

## Ciudadanos contra los “residuos”: la reforma electoral de 2021 en Panamá\*

*Citizens against “remainders”: the electoral reform of 2021 in Panama*

■ Claire Nevache\*\*

**Resumen:** Como sucede después de cada elección, el Tribunal Electoral convocó en 2020 la Comisión Nacional de Reformas Electorales para actualizar y “perfeccionar” el Código Electoral, cuya nueva versión fue votada por la Asamblea Nacional en octubre de 2021. Sin embargo, esta séptima reforma electoral desde la transición a la democracia fue particularmente conflictiva. La pérdida de confianza en las instituciones, la falta de legitimidad de los modos de negociación colectiva y los repetidos escándalos también fueron obstáculos para el buen desarrollo de una reforma entendida por cada actor como una forma de maximizar sus próximos intereses electorales.

**Palabras clave:** Panamá, reforma electoral, elecciones, democracia, democracia participativa.

**Summary:** As usually happens after each election, the Electoral Tribunal convened in 2020 the National Commission for Electoral Reforms to update and “perfect” the Electoral Code, whose new version was voted by the National Assembly in October 2021. However, this seventh electoral reform since the transition to democracy was particularly conflictive. The loss of trust in institutions, the lack of legitimacy of collective bargaining modes and repeated scandals were also obstacles to the smooth development of a reform understood by each actor as a way to maximize their next electoral interests.

**Keywords:** Panama, electoral reform, elections, democracy, participatory democracy.

---

\*Este artículo fue publicado originalmente en francés, en Claire Nevache, «Citoyens contre «résidus»: la réforme électorale de 2021 au Panama», IdeAs [En ligne], 19 | 2022, mis en ligne le 07 mars 2022, consulté le 10 mars 2022. URL: <http://journals.openedition.org/ideas/12878> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ideas.12878>. Se publica con autorización de la autora, quien lo ha editado y traducido.

\*\*Claire Nevache es estudiante de doctorado en la Université Libre de Bruxelles, donde es miembro de CEVIPOL. También está asociada con el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales en Panamá y es miembro del Sistema Nacional de Investigación (SNI) de Panamá. Claire Nevache trabaja sobre la relación entre religión y política en América Latina.

Las próximas elecciones de Panamá se celebrarán el primer domingo de mayo de 2024. Además de la nueva “nómina presidencial”, el electorado elegirá a 71 diputados y diputadas, 20 diputados y diputadas del parlamento centroamericano, 81 alcaldes y alcaldesas y 679 representantes de corregimientos. Como en todas las elecciones, el electorado panameño votará de acuerdo con reglas modificadas, una peculiaridad del sistema electoral panameño. De hecho, desde la transición democrática, el Tribunal Electoral ha institucionalizado un proceso de reformas electorales regulares y participativas.

### **Reforma electoral**

Durante los siete procesos (1993, 1997, 2002, 2005, 2010, 2015 y 2020), la metodología ha cambiado poco. El Tribunal Electoral convocó a una Comisión Nacional de Reforma Electoral (CNRE), integrada por todos los partidos legalmente activos, el Foro Ciudadano para la Reforma Electoral y el propio Tribunal. En su último período de sesiones, integró también a un representante de los candidatos de libre postulación. El Foro Ciudadano está compuesto por cuatro “sectores”, cada uno con derecho a voto desde 2010 (el sector académico en el que participa una o un representante de las universidades, el sector de las ONG, un/a representante del sector privado y otro/a del sector sindical). Otras instituciones y organizaciones pueden participar en la Comisión, pero sin derecho a voto. La Comisión se reúne regularmente durante un año hasta que se obtiene un proyecto de ley para reformar el Código Electoral, que el Tribunal Electoral envía a la Asamblea Nacional (Valdés Escoffery, 2006).

Los sucesivos procesos de reforma electoral han llevado a cambios y avances significativos para la democracia panameña,

como el voto único (1993), la introducción del financiamiento público de los partidos políticos (1997), la regulación progresiva del financiamiento de campañas (1997, 2002, 2006, 2015), de las encuestas (2006), de los medios de comunicación (2002), la introducción de cuotas para candidatas, cuya redacción, sin embargo, permite eludir fácilmente la regla (1997, 2010), la posibilidad de votar para residentes en el extranjero, en hospitales y cárceles (2006) o la introducción de la candidatura independiente para las elecciones legislativas (2006) y luego presidenciales (2010) (Brown Araúz, 2010).

Sin duda, las reformas electorales han permitido evitar la esclerosis y la rigidez del sistema y modernizarlo gradualmente. Sin embargo, es necesario moderar la valoración positiva de estas sucesivas reformas. Por un lado, no cumplen sistemáticamente objetivos claros y las personas no siempre participan en pie de igualdad en su conocimiento del sistema electoral. Además, la opinión pública no siempre está a favor de las medidas favorecidas por las/os expertas/os para mejorar y democratizar el sistema electoral (Brown Araúz, 2015). Por último, más que la introducción de mecanismos de democracia participativa, la Comisión Nacional de Reforma Electoral refleja la debilidad de las instituciones representativas. En Panamá, la crisis de representación ha derivado en la proliferación de órganos deliberativos paralelos a las instituciones, que ofrecen pocas garantías democráticas. Es el caso de las numerosas mesas de diálogo creadas desde la década de 1990, o de la Concertación, un organismo que se supone representa a los diferentes sectores de la sociedad, para decidir cómo enfrentar el desafío que planteaba la reversión del Canal de Panamá. Así, la legitimidad y representatividad de los miembros del Foro Ciudadano a veces no están claras, mientras que las posiciones que ocupan los representantes de los

partidos políticos dentro de la CNRE a menudo tienen poco que ver con los votos de sus propias bancadas en la Asamblea. Esto ha contribuido a tensar considerablemente las relaciones entre la Comisión y la Asamblea durante los últimos procesos de reforma.

### **Actores y contexto**

Incluso si se supone que las reformas electorales corrigen las deficiencias de las elecciones anteriores, no es raro que diferentes actores las utilicen para proponer reglas que consideren más ventajosas para sus futuros intereses electorales. Esto parece obvio con respecto a los partidos políticos, pero parte de la sociedad civil y en particular el movimiento anticorrupción también ha invertido el campo electoral a través de candidaturas independientes, lo que ha contribuido a colocar la reforma electoral en una división ya anclada en el país de partido político vs. “independientes”.

Un elemento importante de contexto requiere que nos volvamos a octubre y noviembre de 2019, cuando toda la región, incluido Panamá, fue sacudida por intensos movimientos sociales. En Panamá, un proyecto constitucional redactado por la Concertación había provocado un gran rechazo, uniéndose en la calle a movimientos feministas, LGBT y estudiantiles de universidades públicas y privadas, exigiendo una mayor participación y discusión del modelo de sociedad, que los actores antes mencionados habían optado por no abordar, limitándose a reformas institucionales que se supone que reducirían la impunidad en torno a los casos de corrupción. Las encuestas (CIEPS, 2019) mostraron que mientras el 88,2% de la población consideraba necesario reformar todo o parte de la Constitución, solo el 8,6% pensaba que la Con-

certación era el espacio adecuado para llevar a cabo esta reforma. Además, la lucha contra la corrupción fue el objetivo elegido por el 14,9% de la población, mientras que la mayoría de los encuestados (39,9%) respondió que la reforma constitucional debería buscar “defender a los más pobres”. Este escenario sirvió como una especie de ensayo para la reforma electoral: una reforma llevada a cabo por actores sin legitimidad, limitada a aspectos institucionales y técnicos, un fuerte descontento entre la población y finalmente un fracaso de la reforma.

Las instituciones responsables de la reforma electoral registran altísimos puntajes de desconfianza: según el Latinobarómetro, el 87,5% de los encuestados tiene “ninguna confianza” o “poca confianza” en los partidos políticos, mientras que este es el caso del 84,2% para la Asamblea Nacional. El caso del Tribunal Electoral ascendió a 74.1% de desconfianza en 2018, lo que representa una multiplicación por tres de la desconfianza en este órgano desde 2006 (Corporación Latinobarómetro, 2020).

A esta crisis de desconfianza y a la crisis de los sistemas habituales de negociación colectiva, hay que añadir sin duda una crisis de probidad. En medio de la reforma electoral, dos expresidentes fueron acusados. Además, el Ministerio Público había abierto dieciocho investigaciones relacionadas con casos de corrupción o malversación en el contexto de la gestión de la pandemia (Morales Gil, 2021). En octubre de 2021, la publicación de los *Pandora Papers* levantó el fantasma de las listas negras en las que Panamá aparece regularmente. Así, la corrupción es considerada como el primer problema que afecta al país en las encuestas en 2022, por delante de la inseguridad y la educación, que ocupaban los dos primeros rangos en 2019 (CIEPS, 2019, 2022).

## **El conflicto**

En septiembre de 2021, los magistrados del Tribunal Electoral anunciaron públicamente su retiro de las discusiones parlamentarias, denunciando la falta de transparencia de los debates y una serie de retrocesos entre las propuestas de los diputados, por ejemplo, la de dejar de hacer obligatoria la presentación de cuentas de campaña (García Armuelles, 2021). La opinión pública vio así en el proceso de reforma la confirmación de la falta de integridad de la Asamblea, que dio lugar a una cobertura mediática y manifestaciones inusualmente intensas. Estas, convocadas por el movimiento anticorrupción, denunciaron principalmente el hecho de que la Asamblea no ratificara diferentes propuestas del CNRE, como el cambio de la fórmula electoral vigente (una fórmula Hare modificada, que la convierte en muy mayoritaria), la asignación del 15% del financiamiento público a candidatos independientes (contra el 3.5% anterior) y la abolición del fuero electoral para los candidatos durante la campaña electoral. Sin embargo, el movimiento anticorrupción, sociológicamente cercano a las élites económicas, ha logrado articular las demandas de otros sectores, incluida la paridad reclamada por un movimiento feminista renovado y rejuvenecido. Los debates sobre la reforma electoral han permitido al movimiento anticorrupción explotar los evidentes excesos de la Asamblea para movilizar a la opinión pública en su contra. Un ejemplo de ello es la cuestión del resto (residuo) en la fórmula electoral.

Un sistema proporcional Hare modificado beneficia a los partidos más grandes en lugar de beneficiar a los más pequeños, en el espíritu de la fórmula. Esta cuestión del residuo se ha convertido en un tema central del debate en torno a la reforma electoral y los diputados panameños, ya extremadamente impopulares.

El nuevo Código Electoral fue finalmente aprobado por la Asamblea el 15 de octubre de 2021. Mientras continuaban las protestas, el presidente Laurentino Cortizo, cuyo partido tiene mayoría en la Asamblea, lo vetó, como le exigían el Tribunal Electoral, la Cámara de Comercio y parte de la sociedad civil, pero solo sobre un artículo, relativo a una amnistía para las multas adeudadas por los candidatos de 2019 que no presentaron sus cuentas de campaña. Por consiguiente, el proyecto fue aprobado con excepción de este artículo.

Desde entonces, las demandas de inconstitucionalidad se han multiplicado ante la Corte Suprema, por parte de diputados de la mayoría y de la oposición, el Colegio de Abogados, el Tribunal Electoral sobre artículos tan fundamentales como los relativos a la paridad, la financiación de partidos, la campaña electoral de los independientes, la organización de las listas electorales, el fuero, la fórmula electoral, la posibilidad de votar en una o más listas, etc. Paradójicamente, la mayoría de los artículos en cuestión no fueron introducidos por la reforma, sino que permanecieron como estaban en el código vigente desde 2017 (y que, por lo tanto, se utilizó para las elecciones de 2019), o incluso antes. Si algunos de estos artículos son realmente cuestionables, la declaratoria de inconstitucionalidad de estos artículos requeriría el reconocimiento de que las últimas elecciones se celebraron en condiciones contrarias a la Constitución. La presión que hemos descrito de la opinión pública y de ciertos sectores de la población, así como la pérdida de confianza de que goza el Tribunal Electoral, parecen ser dos factores que lo han obligado a reconsiderar normas de larga data.

Los habituales largos retrasos que preceden a las decisiones de la Corte Suprema de Justicia y el gran número de recursos hacen que las reglas según las cuales se celebrarán las próximas elec-

ciones sean inciertas. Aún más problemático, los vigorosos debates introducidos en la sociedad civil corren el riesgo de aumentar aún más la desconfianza en las instituciones e incluso en las próximas elecciones. Mientras que solo el 28% de la población piensa que los votos siempre se cuentan correctamente, el 88% piensa que los ricos compran elecciones “siempre” o “a veces” y el 78% piensa que el secreto del voto no siempre, si es que alguna vez, se respeta (Lupu et al., 2021). En este contexto, es probable que las elecciones de 2024 profundicen una cierta ruptura entre la población y sus instituciones.



## **Bibliografía**

- Brown Araúz, Harry, *Las reformas electorales en Panamá: Claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, Panamá, PNUD, 2010.
- Brown Araúz, Harry, "Las reformas electorales en Panamá: Metodología, contenidos y opinión pública", *Reformas Políticas en América Latina*, 28 de febrero de 2015.
- CIEPS, *Primera Encuesta CIEPS de Ciudadanía y Derechos*, Panamá, 2019.
- CIEPS, *Encuesta sobre las reformas constitucionales*, Panamá, 2019.
- CIEPS, *Encuesta de Ciudadanía y Derechos*, Panamá, 2022.
- Corporación Latinobarómetro, *Banco de datos en línea*.
- García Armuelles, Lourdes, "Magistrados del TE se retiran de la discusión de las Reformas Electorales", *La Estrella de Panamá*, Panamá, 6 de septiembre de 2021.
- Lupu, Noam, Zechmeister, Elizabeth y Mariana, Rodríguez, *Pulso de la Democracia*, Nashville, LAPOP, 2021.
- Morales Gil, Eliana, "Pocos avances en casos judiciales por mal uso de los fondos de la pandemia", *La Prensa*, Panamá, 24 de enero de 2021.
- Valdés Escoffery, Eduardo, *Acontecer electoral panameño: vol. II*, Panamá, Tribunal Electoral, 2006.