo y la reducción organizativa, el número de adherentes del PRD ha crecido permanentemente hasta alcanzar más de 650,000 en enero de 2008, cuando el padrón incluía alrededor de 2.2 millones de electores.

Sin embargo, ese crecimiento sostenido no parece haber sido saludable. Desde 1994 hasta 2009 el PRD tuvo liderazgos bien definidos que ocuparon la secretaría general del partido y la presidencia de la República, excepto entre 1999 y 2004 cuando fue partido de oposición. Desde que perdió las elecciones de 2009, el partido no ha podido redefinir su liderazgo ni su propuesta programática. Un producto de los apuros que está pasando el PRD actualmente es la fuga de nueve de los 26 diputados que obtuvo en las legislativas de 2009.

El segundo partido importante del sistema panameño es el Partido Panameñista, que adoptó ese nombre en el nuevo régimen democrático desde 2005, ya que desde 1991 operó llamándose Partido Arnulfista. Éste tiene una historia dilatada cuyos orígenes se remontan a 1934 o incluso hasta 1923, por lo que junto a los partidos Liberal y Nacional de Honduras es uno de los más longevos de todo el istmo centroamericano. La principal característica histórica del Partido Panameñista, con sus diferentes nombres, es el liderazgo carismático de Arnulfo Arias, quien fue presidente del país tres veces, sin concluir ningún periodo al ser víctima de tres golpes de estado. Arias enfrentó

al *establishment* político y económico en cada época enarbolando una doctrina nacionalista socialmente conservadora que llamó *panameñismo*.<sup>15</sup> Los diputados no arnulfistas/panameñistas lo ubican claramente a la derecha del espectro ideológico, con 7.1 en 1999 y 7.04 en 2004. Esta ubicación contrasta con la que indirectamente hizo la población panameña según datos del Latinobarómetro, situándolo curiosamente en un promedio de 5.1 (Brown Araúz, 2010: 32).

La clandestinidad a la que a veces fueron obligados los miembros del partido y el liderazgo directo de Arias propiciaron que el partido tuviera una estructura organizativa precaria, aunque nunca necesitaron mucho más que eso mientras vivió el gran líder carismático. Durante toda la década de los noventa el partido se llamó Arnulfista y el liderazgo personalista fue heredado por su viuda Mireya Moscoso. Fue esa misma herencia la que dificultó que el partido asumiera completamente la democracia interna directa para elegir sus candidatos y renovar su coalición dominante. El dilema consistía en ajustar el partido al nuevo contexto democrático, trascendiendo la esencia personalista con la que se había arraigado históricamente en la sociedad panameña y que le había dado tanto éxito electoral.

Después de la dramática derrota en la elección presidencial de 2004, el primer paso simbólico para superar la impronta personalista fue cambiar el nombre de Partido Arnulfista a Partido Panameñista, en enero de 2005. Luego, en 2006, hubo un cambio de coalición dominante. Ésta casi ya no apela a la figura de Arnulfo Arias como elemento cohesionador, y ha logrado renovar en alguna medida la imagen del partido porque su legitimidad descansa cada vez más sobre los ritos democráticos internos.

Pese a su tamaño más reducido, el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (Molirena) también es medular en el sistema de alianzas del sistema de partidos panameño. Las corrientes liberales que se agruparon en él se oponían al régimen autoritario porque rechazaban el desmantelamiento de las bases militares estadounidenses, que resultaría eventualmente de la firma de los Tratados Torrijos-

---

<sup>15</sup> En diciembre de 1939, al volver de sus tareas diplomáticas desde Francia, Arias expuso la base de su doctrina en un discurso: “Aquí en Panamá sólo debe existir, germinar y desarrollarse un solo credo, una sola doctrina, una sola fuerza directriz: nuestro panameñismo. Panameñismo sano, sereno, basado en la investigación, en el estudio de nuestra flora, nuestra fauna, nuestra historia y nuestros componentes étnicos” (Araúz y Pizzurno 1996: 270).

Carter en 1977. El liderazgo del partido ha sido compartido por un conjunto de notables vinculados al sector financiero del país que han tenido como principal propuesta programática, en una primera etapa, la instauración de un régimen democrático y, ya en democracia, la promoción de una economía de mercado. Siendo así, los diputados son coherentes al ubicar siempre y claramente al partido en la derecha del espectro ideológico, con promedios de 8.15 en 1999 y 7.68 en 2004.

Organizativamente, el Molirena no exhibe una estructura compleja, aunque sí ha sido el partido panameño mejor arraigado territorialmente (Brown Araúz, 2007: 123). Igual que para el Partido Panameñista, las elecciones de 2004 fueron para el Molirena un importante punto de inflexión, ya que a partir de entonces sus liderazgos no han tenido la legitimidad de antes y su beligerancia política ha disminuido considerablemente, al punto de estar en peligro de ser absorbido por el Partido Cambio Democrático.

El antiguo Partido Demócrata Cristiano, actualmente Partido Popular, es quizás el partido panameño mejor definido ideológicamente, al menos según los esquemas tradicionales. Desde su fundación en 1960, aspiró a ser organizativamente un partido de masas vinculado principalmente a las capas medias profesionales, de pequeños empresarios e intelectuales. Durante la década de 1980 tuvo un liderazgo muy anclado en la figura de Ricardo Arias Calderón, aunque nunca devino en un partido personalista. Siendo socialcristiano, los preceptos programáticos del PDC pasaron por una temprana etapa ortodoxa en la que propugnaban por la nacionalización de las empresas de utilidad pública e incluso por una reforma agraria. Pero a partir de los noventa, ya en democracia, su pragmática estrategia de alianzas diluyó la identidad programática del partido.

Desde 2009, tras la derrota electoral, el ahora Partido Popular se ha dotado de un liderazgo único y cohesionador, y reivindica su autonomía e independencia política rompiendo la alianza con el PRD. El PDC/PP es ideológicamente identificado como de derecha por los mismos legisladores —con promedios de 6.19 en 1999 y 7.89 en 2004, según las Encuestas de Élités de la Universidad de Salamanca— así como por la ciudadanía —con un promedio de 7.0 en 2009 (Brown Araúz, 2010: 32)—. El rasgo común de estos partidos pretransicionales es que han sido vehículos para la integración política de las capas medias (urbanas y rurales) y de los obreros. Todos ellos se opusieron

a la dominación oligárquica, tenían vocación hegemónica, solían tener grandes líderes carismáticos y apelaron abstractamente al pueblo como fundamento del nuevo poder y de la nación soberana.

### B. *Los partidos postransicionales*

El Partido Unión Patriótica fue el resultado de la fusión, en 2006, del Partido Solidaridad y del Partido Liberal Nacional. Esto lo convertía, junto al Molirena, en uno de los dos partidos del sistema panameño creado por difusión, según el modelo de Panebianco (Brown Araúz, 2007: 75). Producto de la fusión, el liderazgo fue compartido por los antiguos presidentes de ambos partidos e hizo difícil el experimento de unificarlo en una persona externa al partido pero con larga trayectoria política.<sup>16</sup>

El punto de inflexión que llevó a la creación de este partido fue la postulación de Guillermo Endara por el Partido Solidaridad en la elección presidencial de 2004. El éxito sorpresivo obtenido ese año no sólo cambió momentáneamente la proyección del partido, que había sido poco más que la bisagra del PRD en la Asamblea Nacional, sino que también sirvió como buena experiencia de los procedimientos y las ventajas de integrar personas con distintos antecedentes políticos. Con todo y la sensación de heterogeneidad, la identidad ideológica de Unión Patriótica fue bastante clara: era un partido de derecha, con un promedio de 7.67 según la ubicación de los diputados y de 6.94 de su candidato presidencial en 2004. Liberal en lo económico, aunque no necesariamente en lo social, era un partido escasamente organizado, con una estructura apenas activa en los momentos electorales. Ya siendo parte de la alianza que ganó las elecciones de 2009, Unión Patriótica se adhirió casi sin oposición interna al Partido Cambio Democrático, antes de desaparecer formalmente en 2010.

Otro partido desaparecido, pero importante a pesar de su corta vida, fue el Movimiento Papa Egoró. La gran particularidad de este partido fue el liderazgo carismático del cantante Rubén Blades, el único *outsider* auténtico de la política panameña desde la transición a

---

<sup>16</sup> Guillermo Ford, que había sido un muy destacado miembro del Molirena y vicepresidente del país entre 1990 y 1994, asumió la presidencia de Unión Patriótica en septiembre de 2007, pidió una licencia en agosto de 2008 y en octubre de ese mismo año anunció que dejaba el cargo.

la democracia. Papa Egoró también fue la primera fuerza tercerista del nuevo régimen que retó a los dos bloques que encabezaban el sistema de alianzas y se alternarían el gobierno de 1990 a 2009. Como buen partido personalista, su estructura organizativa fue casi inexistente; movilizó electoralmente a segmentos profesionales, comerciales y culturales de las capas medias del país. No hay datos sobre la ideología de este movimiento, pero algunas de sus posiciones programáticas resultaban novedosas en aquel entonces, y lo ubicaban claramente a la izquierda.<sup>17</sup> Dichas posturas se limitaban a los asuntos sociales y políticos, siendo más indefinidas en el ámbito económico. La recurrente ausencia del líder del partido debilitó su proyecto político, por lo que el partido terminó formando parte del sistema de alianzas del PRD en 1999, sin alcanzar el porcentaje de votos necesario para mantener su vigencia.

Finalmente, Cambio Democrático resultó ser el más exitoso de todos los partidos fundados después de la transición. Nació en 1998, en medio de los rumores de que el PRD había facilitado su inscripción para reforzar su débil sistema de alianzas. Se trata de una organización personalista, que hasta ahora ha sido el vehículo de las aspiraciones políticas de su presidente, Ricardo Martinelli. En 1999, el partido se incorporó a la coalición arnullfista y no presentó candidato presidencial propio. Solamente a partir de la elección de 2004, participó sin aliados, con resultados modestos en términos de votos pero aprovechando la campaña para construir su propia identidad, indispensable para crecer políticamente a partir de entonces. En cuanto al liderazgo del partido, evidentemente lo ejerce su presidente, quien dista mucho de ser un *outsider*. Martinelli ocupó cargos importantes en gobiernos perredistas y arnullfistas. La organización del partido ha sido precaria y no va mucho más allá de los mínimos exigidos por la legislación y las necesidades electorales. Es un partido de derecha, que se situaba en un promedio de 5.8 del espectro ideológico en 2009, a diferencia de su presidenciable que fue ubicado por los diputados en un promedio de 7.72 en 2004.

---

<sup>17</sup> El Movimiento Papa Egoró fue el primer partido en asumir posiciones progresistas de género en lo electoral, por lo que en cada circunscripción en la que hubo candidatas postuló a una mujer como cabeza de lista; asimismo, tenía posturas ambientalistas, reivindicaba el pluralismo del Estado panameño y promovía el comercio justo.

Los partidos postransicionales son producto de un nuevo periodo de consolidación democrática, en el que algunos de ellos han logrado consolidarse como protagonistas centrales de la política. Sin embargo, sus estructuras organizativas no han crecido más allá de lo funcional para poder competir en las elecciones, y sus liderazgos han tendido a ser personalistas. Programáticamente, con una breve excepción, han abrazado la economía de mercado. Por ello, no resulta sorprendente que el sistema de partidos panameño se caracterice por una marcada moderación ideológica, contando entre los menos polarizados de todo el istmo. Esta indiferenciación político-ideológica, aunada a la marcada personalización de la política panameña, facilita la aparición regular de terceras fuerzas que pretenden romper con la bipolarización tradicional del sistema partidista.

## 2. *Del crecimiento al triunfo de las terceras fuerzas políticas*

Finalmente, falta por explicar el carácter atípico de la última elección presidencial, la más concentrada y menos competida que se ha registrado en todo el periodo democrático. Aunque ello parezca contra-intuitivo, la victoria de Ricardo Martinelli en 2009 no sólo representó una ruptura, sino que también se inscribió en la continuidad de la dinámica estructural del sistema de partidos panameño. En efecto, la disminución continua del número de partidos desde el inicio de la democratización se acompaña de una concentración creciente de los bloques que encarnan el antagonismo central del sistema y de las fuerzas que desafían dicho *cleavage* tradicional.

En 1994, éstas todavía estaban sumamente dispersas y se dividieron en dos coaliciones y tres partidos adicionales, que presentaron cinco candidatos presidenciales para competir con los bloques encabezados por el PRD y el Partido Arnulfista. Aun así, Rubén Blades captó entonces 17.1% del voto válido con el Movimiento Papa Egoró. Cinco años después, Alberto Vallarino sumó de nuevo 17.3% gracias al apoyo de la alianza Acción Opositora. Sin hablar del éxito ya mencionado de Guillermo Endara con el Partido Solidaridad en 2004, que captó hasta 30.9% de los sufragios y logró desplazar al presidente del arnulfismo hacia el tercer lugar.

En esta óptica, el éxito de Ricardo Martinelli con Cambio Democrático en 2009, al captar el 23.4% en las legislativas y hasta 32.2% de los votos en las presidenciales, no representa una verdadera ruptura

con las tendencias del pasado reciente. Se inscribe en la misma lógica consistente de crecimiento de las terceras fuerzas partidistas, que compiten desde el principio por el segundo lugar. Pero a diferencia de los terceristas precedentes, la coalición que le permitió conquistar la primera magistratura incluyó en esa ocasión al Partido Panameñista. En otras palabras, Martinelli se presentó en su campaña como el hombre del cambio, pero se incorporó de hecho al esquema tradicional de bloques configurados según una lógica bipolar.

La verdadera novedad de la situación residió en que, por vez primera desde 1984, el arnulfismo/panameñismo renunció tácticamente a encabezar la principal coalición anti-torrijista, en vistas de reconstituir su bloque al reintegrar al partido que hubiera podido debilitarlo. Sin embargo, el Partido Panameñista logró conservar una posición central y obtuvo el control de la bancada legislativa más importante dentro de la alianza, contribuyendo de forma decisiva en la victoria de su presidenciable. Si bien Martinelli sumó el 60% del voto válido, en realidad su propio partido consiguió un porcentaje inferior al PRD, por lo que su victoria fue resultado del apoyo de los tres aliados tradicionales del bloque panameñista/arnulfista.

Más allá de las apariencias, Ricardo Martinelli no es un verdadero *outsider*. Como es bien sabido, este empresario multimillonario se formó en, y fue parte integrante de, la política tradicional panameña. A pesar de provenir de la élite gobernante, Martinelli pretendió encarnar una ruptura. En 1998, fundó su propio partido (Cambio Democrático) para competir, en 1999, en alianza con el Partido Panameñista y el Molirena, antes de obtener por cuenta propia 5.3% del voto en las presidenciales de 2004. Desde 2008, desarrolló una campaña denunciando la corrupción de los políticos tradicionales y promoviéndose exitosamente como el hombre del cambio. Pero lejos de ser externo al sistema político, el presidente actual de Panamá es, en el mejor de los casos, un *inside-outsider* o un *trans-sider*.

Su principal contrincante, Balbina Herrera, la ministra más popular del presidente Martín Torrijos (2004-2009), encabezó una coalición liderada por el PRD. Impulsada por los sectores socialdemócratas del partido, Herrera apeló a sus orígenes humildes y cholos, anclando su campaña en los resultados económicos del gobierno saliente. Sin embargo, sólo sumó 597,000 votos (37.7% de los válidos) en las presidenciales, a pesar de que su partido registraba oficialmente casi 700,000 afiliados. Si bien su coalición captó el 35.7% de los sufragios



en las legislativas, los efectos reductores del sistema electoral por vez primera no jugaron en beneficio del PRD. Su bancada parlamentaria seguiría siendo la primera minoría, pero representaría tan solo el 37% de los 71 escaños legislativos.

En contraste, la Alianza por el Cambio sumó el 56% de los sufragios en las legislativas, gracias en parte al crecimiento considerable de Cambio Democrático (23.4%) —que sólo obtuvo 18 diputaciones—, pero sobre todo a la inesperada recuperación del Partido Panameñista que, con el 22.2% del voto, obtuvo la segunda bancada compuesta por 32 de los legisladores. Asimismo, los aliados de la Unión Patriótica y del Molirena conquistaron, respectivamente, cuatro y dos escaños legislativos, lo que le otorgó al nuevo presidente el control potencial del 59% de la asamblea nacional.

En suma, el triunfo de Ricardo Martinelli no solamente se debe al éxito de su propio partido, sino a su reincorporación al bloque anti-torrijista, lo que le permitió capitalizar el creciente malestar de la ciudadanía con el estilo político del PRD. En términos ideológicos, el programa de gobierno de Ricardo Martinelli es de corte liberal en lo económico, y conservador en lo social. Privilegia la iniciativa privada para la gestión de los asuntos públicos, y desconfía de la regulación estatal (Brown Araúz, 2011: 110). Para realizarlo, el nuevo presidente cuenta con una mayoría legislativa. La eficacia de su administración dependerá en buena medida de su capacidad de coordinar una heterogénea e inexperta bancada legislativa.

## VI. RECONSTRUYENDO EL ROMPECABEZAS POLÍTICO-ELECTORAL

En 1994, Ernesto Pérez Balladares sumó 33.3% del voto en torno a su candidatura, mientras que el PRD captó 30.6% en la presidencial y 22.9% en las legislativas concomitantes. Quince años después, Ricardo Martinelli fue electo presidente con 60% del sufragio, pero su propio partido apenas captó 32.1% en la presidencial y 23.4% en las legislativas. Al inicio del periodo democrático, se registró una enorme dispersión y una gran competitividad, mientras que la última elección fue mucho más concentrada pero mucho menos reñida. ¿Qué predomina entonces en el sistema de partidos panameño: el cambio o la continuidad?



El rompecabezas del sistema de partidos panameño está compuesto por tres piezas: la dinámica de los partidos individuales en las elecciones presidenciales, en donde crece la volatilidad; la dinámica de los partidos individuales en las elecciones legislativas, mucho más estable y previsible, y la dinámica de las alianzas presidenciales, en las que se observa una creciente concentración del voto pero que se siguen estructurando en torno al *cleavage* sociopolítico fundacional del país. Estas tres piezas, aunque disímiles, encajan y conforman el sistema de partidos de Panamá.

Profundizando en la metáfora, el pegamento que liga las piezas es un sistema electoral que dificulta enormemente la entrada de nuevos actores a la contienda política, que penaliza duramente a los partidos pequeños hasta hacerlos desaparecer y que promueve la conformación de coaliciones bipolares en la elección presidencial. Con todos los cambios y la volatilidad observados en el nivel de los partidos individuales en las elecciones presidenciales, se registra así cierta estabilidad del sistema en las elecciones legislativas y una sorprendente continuidad en el sistema de alianzas que estructura el juego político-electoral panameño. De ahí la estabilidad del sistema de partidos, que ha producido cuatro alternancias democráticas, regulares y pacíficas, independientemente de la fragmentación inicial y de la creciente volatilidad de sus bloques y componentes, de la debilidad programática y organizacional de sus partidos y de su escasa polarización ideológica e institucionalización política.

Pese a la disminución del número real y efectivo de partidos, el sistema seguía contando después de las elecciones de 2009 con seis partidos inscritos y con un NEPI de 4.2. Funciona fundamentalmente porque está estructurado en torno a un antagonismo central que organiza el juego político-electoral en una forma bipolar. Dicho *cleavage* data al menos de 1968, y sobrevivió al colapso del régimen autoritario para permanecer hasta el presente, aunque simbólica y funcionalmente esté siendo reconfigurado debido a la incorporación de nuevos votantes, a la democratización del PRD y a la consolidación del modelo económico del país. A pesar de haber sido desafiado constantemente por terceras fuerzas que cada vez fueron ganando mayores espacios, tuvo la capacidad de reintegrar a la más cuantiosa de ellas en los últimos comicios generales.

Esa fue la clave del éxito de la alianza que postuló a Ricardo Martinelli en 2009, y que propició el hito de que un candidato que no se

definía ni como panameñista ni como perredista ganara la presidencia de la República. En otras palabras, este hecho nada desdeñable que tomó veinte años en fraguarse, fue el resultado de una tendencia estructural de concentración del voto presidencial en las dos grandes coaliciones tradicionales, aunque le costó al Partido Panameñista su posición añeja de cabeza de alianza para propiciarlo. Cuando el sistema se observa a partir de los partidos individuales todo cambia, pero cuando éste se observa a partir de las alianzas no sólo hay mucha continuidad, sino que también hay mayor coherencia.

Finalmente, la dimensión ideológica del sistema de partidos panameño merece un comentario aparte, y deberá ser profundizada en futuras investigaciones. Su escasa polarización en el eje izquierda-derecha no significa necesariamente que los partidos políticos panameños no sean ideológicos. Lo son, indudablemente, pero se sitúan todos en un espacio reducido de centro-derecha, y ese conformismo ideológico facilita la implantación de una economía de mercado sin mayores sobresaltos e interferencias, llevando prácticamente hasta sus últimas consecuencias todas las ventajas y desventajas que ese modelo acarrea. Sin embargo, para poder diferenciarse ideológicamente parece indispensable que exista un proyecto opuesto que le dé contenido a la definición de eventuales partidos con programas o propuestas de izquierda. Es de eso de lo que adolece el sistema de partidos panameño.

Históricamente, dicha función fue desempeñada por el *cleavage* fundacional entre el autoritarismo y la democracia, que sobrevivió al régimen militar para transformarse en un antagonismo bipolar entre el bloque perredista y las fuerzas antitorrijistas encabezadas por el arnulfismo. Sin embargo, con el trascurso del tiempo las transformaciones sociodemográficas y la democratización del sistema político han ido diluyendo esta oposición tradicional. Quizá por ello, las nociones de izquierda y de derecha puedan adquirir mayor relevancia en la estructuración de la oferta y la demanda políticas panameñas. En esa hipótesis, la dilución del *cleavage* funcional que ha definido simbólicamente la política partidista desde al menos 1978, podría ser la clave del futuro sistema de partidos. Y la forma en la que se opere esta redefinición simbólica será crucial, no sólo para la dinámica del sistema de partidos, sino para el perfeccionamiento de la democracia panameña.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARAÚZ, Celestino y PIZZURNO, Patricia (1996), *Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989)*, Ciudad de Panamá, Manfer.
- BROWN ARAÚZ, Harry (2011), “Panamá: la continuidad del cambio en las elecciones de 2009”, en ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y TAGINA, María Laura (eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 101-122.
- BROWN ARAÚZ, Harry (2010), “La política de la reforma electoral en Panamá”, en BROWN ARAÚZ, Harry (ed.), *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, Ciudad de Panamá, PNUD, pp. 13-71.
- BROWN ARAÚZ, Harry (2008), “Reforma electoral en Panamá”, *Tendencias y perspectivas de la reforma electoral en América Latina, Cuadernos de CAPEL*, núm. 54, pp. 153-168.
- BROWN ARAÚZ, Harry (2007), *Partidos políticos y elecciones en Panamá: un enfoque institucionalista*, Ciudad de Panamá, Fundación Friedrich Ebert.
- FREIDENBERG, Flavia (2010), “Las elecciones primarias en Panamá: claves para el diagnóstico, buenas prácticas y estrategias de reforma (1994-2009)”, en BROWN ARAÚZ, Harry (ed.), *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, Ciudad de Panamá, PNUD, pp. 73-138.
- KASPER, Sara y PEI, Minxin (2003), “Lessons From the Past: the American Record of Nation Building”, Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief, vol. 24, mayo.
- ORTUÑO, Armando (2006), “Panamá: escenarios sociopolíticos de mediano plazo”. PAPEP, PNUD. <http://www.papep-undp.org/drupal/content/panamC3A1-escenarios-socio-polC3ADticos-de-mediano-plazo-2006>.
- PAYNE, Mark, ZOVATTO, Daniel y MATEO DÍAZ, Mercedes (eds.) (2006), *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- SONNLEITNER, Willibald (2012), “Las transformaciones del voto en América Central: una perspectiva comparada, territorial y transversal (1980-2010)”, en GÓMEZ TAGLE, Silvia y SONNLEITNER,

Willibald (eds.), *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)*, México, El Colegio de México.

SONNLEITNER, Willibald (2010), “Desproporcionalidad y malaportamiento legislativos en Panamá: reformas para mejorar el desempeño del sistema electoral”, en BROWN ARAÚZ, Harry (ed.), *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, PNUD, Ciudad de Panamá, pp. 139-214.

VALDÉS ESCOFFERY, Eduardo (2006), *Acontecer electoral panameño*, Ciudad de Panamá, Tribunal Electoral.

#### *Base de datos*

Proyecto de Investigación “Elites Parlamentarias de América Latina” (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2015.

Proyecto de Investigación “Sistemas de partidos subnacionales y calidad de la democracia en América Latina” (SISPSUB), Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 1978-2015.

#### *Siglas de partidos políticos*

PRD	Partido Revolucionario Democrático
PP	Partido Popular
PM	Partido Molinea
PP	Partido Panameñista
PCD	Partido Cambio Democrático

## VIII. ANEXOS

### 1. Calendario electoral de Panamá (1991-2009)

Año	Evento		
	Elecciones generales <sup>a</sup>	Elección parcial	Referéndum
1991		X <sup>b</sup>	
1992			X <sup>c</sup>
1994	X		
1998			X <sup>d</sup>
1999	X		
2004	X		
2006			X <sup>e</sup>
2009	X		

<sup>a</sup> Presidente, diputados, alcaldes, representantes, concejales y diputados al Parlamen.

<sup>b</sup> Elección de 160 representantes, 5 concejales y 9 legisladores que no pudieron ser adjudicados en 1989.

<sup>c</sup> Para eliminación del ejército

<sup>d</sup> Para reelección presidencial.

<sup>e</sup> Para ampliación del Canal de Panamá.

## 2. Reformas electorales en Panamá 2002-2006

Año	Reformas electorales
1992	<p>Facilitan la inscripción de adherentes a los partidos en formación.</p> <p>Se organizan legalmente los delegados electorales.</p> <p>Se hace obligatorio poner a orden del Tribunal Electoral (TE) la flota vehicular.</p>
1993	<p>Boleta única de votación.</p> <p>Se elimina el voto de los partidos en las mesas de votación.</p> <p>Se modificó la fórmula de elegir legisladores, que sería en base a votos del candidato sin restar votos al partido que sacó la curul o <math>\frac{1}{2}</math> cociente.</p> <p>Candidatos que sean funcionarios de alto rango, con mando y jurisdicción; deberán renunciar 6 meses antes de las elecciones.</p> <p>Alcaldes del país serán elegidos por el voto popular a base de un sistema de mayoría simple.</p> <p>Mayor autonomía financiera al Tribunal Electoral.</p> <p>Traspaso de mando de la Fuerza Pública al Tribunal Electoral, seis días antes de las elecciones, y hasta la proclamación del Presidente de la República.</p> <p>Se le quitó al Tribunal Electoral la facultad de decretar de oficio la nulidad de las elecciones.</p> <p>Fuertes penas en contra de las personas que interpongan impugnaciones temerarias.</p> <p>Se crea el término Padrón Electoral, registro permanente de los votantes en todo el país.</p> <p>Se limitó la tarifa especial de la que gozarían los partidos políticos de los medios de comunicación al hacer su propaganda electoral.</p> <p>Se aumentó de seis a diez mil balboas anuales las contribuciones deducibles del impuesto sobre la renta.</p>
1997	<p>Se facultó al Tribunal Electoral para realizar los estudios para establecer el voto de los panameños en el extranjero.</p> <p>Obligatoriedad de los Partidos Políticos, de realizar elecciones primarias para postular al candidato a la Presidencia de la República.</p> <p>Se instituyó el Consejo Nacional de Partidos Políticos (CNPP), integrado por todos los partidos políticos.</p> <p>Se dictaron normas para el fortalecimiento administrativo del Tribunal Electoral.</p> <p>Subsidio estatal directo a los Partidos Políticos y candidatos independientes.</p> <p>Normas para regular la propaganda electoral y las encuestas de opinión pública.</p>

	<p>Los partidos deben garantizar que, en sus elecciones internas o postu-  laciones, el 30 de los precandidatos deben ser mujeres.  Normas para agilizar las postulaciones y las proclamaciones.  Los suplentes de los legisladores son personales y corren la misma  suerte que el principal con el que se postulan.  Normas para la elección de los Diputados al Parlamento Centroe-  americano (PARLACEN).  Normas sobre los partidos en formación para flexibilizar su proceso  de inscripción de adherentes.  Nuevas normas y se reordenó el tema penal electoral.</p>
2002	<p>Reglamentación para hacer más estrictos los criterios de residencia  electoral.  Suspenden cambios de residencia para Padrón Electoral preliminar,  se amplía a un año antes de las elecciones generales.  Se reduce al 4 el porcentaje de votos obtenidos en las elecciones para  inscribir o substituir un partido.  Suspensión de inscripción de adherentes a los Partidos Políticos por el  TE, durante los años en que se celebren elecciones generales o con-  sultas populares.  Juntas Circuitales Presidenciales separadas para agilizar conteo.  Se reduce el número de funcionarios del Tribunal Electoral en las  Corporaciones Electorales.  Los subsidios preelectoral que no se utilicen pasarán al fondo del sub-  sidio post-electoral.  El dinero proveniente del subsidio y los bienes adquiridos, no podrán  ser objeto de secuestro o embargo.  Las tarifas de estas propagandas tendrán que ser iguales para todos los  partidos políticos y candidatos.  Obligatoriedad de los partidos políticos de registrar las contribucio-  nes.  Eliminación de primarias presidenciales y del voto secreto.  Los partidos políticos determinaran si un candidato puede optar a  uno o más cargos de elección popular por el mismo partido.  El candidato que pierda en un partido la postulación a un cargo de  elección popular, no podrá ser postulado por otro partido.  Presentación de postulaciones mediante Memoriales firmados. Se fa-  cilita la presentación de las postulaciones por medio del internet.  Los candidatos principales y suplentes de libre postulación, no podrán  ser postulados por los partidos políticos.  Listas no idénticas de candidatos, que facilitan las alianzas y ayuda a  los partidos minoritarios; estos podrán postular candidatos comunes  a legislador.</p>

	<p>Se elimina el tope de 500 votantes por mesa.</p> <p>Las escuelas particulares podrán ser escogidas por el TE como centros de votación.</p> <p>Se agilizo el proceso de escrutinio de votos.</p> <p>Se elimino el requisito de estampar la huella digital y colocar la dirección de las personas que firman el acta. Se pueden elaborar actas por medio tecnológicos modernos.</p> <p>Se eliminó que en los circuitos plurinominales al menos un candidato debía ser mujer. Se aprobó que del subsidio estatal dado a los partidos políticos (25 de la anualidad respectiva), un 10 lo deben dedicar a la capacitación del género femenino.</p> <p>Compensación de dos o tres días libres remunerados a quienes actúen como miembros de las Mesas de Votación y Juntas de Escrutinio.</p> <p>Se establecen sanciones morales a los partidos políticos que inscriban adherentes por prebendas.</p> <p>Se establecen juzgados penales electorales de primera instancia; y tres juzgados regionales.</p> <p>Se adoptaron medidas para impedir el crecimiento innecesario de la Asamblea Legislativa, crecerá de 71 a 78 legisladores.</p> <p>Las votaciones no podrán iniciarse antes de las 7 a.m.</p> <p>El Decreto Reglamentario de las Elecciones se promulgará en el Boletín Electoral, por lo menos un año antes de las elecciones.</p> <p>Los partidos políticos podrán publicar en el Boletín Electoral de forma gratuita.</p> <p>Los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil podrán solicitar al Tribunal Electoral orientación y capacitación.</p> <p>Se norma registrar las encuestas y “Exit Polls” tres días después de publicadas.</p> <p>Se adopta el sistema de Transmisión Extraoficial de Resultados.</p> <p>Delitos vs libertad y pureza del sufragio, libertad, honradez y eficacia.</p> <p>Sanción a partidos y candidatos que no registren las contribuciones que reciban.</p> <p>Poder de suspender a funcionario llamado a juicio.</p> <p>Más expedito el manejo de presupuesto del Tribunal Electoral.</p> <p>Se incluyen en el Código Electoral normas del Código Judicial y Código Penal.</p> <p>Cambios en la norma del Código Electoral sobre revocatoria de mandato.</p>
--	--



2006	<p>Se pasa de Residencia Electoral a Residencia Restrictiva Voto en el extranjero, pero sólo para el cargo de Presidente y Vicepresidente.</p> <p>Voto en hospitales, Asilos; y Cárceles, permitido a los no condenados. No tienen derecho a voto las personas que han renunciado a la nacionalidad panameña o hayan adquirido otra nacionalidad sin derecho por nacimiento.</p> <p>Las personas que pertenezcan a la Junta de mesa, podrán ejercer su voto únicamente para Presidente y Vicepresidente de la República; sino pertenecen a la mesa que les corresponde trabajar.</p> <p>Se excluirá del Padrón Electoral a las personas que no hayan ejercido el sufragio en tres consultas populares consecutivas.</p> <p>La publicación del Boletín se hará a través del sitio de internet del Tribunal Electoral.</p> <p>Se reorganizo y se incorporaron nuevas figuras al listado de los cargos oficiales que generan impedimento para aspirar a cargos de elección popular.</p> <p>Parámetros para elegir autoridades a lo interno de los partidos y para postular a los diferentes cargos de elección popular.</p> <p>Elección por Votación Secreta a los dignatarios de los directorios u otros organismos, por medio de elecciones directas o Convenciones.</p> <p>Se reemplaza el concepto de subsidio estatal por el de financiamiento público.</p> <p>A los partidos se les mantiene un financiamiento pre y post electoral. El financiamiento post electoral será un aporte fijo igualitario de 20, para fortalecimiento interno de los partidos políticos.</p> <p>En adición, cada partido recibirá un aporte en base a un promedio de los votos obtenidos.</p> <p>Topes en los gastos de las campañas electorales.</p> <p>Topes en las donaciones privadas y aportes individuales, incluyendo bienes y servicios. No existirán donaciones anónimas.</p> <p>Límite de tiempo para hacer propaganda electoral, tanto para las elecciones primarias y las generales.</p> <p>Se prohíbe la realización de proselitismo político desde el jueves a la media noche.</p> <p>Registro previo de Encuestadoras, y profesionales que trabajen para ellos, idóneos.</p> <p>Obligatoriedad de elecciones primarias para escoger al candidato a Presidente a la República; la elección de los candidatos a los demás cargos, dependerán de los estatutos de cada partido. La votación será secreta.</p> <p>Candidato que pierda en una elección primaria no puede ser postulado por otro partido o de forma independiente.</p>
------	---

	<p>Se establece la libre postulación para el cargo de Diputado.</p> <p>Claridad en la definición de Fuero Laboral Electoral. Mejoras en el artículo del Fuero Penal Electoral.</p> <p>En el residuo, en caso de alianzas, la curul es para el partido al cual pertenece el candidato.</p> <p>Se recogen las diversas formas como se puede convocar una Asamblea Constituyente Paralela.</p> <p>Se establecen las formas por medio de las cuales un partido puede revocarle el mandato a un Diputado.</p> <p>Se establece 71 diputados fijos.</p> <p>Se realiza el reordenamiento circuital, de 41 a 38 circuitos.</p> <p>Se elimina el “Llanero Solitario”.</p>
--	---

Fuente: elaboración propia.