

La paridad política en Panamá: una agenda pendiente

Claire Nevache

Cuando José Isabel Blandón, actual alcalde de la Ciudad de Panamá, se postuló oficialmente como precandidato para las elecciones presidenciales en el Partido Panameñista anunciando como parte de su plan de gobierno la instauración de un gabinete paritario, causó un fuerte debate en la población panameña alrededor del tema de la paridad y de las políticas de cuotas. La fuerte polarización de las redes sociales tendió a visibilizar reacciones muy hostiles a medidas similares a las que el alcalde de la ciudad implementó durante su gestión municipal y pretende implementar a nivel nacional.

La ausencia de encuestas en medios de comunicación no permite conocer las reacciones reales de la opinión pública a la propuesta del candidato fuera del ámbito distorsionador de las redes, sin embargo, siguiendo con el ejemplo mencionado, varios de los otros candidatos en las primarias se comprometieron con medidas similares, sin éxito electoral. Las encuestas más recientes que tenemos a disposición sobre el tema de la paridad (Barómetro de las Américas del 2012), indican que 56% de la población estaba de acuerdo o muy de acuerdo con que el Estado obligara los partidos políticos a reservar espacios para las mujeres (mientras 22% no estaba ni de acuerdo ni en desacuerdo y 22% estaban en desacuerdo o muy en desacuerdo). Es decir, los panameños y las panameñas están en su mayoría bastante favorables a políticas de paridad de género. Sin embargo, este estado de la opinión pública no se refleja ni en la representación política de las mujeres, ni en las normas electorales del país.

¿Cuál participación y representación política para las mujeres panameñas?

Las mujeres panameñas tienen derecho al voto desde 1941, aunque solamente para elecciones de ayuntamiento provinciales y teniendo algún diploma de educación formal. Adquirieron el derecho al voto de forma universal en 1946 bajo el impulso de la que era entonces viceministra de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, Clara González de Behringer. Vale la pena subrayar que la época fue marcada por su incidencia, como primera latinoamericana en obtener un doctorado en Derecho y como fundadora del Partido Nacional Feminista en 1924 y del Partido Unión Nacional de Mujeres en 1944.

Después de más de 70 años de sufragio femenino, la participación electoral de la mujer está muy consolidada. Representan más de 50% del padrón electoral y más de 50% del electorado en las últimas elecciones. De igual forma su participación en la membresía de los partidos es cercana a 50%. Sin embargo, la situación es mucho más desfavorable en cuanto a su representación política en instancias de toma de decisiones.

Las mujeres ocupan en promedio 26% de los puestos en las máximas instancias de los partidos políticos actualmente inscritos en el Tribunal Electoral, con diferencias muy importantes sin embargo entre el Frente Amplio por la Democracia (FAD) que cuenta con 40% de mujeres en su Junta Directiva Nacional y el Partido Panameñista que no cuenta con una sola mujer en su Junta Directiva.

La representación electoral de las mujeres panameñas es de las más bajas del continente. Las mujeres ocupan 18% de los escaños legislativos (muy por debajo del promedio regional que figura cerca del 30%), 9% de las alcaldías y 11% de los puestos de concejales. Desde el 1945, solamente se han elegido 58 diputadas, lo cual no es ni siquiera suficiente para llenar una diputación. El ejecutivo también sufre de una representación muy desigual: el gabinete actual solamente cuenta con dos mujeres. En el campo de la justicia, se produce una situación similar con una sola magistrada de nueve en la Corte Suprema de Justicia y ninguna de tres en el Tribunal Electoral.

Al igual que en otros países, existen varios factores por los que las mujeres están sub-representadas en las instancias de tomas de decisiones. Su socialización está enfocada al ámbito privado, lo cual implica por una parte que están socialmente asignadas a otras tareas, como lo son las tareas de cuidado y reproducción y por otra parte, ejercen una autocensura para encarnar estos roles públicos, a pesar de que las mujeres panameñas son más formadas que los hombres (por cada 100 estudiantes hombres matriculados en la universidad, hay 150 mujeres). Adicionalmente, el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP) ha denunciado en varias instancias la discriminación que sufren las mujeres dentro de sus partidos en el momento de las postulaciones. Quedan frecuentemente relegadas al rol de suplentes o simplemente eliminadas de las papeletas. Finalmente, en un país como Panamá, donde la OEA ha señalado que el dinero juega un papel que ha calificado de “exorbitante” en la última misión de observación electoral (las campañas panameñas podrían incluso ser de las más caras de Latinoamérica con un costo evaluado de más de 46\$ por elector en las últimas elecciones (Brown Araúz 2015), las mujeres se encuentran en una importante desventaja. Efectivamente, está estudiado que las mujeres tienen acceso estructuralmente a menos redes de financiamiento y que son más propensas a encontrarse en situación de pobreza (Salamé 2004; Valenzuela 2004; Ríos Tobar 2008). En un sistema electoral fuertemente influenciado por la cantidad de dinero inyectado en la campaña, esta falta de acceso a los recursos económicos es otro factor determinante en cuanto a su falta de representación política.

Otro factor que impide el efectivo ejercicio de los derechos cívicos y políticos de las mujeres panameñas es la precariedad de sus derechos sexuales y reproductivos. Efectivamente, Panamá tiene una tasa de embarazo de 78,5 por 1000 adolescentes, lo cual ubica al país entre las mayores tasas de embarazo de adolescentes de América Latina, solamente después de Guatemala, Nicaragua y Venezuela (Organización Panamericana de la Salud: 2018). Según el censo de 2010, más de 75% de las adolescentes madres no asistían a la escuela. A pesar de diversos intentos de promoción de leyes de educación sexual, los proyectos no han prosperado en razón de la presión de grupos conservadores. La falta de empoderamiento sobre su planificación familiar y sus consecuencias en términos escolares y de perpetuación del círculo de pobreza, y el hecho de que las tareas de cuidados familiares les son culturalmente asignadas, sigue pesando sobre la posibilidad de las mujeres de acceder a puestos de responsabilidades y de toma de decisiones.

Reglas electorales que propician la desigualdad de género

La Constitución panameña prohíbe en su artículo 19 todo tipo de discriminación o privilegio, incluyendo por razón de género. Además el Estado ha asumido obligaciones internacionalmente en materia de

igualdad de género a través de la firma de diversos tratados de derechos humanos, en particular la CEDAW y su protocolo facultativo, la convención interamericana sobre la concesión de derechos políticos a la mujer y la convención americana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

A pesar de lo mencionado, el sistema electoral es desventajoso para las mujeres. Ha sido demostrado que el sistema electoral más propicio para la paridad es el de representación proporcional, con distritos grandes y listas cerradas. Adicionalmente, se requiere normas efectivas para la paridad, con mandato de posicionamiento y sanciones en caso de incumplimiento. Al contrario, en Panamá, las listas son abiertas (o como es conocido de forma coloquial en el país: voto selectivo) y los circuitos son pequeños. Adicionalmente, las normas electorales no obligan los partidos políticos a presentar mujeres, y no existen sistemas reales de cuotas o de paridad. Efectivamente, Panamá es actualmente el único país de América Latina sin normas aplicables para la representación de las mujeres. A pesar de las tres leyes de Cuotas de Género (1997, 2007 y 2012), las normas electorales siguen comportando válvulas de escape que permiten a los partidos políticos irrespetar la norma de la paridad.

El código electoral prevé una representación de mujeres de 50% para las elecciones internas de los partidos, pero sin contemplar alternancia, mandato de posición ni sanciones por el incumplimiento de la cuota. Además, la norma permite escoger más hombres en caso de que exista una “falta de participación femenina”. No existe fiscalización ni medidas de sanción en caso de que la norma no se cumpla y como el Foro Nacional de Mujeres Políticas lo denunció en referencia a las primarias de 2018, estamos en una situación en la cual esta medida de excepción se convirtió en la norma vigente.

Durante el último proceso de reformas electorales¹ y conforme a las recomendaciones de la última Misión de Observación Electoral de la OEA, la comisión nacional de reformas electorales impulsó una modificación de la norma. El proyecto preveía que en las elecciones primarias, se votaría en las circunscripciones plurinominales por un hombre y una mujer de dos listados distintos a fin de conformar listas “en cremallera” dependiendo de la cantidad de votos recogida. También proponía que todas las nóminas de los circuitos uninominales fuesen compuestas de forma paritaria, así como para todos los puestos de elección. Esta modificación de la normativa electoral no fue aprobada en la Asamblea Nacional, en parte en razón del insuficiente cabildeo de la sociedad civil, muy enfocada en los no menos importantes temas de transparencia y financiamiento electoral. El Tribunal Electoral sin embargo, en su reglamentación, estipuló que las nóminas tendrían que ser paritarias. A pesar de haber anulado dicha reglamentación en acuerdo con los partidos políticos, el Foro de Mujeres Políticas de Panamá presionó y consiguió que se volviera a establecer como normativa.

Un inicio de campaña poco favorable para las mujeres

Los primeros meses de campaña evidencian lo ya sabido. En las primarias de los tres principales partidos, las mujeres constituyeron una ínfima minoría de candidaturas. En las primarias de los tres partidos, las

¹ Panamá tiene la particularidad de llevar a cabo, después de cada proceso electoral, un proceso de reformas electorales, en el cual participan los partidos políticos, grupos representantes de las mujeres y los jóvenes y el Foro Pro Reformas Electorales de la sociedad civil.

mujeres representaron menos de 19% de la oferta electoral. Efectivamente, en el Partido Revolucionario Democrático (PRD) se postularon 16,91% de mujeres en las primarias, en Cambio Democrático 19,5% y en el Partido Panameñista 18,2%. Aunque supone un leve aumento comparado con los procesos de primaria de 2013, son cifras muy insuficientes comparadas con el 50% mencionado por el Código Electoral. Lo último evidencia que la falta de mecanismo para la implementación de la norma y de sanción por su incumplimiento anula el esfuerzo del código por mencionar un mínimo de participación de mujeres.

La situación es particularmente preocupante para las postulaciones en las elecciones presidenciales. Efectivamente, en el PRD, solamente 5,5% de las candidaturas era una mujer (una de 18 candidaturas), en el Partido Panameñista 10% (1 mujer de 10 candidaturas), mientras no se postuló ninguna mujer en Cambio Democrático. Tomando en cuenta los tres partidos principales, solamente 19% de las precandidaturas a diputadas, 18% de las candidaturas a representante, 16% de las candidaturas a alcaldes y 6% de las candidaturas a concejal y a presidente eran mujeres.

Todo indica que una sola mujer será candidata en las elecciones de 2019, Ana Matilde Gómez, exfiscal de la Republica y actual diputada de la Asamblea Nacional y candidata por la libre postulación. Ana Matilde Gómez es una figura que se caracteriza por ser asociada con la lucha contra la corrupción. A pesar de no vincularse con los movimientos de mujeres del país, su labor legislativa se ha caracterizado por la promoción de varias leyes de promoción de los derechos de la mujer y de temas relativos a reproducción y cuidados. Ha sido en particular el caso de la propuesta de ley de mejoramiento de las condiciones del trabajo doméstico, la ley de prevención del acoso sexual, hostigamiento, discriminación y acoso callejero y la ley de protección al recién nacido.

Entre las mujeres políticas de mayor relevancia actualmente, vale la pena resaltar igualmente la figura de Zulay Rodríguez, igualmente diputada de la Asamblea Nacional, única precandidata a las elecciones presidenciales por el PRD, que llegó en segundo lugar en los comicios internos con más del 20% de los votos. Ya anunció que se postularía para la Secretaria General de su partido. Al igual que Ana Matilde Gómez, ha presentado varios proyectos orientados a la promoción de los derechos de la mujer, tal como el proyecto de Ley de participación de la mujer en política, o relativas a los cuidados y la reproducción, tal como la Campaña de la Cinta Morada (contra las enfermedades reumatológicas) y el Proyecto de ley de Protección de Adultos Mayores. Su rol preponderante en la política panameña, sin embargo, se debe más bien a su estilo de liderazgo, que podríamos calificar de populista (no entendiendo acá el término como un calificativo peyorativo, sino como un estilo de hacer política ante una crisis de representación). Efectivamente, ha logrado encarnarse en la representación del “pueblo panameño” en oposición a lo foráneo, en particular la ola migratoria venezolana por una parte, y por otra parte las propuestas a favor de la educación sexual integral en las escuelas y el matrimonio igualitario, políticas percibidas como impuestas por las Naciones Unidas. Asimismo, propuso durante la campaña electoral una revisión de los Tratados de Libre Comercio.

La paridad de género es una condición para la igualdad y una condición para la democracia. La lógica de democracia representativa exige que las mujeres encuentren un lugar en las instancias de toma de decisión, para que este papel de representación de las instituciones pueda funcionar. Conocemos los

riesgos a los que se enfrentan las sociedades donde existen crisis de representación. También es necesaria la paridad de género para hacer avanzar una agenda favorable a los derechos de las mujeres. Efectivamente, aunque las mujeres elegidas no estén relacionadas con los movimientos de mujeres, está estudiado que una masa crítica entre calculada entre 20 y 30% como mínimo permite establecer una agenda con enfoque de género en las Asambleas legislativas en los temas relativos a la salud sexual y reproductiva, a las políticas familiares y a la violencia.

En estas condiciones, es necesario que Panamá observe el ejemplo de los países de la región. A pesar del horizonte sombrío en el ámbito del poder ejecutivo, en el cual, con el regreso de Sebastián Piñera en el poder, América Latina no cuenta con una sola mujer presidenta desde abril del 2018, las reformas a favor de la paridad en América Latina han dado lugar a pasos importantes en el ámbito legislativo. Efectivamente, desde la primera adopción de ley de cuota en Argentina en 1991, todos los países latinoamericanos han adoptado diseños electorales que permitan una mayor representación de las mujeres. En la región hicieron figura de punta de lanza Cuba, Bolivia y Nicaragua con porcentajes legislativos superiores al 45%. Según el Foro Económico Mundial (2017) son los tres países latinoamericanos con mayores avances en término de igualdad de género. Para citar otros dos casos recientes más cercano del contexto político panameño, Costa Rica y México lograron en 2018 elegir asambleas paritarias por primera vez en su historia, gracias a listas en « cremallera » (alternando hombre y mujeres) en el caso de Costa Rica y gracias a postulaciones paritarias con fórmulas enteramente femeninas (titular y suplente) en el caso de México.² Así, la adopción de cuotas con mecanismos de aplicación y sanciones efectivas en caso de incumplimiento debe constituir una prioridad de las reformas electorales en 2020, a fin de profundizar la calidad de la democracia panameña.

Bibliografía

Acelerar el progreso hacia la reducción del embarazo en la adolescencia en América Latina y el Caribe (2018). Washington: Organización Panamericana de la Salud.

Brown Araúz, Harry (2015). *Elecciones 2014: el realineamiento del sistema de partidos panameño*. Revista Panameña de Política, n°20.

Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (2016). Polilat/Fundación Konrad Adenauer

Ríos Tobar, Marcela (2008). *Género, Ciudadanía y Democracia*. In Rodolfo Mariani (coord.), *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: PNUD.

² Lo último, si bien es una condición necesaria de la democracia no es suficiente para evaluar el desempeño democrático de los países. Cuba tiene un régimen autoritario. Siguiendo el Índice de Desarrollo Democrático de 2016, Nicaragua se clasifica con un mínimo desarrollo de la democracia con graves problemas de calidad institucional y México con un desarrollo bajo de la democracia en particular por el condicionamiento de las libertades por la inseguridad. En el caso de Bolivia, clasifica dentro de las democracias de desarrollo medio, con notables avances alcanzando el mejor valor de su serie histórica y finalmente Costa Rica presenta un alto nivel de desarrollo democrático.

Salamé, Teresita (2004). *Mujeres, Brecha de Equidad y Mercado de Trabajo: Chile*. Santiago: OIT y PNUD.

The Global Gender Gap Report (2017). Ginebra: Foro Económico Mundial.

Valenzuela, María Elena (2004). *Desigualdad de género y pobreza en América Latina*. In María Elena Valenzuela (coord.), *Mujeres, pobreza y mercado de trabajo*. Santiago: OIT.