

Elecciones Panamá 2014: una conflictiva continuidad en el cambio

Mélanie Barragán y Stefanie Ruh.

Resumen: *Las elecciones generales de Panamá del 2014 destacan por la tensión mediática, conflictos y pugnas entre la sociedad civil, los partidos políticos y el Tribunal Electoral. Parte de estas contradicciones llegan a desencadenarse por contradicciones entre los actores en la aplicación e interpretación de la Ley Electoral, la financiación de las campañas políticas y los escenarios de “guerra sucia 2.0” que marcan un hito en la realidad nacional. La conformación de las fuerzas políticas mantiene la tendencia de la alternancia en el poder, el pluralismo político y la incursión de la candidatura presidencial independiente.*

Palabras Claves: *Elecciones, partidos políticos, ley electoral, campaña política, impugnaciones, Tribunal Electoral.*

Abstract: *The general elections of Panama in 2014 highlighted by the media tension, conflicts and struggles between civil society, political parties and the Electoral Tribunal. Some of these contradictions reach triggered by contradictions between the actors in the application and interpretation of the Electoral Law, the financing of political campaigns and scenarios of “dirty war 2.0” marking a milestone in the national reality. The formation of political forces continues the trend of alternation in power, political pluralism and the incursion of the independent presidential candidacy.*

Keywords: *Elections, political parties, election law, political campaign, impugnations, Electoral Tribunal.*

Introducción

Las elecciones panameñas del 4 de mayo de 2014 fueron los quintos comicios celebrados en el país tras la caída del régimen castrense en 1989. En ellas, casi dos millones y medio de panameños – repartidos en seis mil quinientas mesas electorales- fueron llamados a las urnas para escoger en una votación única al Presidente de la República, setenta y un diputados de la Asamblea Nacional, setenta y siete alcaldes, veinte diputados del Parlamento Centroamericano y seiscientos cuarenta y ocho representantes de corregimiento en todo el país.

Después del cambio acontecido en los pasados comicios del 3 de mayo de 2009, en el que por primera vez llegó a la presidencia un candidato que no era miembro del Partido Panameñista o del Partido Revolucionario Democrático (PRD), estas elecciones ponían a prueba la continuidad de Cambio Democrático (CD) en el oficialismo. Después de que en 2004 aparecieran los primeros síntomas de cambio y en 2009 esto se reflejara en los resultados electorales (Brown, 2013), la llamada a las urnas de 2014 puso a prueba la capacidad de transformación del sistema de partidos panameño.

Asimismo, estos comicios suponían un desafío para los diferentes candidatos, quienes debían proponer alternativas a los retos del país. Así, como señala el PNUD (2014) pese a que la economía de Panamá es una de las más estables de América Latina, un 14,2% de la población vive en condiciones de pobreza extrema. Además, la dimensión institucional presenta pocos avances: independencia del poder judicial, ineficiencia de la burocracia, calidad de la educación, poca capacidad de innovación, poca disponibilidad de ingenieros y científicos, así como el continuado incremento de los precios por la inflación.

En medio de este escenario, estas elecciones se convirtieron en los comicios más reñidos de la historia del país, ya que los sondeos y encuestas previas mostraban resultados muy apretados entre Varela, Arias y Navarro. Además, como novedad incursiona por primera vez un partido de izquierda y se introdujeron las candidaturas independientes¹.

1. En 2009, un fallo de la Corte Suprema de Justicia, como respuesta a un recurso presentado por Juan Jované, dispuso que era un derecho ciudadano aspirar a una candidatura presidencial y no un privilegio reservado a los partidos políticos.

Las reglas del juego: reformas electorales frustradas y financiación de campañas

El sistema electoral panameño y las reformas planteadas para los comicios de 2014

La Constitución Panameña en su artículo 135 dispone que el sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos y que el voto es libre, igual, universal, secreto y directo. Para la conformación del legislativo, el artículo 147 los diputados serán elegidos en circunscripciones uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de proporcionalidad. En este sentido, la reforma constitucional de 2004 apunta que será considerado distrito todo aquel circuito electoral en el que se elija más de un diputado, salvo en el distrito de Panamá, donde habrá circuitos de tres o más diputados (art.147.1). Por su parte, el artículo 177 establece que el Presidente es electo por mayoría de votos para un período de cinco años.

Desde la llegada de la democracia, todas las elecciones celebradas en el país han sido libres y competitivas. Sin embargo, las características del sistema electoral panameño han dotado a los resultados de un sesgo mayoritario, limitando el pluralismo político. Así, pese a la reforma constitucional de 2004 y la del Código Electoral en 2005, no se logró introducir los cambios necesarios para modificar estas condiciones. Una de las razones es el tamaño de los distritos electorales. Hasta las elecciones de 2009, el territorio nacional estaba dividido en 45 circuitos de los que 27 eran uninominales y 14 plurinominales. Sin embargo, la nueva disposición constitucional de 2004 estableció que cada comarca y provincia de Darién elegirá el mismo número de representantes que tenían en ese año (artículo 147.3). De este modo, el país quedó dividido en 39 circunscripciones de las que 26 fueron uninominales y 13 plurinominales².

Por otra parte, cabe tener en cuenta la utilización de la fórmula de Hare para la conversión de votos en escaños en las circunscripciones plurinominales. Además, se da la particularidad de que los partidos que obtienen diputados por cuota o cociente no tienen derecho a obtenerlos con la mitad de la misma y, como consecuencia, el residuo se les otorga a los candidatos más votados. Debido a

2. Las reformas constitucionales derivadas del Acto Legislativo No.1 de 2004 introdujeron dos cambios importantes en la legislación electoral. El primero fue que estableció una cantidad fija de Diputados en la asamblea, estableciendo el número en 71. Asimismo, de derogó el numeral 6 del artículo 141 (ahora 147) y el artículo 294 de la Constitución Política. El primero otorgaba un escaño a los partidos políticos que habiendo logrado el número de votos necesarios para subsistir como tales, no habían logrado ningún escaño en el país. En segundo lugar, se reordenó la configuración de los distritos electorales.

que el sistema electoral panameño permite el voto preferencial sólo dentro de un partido, es habitual que los residuos vayan a parar a los partidos grandes que obtuvieron la cuota. El resultado de esta manera de distribuir escaños, unido a la magnitud de los distritos, es la existencia de un sesgo mayoritario (Sonnleitner, 2010).

Como consecuencia de esta configuración electoral, autores como Guevara (2006) han señalado que las disposiciones electorales panameñas dan lugar a un estilo de campaña que privilegia el personalismo y este, a su vez, promueve el clientelismo. Así, pese que este tipo de prácticas no pueden ser únicamente atribuidas al sistema electoral, sí contribuyen a surtir efectos políticos (Nohlen, 2006).

Respecto a la aplicación e interpretación de la ley electoral, el organismo responsable es el Tribunal Electoral. En este sentido, el artículo 142.3 de la Constitución Política de la República dispone que será integrado por tres magistrados designados escalonadamente por un período de diez años – uno elegido por el Poder Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia-, entre sus competencias se encuentran dirigir el censo, expedir la cédula de identidad personal y controlar las fases del proceso electoral. Asimismo, cabe destacar que desde 1991, tras cada proceso electoral organiza un proceso participativo de reformas normativas con el objetivo de mejorar la eficiencia y transparencia de los procesos. Con ello, Panamá se ha convertido en el único país de la región que ha institucionalizado el proceso de reforma electoral.

De este modo, la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) es el ente encargado de analizar las quejas e imperfecciones detectadas durante las últimas elecciones generales y analizar las propuestas emanadas del Derecho Electoral comparado para los nuevos comicios. Sin embargo, para las elecciones de 2014 no fue posible que la Asamblea Nacional aprobara una reforma integral debido a que, una vez que se puso en discusión en el Legislativo, las modificaciones al proyecto fueron de tal calado que el propio Tribunal Electoral con el apoyo de la mayoría de los integrantes de la CNRE solicitó que el trámite se archivara. Por ello, las reformas legales para las Elecciones Generales del 4 de mayo de 2014 fueron fruto de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Nacional, la cual presentó su propio proyecto de ley de reforma del Código Electoral. Este fue aprobado por el legislativo convirtiéndose en la Ley 54 de 17 de septiembre de 2012.

La primera reforma introducida es la posibilidad de que los miembros de los partidos políticos puedan aspirar a más de un cargo de elección popular y que los estatutos no pueden exigir la renuncia a cargos directivos del partido para concurrir en las primarias. En segundo lugar, se aumentó de B/0.30 a B/0.50

céntimos de balboa la suma que en concepto de financiamiento electoral se les entregaría a los candidatos independientes reconocidos formalmente por el Tribunal Electoral. En tercer lugar, para dirimir reclamaciones por violaciones a las disposiciones sobre propaganda electoral, el Tribunal Electoral deberá dar traslado a la Fiscalía General Electoral³ para que emita concepto en quince días. En cuarto lugar, los cargos de presidente y vicepresidente de la República pasan a poder ser presentados mediante libre postulación. En quinto lugar, se creó la Secretaría de la Mujer y, por último, en los circuitos plurinominales se introdujo el llamado “voto selectivo”⁴.

Posteriormente, la Asamblea aprobó la Ley 4 de 7 de febrero de 2013. En ella, se restablecían los artículos sobre la Revocatoria de Mandato – suprimidos por la Ley 14 de 13 de abril de 2010- y se incorporaba la facultad de instaurar un proceso de revocatoria de mandato contra los alcaldes electos por partidos políticos o libre postulación, aplicando el mismo procedimiento que para los ediles. Por último, se aprobó la Ley 31 de 22 de abril de 2013 mediante la cual se eliminó el artículo 248 del Código Electoral y se establece la definición de Alianza Nacional, impidiendo que los partidos que no sean parte de una misma alianza presidencial puedan postular alcaldes, representantes, concejales y diputados.

La espinosa cuestión de la financiación de campañas

El sistema de financiación para las campañas en Panamá está regulado por la Constitución Política, el Código Electoral –Título V- y los decretos reglamentarios expedidos por el Tribunal Electoral. Como muestra el Cuadro 1, el país cuenta con un sistema mixto, en el que se combinan elementos públicos y privados, que reconoce como sujetos de financiamiento tanto a los partidos legalmente inscritos como a los candidatos de libre postulación formalmente reconocidos por el Tribunal Electoral.

Respecto al financiamiento público, el presupuesto asignado al Tribunal Electoral para elecciones generales equivale al 1% de los ingresos corrientes presupuestados para el gobierno central, correspondiente al año anterior de las

3. El artículo 144 de la Constitución Panameña dispone que la Fiscalía General Electoral es una agencia de instrucción independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral, que tendrá derecho a administrar su presupuesto. El Fiscal General Electoral será nombrado por el Ejecutivo sujeto a la aprobación del Legislativo, para un período de diez años.

4. De este modo, se elimina el llamado “voto en plancha”, de manera que el elector sólo puede seleccionar a un único candidato de un solo partido o de la lista de candidatos de libre postulación. Si marca más de una casilla, el voto es nulo.

elecciones. Para las elecciones de 2014, este monto ascendió a 69.8 millones de balboas.

Según el Código Electoral, el Estado contribuye con los gastos de los partidos y candidatos por la libre postulación de manera indirecta, mediante exoneraciones, descuentos y la utilización de los medios de comunicación estatales, así como de manera directa, por medio del financiamiento preelectoral y postelectoral.

El financiamiento previo a las elecciones consiste, para los candidatos de libre postulación, en un monto fijo (B/0.50) por cada adherente inscrito para su postulación. En tanto, los partidos políticos reciben igualmente, el 40% del presupuesto disponible. Este monto debe ser utilizado para gastos en definir la oferta electoral del partido (10%) y publicidad (30%).

Por su parte, el financiamiento posterior que contempla el restante 60% del presupuesto es asignado mediante un aporte fijo igualitario (20%), para gastos de oficinas partidarias en provincias y/o comarcas y un aporte con base en votos obtenidos (80%) para candidatos de libre postulación y partidos políticos que hayan subsistido con un mínimo de 4% de los votos válidos emitidos. Este monto debe ser utilizado en gastos de funcionamiento no cubiertos por el aporte fijo igualitario, realización de actividades para el fortalecimiento de la democracia interna y la educación cívico-política, incluyendo un porcentaje exclusivo para la capacitación de mujeres.

Cabe resaltar que el debutante FAD no logró subsistir como partido político al obtener únicamente el 0.6% de los votos válidos perdiendo su personería jurídica, y de igual manera, su derecho sobre el financiamiento postelectoral.

Cuadro 1.

Estructura esquemática del financiamiento público a los partidos y los candidatos de libre postulación

Preelectoral

40%	10%	Convenciones y postulaciones	B/6.985.000	Se distribuye por igual entre los partidos políticos
	30%	Publicidad	B/20.955.000	

Candidatos de libre postulación B/0.50 por cada adherente inscrito para su postulación

Postelectoral

60%	20%	Funcionamiento de oficinas partidarias en provincias y/o comarcas	B/8.832.000	Se distribuye por igual entre los partidos políticos
	80%	Fortalecimiento de democracia interna Educación cívico política	B/33.258.000	Aplica para partidos y candidatos de libre postulación.

Fuente: Código Electoral y Tribunal Electoral

Por otra parte, el financiamiento privado se encuentra reglamentado en el artículo 209 del Código Electoral, el cual establece que tanto los partidos políticos como los candidatos por libre postulación deben registrar las contribuciones privadas que reciban para su funcionamiento y campaña electoral. Esta norma fue agregada por medio del decreto 38 de 23 de diciembre de 2004, el cual además incorporó regulación sobre la presentación de informes de ingresos y egresos donde quede claro el origen y destino de las contribuciones privadas, auditorías efectuadas por el Tribunal Electoral y el perfil de las fuentes, prohibiéndose los aportes anónimos, extranjeros o de empresas donde el estado panameño figure como accionista.

El decreto también establece que la información suministrada es de carácter confidencial y restringido, siendo esta pauta una de las más cuestionadas en el rubro de financiamiento privado de las campañas electorales, por la falta de acceso a la información y de transparencia así como la imposibilidad de comprobar o no, el vínculo de dinero del crimen organizado con las campañas electorales, tema que ha sido traído a debate en los últimos años. El malogrado proyecto de ley de reformas electorales, presentado por la CNRE a la Asamblea Nacional el 26 de enero de 2011, incluía una serie de propuestas con miras a regular el financiamiento privado, tales como el carácter público de la información correspondiente a las contribuciones privadas y la definición de topes de campaña.

Asimismo, la Misión de Observación Electoral de la OEA en Panamá se refirió al tema del financiamiento de la campaña señalando la “visible injerencia del Ejecutivo”⁵. De este modo, uno de los principales conflictos durante la campaña

5. En el comunicado de prensa de 5 de mayo de 2014 (C-186/14) de la OEA se señala que “los candidatos del partido oficialista se beneficiaron durante la campaña con la utilización de recursos

ña presidencial y legislativa fue la intromisión del poder Ejecutivo en el proceso electoral, favoreciendo a candidatos oficialistas. Es así como esta injerencia se vio reflejada en la utilización desmedida de propaganda, para divulgar la inauguración de obras gubernamentales, por parte de las instituciones públicas, la participación de candidatos en dichas inauguraciones y en propaganda del partido oficialista y la utilización de fondos públicos para actividades proselitistas.

Estos hechos constituyen una clara violación a la normativa electoral estipulada, tanto en la constitución política como en el código electoral, la cual prohíbe de manera contundente el apoyo oficial, directo o indirecto, a candidatos a puestos de elección popular así como la exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos con fines políticos. Particularmente relevante se vuelve al tomarse en cuenta estas controversias, el cuestionamiento que se hace al fiscal electoral por su inactividad y omisiones

Como ya es la tradición después de un proceso electoral, es previsible que el Tribunal Electoral convoque a una nueva Comisión Nacional de Reformas Electorales y ésta tendrá el desafío de generar los espacios de diálogo para discutir y consensuar el proyecto de ley que incluya las recomendaciones de reformas electorales con el objetivo de perfeccionar el sistema de electoral panameño.

Selección de candidatos y líderes en pugna

Uno de los principales logros de la política partidista panameña es la democratización de los procesos de toma de decisiones en lo que a selección de candidatos se refiere (Brown, 2011). Así, el Código Electoral Panameño promueve que los partidos políticos renueven periódicamente a sus dirigentes. Como muestra de ello, desde 1998 se promovió la celebración de elecciones primarias. Así, en el caso de las elecciones de 1999 y 2009 fue obligatorio, mientras que en 1994 y 2004 fue opcional. En cualquier caso, cabe precisar que la obligatoriedad consistió en que todos los candidatos presidenciales debían ser elegidos por primarias, mas no todos los partidos estuvieron obligados a realizarlas ya que en alguno de ellos ninguno de sus candidatos se lanzó como presidenciable.

En este contexto, el 2013 estuvo marcado por una intensa actividad política en la República de Panamá debido a que era el año preelectoral en el que cuatro partidos celebraban las primarias que determinarían su oferta electoral para las elecciones generales del 4 de mayo de 2014. Tanto el PRD como el partido

públicos, particular, más no únicamente, a través de la voluminosa difusión de las obras realizadas por el gobierno. Estas situaciones crearon profundas asimetrías en la contienda electoral”.

Panameñista y CD celebraron por separado sus primarias presidenciales y sus elecciones internas para elegir sus candidatos a diputados, alcaldes, representantes de corregimiento y concejales. Por su parte, el FAD únicamente realizó primarias para escoger a su candidato presidencial. Es importante destacar que por primera vez el Tribunal Electoral firmó convenio con todos los partidos políticos contendientes, para llevar a cabo la organización de las elecciones primarias, brindándole un mayor grado de confianza a los comicios. Según los reportes del Tribunal, las primarias se caracterizaron por transcurrir en orden, con normalidad y en términos generales con una baja participación, siendo las de Cambio Democrático las más concurridas con un 40.04% de participación.

Como resultado de las primarias, en las elecciones generales se enfrentaron por la presidencia de la República el dirigente sindical Genaro López Rodríguez por el FAD, Juan Carlos Varela por el Partido Panameñista, Juan Carlos Navarro por PRD y José Domingo Arias por CD. Asimismo, se contó con tres candidatos independientes: Juan Jované, Esteban Rodríguez y Gerardo Barroso (Tabla 1).

Tabla 1. Candidatos presidenciales 2014

Nombre	Edad	Profesión	Cargos anteriores
Juan Carlos Varela (Panameñista)	50 años	Ingeniero y empresario	Vicepresidente de Panamá (2009-2014) Ministro Relaciones Exteriores (2009-2011)
José Domingo Arias (CD)	50 años	Economista y empresario	Viceministro Comercio Exterior (2009-2011) Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial (2011-2013)
Juan Carlos Navarro (PRD)	52 años	Ambientalista y empresario	Alcalde del distrito de Panamá (1999-2009) Secretario General PRD (2012-presente)
Juan Jované (Independiente)	68 años	Economista y profesor universitario	Asesor económico gobierno Nicaragua (1980-1984; 1988) Consultor Económico OIT Director Caja Seguro Social (1999-2003)
Genaro López Rodríguez (FAD)	59 años	Obrero y dirigente sindical	Ninguno
Esteban Rodríguez (Independiente)	58 años	Dirigente transportista	Ninguno
Gerardo Barroso (Independiente)	49 años	Locutor de radio	Ninguno

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes diversas.

Juan Carlos Varela, ingeniero y empresario, se convirtió en el candidato oficial a la Presidencia de la República de Panamá tras haber obtenido el 99.4% de los votos en las primarias de su partido, celebradas el 17 de marzo de 2013. De este modo, el 25 de agosto fue proclamado candidato de la Alianza “El Pueblo Primero”, conformada por el Partido Panameñista y el Partido Popular, junto con el

respaldo del movimiento político “Los Gallos de la Verdad”⁶. Iniciado en la política desde muy joven, se alzaba como uno de los candidatos con mayor trayectoria política. En 1984 participó en la campaña del Dr. Arnulfo Arias Madrid y en 1989 con el Presidente Guillermo Endara. De 1992 a 1994 ocupó la dirección nacional del Partido Arnulfista y en 2004 colaboró en la coordinación de las campañas de varios diputados, alcaldes y representantes. Durante la presidencia de Martinelli ocupó la Vicepresidencia (2009-2014) y la cartera de Relaciones Exteriores (2009-2011).

José Domingo Arias fue proclamado candidato por CD tras haber ganado las elecciones primarias del partido celebradas el 12 de mayo, en las que hubo una participación del 40,04% de los miembros. Con el 67,7% de los votos, se impuso a las candidaturas de Rómulo Roux (27,4% de los votos), Giselle Burillo (3,8%), Luis García (0,25%), Rubén “El Kuna” González (0,24%), Roberto Ruíz Díaz (0,20%), Jorge Quiroz (0,18%), Gabriel D’Annunzio Rosanía (0,12%) y Juan Díaz (0,1%). Respecto a su experiencia política previa, participó en la elaboración del plan de gobierno de Martinelli para las elecciones de 2009 y ejerció como portavoz de campaña. Asimismo, en la última legislatura fue viceministro de Comercio Exterior (2009-2011) y ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial (2001-2013).

Juan Carlos Navarro fue nombrado candidato por el PRD tras obtener el 94.30% de los votos en las internas de su partido, celebradas el 10 de marzo de 2013. En los comicios, Navarro se enfrentó a otros diecisiete candidatos. Al igual que en el caso de Varela y Arias, Navarro era una figura conocida dentro de la política panameña. Así, en 1999 fue electo alcalde de la Ciudad de Panamá, siendo reelegido en 2004. En 2008 se postuló como precandidato presidencial, siendo derrotado con un margen del 4% frente a Balbina Herrera. No obstante, esta le ofrece la vicepresidencia. Sin embargo, la fórmula Herrera-Navarro es superada por Martinelli, quien se alzó con la presidencia del país.

Genaro López, obrero y dirigente sindical, fue el abanderado del FAD en las internas celebradas el 24 de noviembre de 2013. No obstante, una de las notas características de este proceso fue la alta tasa de abstención. Así, únicamente participaron 5.199 de los 65.478 miembros inscritos del partido, lo que se traduce en un 8% de participación. En las primarias, López se impuso con un 71,5% de los votos a otros precandidatos: el dirigente indígena Celio Guerra (25,8), Víctor Manuel Rodríguez (1,7%) y José Rodríguez Rayo (0,91%). En el caso de López, su experiencia política se nutría, principalmente, de su trayectoria como líder sindicalista. Así, con veinte años al frente del Sindicato Único de Trabajadores de

6. Movimiento integrado por disidentes del Partido MOLIRENA y sectores independientes del país

la Construcción y Similares (Suntracs), lideró protestas y huelgas durante cinco períodos presidenciales.

Juan Jované se anunció como candidato independiente para la Presidencia de la República después de la Reforma del Código Electoral, por la cual se permitía la existencia de hasta tres candidaturas de esta naturaleza. Apoyado por el Movimiento Independiente de Refundación Nacional (MIREN), la candidatura de Jované fue frenada en un primer momento por el Tribunal Electoral ya que otros tres aspirantes (Gerardo Solís, Esteban Rodríguez y Gerardo Barroso) obtuvieron una mayor cantidad de firmas para su acreditación. Sin embargo, cuando Gerardo Solís aceptó ser postulado como vicepresidente en la fórmula de Juan Carlos Navarro, Jované reclamó la casilla vacante y se convirtió en el tercer candidato independiente para las elecciones presidenciales. Con ello, lograba postularse a la presidencia tras su intento frustrado en las elecciones de 2009. Para ese entonces, la candidatura no salió adelante pese a que la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional un artículo de la ley electoral vigente por la cual se establece que sólo los partidos políticos pueden presentar candidatos presidenciales para los comicios.

Respecto a los dos otros candidatos independientes, Gerardo Barroso trabajó como funcionario público del Ministerio de Trabajo durante la Administración de Martinelli. Por su parte, el dirigente transportista Esteban Rodríguez se convirtió en candidato independiente apostando en su campaña por un discurso basado en el cambio.

Campaña y “guerra sucia 2.0”

La campaña electoral presidencial estuvo marcada por la búsqueda, por parte de los diferentes candidatos y partidos, del voto joven y de los indecisos. Durante la campaña se realizaron diferentes debates presidenciales. No obstante, el único en el que lograron reunirse todos los candidatos fue el celebrado el 8 de abril de 2014, bajo la organización de la Cámara de Comercio e Industrias de Panamá. Fue la única oportunidad en la que los electores pudieron presenciar un debate entre todos los líderes en contienda, tanto promocionando sus planes como poniendo en discusión los de sus oponentes.

Organizado en tres bloques, los principales temas de debate fueron la educación, la seguridad y la administración pública. Los conceptos más mencionados por los candidatos fueron neoliberalismo, control de precios, canasta básica, corrupción y compromiso. Esta discusión puso sobre la mesa las posturas

de los candidatos sobre las dos principales preocupaciones de los panameños: la economía y la inseguridad. De este modo, según diferentes estudios de opinión realizados en el país⁷, el costo de la canasta de alimentos y la seguridad ciudadana son los dos problemas más presentes para la población. A continuación, le siguen tópicos como el desempleo o el transporte.

En relación a la primera cuestión, Juan Carlos Navarro (PRD) prometió una disminución del diez por ciento del costo de la cesta de la compra, mediante la aplicación de políticas de Estado como la ejecución de planes de beneficio fiscal a agricultores y ganaderos, así como la construcción de 250 mercados populares. Junto con esto, propuso la fiscalización del aparato comercial del Estado para frenar la especulación. Por su lado, el oficialista José Domingo Arias propuso como alternativa para reducir el costo de la cesta de alimentos la eliminación de intermediarios. Asimismo, también abogó por el cooperativismo de los productores y el fortalecimiento de la recién creada Cadena de Frío, para que los productores almacenen sus productos. Genaro López, desde el FAD, se opuso a cualquier tipo de política neoliberal y promovió el desarrollo de la producción acuopecuaria bajo las bases de la soberanía y seguridad alimentaria. Por último, el panameñista Varela apostó por el control de precios de emergencia, controlando los márgenes de ganancia en los productos básicos.

Respecto a las políticas de seguridad, el PRD presentó la propuesta más radical, con iniciativas de “Mano Dura” como la cadena perpetua para los homicidas y juzgar como adultos a los menores que cometan crímenes. Por su parte, CD defendió reforzar la actividad represiva contra el narcotráfico y las pandillas, mientras que el FAD incluyó en su programa luna Fuerza Pública profesional, respetuosa con el Estado de Derecho y que vele por la soberanía nacional. Por último, el Partido Panameñista propuso un plan combinado de políticas de Mano Dura con otras orientadas a crear más oportunidades.

Una segunda nota característica de la campaña electoral presidencial fue el protagonismo de la política 2.0. Así, en las redes sociales fueron constantes los sondeos de opinión y la llamada propaganda sucia, donde incluso se dieron ataques directos entre candidatos. Pese a la firma del Pacto Ético Electoral, el tono de la campaña electoral fue agresivo y en las redes sociales abundaron los ataques personales. Algo similar ocurrió en los medios de comunicación, donde los evidentes ataques entre los diferentes candidatos desembocaron en que medios como TVN decidieran no emitir propaganda que considerara ofensiva para los políticos en contienda.

7. Esta percepción fue recogida en las sucesivas encuestas de Dieter&Neira, Ipsos, Quantix y Datexco

Junto a esto, la conflictiva campaña electoral repercutió en el Tribunal Electoral de Panamá, el cual si bien en términos generales logró un proceso electoral en condiciones admisibles, no estuvo exento de conflictos institucionales. Particularmente destacaron la resolución de la Sala Tercera en octubre de 2013 y el cuestionamiento del partido oficialista a la seguridad informática del Tribunal Electoral a pocos meses de las elecciones. Es importante reconocer que, a pesar de los conflictos, la Tabla 2 evidencia que el Tribunal logró mantener a lo largo del proceso altos niveles de confianza en la ciudadanía fortaleciéndose del proceso electoral.

Tabla 2.

Evolución de la percepción de la confianza hacia el Tribunal Electoral

Casa Encuestadora	Parámetros	Diciembre 2014	Febrero 2014	24 Marzo 2014	24 Marzo 2014	Abril 2014
D&N*	Mucho/algo	-	59%	61%	65%	-
	Poco/nada	-	39%	35%	32%	-
Quantix**	Sí confío	59%	-	-	-	84%
	No confío	38%	-	-	-	10%

*Pregunta: “¿Qué tanta confianza tiene usted en la imparcialidad del Tribunal Electoral ante las próximas elecciones?”

**Pregunta: “¿Confía usted en el Tribunal Electoral?”

Fuente: Elaboración propia con base en Quantix y Dichter & Neira

Otro aspecto a considerar en este sentido, es la denuncia interpuesta por Erasmo Pinilla, magistrado presidente en la Procuraduría de la Nación contra los responsables de plagiar la base de datos que creó CD. Según el magistrado, esta información fue sacada del Servicio de Verificación de Identidad (SVI) y de datos manejados por el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Gobierno, el Ministerio Público, la Policía Nacional y la Contraloría General de la República. Por su parte, aliados del partido oficialista reclamaron la destitución del Magistrado por una supuesta violación de la constitución y la libertad de expresión.

Por lo que respecta a la campaña para el legislativo, cabe precisar que los efectos mayoritarios del sistema electoral favorecen que los candidatos destaquen por sus logros personales más que por el contenido ideológico de sus discursos. Así, la lógica que impulsa las campañas en la Asamblea panameña es que los candidatos necesitan maximizar su visibilidad y reconocimiento (Guevara, 2010). En este sentido, la principal actividad de promoción consiste en recorrer el circuito

electoral para presentarse personalmente a los electores. Ello permite al candidato mostrarse como un individuo accesible y capaz de resolver los problemas de los ciudadanos.

Sondeos electorales previos: el imparable ascenso de Varela

Los sondeos electorales previos mostraron como, a medida que se aproximaba la fecha de celebración de las elecciones, el margen de diferencia entre José Domingo Arias, Juan Carlos Navarro y Juan Carlos Varela se fue estrechando. Así, en los gráficos 1, 2, 3 y 4 muestran que si bien al inicio hubo una marcada preferencia por el candidato oficialista, con el paso de las semanas esta diferencia disminuyó progresivamente llegando a su nivel mínimo a finales de abril y logrando la victoria Varela. Muy distante de estos tres candidatos, se ubicó Genaro López, con apoyo electoral más bien escaso.

Si se atiende a los datos de enero, José Domingo Arias se posicionaba en el primer lugar de todas las encuestas, seguido de Juan Carlos Navarro. El miércoles 29 de enero, Marta Linares de Martinelli fue proclamada oficialmente Vicepresidenta de Arias. A seis meses de cerrar la gestión, el escenario no podía ser más favorable, ya que Gobierno y Presidente gozaban de una popularidad del 69%.

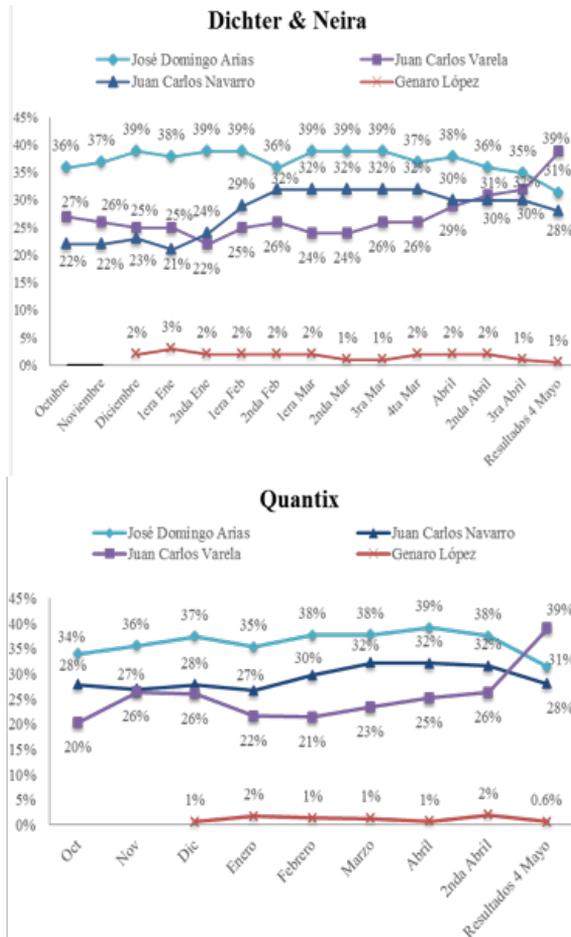
Febrero y marzo terminaron con tres contendientes fuertes: Arias continuó al frente de la intención de voto obteniendo entre el 34% al 43% de la intención de voto. Juan Carlos Navarro, mostró una tendencia ligeramente ascendente obteniendo entre el 29% y el 34% y acortando la distancia del primer lugar. Juan Carlos Varela ocupó el tercer lugar con un apoyo entre el 15% y el 26% de la intención de voto mostrando también un ligero repunte. De este modo, la ventaja de Arias comienza a reducirse en relación a los otros candidatos en contienda. En este contexto, Varela continúa su campaña focalizando la discusión en el tema que generaba mayor preocupación entre los panameños: los precios de la canasta básica y trató de erigirse como el principal promotor de las obras sociales. En este sentido, el voto opositor comienza a aumentar en detrimento del oficialista.

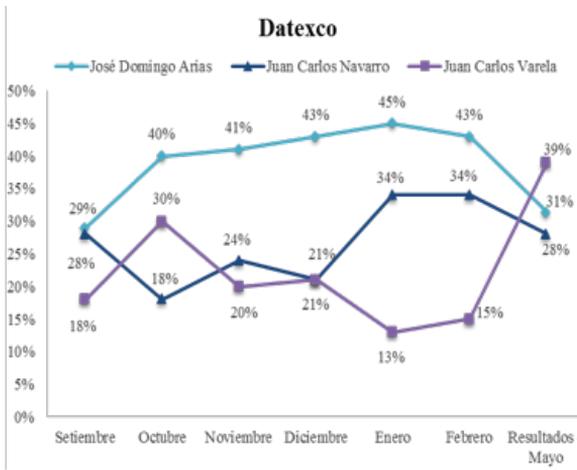
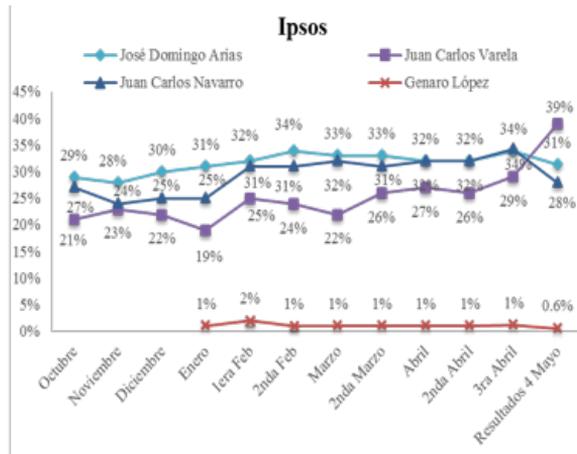
En abril, tras el debate del día 7, Varela continuó con su repunte y posicionándose como el segundo candidato con mayor intención de voto recibida en la encuesta de Dichter & Neira. Navarro, por su parte, inició un descenso en los porcentajes de intención de voto. Finalmente, en las elecciones del 4 de mayo Varela se alzó como presidente de la República de Panamá. Así, el candidato del partido panameñista logró aglutinar los votos de su partido, de la mayor parte de

los indecisos y se alimentó también del descalabro tanto de CD como del PRD. En este sentido, los electores panameños continuaron con la tendencia de votar a un partido de oposición.

Gráficos 1, 2, 3 y 4.

Intención de voto presidencial. Evolución de encuestas.
Octubre 2013 a mayo 2014





Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de Dichter & Neira, Ipsos, Quantix y Datexo.

Las razones para explicar este fenómeno pueden resumirse en cuatro. En primer lugar la participación masiva de los panameños, con una concurrencia en las urnas del 76,77%. En segundo lugar, el voto útil – en su mayoría de los indecisos- fue canalizado por Varela y no por Navarro. En tercer lugar, Varela logró mantener una tendencia creciente en los apoyos recibidos sobre todo durante los últimos meses de la campaña. A este respecto, y a la luz de los datos, Varela logró presentar los argumentos más convincentes en relación a la Canasta Básica. Por último, pareciera que, como ha sucedido desde el retorno a la democracia, la tendencia del electorado panameño de escoger la alternancia del poder se mantuvo.

Esta disposición no ha permitido la continuidad en más de un período de ninguna fuerza política.

Elecciones 2014: participación y resultados

Para las elecciones del 4 de mayo de 2014, el Tribunal Electoral declaró que 2.457.401 panameños estarían habilitados para votar y que, para ello, se instalarían 6.330 mesas distribuidas en 2.700 centros de votación. Asimismo, informó que 5.107 panameños residentes en el exterior podrían ejercer su derecho de sufragio (Tabla 3).

Tabla 3.
Padrón Electoral 2014

Padrón Electoral Final	2.457.401
Centros de votación	2.700
Mesas de votación	6.330
Inscritos en partidos políticos	1.4673.783
Voto desde el extranjero	5.407

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá

A este respecto, la Subcomisión de Voto en el Extranjero del Tribunal Electoral de Panamá envió, a partir del primer minuto de la madrugada del 18 de marzo de 2014, correos confirmatorios a los 5.407 electores residentes en 78 países del mundo. Con ello, los panameños en el exterior pudieron votar por internet o descargarse la papeleta correspondiente.

Respecto al voto por internet, se habilitó un período comprendido entre el 22 de abril al 1 de mayo. Durante esas semanas, se notificó a los electores que el proceso estaba abierto y que el 2 de mayo a las 9.00 am, la Corporación Electoral de Voto en el Extranjero extraería los votos por Internet y que se procedería a su traslado a una urna acrílica que no sería abierta hasta el 4 de mayo. Por su parte, aquellos que optaron por descargar la papeleta, pudieron enviarla por correspondencia durante el lapso de tiempo comprendido entre el 25 de mayo y el 19 de abril.

En lo concerniente a los niveles de participación, los datos recogidos en la Tabla 4, provenientes del Tribunal Electoral, muestran que hubo un 23,2% de abstención. Desde la transición a la democracia, la abstención en Panamá había sido de un 26,4% en 1994, de un 23,8% en 1999, un 23,1% en 2004 y un 26% en 2009.

Tabla 4.
Participación

Total de votos emitidos	Participación absoluta (%)	Abstención absoluta (%)	Votos válidos (%)	Votos en blanco (%)	Votos nulos (%)
1.886.308	76,8	23,2	98,3	0,8	0,9

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá.

Tabla 5.
Resultados elecciones presidenciales 2014

Alianza	Candidato	Votos	%Votos
Partido Panameñista - Partido Popular	Juan Carlos Varela	PAN: 563.584 PP: 161.178 Total: 724.444	PAN:30,39 PP: 8,68 Total: 39,07
Cambio Democrático - Molinera	José Domingo Arias	CD:483.309 Molirena:98.519 Total: 582.122	CD:26,06 Molirena: 5,34 Total:31,40
Partido Revolucionario Democrático	Juan Carlos Navarro	522.141	28,16
Frente Amplio por la Democracia	Genaro López Rodríguez	10.966	0,59
Independiente	Juan Jované	11.123	0,60
Independiente	Esteban Rodríguez	2.243	0,12
Independiente	Gerardo Barroso	1.618	0,06

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá

Elecciones presidenciales

En las elecciones presidenciales del 4 de mayo de 2014, los panameños decidieron votar por el cambio. Así, el candidato ganador fue el panameñista Juan Carlos Varela, quien impidió el continuismo de CD en el gobierno. A las siete y media de la tarde del cuatro de mayo, tan sólo tres horas y media después del cierre de las mesas electorales, el magistrado presidente del Tribunal Electoral, Erasmo Pinilla, se comunicó con Varela para informarle de que sería el Presidente de la República de Panamá para el período 2014-2019.

A algo más de siete puntos de diferencia quedaba José Domingo Arias (31,40%), candidato por la alianza de Cambio Democrático y Molirena. Y, en tercer lugar, el Partido Revolucionario Democrático con Juan Carlos Navarro a la cabeza, obtuvo el 28,16% de los votos. La candidatura del sindicalista Genaro López Rodríguez apenas convenció a los panameños si se atiende al porcentaje de votos recibidos (0,59%). Asimismo, las candidaturas independientes de Jované, Rodríguez y Barroso lograron, en los tres casos, menos del tres por ciento de los votos.

A partir de estos resultados, pueden realizarse dos observaciones. En primer lugar, la recuperación del Partido Panameñista después de la crisis iniciada en 2004. Así, para esos comicios Mireya Moscoso no tuvo más opción que traspasar la postulación presidencial a Varela, líder totalmente desvinculado de la figura de Arnulfo Arias. La ausencia de un liderazgo personalista tuvo como consecuencia que para esos comicios se redujeran sensiblemente los votos presidenciales respecto a los obtenidos durante la década de 1990. Asimismo, en 2009 volvió a repetir malos resultados al no contar con un proyecto de sociedad que ofrecer al país (Brown, 2013).

En segundo lugar, en 2014 se continuó con la tendencia al cambio iniciada en las pasadas elecciones presidenciales de 2009. Así, la principal novedad de las elecciones anteriores fue que, por primera vez desde la transición a la democracia, ganó una alianza no encabezada ni por el PRD ni por el Partido Panameñista. Con ello, se puso fin a la tradicional pugna entre estos dos partidos y Martinelli llegó a la presidencia con CD introduciendo un estilo “empresarial” poco visto hasta ese momento (Gandasegui, 2010). En 2014, el sistema de partidos panameño continuó dando muestras de reacomodo al repetirse la tendencia de no continuidad del oficialismo con la victoria de Varela como candidato del Partido Panameñista.

Tabla 6.
Resultados elecciones presidenciales (1999-2014)

	(1999-2004)		(2004-2009)		(2009-2014)	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PRD	403.649	31,57	649.157	43,30	542.966	29,31
Partido Panameñista	367.865	28,77	162.830	10,86	288.833	15,59
Solidaridad	23.254	1,84	462.824	30,87	-	-
Molirena	140.240	10,97	60.106	4,01	92.812	5,43
P. Popular*	141.283	11,05	62.007	4,14	34.478	1,86
Morena	28.544	2,23	-	-	-	-
Renovación Civilista	45.192	3,53	-	-	-	-
LIBRE	-	-	-	-	-	-
UDI	-	-	-	-	-	-
Liberal	25.579	2,00	-	-	7.916	0,43
Papa Egoró	20.217	1,58	-	-	-	-
P. Liberal Nacional	36.111	2,82	22.632	1,51	-	-
PNP	10.192	0,80	-	-	-	-
Cambio Democrático	36.068	2,82	79.491	-	502.411	27,12
Vanguardia Moral	-	-	-	-	36.613	1,98
Unión Patriótica	-	-	-	-	53.006	2,86
TOTAL	1.278.464	100	1.499.047	100	1.852.589	100

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá

Elecciones legislativas

Uno de los principales hechos a destacar de la actual composición de la Asamblea es que el partido del actual presidente se encuentra en minoría. Por ello, a Varela le tocará trabajar con un órgano legislativo dominado por la oposición y será necesario buscar pactos para garantizar la gobernabilidad del país. De este modo, el Partido Panameñista sólo cuenta con 12 escaños -13 si se tiene en cuenta el de su aliado en el legislativo, el Partido Popular-, mientras que CD se impone con 30 escaños. Asimismo, otro dato resaltante es que, por primera vez, el PRD ha dejado de ser la primera fuerza más votada en la Asamblea.

Tabla 7.
Resultados elecciones legislativas 2014

Alianza, Partido o Libre Postulación	Total de votos		Total de escaños	
	Total votos	%	Total escaños	%
Unidos por un Cambio	695.418	40.9	32	45.1
Cambio Democrático	573.603	33.7	30	42.3
Molirena	121.815	7.2	2	2.8
El Pueblo Primero	400.509	23.5	13	18.3
Panameñista	343.880	20.2	12	16.9
Popular	56.629	3.3	1	1.4
Partido Revolucionario Democrático	535.747	31.5	25	35.2
Frente Amplio por la Democracia	17.224	1.0	0	0.0
Libre Postulación	52.184	3.1	1	1.4
TOTAL	1.701.082	100	71	100

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá. Actas 12 de mayo de 2014

Respecto a la distribución del voto en términos regionales, los datos muestran como PRD y CD fueron los partidos más votados en todas las provincias del país. La única excepción la constituye Herrera, donde el Partido Panameñista fue la fuerza que recibió más apoyos.

Tabla 8.
Votos válidos por provincia para elecciones legislativas (2014)

	PRD	POPULAR	MOLIRENA	PAN	CD	FAD
Bocas del Toro	19.141	809	416	7.012	18.162	672
Coclé	31.783	2.428	14.518	34.304	43.969	1.123
Colón	38.066	2.330	4.383	26.997	36.932	1.571
Chiriquí	73.185	7.704	32.976	46.051	52.922	908
Darién	10.242	979	1.740	5.907	8.305	346
Herrera	18.165	3.987	5.133	24.225	21.730	194
Los Santos	26.901	2.002	3.102	6.479	25.379	148
Panamá	232.081	29.622	47.839	157.321	291.943	7.286
Veraguas	47.743	3.294	18.684	31.283	32.690	1.303
Kuna Yala	5.967	226	3.984	1.111	6.595	119
Ngobe Buglé	32.473	3.248	7.126	1.799	18.101	2.029
TOTAL	535.747	56.629	139.901	342.489	556.728	15.699

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá

Por su parte, el PRD se situó como la primera fuerza en Bocas del Toro, Colón, Chiriquí, Darién, Los Santos, Veraguas y Ngobe Buglé. En el caso de CD, este se impuso en Coclé, Panamá y Kuna Yala. De este modo, puede apreciarse como pese a que el partido de Arias logró ser la fuerza más votada, su principal bastión se encuentra en Panamá mientras el PRD cuenta con un apoyo más distribuido por el territorio.

Con base a toda esta información, los resultados electorales de 2014 no hacen más que evidenciar la transformación del sistema de partidos panameño. Así, si se atiende a los datos de las anteriores elecciones legislativas puede observarse que, a pesar de haber sido la fuerza más votada en los tres comicios anteriores, en 2014 el PRD continúa perdiendo escaños. Sin embargo, únicamente pierde un escaño frente a los dieciséis perdidos en 2009. Por su parte, el Partido Panameñista, el cual aumentó su número de curules en los anteriores comicios, experimentó la pérdida de diez escaños respecto al período anterior.

Tabla 9.
Elecciones legislativas (1999-2014)

	(1999-2004)		(2004-2009)		(2009-2014)	
	Total escaños	%	Total escaños	%	Total escaños	%
PRD	34	47,89	42	53,85	26	36,6
P. Arnulfista (Panameñista)	18	25,35	16	20,51	22	31
Solidaridad	4	5,63	9	11,54	-	-
Molirena	3	4,23	4	5,13	2	2,8
P. Popular	5	7,04	1	1,28	1	1,4
Morena	1	1,41	-	-	-	-
Renovación Civilista	1	1,41	-	-	-	-
Unión Patriótica	-	-	-	-	4	5,6
P. Liberal Nacional	3	4,23	3	-	-	-
Cambio Democrático	2	2,82	3	-	14	19,7
Independientes	-	-	-	-	2	2,8
TOTAL	72	100	78	100	71	100

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá

Tendencia contraria es la experimentada por CD, que después de ganar once escaños en las elecciones de 2009 respecto a las de 2004, en 2014 se alza como el partido más votado con treinta escaños. Dieciséis más que en las legislativas de 2009. Por último, Molirena mantiene un nivel de apoyo electoral relativamente constante en relación a las legislaturas anteriores y, al igual que ocurrió en 2014, candidaturas independientes logran llegar a la Cámara.

Elecciones municipales

Respecto a las elecciones municipales, en los comicios de 2004 el PRD se hizo con 31 alcaldías, Cambio Democrático con 10, la alianza entre el Partido Panameñista y el Partido Popular con 18 y CD con Molirena con 10. En este sentido,

el PRD sigue siendo el partido con un mayor número de alcaldías y CD continúa con su tendencia a aumentar el número de alcaldes.

Tabla 10.
Número de alcaldías en elecciones municipales (1999-2009)

Partido	1999	2004	2009
PRD	28	50	43
Panameñista	22	12	19
CD	1	2	6
Molirena	6	6	3
PP	4	2	0
UP	-	-	3
VMP	-	-	0
Libre Postulación	3	1	1
Otros	9	2	-
TOTAL	73	75	75

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá

Análisis post-electoral: el complicado proceso de las impugnaciones

La Constitución Política en su artículo 142 concede al Tribunal Electoral el deber de “garantizar la libertad, honradez y pureza del sufragio popular”. Asimismo, le asigna, a través del precepto 143 la atribución privativa de sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio de conformidad con la Ley.

Por su parte, el Código Electoral, en su apartado sobre nulidad, establece que toda elección o proclamación puede ser apelada por medio de impugnaciones o demandas de nulidad, las cuales deben considerar, para ser admitidas, una serie de requisitos como la descripción de los hechos, la identificación de artículos del código electoral que hayan sido violados y el pago fianzas por los candidatos que se vean afectados, entre otros. De ser aceptada la demanda, el Tribunal Electoral involucra a la parte impugnada para que ésta recabe sus pruebas y fija una fecha para celebrar la audiencia. En el caso en el que se declare nula la elección, será necesario la celebración de nuevas elecciones en el circuito afectado.

Por otro lado, el Código Electoral no hace referencia explícita a las demandas de nulidad de elección o proclamación en los circuitos plurinominales. Es así como, al impugnarse en uno de estos circuitos, todos los candidatos proclamados ganadores se ven afectados, aun y cuando la demanda sea para un único candidato. De declararse nula la elección, la totalidad de los candidatos debe participar en el nuevo proceso electoral.

De las elecciones generales celebradas el 4 de mayo de 2014, derivaron un total de 54 impugnaciones, la mayor cantidad en la historia electoral de Panamá. Del total, 14 corresponden al cargo de diputado, 4 al cargo alcaldes y 36 al cargo de representantes de corregimiento. Según datos suministrados por el Tribunal, una gran parte de las impugnaciones recibidas están relacionadas con el uso fondos públicos durante la campaña, así como la entrega de bienes y servicios a cambio de votos y en menor cantidad, irregularidades en el conteo de votos y actas. El partido político con mayor número de impugnaciones fue CD. Asimismo, las provincias que acumularon más demandas fueron Panamá con 12, Chiriquí con 10 y Los Santos con 7. Al respecto de las impugnaciones para el cargo, se vieron afectados los diputados recogidos en la Tabla 11.

Tabla 11.
Impugnaciones a diputados

Partido Político	Estado	Impugnado	Circuito	Tipo de Circuito
CD	Admitida	Carlos Afú	7-1	Uninominal
CD		Ana Giselle Rosas	4-6	
CD PRD Panameñista	Rechazada	Vidal García Quibián Panay Luis Barría	8-9	Plurinominal
CD	Admitida	Héctor Aparicio	9-2	Uninominal
CD		Manolo Ruiz	4-5	
CD		Manuel Cohen	6-1	
CD		Porfirio Ellis Bonilla Rubén De León	9-1	Plurinominal
CD PRD		Omar Castillo Néstor Guardia	2-1	
CD		Noriel Salermo	2-4	Uninominal
PRD CD Molirena	Admitida	Edgardo Álvarez Herrera Rogelio Baruco Mojica Miguel Fanovich Tijerino	4-1	Plurinominal
CD	Pendiente	Manuel Cohen	6-1	Uninominal
CD	Admitida	Mariela Vega	7-2	
PRD	Rechazada	Felipe Vargas	5-1	
CD PRD	Pendiente	Mario Miller Benicio Robinson	1-1	Plurinominal

Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes

Para el 14 de agosto de 2014, la fecha de inicio de las audiencias no se había precisado, manteniendo como fecha tentativa la última quincena del mes de agosto o la primera del mes de setiembre de 2014.

La evolución reciente del sistema de partidos panameño: una realidad en proceso de cambio

Evolución número efectivo de partidos, concentración y volatilidad

El sistema de partidos panameño nunca ha tendido al bipartidismo, tal como muestran los datos de la Tabla 10. No obstante, si se adopta una perspectiva diacrónica, puede identificarse como el año 2009 marcó un punto de cambio. Así, hasta esos comicios el número efectivo de partidos tendió a disminuir, tanto a nivel presidencial como legislativo. Sin embargo, en 2009 ambos repuntan para después volver a descender en 2014. En cualquier caso, aún con ese aumento, el sistema de partidos panameño siempre ha podido ser catalogado como de pluralismo moderado (Sartori, 2000).

Tabla 12.

Número efectivo de partidos electorales y legislativos en Panamá (1994-2014)

	1994	1999	2004	2009	2014	Media
NEP presidencial	5,55	4,73	3,32	3,77	3,02	4,08
NEP legislativo	4,33	3,26	2,92	3,72	3,0	3,44

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá. Elaboración propia.

No obstante, pese a que no puede hablarse de un sistema bipartidista, en el caso de las elecciones presidenciales los resultados muestran una alta concentración de voto entre los dos primeros partidos más votados. En este sentido, tanto en las elecciones de 1994 como en las de 1998, el PRD y el Partido Panameñista concentraron más de la mitad de los votos. En 2004, con el inicio del período de cambio en el sistema de partidos, el Partido Solidaridad logra desplazar al Partido Panameñista como segunda fuerza más votada, aumentando considerablemente la concentración del voto. Y, posteriormente, en 2009 lo hace Cambio Democrático aunque alcanzando un grado de concentración menor. Sin embargo, las elecciones de 2014 suponen un regreso al estadio anterior a las elecciones de 2004, volviéndose a situar PRD y Partido Panameñista a la cabeza.

Tabla 13.
Evolución en la concentración del voto

Año	Elección	PRD	Partido Panameñista	Partido Solidaridad	CD	Concentración
1994	Pres.	30.6	19.9	-	-	50.5
	Leg.	22.9	14.5	-	-	37.4
1999	Pres.	31.6	28.8	-	-	60.4
	Leg.	32.0	21.6	-	-	53.6
2004	Pres.	43.3	-	30.9	-	74.2
	Leg.	37.8	19.2	-	-	57.0
2009	Pres.	34.9	-	-	32.1	67.0
	Leg.	35.7	30.9	-	-	66.6
2014	Pres.	28,1	30,4	-	-	58,5
	Leg.	29,0	-	-	30,6	59,6

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá. Elaboración propia.

Respecto a la concentración en las elecciones legislativas, los datos evidencian que el porcentaje alcanzado es menor que en el caso de las presidenciales. La única excepción fueron las elecciones de 2014, donde por primera vez la concentración del voto para el legislativo fue superior que para el ejecutivo. En cualquier caso, puede observarse que desde 1994 hasta el presente ha existido una tendencia a incrementar el grado de concentración en el voto legislativo, partiendo del 37,4% hasta alcanzar niveles máximos del 66,6%.

Tabla 14.

Volatilidad electoral agregada en elecciones legislativas y presidenciales Panamá (1994-2014)

	1994-1999		1999-2004		2004-2009		2009-2014	
	Pres.	Leg.	Pres.	Leg.	Pres.	Leg.	Pres.	Leg.
PRD	1.0	9.1	11.7	5.8	8.4	2.1	1.2	4.2
P. Panameñista	8.9	7.1	17.9	2.4	7.6	3.0	14.8	2.0
P. Solidaridad	1.0	0.7	29.1	9.9	-	-	-	-
Partido Popular	8.6	2.3	6.9	2.7	1.9	2.3	6.8	0.4
Molirena	0.2	3.8	7.0	1.1	2.0	5.2	0.1	2.5
P.Liberal	-	-	1.3	1.0	-	-	-	-
Cambio Democrático	-	-	2.5	2.0	26.8	16.3	1.0	10.3
TOTAL	9.8	11.5	38.2	12.4	23.4	14.3	23.9	19.4

Fuente: elaboración propia

Si se analiza la evolución de la volatilidad electoral, puede observarse como de 1994 a 1999 no se registraron niveles elevados. No obstante, 2004 marcó un punto de inflexión en los niveles de volatilidad electoral para las elecciones presidenciales al alcanzarse porcentajes del 38,2%. Este brusco cambio en el voto da muestras de la transformación del sistema de partidos panameño. Así, las elecciones de 2004 fueron consideradas como “desviadas” (Brown, 2005) debido a que supusieron un realineamiento de las fuerzas políticas que se reafirmó con los resultados electorales tanto de 2009 como de 2014.

Esta tendencia no se dio del mismo modo dentro del poder legislativo, donde pese a que se incrementaron los niveles de volatilidad, hasta 2009 el aumento fue muy leve. Sin embargo, 2014 marca un cambio, alcanzándose un porcentaje del 19,4%. Con ello, parece evidenciarse que la transformación del sistema de partidos que se inició a nivel ejecutivo parece estar contagiándose a la Asamblea Nacional.

Retos futuros: economía, infraestructuras y recuperación de la confianza institucional

Juan Carlos Varela asumió la presidencia en un país con un 4,1% de inflación y una canasta básica un 46% más cara que en el ejercicio anterior. En este contexto, su principal reto consiste en hacer frente a la coyuntura económica y social sin desacelerar el crecimiento económico que el país ha experimentado en los últimos años. Por ello, tras su toma de posesión el 1 de julio de 2014, el nuevo presidente firmó el Decreto Ejecutivo No. 165 que congeló el precio de veintidós productos de la canasta básica con el objetivo de generar un ahorro al Estado de seiscientos millones de dólares.

Junto a esto, deberá asumir las consecuencias económicas derivadas del retraso en las obras de ampliación del Canal de Panamá. Así, si bien el final de las mismas estaba previsto para 2014, este no se producirá hasta 2016. Ello implica la pérdida de millones de dólares que dejarán de entrar al país y un sobreprecio en las obras. Asimismo, otro de los principales retos socioeconómicos del nuevo presidente es reducir la pobreza y la desigualdad. De esta manera, si bien es cierto que durante los últimos años Panamá ha registrado un crecimiento promedio del 8%, más de un tercio de la población trabaja en la economía informal y carece de acceso a los servicios básicos.

Por otra parte, en su primer discurso el presidente hizo una llamada a la unidad del pueblo. Apelando a la necesidad de poner fin a cualquier tipo de confrontación, declaró que se proponía gobernar con equidad y transparencia, “con propuestas desarrolladas bajo un criterio social, con visión de Estado y con una perspectiva humana”. Además, puso un especial énfasis en la lucha contra la corrupción. Por su parte, desde la oposición José Domingo Arias aseguró tras conocer los resultados electorales que su propósito durante la próxima legislatura iba a ser ejercer una oposición constructiva. Sin embargo, Ricardo Martinelli afirmó que habría una oposición contestaria contra su otrora aliado. Además, cabe tener en cuenta que Varela gobernará con un apoyo minoritario en la Asamblea. Así, los partidos panameñista y popular únicamente cuentan con 12 de los 71 curules, por lo que están obligados a negociar con la oposición. Como contrapartida, CD y PRD cuentan con más de 50 escaños.

Por último, tanto el nuevo presidente como la oposición tendrán como tarea reforzar la institucionalidad panameña en un momento en el que existe un consenso nacional sobre el debilitamiento de los poderes públicos. Como primera medida, se espera que la designación de cargos públicos programada para diciembre de 2014 - dos procuradores, cuatro magistrados de la Corte Suprema de

Justicia, un fiscal electoral, seis directivos de la Autoridad del Canal de Panamá, los superintendentes de los Bancos y Mercados de Valores y el nuevo Presidente del Tribunal Electoral- contribuyan a evidenciar una voluntad política de asegurar la autonomía de los poderes públicos y fortalecer la democracia panameña.

Bibliografía

- Brown, Harry (2005) “Las elecciones desviadas de Panamá de 2004”, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 195, pp. 4-17.
- (2013) “Panamá: la continuidad del cambio en las elecciones de 2009” en Manuel Alcántara y María Laura Tagina (eds.) *Elecciones y política en América Latina 2009-2011*. México DF: Instituto Federal Electoral, pp. 139-161.
- Gandasegui, Marco (2010) “Elecciones, crisis mundial y movimientos sociales”, *Revista de Ciencias Política (Santiago)*, vol. 30 (2), pp.419-437.
- Guevara, Carlos (2006) “Sistemas electorales y estilos de campaña: los diputados panameños y el estilo personalista”, *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 26 (2), pp. 209-230.
- Nohlen, Dieter (2006) “La reforma del sistema binomial desde una perspectiva comparada”, *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 26 (1), pp. 191-202.
- PNUD (2014) <http://www.pa.undp.org/>
- Sartori, Giovanni (2000) *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza.
- Sonnleitner, Willibard (2010), “Desproporcionalidad y malaportamiento legislativos en Panamá: reformas para mejorar el desempeño del sistema electoral” en Harry Brown (ed.) *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, Cuaderno de Desarrollo Humano, núm.1, Ciudad de Panamá, PNUD.

Normativa

Constitución Política de la República de Panamá

Código Electoral de Panamá

Tribunal Electoral de Panamá