

## **Las reformas electorales de 2017 en Panamá**

Harry Brown Araúz  
[hbrown@cwpanama.net](mailto:hbrown@cwpanama.net)

Centro de Iniciativas Democráticas

Área temática: Democracia, democratización y calidad de la democracia

Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

## **Introducción**

El Tribunal Electoral de Panamá ha logrado institucionalizar los procesos de reforma electoral en el país. Entre los años 2015 y 2017 hubo la séptima ola de reformas electorales que se debatirán y propondrán con la participación de los partidos políticos y la sociedad civil. Este modelo participativo ha legitimado las propuestas presentadas por el Tribunal Electoral, no sólo ante la ciudadanía y la opinión pública, sino también ante la Asamblea Nacional.

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

En estas páginas se analizan las reformas electorales en función de los actores que en ella participaron y los ambientes en que se realizaron, a saber: la Comisión Nacional de Reformas Electorales, el Tribunal Electoral, los partidos y el sistema de partidos y el órgano legislativo. La descripción de esos actores es el contenido de la primera parte.

En la segunda parte se repasa el contenido de las anteriores seis olas de reformas electorales. Allí se puede ver que los asuntos de gobernanza electoral han sido los más reformados, a pesar de que el sistema electoral parece necesitar también otro tipo de reformas.

En la tercera parte se analizan las reformas electorales recientes, a la luz de las recomendaciones hechas por la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos.

Finalmente, se esbozan las conclusiones argumentando que, luego de conocer a los actores involucrados, era razonablemente fácil predecir la dirección de que tomarían las reformas electorales panameñas.

En las reformas electorales hay componentes técnicos y políticos profundamente imbricados, cada uno tiene su racionalidad y se influyen dialécticamente. Esta ponencia se mueve entre ambas dimensiones, procurando dar insumos que contribuyan a entender la dinámica reformadora electoral en Panamá.

### **1. Escenarios y actores de las reformas electorales en Panamá**

Según García Díez (2007), la dirección de las reformas electorales se puede establecer a partir de tres variables fundamentales: el sistema de partidos, el sistema electoral vigente y

los actores y sus intereses. Sin embargo, esta manera de direccionar a las reformas electorales es insuficiente para aproximarse al proceso de reformas en Panamá, básicamente porque en este país existe un espacio híbrido para la discusión de reformas electorales que involucra activamente a organizaciones de la sociedad civil.

Para aproximarnos a la dirección del proceso de reformas electorales 2017 en Panamá usaremos el enfoque de Scartascini, Spiller, Stein y Tomassi (2011), que se entienden las políticas públicas como “el resultado de un proceso de toma de decisiones que involucra una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios” (2011: 2). Esa multiplicidad de actores (partidos, presidentes, sindicatos, medios de comunicación, empresarios, etc.) pueden interactuar en escenarios institucionales (sistema de partidos, órgano legislativo, entre otros) o extrainstitucionales como las calles o, si así se le quiere entender, en este caso, la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) en Panamá.

En ese sentido, las siguientes páginas se dedicarán a describir a los actores y escenarios del proceso de reformas electorales en Panamá, a saber: los partidos y el sistema de partidos, el sistema electoral, el órgano legislativo, el Tribunal Electoral y la Comisión Nacional de Reformas Electorales.

### **1.1. La Comisión Nacional de Reformas Electorales**

Panamá es el único país de la región que ha instituido un proceso de reformas electorales participativo y periódico, basado rasgos de la cultura política del país. Por un lado, está un incontrolable ímpetu reformador exhibido por las elites durante todo el siglo veinte, cuando las elites políticas reformaban la legislación electoral a conveniencia recurrentemente (Valdés Escoffery 2006). Por otro lado, en la base cultural sobre la que descansan los procesos de reformas electorales panameños se encuentra la relativamente reciente valoración pública -desde la transición a la democracia en la década de los noventa- del diálogo político y el “consenso”, por encima de la “regla de mayoría”, como método democrático para la toma de decisiones.

Desde la transición a la democracia en 1990, el Tribunal Electoral de Panamá ha convocado mediante decreto en seis ocasiones (1993, 1997, 2002, 2005, 2010 y 2015) a una Comisión

Nacional de Reformas Electorales para la revisión y redacción de mejoras a la legislación electoral del país. Luego de aproximadamente un año de reuniones semanales –sin contar las reuniones que por su cuenta realizan cada una de las organizaciones participantes- el Tribunal Electoral consolida un anteproyecto de ley que reforma el Código Electoral, que es enviado a la Asamblea Nacional para ser debatido. Es importante subrayar que las propuestas emanadas de la CNRE y presentadas por el Tribunal Electoral no son vinculantes y que la potestad de reformar la legislación electoral la tienen los diputados y las diputadas. Sin embargo, en las cuatro primeras olas de reformas la Asamblea Nacional aprobó casi todas las propuestas hechas por la CNRE.

Al principio, en la CNRE solamente tenían derecho a voz y voto los representantes de los partidos políticos legalmente vigentes. En el año 2010 la sociedad civil consiguió el derecho a cuatro votos ejercidos, según definición del Tribunal Electoral, por las organizaciones no gubernamentales, las universidades, las organizaciones obreras y los gremios empresariales. Participan también en la CNRE con derecho a voz el Órgano Ejecutivo, la Fiscalía General Electoral, la Defensoría del Pueblo, la Asamblea Nacional, cada uno de los partidos políticos en formación, el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, la Asociación de Parlamentarias y ex Parlamentarias, el Frente Nacional para la Defensa de los Derechos Económicos y Sociales, el Foro de las Juventudes y el Foro de las Etnias Indígenas. Formalmente, las decisiones en la CNRE se toman a través de votaciones por mayoría simple, en las que el Tribunal Electoral decide con su voto en caso que haya empate. Sin embargo, los miembros de la CNRE hacen esfuerzos muy importantes para consensuar las propuestas.

Algunas de las ventajas de la institucionalización de este método para la realización de reformas electorales son:

- El aumento de la legitimidad de las reformas, gracias a que las discusiones son incluyentes, públicas y transparentes.
- Adelantarse a posibles escenarios de crisis política desatada por el congelamiento de la legislación electoral.
- La CNRE es en sí misma un espacio de docencia electoral y política, aunque esta posibilidad ha sido poco explotada.

- El mantenimiento de un clima político pacífico, toda vez que, en palabras de uno de los Magistrados del Tribunal Electoral, los asuntos “calientes” son discutidos en momentos “fríos”.

No obstante, también existen desventajas, algunas de ellas son:

- La ausencia de objetivos claros en los procesos de reforma por la ausencia de una crisis que los marque. Esta ausencia de objetivos es agravada por la laxitud ideológica del sistema de partidos panameño, como lo detectó García Díez (2005), debilidad esta que es compartida por las organizaciones de la sociedad civil.
- La distancia del proceso electoral en el que serían aplicadas las nuevas normas, que puede llevar a que los actores políticos tengan una visión distorsionada de sí mismos cuatro años después.
- La tensión que potencialmente se crea con la Asamblea Nacional que, como se dijo arriba, es la institución facultada para reformar la legislación electoral.
- Aunque la recurrencia de las reformas ha creado un *know how* muy valioso entre los participantes más veteranos, la apertura a la participación ha provocado también un desnivel de conocimiento de los asuntos electorales y de lo político entre los participantes que a veces dificulta el debate, impide que los actores negocien en igualdad de condiciones y que no necesariamente genera las mejores propuestas.

Todas estas “desventajas” pueden ser neutralizadas o superadas. Quizás la más difícil de neutralizar es la tercera señalada, la tensión entre el rol y las expectativas que crea la CNRE y el rol de la Asamblea Nacional. Se trata de la expresión de la tensión general que hay entre el ejercicio de la ciudadanía política y el ejercicio de la ciudadanía civil. Ambas tienen lógicas distintas, la primera está basada en el principio de representación y la segunda en el de participación. Estas lógicas no son excluyentes, sino más bien complementarias, pero el ámbito de la ciudadanía política está históricamente mucho más avanzado que el civil en sus formalismos de acción, de incidencia y de relación con el Estado. Por su parte, el establecimiento de las rutinas y mecanismos de relación con el Estado de la ciudadanía civil están en proceso de ser formalizados y entendidos.

## 1.2. El sistema electoral, los partidos y el sistema de partidos.

En las elecciones presidenciales el territorio panameño es una gran circunscripción en la que se elige un o una representante, el Presidente o Presidenta de la República, mediante mayoría simple, es decir no hay segunda vuelta o *ballotage*. Este tipo de sistema electoral presidencial tiene efectos reductores sobre el sistema de partidos (Lijphart, 2000), sobre todo si las elecciones presidenciales y legislativas se realizan simultáneamente (Nohlen, 1994). De allí la histórica tendencia en el sistema de partidos panameño de crear grandes coaliciones que postulen candidatos presidenciales fuertes. Usualmente, la mayoría de los votos en la elección presidencial se han concentrado en dos o tres partidos, por lo que a algunos partidos pequeños les resulta muy difícil alcanzar en esa elección la barrera del cuatro por ciento de los votos necesarios para mantener su registro legal.

El sistema electoral utilizado en las elecciones legislativas es un poco más complejo. Allí hay 39 circunscripciones o “circuitos”, como comúnmente se les dice en Panamá, de los que 26 son uninominales y 13 son plurinominales. De las trece plurinominales, una es de magnitud mediana (se eligen siete diputados) y todas las demás son pequeñas (se eligen entre dos y cinco diputados). Históricamente, la magnitud promedio de las circunscripciones en Panamá se ha situado entre 1.78 y 1.90. El tamaño de las circunscripciones en las elecciones legislativas de 2014 fue irregular, como en todas las anteriores, teniendo por ejemplo la más pequeña de todas un tamaño de 11,213 electores y la más grande 237,360 electores<sup>1</sup>. La fórmula electoral utilizada en 2014 en las circunscripciones plurinominales fue del tipo Hare o simple en su punto de partida, pero el residuo es adjudicado a los individuos con más votos (en lugar de los partidos con el mayor residuo), que han solido ser de los partidos que previamente obtuvieron el cociente.

En cuanto a las listas electorales utilizadas en las circunscripciones plurinominales, en 2014 por primera vez se permitió únicamente el voto a un candidato, independientemente de la

---

<sup>1</sup> El caprichoso diseño de las circunscripciones panameñas podrían llevar a sospechar que se trata de un caso de *gerrymandering*, término este utilizado para nombrar la manipulación de la distribución de las circunscripciones electorales con arreglo a consideraciones político partidistas. Sin embargo, Sonnleitner (2010: 182-185) demuestra empíricamente que el *malaportionamiento* circunital panameño no beneficia consistentemente a ningún partido.

magnitud de la circunscripción<sup>2</sup>. Por último, la legislación electoral panameña no establece un umbral formal para acceder a la repartición de escaños.

Consecuentemente, los efectos mecánicos del sistema electoral panameño llevaron a sobre representar hasta 2004 constante y fuertemente a dos partidos, el Partido Panameñista y el Partido Revolucionario Democrático (PRD). Solamente en 2009 el PRD no fue sobre representado en la Asamblea Nacional, al obtener una tasa de ventaja justa de 1.0. Fuera de esos dos partidos, todos los demás han sido penalizados por el sistema electoral, excepto el Partido Solidaridad en 1994 y 1999 y el partido Vanguardia Moral de la Patria en 2009. Algunos partidos han sido fuertemente penalizados, como por ejemplo el Partido Popular en 1994 y 2004 o el MORENA en 1994. Esto quiere decir que, al menos visto desde las elecciones legislativas, el sistema electoral panameño tiene un mercado electoral restringido, porque al ser fuertemente penalizados los partidos pequeños, son pocos los incentivos para la entrada de nuevos competidores.

Asimismo, el sistema ha sido históricamente altamente desproporcional, aunque esa desproporcionalidad ha ido disminuyendo gradualmente hasta instalarse en 2014 cerca del promedio regional. Después de las elecciones de 1994 el índice fue de 15.2, comparable al de países con sistemas electorales con solamente circunscripciones uninominales. En 2014 el índice de desproporcionalidad fue de 5.4 (Brown Araúz, 2015).

La mejor proporcionalidad del sistema electoral panameño parece una clara señal de apertura del sistema, pero no es así. La transformación de un sistema de partidos en el que dos partidos medianos encabezaban un sistema bipolar de coaliciones bastante estables a un sistema prácticamente sin coaliciones en el que hay tres partidos medianos importantes, ha sido forzada mediante el uso de cantidades exorbitantes<sup>3</sup> de dinero que presumiblemente convirtió las campañas electorales panameñas en las más costosas per cápita de la región en 2009 y 2014 (Brown Araúz, 2015). Este descontrol es producto de la ausencia de montos máximos de gastos para el uso de donaciones provenientes de fuentes privadas, de montos

---

<sup>2</sup> Desde las elecciones de 1994 hasta 2009 las listas electorales panameñas habían sido cerradas y desbloqueadas, dando la posibilidad al electorado de votar a toda la lista –en Panamá se le llama *voto en plancha*- o votar selectivamente por más de un candidato del mismo partido.

<sup>3</sup> “Exorbitante” fue el adjetivo que utilizó en su informe preliminar de mayo de 2014 la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA) para referirse al costo de la campaña electoral panameña de ese año.

máximos permitidos a los donantes de las campañas y de normas de transparencia que permitan conocer la proveniencia de esos dineros. Se trata de un modelo de financiamiento privado muy permisivo y opaco, cuya primera consecuencia es la neutralización del supuesto efecto igualador del financiamiento público otorgado por el Estado panameño.

Basados en una lógica *duvergeriana*, los efectos mecánicos de estas normas electorales – fórmula electoral, tamaño de las circunscripciones, listas electorales y umbral- sobre el sistema de partidos desincentivan y hasta impiden la entrada de actores a la competencia electoral y, por lo tanto, les excluyen de las instituciones de representación política, en donde formalmente se formulan las políticas públicas. Como si eso no fuera suficiente, las muy laxas normas de financiamiento desnivelan el campo de competencia enormemente a favor de los actores políticos que cuentan con más recursos económicos. Así lo reflejaron, por ejemplo, los resultados de la elección presidencial de 2014, en la que tres de siete candidatos presidenciales concentraron el 98.6% de los votos válidos, habiendo recibido estos mismos candidatos, según datos del Tribunal Electoral, el 99.7% del total de las donaciones privadas. Se puede decir, sin ambigüedad, que el sistema electoral panameño es excluyente.

El sistema de partidos panameño ha ido reduciendo sostenidamente su número efectivo de partidos de 5.55 en 1994 a 4.0 en 2014, pasando por un índice de 3.32 en 2004, el más bajo de todos. En absoluto el bajo número efectivo de partidos es una mala señal por sí misma, al contrario, el sistema de partidos panameño superó rápidamente el riesgo de estar polarizado a ser moderadamente pluralista. No obstante, si se mira detalladamente, se evidencia que desde 1994 han desaparecido 71% de los partidos que en algún momento han tenido registro legal, lo cual es una disminución espectacular que en buena medida explica que el sistema de partidos no tenga ninguna organización en la izquierda del continuo ideológico izquierda-derecha desde 1989<sup>4</sup>, a pesar de que por ejemplo, según el Latinobarómetro, en 2014 el 18% de la ciudadanía se autoubicó en la izquierda. En el

---

<sup>4</sup> En septiembre de 2013 fue reconocido legalmente el Frente Amplio por la Democracia, partido reconocido públicamente como de izquierda. El FAD no obtuvo los votos necesarios (4% del total de votos válidos) en las elecciones generales de 2014, por lo que perdieron el registro legal luego del arduo trabajo para conseguir los casi 70,000 adherentes que le exigía la ley y haber participado en las elecciones de ese año casi sin recursos económicos.



Barómetro de las Américas del mismo año el 26.5% se auto-ubicaron en la izquierda.<sup>5</sup> En ese sentido, una buena parte de la ciudadanía y actores políticos, pero no solamente los ubicados a la izquierda del espectro ideológico, no tienen representación política ni participan, al menos por medio de este escenario, en el proceso de formulación de políticas públicas.

### 1.3. El órgano legislativo.

El órgano legislativo panameño es unicameral y está constituido por una corporación llamada Asamblea Nacional, que está compuesta por 71 diputados y diputadas. La elección para las diputaciones se realiza el mismo día que la elección presidencial. La Asamblea Nacional se reúne ordinariamente en dos legislaturas al año, cada una con una duración de cuatro meses, de enero a abril y de julio octubre, y extraordinariamente cuando el órgano ejecutivo la convoca.

La Asamblea Nacional no está facultada para confeccionar el presupuesto general del Estado, es el órgano ejecutivo el encargado. La Asamblea Nacional puede reducir o eliminar los egresos programados, pero no aumentarlos ni crear nuevos. Si la Asamblea Nacional rechaza el presupuesto, queda automáticamente aprobado el del año anterior. En buena medida, esto explica la poca autonomía de la Asamblea Nacional panameña.

El órgano ejecutivo 2014-2019 no tiene mayoría legislativa. En el hemiciclo hay tres bancadas principales: la del Partido Revolucionario Democrático con 26 diputados, la del partido Cambio Democrático con 25 diputados y la del Partido Panameñista (del Presidente Varela) con 16 diputados. La Asamblea es completada por dos diputados del partido MOLIRENA, uno del Partido Popular y una diputada independiente. Históricamente, las gestiones presidenciales panameñistas han sido de gobierno dividido. Recientemente, el Presidente Martín Torrijos, del PRD, tuvo una mayoría legislativa propia y el Presidente Martinelli la construyó primero gracias a su alianza con los panameñistas y luego promoviendo el transfuguismo.

---

<sup>5</sup> Los datos del Barómetro de las Américas están disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>.

En ese sentido, las características del sistema electoral para la elección de diputados y diputadas, descritas en el párrafo anterior, llevan a que la Asamblea Nacional panameña sea altamente personalista y clientelar. Eso explica la creación en 1993 de las “partidas circuitales”, que fueron dineros presupuestados por el órgano ejecutivo asignados directamente a los diputados para su uso discrecional. Esa figura fue utilizada intensivamente por los gobiernos pos invasión desde 1993 hasta 2002, cuando la Presidenta Mireya Moscoso las eliminó debido a que eran recibidas por la mayoría opositora constituida por el Partido Revolucionario Democrático y el Partido Popular. En su lugar, conservó la red clientelar a través del Fondo de Inversión Social, que puso a disposición principalmente de los legisladores de gobierno dineros públicos para que siguieran proveyendo “ayuda social” a sus comunidades. El esquema fue mantenido por el perredista Martín Torrijos entre 2004 y 2009 y por el Presidente Ricardo Martinelli, de Cambio Democrático, desde el inicio de su periodo. Actualmente, la Asamblea Nacional está inmersa en un escándalo por la revelación de un esquema de donaciones y contratos con el que se mantienen redes clientelares y se recupera parte del dinero utilizado para financiar las campañas electorales.

Según Guevara Mann (2011: 121), la tasa de reelección de los diputados panameños de 1989 a 2009 fue baja<sup>6</sup>, aunque aumentó considerablemente al instituirse las “partidas circuitales” y otros métodos de patronazgo menos evidentes. En 2014 hubo el porcentaje más alto de diputados reelectos desde la transición a la democracia, cuando lograron reelegirse 39 diputados -54% del total. Según una denuncia hecha por un ciudadano en diciembre de 2014, 34 de los 39 reelectos fueron beneficiados con 403 millones de dólares en “partidas circuitales” de las que nunca rindieron algún informe sobre su uso.

Según el informe de 2016 de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, la Asamblea Nacional de Panamá es la quinta menos transparente de la región, debido a que obtuvo un índice de 44%, seis puntos por debajo de la media de la región. De los cuatro aspectos medidos –normatividad; labor de la Asamblea; presupuesto y gestión administrativa; participación, atención ciudadana y rendición de cuentas- la calificación más baja fue obtenida en “labor de la Asamblea”. La Asamblea Nacional no realiza

---

<sup>6</sup> El porcentaje de diputados reelectos en 1989 fue de 12%; en 1994 de 18%; en 1999 de 43%; en 2004 de 41% y en 2009 de 33%.

informes sobre las sesiones del pleno ni de las comisiones, no hay información sobre asesores externos. Los diputados no informan sobre los obsequios que reciben, no dejan constancia sobre sus intereses fuera de su labor pública ni tampoco hacen informes sobre su gestión legislativa, entre otras cosas.

A la Asamblea Nacional se le considera poco productiva. En los últimos tres años 2014, 2015 y 2016, la Asamblea ha aprobado 40, 76 y 69 leyes, respectivamente. La mayoría de ellas son ratificaciones de tratados internacionales gestionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, su presupuesto de operaciones es cada vez superior.

#### **1.4. El Tribunal Electoral.**

El capítulo tres de la Constitución de la República de Panamá define que el Tribunal Electoral es una institución “autónoma e independiente”. Asimismo, se establece que interpreta y aplica privativamente la ley electoral. Los magistrados del Tribunal Electoral son responsables solamente ante la Corte Suprema de Justicia. La principal función del Tribunal Electoral es garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular. Además, la Constitución establece que el Tribunal Electoral tiene iniciativa legislativa en los asuntos que le competen.

El Tribunal Electoral está compuesto por tres magistrados, elegidos cada uno por un órgano del Estado distinto. La Constitución panameña indica que el cargo de Magistrado del Tribunal Electoral es incompatible con toda participación política, excepto la emisión del voto, por lo que este organismo electoral es del tipo “no partidista”. No obstante ha sido bien conocida la procedencia partidista de algunos de sus miembros, aunque cada vez menos éstos provienen directamente de algún partido. Los tres primeros reflejaron la primacía política de los partidos Arnulfista/Panameñista, PDC y MOLIRENA. Luego, tras el descalabro electoral del PDC y el triunfo presidencial y legislativo del PRD en las elecciones de 1994, en 1996 fue designado como Magistrado un miembro del PRD en el lugar que ocupaba el ex miembro del PDC. La designación como Magistrado de otro miembro del PRD en 2006, en detrimento de un ex panameñista, sucedió en un contexto en el que el Partido Arnulfista había perdido aparatosamente la elección presidencial de 2004, el PRD había ganado la elección presidencial y extendía su dominio legislativo por diez

años, además de crecer enormemente en adherentes. Con el partido Cambio Democrático en la presidencia y contando con mayoría legislativa, en 2012 fue designado un Magistrado que, aunque nunca estuvo inscrito en Cambio Democrático, tampoco tenía relación conocida con otros partidos políticos. En diciembre de 2014 el órgano ejecutivo panameñista designó a uno de los magistrados vigentes, que no tenía vínculo alguno con el partido en el poder. Finalmente, el magistrado designado por el órgano legislativo en enero de 2017 fue una propuesta por el Partido Panameñista, del que es miembro el presidente de la república.

La autonomía del Tribunal Electoral no sólo ha sido producto de legislación especial y equilibrio partidista, sino de una inclinación de sus dignatarios a la legitimación de sus decisiones apoyándose en la consulta a las partes interesadas. En otras palabras, el Tribunal Electoral ha cedido parte de su capacidad decisoria en nombre de la legitimidad de sus decisiones. En ese sentido, en 1997 fue creado el Consejo Nacional de Partidos Políticos como órgano consultivo permanente del Tribunal Electoral, usualmente la institución no ha adoptado ninguna reglamentación al Código Electoral sin haber consultado previamente al Consejo. Asimismo, como ya se ha dicho, desde 1993 cada cinco años ha sido instalada una Comisión Nacional de Reformas Electorales en la que participan los órganos del Estado, los partidos políticos y la sociedad civil.

Gracias a que las elecciones panameñas desde 1994 han sido internacionalmente reconocidas como limpias y competitivas, desde la transición a la democracia el Tribunal Electoral de Panamá ha sido una de las instituciones que relativamente mayor confianza ha generado en la ciudadanía panameña. Así lo reflejan las encuestas del Barómetro de las Américas, en las que a la pregunta “¿hasta qué punto tiene usted confianza en el Tribunal Electoral?”, en los años 2004, 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014, el 65.78%, 40.78%, 41.59%, 60.05%, 46.02% y el 47.43% se ubicaron en los puntos de mayor confianza.

## **2. Contenido de las diferentes olas de reforma.**

La agenda de reformas de la CNRE ha estado muy marcada por la coyuntura en que fue creada. A mediados de la década de los noventa, la gran necesidad del sistema político panameño en el ámbito electoral era realizar elecciones libres, que los resultados fueran

respetados y que el organismo electoral fuera percibido como un ente neutral y confiable. Esta agenda era obvia, además de absolutamente necesaria, si se tiene presente que desde 1903 hasta la transición a la democracia en 1990 Panamá casi nunca había tenido elecciones libres y competitivas, hubiera régimen autoritario o no. La tabla 1 muestra todas las elecciones que se han realizado en Panamá, las intervenciones militares o diplomáticas que dirimieron el resultado, el tipo de elección y el ganador. En la tabla es evidente el cambio que hubo a partir de 1991, al no haber desde entonces ningún tipo de intervención y que todas las elecciones hayan sido ganadas por la oposición.

Tabla 1. Elecciones, intervenciones y ganadores de las elecciones panameñas, 1903-2014.

| Año  | Elección       | Tipo de elección | Tipo de intervención                     | Ganador     |
|------|----------------|------------------|------------------------------------------|-------------|
| 1903 | Pres/Leg       | Limpia           | Ninguna                                  | --          |
| 1906 | Legislativa    | Fraudulenta      | Ninguna*                                 | Oficialismo |
| 1908 | Presidencial   | Limpia           | Diplomática de EEUU*                     | Oposición   |
| 1910 | Legislativa    | Limpia           | Diplomática de EEUU                      | Oficialismo |
| 1912 | Presidencial   | Fraudulenta      | Policial panameña / Diplomática de EEUU* | Oposición   |
| 1914 | Legislativa    | Limpia           | Ninguna                                  | Oficialismo |
| 1916 | Presidencial   | Fraudulenta      | Ninguna*                                 | Oficialismo |
| 1918 | Legislativas   | Limpias          | Armada de EEUU                           | Oficialismo |
| 1920 | Presidencial   | Fraudulentas     | Ninguna                                  | Oficialismo |
| 1924 | Pres./ Leg.    | Fraudulentas     | Ninguna*                                 | Oficialismo |
| 1928 | Pres./ Leg.    | Fraudulenta      | Ninguna*                                 | Oficialismo |
| 1932 | Pres./ Leg.    | Limpia           | Ninguna                                  | Oficialismo |
| 1936 | Pres./ Leg.    | Fraudulenta      | Policial panameña                        | Oficialismo |
| 1940 | Pres./ Leg.    | Fraudulenta      | Policial panameña*                       | Oficialismo |
| 1944 | Constituyente  | Limpias          | Ninguna                                  | --          |
| 1948 | Pres./ Leg.    | Fraudulentas     | Policial panameña                        | Oficialismo |
| 1952 | Pres./ Leg.    | Fraudulentas     | Policial panameña                        | Oficialismo |
| 1956 | Pres./ Leg.    | Fraudulentas     | Ninguna                                  | Oficialismo |
| 1960 | Pres./ Leg     | Limpias          | Ninguna                                  | Oposición   |
| 1964 | Pres./ Leg     | Fraudulentas     | Ninguna                                  | Oficialismo |
| 1968 | Pres./ Leg     | Fraudulentas     | Policial panameña                        | Oposición   |
| 1972 | Representantes | Limpia           | Militar panameña                         | Oficialismo |
| 1977 | Plebiscito     | Limpia           | Militar panameña                         | Oficialismo |
| 1978 | Representantes | Limpia           | Militar panameña                         | Oficialismo |
| 1984 | Pres/Leg       | Fraudulentas     | Militar panameña                         | Oficialismo |
| 1989 | Pres/Leg       | Anuladas         | Militar panameña                         | ---         |
| 1991 | Leg. parciales | Limpias          | Ninguna                                  | Oposición   |
| 1992 | Referéndum     | Limpia           | Ninguna                                  | Oposición   |
| 1994 | Pres/Leg.      | Limpias          | Ninguna                                  | Oposición   |
| 1998 | Referéndum     | Limpia           | Ninguna                                  | Oposición   |
| 1999 | Pres./Leg.     | Limpias          | Ninguna                                  | Oposición   |
| 2004 | Pres./Leg.     | Limpias          | Ninguna                                  | Oposición   |
| 2006 | Referéndum     | Limpia           | Ninguna                                  | ---         |
| 2009 | Pres./Leg.     | Limpias          | Ninguna                                  | Oposición   |
| 2014 | Pres./Leg.     | Limpias          | Ninguna                                  | Oposición   |

Elaboración propia.

\*La intervención fue solicitada por el gobierno o la oposición panameña.

La gran mayoría de las reformas electorales que ha propuesto la CNRE y que han sido aprobadas por la Asamblea Nacional pertenecen a la dimensión de gobernanza electoral, quedando rezagadas las reformas de dimensiones intrapartidistas e interpartidistas. Esta afirmación merece matices, ya que los asuntos de gobernanza electoral son más numerosos que los de las otras dos dimensiones. No obstante, una reforma intrapartidista como la exigencia de cuotas para la postulación de mujeres, aunque aparece como reforma propuesta en la CNRE y aprobada en la Asamblea Nacional es, como ha sido documentado, una ley muy mal diseñada (Jones 2010). También hay que tener en cuenta que, por ejemplo, la modificación profunda de las circunscripciones implicaba hasta 2004 realizar reformas constitucionales, por lo que estaba fuera del ámbito de intervención regular de la CNRE. Sí ha habido reformas a la fórmula electoral utilizada en las circunscripciones plurinominales, pero han sido superficiales. En todo caso, la CNRE mantiene un déficit evidente de reformas electorales de tercera generación que empoderen a la ciudadanía, atiendan particularmente las necesidades electorales de las mujeres, las juventudes y las personas indígenas, por ejemplo, y faciliten la expresión de la diversidad sociopolítica del país. La tabla 2 muestra las reformas electorales realizadas en Panamá desde 1992 hasta 2013.

Tabla 2. Reformas electorales en Panamá, 1992-2013.

| Año  | Reformas Electorales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1992 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Facilitan la inscripción de adherentes a los partidos en formación.</li> <li>2. Se organizan legalmente los delegados electorales.</li> <li>3. Se hace obligatorio poner a orden del Tribunal Electoral (TE) la flota vehicular.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 1993 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Boleta única de votación.</li> <li>2. Se elimina el voto de los partidos en las mesas de votación.</li> <li>3. Se modificó la fórmula de elegir legisladores, que sería en base a votos del candidato sin restar votos al partido que sacó la curul o ½ cociente.</li> <li>4. Candidatos que sean funcionarios de alto rango, con mando y jurisdicción, deberán renunciar 6 meses antes de las elecciones.</li> <li>5. Alcaldes del país serán elegidos por el voto popular a base de un sistema de mayoría simple.</li> <li>6. Mayor autonomía financiera al Tribunal Electoral.</li> <li>7. 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.</li> <li>8. Se le quitó al Tribunal Electoral la facultad de decretar de oficio la nulidad de las elecciones.</li> <li>9. Fuertes penas en contra de las personas que interpongan impugnaciones temerarias.</li> <li>10. Se crea el término Padrón Electoral, registro permanente de los votantes en todo el país.</li> <li>11. Se limitó la tarifa especial de la que gozarían los partidos políticos de los medios de comunicación al hacer su propaganda electoral.</li> <li>12. Se aumentó de seis a diez mil balboas anuales las contribuciones deducibles del impuesto sobre la renta.</li> </ol> |
| 1997 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se facultó al Tribunal Electoral para realizar los estudios para establecer el voto de los panameños en el extranjero.</li> <li>2. Obligatoriedad de los Partidos Políticos, de realizar elecciones primarias para postular al candidato a la Presidencia de la República.</li> <li>3. Se instituyó el Consejo Nacional de Partidos Políticos (CNPP), integrado por todos los partidos políticos.</li> <li>4. Se dictaron normas para el fortalecimiento administrativo del Tribunal Electoral.</li> <li>5. Subsidio estatal directo a los Partidos Políticos y candidatos independientes.</li> <li>6. Normas para regular la propaganda electoral y las encuestas de opinión pública.</li> <li>7. Los partidos deben garantizar que, en sus elecciones internas o postulaciones, el 30% de los precandidatos deben ser mujeres.</li> <li>8. Normas para agilizar las postulaciones y las proclamaciones.</li> <li>9. Los suplentes de los legisladores son personales y corren la misma suerte que el principal con el que se postulan.</li> <li>10. Normas para la elección de los Diputados al Parlamento Centroamericano (PARLACEN).</li> <li>11. Normas sobre los partidos en formación para flexibilizar su proceso de inscripción de adherentes.</li> <li>12. Nuevas normas y se reordenó el tema penal electoral.</li> </ol>                           |
| 2002 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reglamentación para hacer más estrictos los criterios de residencia electoral.</li> <li>2. Suspenden cambios de residencia para Padrón Electoral preliminar, se amplía a un año antes de las elecciones generales.</li> <li>3. Se reduce al 4% el porcentaje de votos obtenidos en las elecciones para inscribir o substituir un partido.</li> <li>4. Suspensión de inscripción de adherentes a los Partidos Políticos por el TE, durante los años en que se celebren elecciones generales o consultas populares.</li> <li>5. Juntas Circuitales Presidenciales separadas para agilizar conteo.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

- 
6. Se reduce el número de funcionarios del Tribunal Electoral en las Corporaciones Electorales.
  7. Los subsidios preelectorales que no se utilicen pasarán al fondo del subsidio post-electoral.
  8. El dinero proveniente del subsidio y los bienes adquiridos, no podrán ser objeto de secuestro o embargo.
  9. Las tarifas de estas propagandas tendrán que ser iguales para todos los partidos políticos y candidatos.
  10. Obligatoriedad de los partidos políticos de registrar las contribuciones.
  11. Eliminación de primarias presidenciales y del voto secreto.
  12. Los partidos políticos determinarán si un candidato puede optar a uno o más cargos de elección popular por el mismo partido.
  13. El candidato que pierda en un partido la postulación a un cargo de elección popular, no podrá ser postulado por otro partido.
  14. Presentación de postulaciones mediante Memoriales firmados. Se facilita la presentación de las postulaciones por medio del internet.
  15. Los candidatos principales y suplentes de libre postulación, no podrán ser postulados por los partidos políticos.
  16. Listas no idénticas de candidatos, que facilitan las alianzas y ayuda a los partidos minoritarios; estos podrán postular candidatos comunes a legislador.
  17. Se elimina el tope de 500 votantes por mesa.
  18. Las escuelas particulares podrán ser escogidas por el TE como centros de votación.
  19. Se agiliza el proceso de escrutinio de votos.
  20. Se eliminó el requisito de estampar la huella digital y colocar la dirección de las personas que firman el acta. Se pueden elaborar actas por medio tecnológicos modernos.
  21. Se eliminó que en los circuitos plurinominales al menos un candidato debía ser mujer. Se aprobó que del subsidio estatal dado a los partidos políticos (25% de la anualidad respectiva), un 10% lo deben dedicar a la capacitación del género femenino.
  22. Compensación de dos o tres días libres remunerados a quienes actúen como miembros de las Mesas de Votación y Juntas de Escrutinio.
  23. Se establecen sanciones morales a los partidos políticos que inscriban adherentes por prebendas.
  24. Se establecen juzgados penales electorales de primera instancia; y tres juzgados regionales.
  25. Se adoptaron medidas para impedir el crecimiento innecesario de la Asamblea Legislativa, crecerá de 71 a 78 legisladores.
  26. Las votaciones no podrán iniciarse antes de las 7 a.m.
  27. El Decreto Reglamentario de las Elecciones se promulgará en el Boletín Electoral, por lo menos un año antes de las elecciones.
  28. Los partidos políticos podrán publicar en el Boletín Electoral de forma gratuita.
  29. Los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil podrán solicitar al Tribunal Electoral orientación y capacitación.
  30. Se norma registrar las encuestas y “Exit Polls” tres días después de publicadas.
  31. Se adopta el sistema de Transmisión Extraoficial de Resultados.
  32. Delitos vs libertad y pureza del sufragio, libertad, honradez y eficacia.
  33. Sanción a partidos y candidatos que no registren las contribuciones que reciban.
  34. Poder de suspender a funcionario llamado a juicio.
  35. Más expedito el manejo de presupuesto del Tribunal Electoral.
  36. Se incluyen en el Código Electoral normas del Código Judicial y Código Penal.
  37. Cambios en la norma del Código Electoral sobre revocatoria de mandato.

- 
1. Se pasa de Residencia Electoral a Residencia Restrictiva
  2. Voto en el extranjero, pero sólo para el cargo de Presidente y Vicepresidente.
  3. Voto en hospitales, Asilos; y Cárceles, permitido a los no condenados.
  4. No tienen derecho a voto las personas que han renunciado a la nacionalidad panameña o hayan adquirido otra nacionalidad sin derecho por nacimiento.
  5. Las personas que pertenezcan a la Junta de mesa, podrán ejercer su voto únicamente para

2006



|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      | <p>Presidente y Vicepresidente de la República; sino pertenecen a la mesa que les corresponde trabajar.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Se excluirá del Padrón Electoral a las personas que no hayan ejercido el sufragio en tres consultas populares consecutivas.</li> <li>7. La publicación del Boletín se hará a través del sitio de internet del Tribunal Electoral.</li> <li>8. Se reorganizo y se incorporaron nuevas figuras al listado de los cargos oficiales que generan impedimento para aspirar a cargos de elección popular.</li> <li>9. Parámetros para elegir autoridades a lo interno de los partidos y para postular a los diferentes cargos de elección popular.</li> <li>10. Elección por Votación Secreta a los dignatarios de los directorios u otros organismos, por medio de elecciones directas o Convenciones.</li> <li>11. Se reemplaza el concepto de subsidio estatal por el de financiamiento público.</li> <li>12. 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.</li> <li>13. En adición, cada partido recibirá un aporte en base a un promedio de los votos obtenidos.</li> <li>14. Topes en los gastos de las campañas electorales.</li> <li>15. Topes en las donaciones privadas y aportes individuales, incluyendo bienes y servicios. No existirán donaciones anónimas.</li> <li>16. Límite de tiempo para hacer propaganda electoral, tanto para las elecciones primarias y las generales.</li> <li>17. Se prohíbe la realización de proselitismo político desde el jueves a la media noche.</li> <li>18. Registro previo de Encuestadoras, y profesionales que trabajen para ellos, idóneos.</li> <li>19. 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.</li> <li>20. Candidato que pierda en una elección primaria no puede ser postulado por otro partido o de forma independiente.</li> <li>21. Se establece la libre postulación para el cargo de Diputado.</li> <li>22. Claridad en la definición de Fuero Laboral Electoral. Mejoras en el artículo del Fuero Penal Electoral.</li> <li>23. En el residuo, en caso de alianzas, la curul es para el partido al cual pertenece el candidato.</li> <li>24. Se recogen las diversas formas como se puede convocar una Asamblea Constituyente Paralela.</li> <li>25. Se establecen las formas por medio de las cuales un partido puede revocarle el mandato a un Diputado.</li> <li>26. Se establece 71 diputados fijos.</li> <li>27. Se realiza el reordenamiento circuital, de 41 a 38 circuitos.</li> <li>28. Se elimina el “Llanero Solitario”.</li> </ol> |
| 2010 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforma y derogación de la revocatoria de mandato.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|      | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Postulaciones múltiples de un miembro de partido político y no exigencia de renuncia cargo directivo para postularse.</li> <li>2. Aumento del financiamiento para candidaturas por libre postulación.</li> <li>3. Procedimiento para el tratamiento de denuncias a la publicidad electoral.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 2012 | <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Creación de las secretarías de la mujer en los partidos para convalidar el cumplimiento de cuotas en primarias.</li> <li>5. Reconocimiento de la libre postulación presidencial y posible endoso por partidos.</li> <li>6. Limitación a las alianzas de las postulaciones comunes entre partidos.</li> <li>7. Eliminación del voto “en plancha”</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 2013 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Restablecimiento de la revocatoria de mandato.</li> <li>2. Prohibición de postulaciones comunes en las circunscripciones plurinominales y para concejales.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

Fuente: elaboración propia.

### **3. Las reformas electorales de 2015.**

#### **3.1. El diagnóstico: inequidad en la competencia y débil fiscalización del organismo electoral.**

Como se ha dicho, una de las debilidades de la Comisión Nacional de Reformas Electorales es la ausencia de diagnósticos –excepto en 2010- que faciliten la identificación de problemas y la definición de objetivos de las reformas, acompañados de un inventario inicial de asuntos que deben ser reformados. Sin embargo, el Comunicado de Prensa de la Misión de Observación Electoral (MOE) de la Organización de Estados Americanos (OEA) (2014) y el Informe Verbal de la MOE al Consejo Permanente de la OEA trazan claramente una agenda, al menos inicial, de reformas electorales para Panamá en el año 2015.

Ambos documentos realzan la capacidad del organismo electoral panameño para organizar elecciones. Destacan que todas las mesas de votación contaron con los materiales necesarios para el ejercicio del sufragio, que la gran mayoría de las mesas contaron con todos sus miembros titulares, que el Tribunal Electoral hizo un gran y efectivo esfuerzo por incluir en los comicios a personas privadas de libertad, personas adultas mayores, personas convalecientes y panameños en el extranjero. Asimismo, la MOE señaló el alto grado de informatización de los procesos electorales panameños. Igualmente, destacaron la participación del 76.8% que alcanzaron las elecciones panameñas de mayo de 2014.

Las preocupaciones de la MOE fueron principalmente lo que llamaron “asimetrías en la competencia electoral” panameña. Esas asimetrías provinieron de dos problemas: el uso de recursos públicos para beneficiar a candidatos oficialistas, especialmente a través de la voluminosa difusión de obras de gobierno, y la precaria regulación del financiamiento de las campañas electorales, evidente en la ausencia de límites a los gastos electorales y ausencia de transparencia sobre la proveniencia del dinero. La MOE en su comunicado de prensa hace un llamado a los actores políticos que va más allá de simplemente promover la transparencia y campañas más austeras, al invitar a repensar el papel del dinero en la actividad política, teniendo como norte el fortalecimiento de la equidad y la integridad del sistema democrático.

El Informe Verbal de la MOE dedica un apartado a los medios de comunicación. Señalan que el mercado político panameño está distorsionado por los altos niveles de gasto en que

incurrieron los candidatos durante el torneo electoral, estando relacionada la inserción en la pauta publicitaria con la capacidad de pago de los candidatos. Así, el 95% de la cobertura mediática la concentraron tres candidatos presidenciales, de un total de siete, que obtuvieron 98% de los votos válidos. En ese sentido, la MOE recomendó la ampliación de la franja electoral de acceso gratuito, de manera que la misma tenga una duración de dos horas todos los días distribuidas a lo largo de la programación y que incluya una distribución equitativa de las candidaturas en los diferentes horarios; y que se incorpore la Radio y la Televisión privadas en el cumplimiento obligatorio de la franja.

El Informe Verbal se refiere también a la participación política de las mujeres. Según dice, sólo el 21.6% del total de las postulaciones correspondieron a mujeres, con todo y que las normas electorales vigentes indicaban que en las elecciones internas había la obligación, que ningún partido cumplió, de que la mitad de las personas postuladas fueran mujeres. No obstante, la MOE recibió como una sorpresa positiva que el 18% de los escaños del órgano legislativo hayan correspondido mujeres, 10% más que en el periodo anterior. La MOE recomendó establecer medidas que incrementen el porcentaje de mujeres en las listas de elección popular y en las estructuras partidarias. Estas medidas deberían estar acompañadas de mecanismos para garantizar la ubicación de mujeres en lugares expectantes (como alternancia o mandato de posición) y también sanciones coercitivas firmes al incumplimiento que implique la no inscripción de listas electorales.

Por último, el informe verbal de la MOE se refirió también a la peculiaridad histórica del proceso de impugnaciones panameño, en el que las boletas escrutadas son quemadas, dejando como única fuente para un eventual recuento de votos las actas de mesa. En ese sentido, recomiendan revisar las normas que establecen el quemado de las boletas. No obstante, después de que las MOE recabara la información para su informe, sobrevino una inusual cantidad de impugnaciones -14 de los resultados de las elecciones legislativas, 33 de las elecciones a representantes de corregimiento y 4 de las elecciones a alcaldes- evidenciando algunas debilidades e incongruencias de las normas penales electorales como, por ejemplo, permitir la postulación de candidatos impugnados en nuevas elecciones. Las debilidades incluyen, según lo dicho en el Informe, problemas en el diseño del ámbito de acción de la Fiscalía Electoral. El ejemplo más claro de estos problemas fue quizás las

dificultades para aplicar eficientemente las normas relacionadas con la regulación de las “campañas sucias”.

### 3.2. El resultado de las reformas electorales: tensiones entre actores y reformas contradictorias e insuficientes.

Haciendo uso de la iniciativa legislativa que le otorga la Constitución, el Tribunal Electoral, después de poco más de un año de discusiones en la CNRE, presentó en enero de 2016 a la Asamblea Nacional el proyecto 292 “Que reforma el Código Electoral”. El proyecto contenía más de cien reformas a la legislación electoral vigente, producto de la imprecisa metodología utilizada en la CNRE, que consiste en discutir en orden de aparición en el Código Electoral, prácticamente todos los artículos.

Entre la presentación del proyecto de ley 292 y la aprobación en tercer debate de las reformas electorales transcurrieron quince meses, lo cual es extraño en el contexto panameño, en el que se ha creado la expectativa, gracias a experiencias pasadas, de que la Asamblea Nacional discuta rápidamente y casi no modifique la propuesta recibida. Durante todo este tiempo la Asamblea Nacional, a través de su Comisión de Gobierno, abrió el espacio para otra consulta a la ciudadanía en la que participaron los mismos actores organizados que conformaron la CNRE más otros, incluyendo individuos que intervinieron a nombre propio. Por otro lado, los diputados dedicaron una cantidad importante de tiempo a fraguar “consensos” en algunos temas que fueron catalogados como “polémicos” desde las sesiones de reunión en la CNRE; estos temas fueron: paridad, financiamiento político, listas electorales y medios de comunicación. En general, las búsquedas de consenso en estos temas reemplazaron la deliberación pública de los diputados. La tabla 3 resume las recomendaciones hechas por la Misión de Observación Electoral, las reformas más importantes propuestas por la Comisión Nacional de Reformas Electorales y las reformas finalmente aprobadas por la Asamblea Nacional.

**Tabla 3. Principales reformas electorales aprobadas en la CNRE y la Asamblea Nacional, según las recomendaciones de la MOE.**

| <b>Recomendación de la MOE</b> | <b>Propuesta de la CNRE</b> | <b>Reforma aprobada por la Asamblea Nacional</b> |
|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------|
|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------|

|                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Conformar nuevamente la la Comisión Nacional de Reformas Electorales. | Creación de la Comisión Nacional de Reformas Electorales como organismo de consulta permanente del Tribunal Electoral.                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Creación de la Comisión Nacional de Reformas Electorales como organismo de consulta permanente del Tribunal Electoral.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Promover la transparencia y campañas más austeras                     | 1% de los ingresos corrientes presupuestados para el gobierno central para financiamiento público de la política.                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 1% de los ingresos corrientes presupuestados para el gobierno central para financiamiento público de la política.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Fortalecer la equidad y campañas más austeras                         | Los candidatos y candidatas podrán financiar con recursos donados o propios, dentro de los topes señalados, actividades tales como: movilización, combustible, hospedaje, activistas, caravanas y concentraciones, comidas, brindis, personalizar los artículos promocionales que les entregue el partido o financiadas con fondos públicos, alquiler de locales, luz, agua, teléfono, internet y celulares. | Las nóminas podrán financiar con recursos donados o propios, dentro de los topes señalados, actividades como: movilización, combustible, hospedaje, activistas, caravanas y concentraciones, comidas y brindis, personalización de los artículos promocionales que les entregue el partido o financiados con fondos públicos <b>y privados, exceptuando la nómina presidencial en las elecciones generales</b> , alquileres de locales, luz, agua, teléfono, Internet y celulares. |
| Promover la transparencia y campañas más austeras                     | El origen de las contribuciones privadas será de acceso público a través de la página web del Tribunal Electoral.                                                                                                                                                                                                                                                                                            | El origen de las contribuciones privadas será de acceso público a través de la página web del Tribunal Electoral.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Fortalecer la equidad y campañas más austeras                         | Tope al financiamiento privado de B/. 0.50 (cincuenta centésimos de balboa), por cada elector según la circunscripción electoral que corresponda.                                                                                                                                                                                                                                                            | Para los cargos de alcalde y representante de corregimiento, se establece un tope al financiamiento privado de cinco balboas (B/.5.00) por cada elector. Para el cargo de presidente de la República, será de diez millones de balboas (B/.10 000 000.00) y para diputado, será de trescientos mil balboas (B/.300 000.00).                                                                                                                                                        |
| Fortalecer la equidad y campañas más austeras.                        | Para las primarias, el tope es de dos tercios del tope establecido en el Artículo anterior.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Para las primarias, los precandidatos podrán gastar en su propaganda hasta un tercio del tope establecido en el artículo anterior, del cual hasta un 30% podrá ser utilizado en propaganda electoral.                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Fortalecer la equidad                                                 | Máximo de donación individual: presidencial 1%; legislativas 5%; municipales 10%.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Máximo de donación individual: presidencial 1%; legislativa, municipales y de corregimiento 25%                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Fortalecer la equidad                                                 | Principio de no discriminación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | No aprobado.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

|                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                    | e igualdad de oportunidades y condiciones en la contratación de anuncios políticos pagados.                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Promover la transparencia y campañas más austeras                                                  | Obligación de los medios de comunicación social y las empresas publicitarias de suministrar al Tribunal Electoral y a la Fiscalía General Electoral información sobre anuncios políticos pagados.                                                                                                                                | No aprobado.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Fortalecer la equidad y ampliar la franja electoral de acceso gratuito                             | Monitoreo de medios para conocer el grado de cobertura a los candidatos.                                                                                                                                                                                                                                                         | No aprobado.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Promover la transparencia y campañas más austeras                                                  | Reducción de campaña electoral a noventa días y sesenta días para elecciones internas partidarias.                                                                                                                                                                                                                               | Reducción de campaña electoral a sesenta días y cuarenta y cinco días para elecciones internas partidarias.                                                                                                                                                                                                                      |
| Ampliar la franja electoral de acceso gratuito                                                     | La propaganda solo podrá ser contratada con cargo al financiamiento público preelectoral para el cargo de presidente de la República. En los cargos de diputados, alcaldes y representantes de corregimiento, además de contratar mediante el financiamiento público, se podrá utilizar hasta un 30% del financiamiento privado. | La propaganda solo podrá ser contratada con cargo al financiamiento público preelectoral para el cargo de presidente de la República. En los cargos de diputados, alcaldes y representantes de corregimiento, además de contratar mediante el financiamiento público, se podrá utilizar hasta un 30% del financiamiento privado. |
| Fortalecer de la equidad                                                                           | Seis meses antes de la elección se prohíbe la publicidad estatal en todos los medios de comunicación.                                                                                                                                                                                                                            | Seis meses antes de la elección se prohíbe la publicidad estatal en todos los medios de comunicación.                                                                                                                                                                                                                            |
| Fortalecimiento de la equidad                                                                      | Los precandidatos o precandidatas y candidatos y candidatas no podrán participar en eventos de inauguración de obras o actividades financiadas con fondos públicos.                                                                                                                                                              | Los precandidatos o precandidatas y candidatos y candidatas no podrán participar en eventos de inauguración de obras o actividades financiadas con fondos públicos, <b>excepto quienes ejercen cargos de elección popular.</b>                                                                                                   |
| Garantizar la ubicación de mujeres en lugares expectantes (como alternancia o mandato de posición) | En las primarias legislativas se utilizarán dos listas, una para hombres y otra para mujeres, aplicando en el resultado la alternancia de género.                                                                                                                                                                                | No aprobado.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Garantizar la ubicación de mujeres en lugares expectantes (como alternancia o mandato de posición) | La participación política se regirá por el principio de paridad, en todos los procesos electorales internos, generales y partidarios.                                                                                                                                                                                            | En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior al porcentaje establecido en esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos.                                                                    |

|                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Garantizar la ubicación de mujeres en lugares expectantes (como alternancia o mandato de posición) | En las circunscripciones plurinominales, las postulaciones de precandidatos o precandidatas para todos los cargos a elegir serán cincuenta por ciento (50%) de mujeres y cincuenta por ciento (50%) de hombres, para principal y suplente, utilizando el sistema de alternancia de género, de forma tal que personas de un mismo sexo no estén consecutivas en la lista. | No aprobado.                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                                    | En las circunscripciones plurinominales se utilizará una fórmula hare en la que los partidos que obtuvieron el cociente no podrán participar en el medio cociente. En el residuo participarán todos los partidos, luego de serles restado medio cociente.                                                                                                                | En las circunscripciones plurinominales se utilizará una fórmula hare en la que los partidos que obtuvieron el cociente no podrán participar en el medio cociente. <b>El residuo se adjudicará a los candidatos más votados, una vez aplicado el cociente y medio cociente.</b> |
| Revisar normas penales electorales                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Para que sea admitida la demanda de nulidad de una elección legislativa 25,000 dólares y 50,000 para la elección presidencial.                                                                                                                                                  |

Fuente: elaboración propia.

Según el diagnóstico hecho por la MOE y los principales problemas de las elecciones panameñas, la única recomendación atendida cabalmente por la Asamblea Nacional fue la relacionada con preservar la Comisión Nacional de Reformas Electorales como espacio privilegiado y fuente de importantes mejoras a la legislación electoral. De hecho, la Comisión Nacional de Reformas Electorales no había tenido rango legal hasta ese momento, pues su creación dependía de decretos del Tribunal Electoral.

El mayor fracaso de las reformas electorales vino de la mano de los medios de comunicación. La MOE recomendó reducir la inequidad del acceso a los medios ampliando la franja electoral de acceso gratuito a dos horas e incorporando a la radio y televisión privadas. Desde que se planteó el tema en la CNRE, los gremios empresariales y de comunicadores, estos últimos dominados por los dueños de los medios de comunicación, catalogaron cualquier intención de hacer equitativo el acceso a los medios y de transparentar un poco más la información sobre el origen de sus anuncios políticos pagados

como un ataque a la libertad de expresión y, por lo tanto, a la democracia. Aun así, la CNRE aprobó normas que promovían el principio de no discriminación e igualdad de oportunidades y condiciones en la contratación de anuncios políticos pagados, la obligación de los medios de comunicación social y las empresas publicitarias de suministrar al Tribunal Electoral y a la Fiscalía General Electoral información sobre anuncios políticos pagados y el monitoreo de medios para conocer el grado de cobertura a los candidatos. En la Asamblea Nacional ninguna de estas normas fue aprobada.

Muy vinculadas a las normas electorales relacionadas con los medios de comunicación están las concernientes al financiamiento de la política. Muy buena parte de la discusión en la CNRE sobre el financiamiento se dedicó a la posibilidad de reducir el financiamiento público de 1% de los gastos corrientes del gobierno central un año antes de las elecciones al 0.5%. El 1% es lo que establecía la norma vigente. La reducción era impulsada por la sociedad civil argumentando que el país tiene necesidades urgentes que atender, como la salud y la educación, por ejemplo, en las que ese dinero estaría mejor utilizado. Otro argumento era que establecer el monto total del presupuesto a través de un porcentaje lo haría crecer infinitamente muy por encima del crecimiento de la población. Asombrosamente, nunca fue discutida seriamente una fórmula alternativa para ajustar el monto de financiamiento público al crecimiento de la población, producto de la polarización de las propuestas.

Las normas aprobadas por la CNRE para evitar el uso de la publicidad estatal y la inauguración de obras para favorecer a los candidatos oficialistas, fue matizada en la Asamblea Nacional permitiendo a los funcionarios electos participar en actos inaugurales.

Al mismo tiempo, desde la sociedad civil se proponía en la CNRE definir un máximo al costo de las campañas, que debía ser financiado al 90% -el 10% restante provendría de donaciones privadas absolutamente transparentes y dedicadas a la movilización, mas no a la publicidad- con dineros públicos. Además, el máximo de financiamiento privado propuesto por la CNRE fue de 0.50 céntimos de dólar por circunscripción, es decir, el financiamiento privado de la campaña de un candidato presidencial con posibilidades pasaría de alrededor de diez millones a poco más de un millón de dólares. Asimismo, fueron establecidos máximos para los donantes que garantizaban la diversidad de fuentes de financiamiento y,



por lo tanto, la independencia de las personas electas y una menor injerencia de intereses particulares en el Estado. En ese sentido, la perspectiva de afrontar una campaña electoral con mucho menos dinero, si se bajaba a 0.5% de financiamiento público, si se imponía un máximo privado sumamente austero y menos descontrolado en su uso, endureció la posición de los partidos políticos a favor de mantener el 1% de financiamiento público.

Finalmente, en la Asamblea Nacional rompieron toda la lógica de austeridad y primacía de financiamiento público, independientemente de su monto, aprobando un máximo de cinco dólares por elector según circunscripción –diez veces superior al máximo propuesto por la CNRE- y diez millones para cada campaña presidencial. Esos diez millones, que antes habían sido utilizados para costear toda la campaña, incluyendo muy importantemente la publicidad electoral, serán utilizados solamente en movilización, toda vez que la publicidad electoral será costeadada exclusivamente con dinero público.

Hay que destacar que la duración de la campaña, que antes era indefinida, fue reducida a dos meses por la Asamblea Nacional, un mes menos que lo propuesto por la CNRE. Esta reducción habría ayudado también a disminuir los costos de la campaña, sin embargo el resultado bajo el esquema de financiamiento aprobado será una avalancha de publicidad y movilización electoral en corto tiempo.

Las recomendaciones hechas por la MOE sobre la participación de las mujeres fueron acatadas completamente por la CNRE. Aprobaron la paridad como principio y de manera efectiva, incluyendo un mandato de posición que intercalara a hombres y mujeres en las circunscripciones plurinominales. Para superar armonizar las primarias legislativas con la paridad, procurando darles igual legitimidad de votos a hombres y mujeres, se propuso el original método de utilizar dos boletas en las primarias, una con hombres y otra con mujeres y permitir al electorado elegir en ambas listas. La Asamblea Nacional aprobó una redacción que incluía lo aprobado en la CNRE, pero mantuvo una válvula de escape en la que los partidos podrían postular “otros miembros del partido” si no alcanzasen el 50% de mujeres necesarias.

Por último, los problemas de justicia electoral fueron agravados por la Asamblea Nacional dificultando el acceso a ella. Fueron establecidos altas fianzas, por ejemplo, de 25,000 dólares y de 50,000 dólares para impugnar la elección.

#### **4. Conclusiones.**

A través de las tres partes de este texto se ha querido caracterizar a los actores de las reformas electorales 2015-17 en Panamá, describir las reformas electorales anteriores para tener un marco de referencia y, finalmente, describir las principales reformas electorales recientemente discutidas y aprobadas en Panamá. Según Scartascini, Spiller, Stein y Tomassi (2011), conociendo a los actores involucrados en el proceso de formulación de políticas públicas, se puede atisbar la dirección de las políticas.

En el caso de las reformas electorales 2015-17 en Panamá, luego de conocer a los actores, la dirección parecía fácil de vislumbrar, con todo y que el proceso incluye a una inusual cantidad y diversidad de actores sociales y políticos. La Comisión de Reformas Electorales es un actor con alta valoración local e internacional pero, al menos hasta esta reforma electoral, de una legitimidad legal y política débil. Parte de su debilidad, como se ha visto, es la ausencia de diagnósticos, la laxitud metodológica, incluyendo la ausencia de objetivos, la distancia de conocimiento técnico y político de las organizaciones de la sociedad civil y la pobre legitimidad de representatividad de quienes asisten por los partidos políticos y los activistas de la sociedad civil.

Siguiendo con la legitimidad de los representantes de los partidos políticos en la CNRE, es normal que no la tengan, más bien son víctimas del deterioro del vínculo disciplinario entre partidos y bancadas legislativas. El deterioro de ese vínculo se lo debemos, como se pudo ver en la primera parte de este texto, a que unos de los ambientes en los que se desarrollan las políticas públicas, en este caso, las normas electorales, promueven la indisciplina partidista y la conducta clientelar de los diputados.

El actor Asamblea Nacional es altamente clientelar y está instalado en una cultura institucional de opacidad, tráfico de influencias, patronazgo y personalismo. Además, en el nuevo sistema de partidos surgido después de los terremotos electorales de 2004 y 2009, ningún partido se siente en una posición suficientemente dominante como para cambiar las reglas del juego sin que le afecte. En esas condiciones, es muy difícil que las normas electorales sean modificadas en la dirección señalada por el diagnóstico de la Misión de Observación Electoral.

## Bibliografía

Brown Araúz, Harry (2015). *El realineamiento del sistema de partidos panameño*. Revista Panameña de Política #20.

García Díez, Fátima. (2005). *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América central y Caribe*. Salamanca: Fundación Universidad de Salamanca.

Guevara Mann, Carlos (2011), *Political careers, corruption and impunity. Panama's Assembly, 1984-2009*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*: Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia*: Alianza Editorial, Madrid.

Misión de Observación Electoral. (2014). Informe verbal, Panamá. Organización de Estados Americanos.

Scartascini, Carlos, et. al (2011). “¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas”. En *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?*, eds. Scartascini, C., Spiller, P.; Stein, E., Tommasi, M. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Valdés Escoffery, Eduardo (2006). *Acontecer electoral panameño*. Tomos I y II. Ciudad de Panamá: Tribunal Electoral de Panamá.