

El sistema electoral y los partidos políticos en Panamá de cara a 2019.

Claire Nevache

El 5 de mayo de 2019, Panamá elegirá su nuevo presidente o presidenta y vicepresidente, 71 diputados y diputadas, 20 diputados y diputadas del parlamento centroamericano, 81 alcaldes y alcaldesas, 679 representantes de corregimiento, y 9 concejales para los próximos cinco años. Siete partidos políticos se encuentran oficialmente inscritos en el Tribunal Electoral (en Panamá es necesario recoger una cierta cantidad de firmas en el país para poder inscribirse como partido, recibir financiamiento público y participar en las elecciones). El código electoral también permite la participación en las elecciones de candidaturas de libre postulación (afuera de los partidos existentes) desde el 2006 para la elección legislativa y desde el 2014 para la elección presidencial.

Los partidos políticos panameños

Los siete partidos políticos inscritos en el Tribunal Electoral se dividen entre cinco partidos de vieja data: el Partido Panameñista cuyos orígenes remontan a los inicios de la República, el Partido Revolucionario Democrático, el Partido Popular, el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (Molirena) y Cambio Democrático, que es el más joven de dichos partidos con 18 años de antigüedad. Dos partidos están inscritos de forma más reciente: el Frente Amplio por la Democracia, que se volvió a inscribir después de no haber sobrevivido a las elecciones de 2014 por insuficiencia de votos y el Partido Alianza que proviene de una cisión con Cambio Democrático.

De forma paradójica, los partidos políticos panameños gozan de un arraigo importante en la población (casi la mitad del padrón electoral pertenece a un partido), mientras que la confianza en los partidos políticos no ha cesado de bajar en los últimos años, llegando a un mínimo histórico de 10% en 2017 de personas que dicen confiar “mucho” o “algo” en los partidos políticos (Latinobarómetro). Esa paradoja se puede explicar por el sistema político panameño calificado de “clientelar” por Patricia Otero Felipe (2006). Efectivamente, en una encuesta de 2006 publicada por PNUD, más de 80% de la población decían pertenecer a un partido político en búsqueda de un trabajo o de beneficios personales.

Esto está facilitado por la poca polarización ideológica en el espectro político panameño. En 2013, el cruce entre la simpatía partidista y la auto-ubicación ideológica situaba a los partidos de la siguiente forma: el partido panameñista en 4.9 (1 siendo la izquierda y 10 siendo la derecha), Cambio Democrático en 6.4, el Partido Popular y el Partido Revolucionario Democrático en 5.6 (Brown Araúz, 2018). Es decir que la totalidad de los partidos se ubican en el centro del espectro político con la excepción de Cambio Democrático que podríamos ubicar más a la derecha. Así, una anomalía regularmente señalada del sistema de partidos panameño es la ausencia de partido importante de izquierda a pesar de que 26% de la población se declara de izquierda en 2017 (Latinobarómetro). La inscripción del FAD podría de alguna forma subsanar esta anomalía, aunque sus resultados en las últimas elecciones muestran que las personas que se identifican con la izquierda en Panamá no están dispuestas a votar por un partido obrero y que desarrolla un discurso de lucha de clase.

Según la clasificación de los sistemas de partidos de Giovanni Sartori, desde 1999 la política panameña funcionaba con un sistema de pluralismo moderado, que hasta 2009 funcionaba con una “dinámica bipartidista”, es decir con una alternancia entre coaliciones alrededor del PRD (que estuvieron en el poder entre 1994 y 1999 y entre 2004 y 2009), y coaliciones alrededor del Partido Panameñista (en el poder entre 1990 y 1994 y entre 1999 y 2004) que hacía la política panameña bastante previsible. El fin de la política de coaliciones, la irrupción de terceras fuerzas y finalmente la elección del partido Cambio Democrático cambió esta dinámica (Brown Araúz, 2006, 2018), para convertirse en un juego de tres jugadores mucho más incierto entre el PRD, el Partido Panameñista y Cambio Democrático.

El sistema electoral panameño

Durante las elecciones generales panameñas, se combinan distintos sistemas electorales para las distintas elecciones. La elección del presidente, de las y los representantes se obtiene mediante un escrutinio uninominal mayoritario a una sola vuelta. De forma regular, ha existido un debate sobre la organización de segundas vueltas. Efectivamente, aunque los niveles de participación en las elecciones en Panamá suelen ser altos, normalmente superiores al 75%, la mayoría de las y los presidentes han sido elegidos con menos de 50% de los votos (con la excepción de Ricardo Martinelli, que fue el presidente mejor elegido con 60,3% de los votos. El presidente electo con menos votos fue Ernesto Pérez Balladares con 33.3%, pero sin que eso influyera negativamente sobre su legitimidad. También es cierto que si se mantienen las ocho candidaturas actuales para la presidencia, el ganador podría tener menos de 30% de los votos. Sin embargo, la segunda vuelta alargaría y encarecería una campaña que ya ha sido señalada como una de las más caras de la región.

La elección de los diputados y diputadas tiene lugar en 39 circunscripciones de las cuales 26 son uninominales y 13 son plurinominales donde se eligen entre dos y siete legisladores. El escrutinio es uninominal mayoritario a una sola vuelta en las 26 circunscripciones uninominales y proporcional en las 13 circunscripciones plurinominales, con el residuo adjudicado a los individuos con más votos. En las circunscripciones plurinominales, se vota en listas semiabiertas (es decir que se puede votar por una lista o por un candidato específico dentro de las listas), lo cual tiene propicia mecánicamente las relaciones clientelares entre los candidatos y el electorado. Sonnleitner (2010) ha mostrado que el sistema electoral panameño es reductor (tiende a eliminar los partidos pequeños) y muy desproporcional. Favorece a los partidos mayoritarios y penaliza a los pequeños. Así, uno de los partidos que ha sufrido de forma consistente de esta situación es el Partido Popular con una proporción de escaños menor a la proporción de votos que obtiene.

¿Qué cambió la reforma electoral?

Panamá tiene la especificidad de llevar a cabo después de cada elección, un proceso de reformas electorales incluyente y participativo que incluye el Tribunal Electoral, los partidos políticos, el Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales, el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos y el Foro Nacional de la Juventud de Partidos Políticos. En las últimas reformas aprobadas en el 2017, se llevaron a cabo varios cambios que tenían como fin lograr una mayor transparencia, la disminución de los costos de las campañas y una mayor equidad entre las candidaturas. Efectivamente, Panamá era uno de los países

donde la campaña electoral era más cara en América Latina, posiblemente hasta 46 dólares por voto entre financiamiento público y privado, (Brown Araúz, 2016).

Entre las medidas para limitar el gasto electoral y por ende la influencia del dinero en la campaña, se limitaron las campañas a 60 días antes de las elecciones (y 45 antes de las primarias), con tope en los gastos de campaña y en la suma a la que puede contribuir cada donante. Además los informes de ingresos y gastos y el origen de las contribuciones serán publicados por el Tribunal Electoral. El no respeto de los topes tendría como consecuencia la anulación de la elección. Además, los anuncios en medios de comunicación sólo pueden ser comprados con dinero público y solo a altura de 30% del tope. Se pudo apreciar el impacto de la limitación del tiempo de campañas y del gasto electoral durante las primarias que fueron más sobrias que lo que se había podido ver años anteriores. Además, a cinco meses de la campaña, aún no se observan carteles en las calles o anuncios en los medios de comunicación. Los que han aparecido han sido rápidamente retirados.

El financiamiento público preelectoral asciende a 50 millones de balboas que se dividen entre las candidaturas de libre postulación (3.5%) y los partidos políticos (96.5%). Los partidos se repartirán 75% del financiamiento preelectoral en función de los votos obtenidos en la última elección y el 25% restante por igual entre todos los partidos. Si bien es cierto, que las candidaturas de libre postulación se encuentran en desventaja en cuanto al financiamiento preelectoral, se estima que recibirán 14 veces más financiamiento por cada firma de respaldo que en las elecciones anteriores (de 0.50 a 7 dólares).

La voluntad de abrir la oferta electoral introduce modificación en las exigencias para crear partidos políticos. Se facilita su formación y subsistencia con la disminución del umbral de firmas requeridas de 4 a 2% de los votos válidos en la última elección, así como la participación de candidaturas por la libre postulación que se redujo a 2% de los votos expresados en el escrutinio anterior, con la excepción de las candidaturas presidenciales para las cuales la exigencia es de 1%.

Aunque aún son posibles alianzas que reducirían la cantidad de candidaturas la inscripción de dos nuevos partidos (uno de los cuales es en realidad una reinscripción) y la candidatura de tres personas por la libre postulación podría ascender a ocho, es decir la mayor cantidad de candidaturas en una elección desde la transición a la democracia. Eso podría tener sentido en caso de propuestas políticamente distintas, pero como ya mencionamos la mayoría de las candidaturas son muy cercanas ideológicamente con la única excepción del FAD.

El riesgo es la dispersión de votos con la elección de una o un presidente sin mayoría clara y con una Asamblea Nacional muy fragmentada con previsibles problemas de gobernabilidad. Además la baja la cantidad de firmas necesarias para presentarse por la libre postulación obliga las y los precandidatos a seguir recolectando firmas hasta el último día para estar dentro de los tres con mayor cantidad de firmas. Efectivamente, actualmente, 7 candidatos cuentan con las 18.542 firmas necesarias.

A pesar de lo planteado en la propuesta de reforma electoral, no ha habido cambios sobre la paridad de género.

Las candidaturas presidenciales

Las primarias de los partidos políticos ocurrieron entre agosto y octubre de 2018 y ya existe claridad sobre las candidaturas presidenciales por los partidos políticos.

El candidato del Partido Panameñista y del Partido Popular será José Isabel Blandón, actual alcalde de la ciudad de Panamá. Ingresó en la política en oposición a la dictadura militar y fue exiliado en Puerto Rico al final de los años 1980. Fue diputado durante tres periodos legislativos entre 1999 y 2014 y es alcalde desde esta fecha. Su propuesta durante la primaria se caracterizó por una mayor inclusión social, una mayor descentralización, sistemas de democracia participativa, la creación de un ministerio de cultura y una nueva constitución. La Fiscalía Especial Anticorrupción pide actualmente al Tribunal Electoral su desaforo en razón de una posible comisión de delito contra la administración pública.

Laurentino Cortizo, mejor conocido como “Nito” Cortizo será el candidato del Partido Revolucionario Democrático. Fue diputado por dos periodos entre 1994 y 2004 y asumió como Ministro de Desarrollo Agropecuario durante la presidencia de Martín Torrijos. En este sentido, es el rubro que más fue profundizado en sus propuestas durante la primaria, proponiendo un fortalecimiento del sector primario agrícola. También propuso una reforma del Estado, que incluiría un nuevo ordenamiento constitucional.

Rómulo Roux será el candidato de Cambio Democrático. Es socio de la firma Morgan & Morgan, una de las firmas cuestionadas a nivel internacional por la creación de sociedades anónimas utilizadas para fines ilícitos. Fue Ministro del Canal de Panamá y de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Ricardo Martinelli. Su plan de gobierno durante la primaria está ante todo enfocado a un crecimiento económico que tiene como meta un 6% de crecimiento del PIB, en particular a través de la inversión en infraestructuras en la capital y el interior del país. La Fiscalía Especial Anticorrupción pide actualmente al Tribunal Electoral desaforar a Rómulo Roux en razón de una presunta comisión de delito contra el orden económico y contra la administración pública.

Por el Partido Alianza, será candidato José Domingo Arias, quien ya fue candidato a la presidencia por el partido Cambio Democrático en el 2014. Fue Viceministro de comercio e Industrias y Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial bajo el gobierno de Ricardo Martinelli. Sus propuestas se enfocan en la inyección de actividad económica a través de un programa de mantenimiento de obras públicas y en reformas constitucionales.

Finalmente, el Frente Amplio por la Democracia postulará a Saúl Méndez, líder sindical del sector de la construcción. Basa su propuesta sobre la convocatoria de una asamblea constituyente originaria y un cuestionamiento del modelo económico neoliberal, con ajustes salariales y un rediseño de la política tributaria para hacerla más progresiva y la regulación de los precios en materia de vivienda.

Adicionalmente a las candidaturas partidistas, el código electoral prevé la posibilidad de tres candidaturas de libre postulación, con la condición de recolectar una cantidad de firmas equivalentes al 1% de los votos válidos expresados para el presidente de la República en las últimas elecciones, es decir 18.542 firmas. Si más de tres precandidaturas obtuviesen esta cantidad, solamente las tres con más firmas podrían ser candidatas, lo cual es el caso.

Por el momento (corte del 21 de noviembre), las precandidaturas que parecen tener la mayor posibilidad de figurar en la papeleta son las de la diputada y exprocuradora de la administración Ana Matilde Gómez, con 92.442 firmas y Dimitri Flores¹ con 79.473 firmas. El tercer lugar se disputaría entre el comunicador social Ricardo Lombana, Marco Ameglio que fue diputado por cuatro periodos y presidente del partido panameñista, y el abogado relacionado con las organizaciones religiosas conservadoras Francisco Carreira.

Ha habido pocas encuestas de opinión oficial por el momento pero la última (CID Gallup, 2 de octubre de 2018) anunciaba a Nito Cortizo, del Partido Revolucionario Democrático ganador de la contienda. Muchas otras han estado circulando a través de las redes sociales pero sin garantía de su metodología y de su legitimidad.

Temas de la campaña

Hasta ahora, la campaña ha girado alrededor de los temas de la corrupción y de la crisis de confianza generada por los partidos políticos. Así, las candidaturas de libre postulación están percibidas por una parte de la población como una garantía contra la corrupción. Por otro lado, el estallido de los escándalos de corrupción han generado la idea generalizada que el país necesita una nueva constitución para diseñar un Estado mejor armado contra los conflictos de intereses. Sin embargo, encuesta han mostrado que las personas esperan una nueva constitución que permita diseñar un Estado que responda a sus necesidades.

Por otro lado, diversos ecos provenientes de la recolecta de firmas de candidaturas por la libre postulación muestran preocupaciones en la sociedad en cuanto a los avances de una agenda progresista en cuanto a igualdad de género y avances de derechos para las personas LGBTI, en particular la cuestión del matrimonio igualitario. No es un tema que ha aflorado en la campaña hasta ahora, pero está latente en la población, y existe un fallo pendiente en la Corte Suprema de Justicia que podría activar dicho conflicto.

Conclusiones

La candidatura del PRD suele estar en buena posición hasta ahora. Además la disminución del tiempo de campaña dificulta el cambio de tendencias pre-establecidas.

¹ Dimitri Flores era un desconocido en el país hasta recientemente, lo que hace sospechar algunos comentaristas de que podría tener el apoyo de algún partido para dividir las firmas y los votos entre los independientes.

Sin embargo, los cambios en el sistema de partido panameño han convertido las elecciones panameñas en mucho más imprevisible. Además, nada está aún fijado en las candidaturas: posibles alianzas todavía pueden oficializarse hasta el 31 de diciembre y sabremos definitivamente quienes son los tres candidatos presidenciales por la libre postulación en enero de 2019.

Además las experiencias recientes en Costa Rica o en Brasil muestran que pueden ocurrir eventos externos o internos a la campaña con gran resonancia en el resultado. Los últimos meses del gobierno de Juan Carlos Varela tienen una agenda cargada: la inauguración de varias infraestructuras, tales como la línea dos del metro, un cambio en el sistema de recaudación de impuesto de inmueble y la Jornada Mundial de la Juventud, con la visita del papa a inicios del año 2019. El éxito de dichos eventos tendrá sin duda un impacto sobre la opinión pública. La evolución de los casos de corrupción y eventuales decisiones de la Corte Suprema de Justicia en cuanto al matrimonio igualitario también serían eventos con posibilidad de cambiar el resultado.