

FLAVIA FREIDENBERG

# LAS PRIMARIAS COMO JUEGOS ESTRATÉGICOS

SELECCIÓN DE CANDIDATURAS, DEMOCRACIA  
INTERNA Y PARTIDOS POLÍTICOS EN PANAMÁ



FLAVIA FREIDENBERG

Investigadora Titular "C" a Tiempo Completo Definitiva del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; Profesora del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales e integrante del Padrón de Tutores del Posgrado en Derecho de la misma Universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT (Nivel II). Antes de trabajar en la UNAM, investigó y dirigió el Instituto Universitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (España) (2012-2015).

Doctora por la Universidad de Salamanca (2001) y Máster en Estudios Latinoamericanos (1999) por la misma casa de estudios. Periodista del Taller Escuela Agencia (1994) y Licenciada en Ciencia Política (1996) por la Universidad de Belgrano en Argentina.

Directora Académica del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, de la OEA y el IJUNAM, Investigadora visitante en CIEPS (Panamá) y Coordinadora del proyecto @PolisParitaria desde 2021.

Durante más de 15 años fue Directora y editora de América Latina Hoy, Revista en Ciencias Sociales [1997-2015]; también ha sido Editora Asociada de Latin American Research Review [LARR] de Latin American Studies Association [2016 a 2019]; Investigadora Titular de la Cátedra CONACYT "Jesús Silva Herzog" en el Colegio de San Luis Potosí [2018] y profesora de grado y posgrado en universidades de Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, España, Francia, Guatemala, Honduras, México, Perú, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay.

Fundadora y Coordinadora, junto a un grupo de colegas, de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres.

A diferencia de la mayoría de los países de América Latina, Panamá se ha caracterizado por desarrollar un activo modelo de regulación estatal de los procesos de selección de candidaturas, donde las élites han usado al Estado como un instrumento a través del cual realizar sus juegos estratégicos para maximizar sus intereses. Si bien ha habido diferencias normativas en el período analizado, el modelo panameño actual se caracteriza por la obligatoriedad en el uso de las primarias por los partidos grandes, la organización y supervisión estatal de los procesos -incluyendo la elaboración y control de los padrones de la militancia, la logística de la gobernanza electoral y el financiamiento público-, la separación de las fechas en la realización de los procesos y la transversalización de la paridad en la integración de las listas. A partir de la aplicación del "Índice de Democracia Interna" (IDI), en esta investigación se evalúan los niveles de democracia interna de los procesos de selección de candidaturas a nivel presidencial de los partidos panameños realizados para el proceso electoral general de 2024.



**Las primarias como juegos estratégicos**  
*Selección de candidaturas, democracia interna y  
partidos políticos en Panamá*

**FLAVIA FREIDENBERG**

Instituto de Estudios Democráticos [INED]  
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM  
Observatorio de Reformas Políticas en América Latina  
Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales [CIEPS]

## Las primarias como juegos estratégicos

*Selección de candidaturas, democracia interna y partidos políticos en Panamá*

<https://doi.org/10.61311/9789962693550>

### MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

ALFREDO JUNCÁ WENDEHAKÉ  
MAGISTRADO PRESIDENTE

EDUARDO VALDÉS ESCOFFERY  
MAGISTRADO PRIMER VICEPRESIDENTE

LUIS A. GUERRA MORALES  
MAGISTRADO SEGUNDO VICEPRESIDENTE

### UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

LEONARDO LOMELÍ VANEGAS  
RECTOR

### INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

MÓNICA GONZÁLEZ CONTRÓ  
DIRECTORA

MAURICIO PADRÓN INNAMORATO  
SECRETARIO ACADÉMICO

WENDY VANESA ROCHA CACHO  
SECRETARIA TÉCNICA

### CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES AIP-PANAMÁ (CIEPS)

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ  
DIRECTOR

### INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS (INED)

SALVADOR SÁNCHEZ GONZÁLEZ  
DIRECTOR EJECUTIVO

CARLOS H. DÍAZ  
SUBDIRECTOR EJECUTIVO

### CONSEJO EDITORIAL DEL INED

SALVADOR SÁNCHEZ  
CONSTANTINO RIQUELME  
AGAPITA RIPAMONTE  
LEOPOLDO ALFARO  
JORGE BRAVO  
JAVIER VÁSQUEZ R.  
LILIA RODRÍGUEZ

### COORDINACIÓN EDITORIAL

ISAAC A. RÍOS S.

### CORRECCIÓN Y ESTILO

CRISTÓBAL NAVARRO MARTÍNEZ

### MAQUETACIÓN EDITORIAL - DIGITAL / PORTADA

JAVIER VÁSQUEZ R.

### LAS PRIMARIAS COMO JUEGOS ESTRATÉGICOS

ESTA INVESTIGACIÓN, PARA SER PUBLICADA, FUE ARBITRADA Y AVALADA POR EL SISTEMA DE PARES ACADÉMICOS EN LA MODALIDAD DE DOBLE CIEGO.

LICENCIA CREATIVE COMMONS  
CC BY-SA 3.0



IMPRESO EN PANAMÁ, CIUDAD DE PANAMÁ,  
POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ.  
PUBLICACIÓN DE 172 PÁGINAS.  
TIRAJE DE 300 EJEMPLARES.

NOVIEMBRE 2024

ISBN 978-9962-693-55-0  
ISBN 978-9962-693-54-3



Acceda a la versión digital de esta obra en el Repositorio del Instituto de Estudios Democráticos en <https://rinedtep.edu.pa/entities/publication/945ac87f-e9cc-4e70-b603-fa5b83a5031e> o enlazando el código QR siguiente:





## ÍNDICE

Presentación del Tribunal Electoral .....	15
Presentación del IJ/UNAM.....	19
Presentación del CIEPS .....	23
Introducción.....	29
<b>I. Los procesos de selección de candidaturas: herramientas teóricas y aprendizajes comparados.....</b>	<b>37</b>
1. El Índice de Democracia Interna (IDI): dimensiones constitutivas, medición y operacionalización .....	40
1.1. El nivel de competitividad del proceso de selección de candidaturas .....	41
1.2. El nivel de (des)centralización del proceso de selección de candidaturas .....	42
1.3. El nivel de inclusión de actores en el proceso de selección de candidaturas .....	43
<b>II. La excepcionalidad panameña: de cómo el Estado condiciona la vida interna de los partidos.....</b>	<b>47</b>
1. ¿Qué regulan las reglas de selección de candidaturas a nivel presidencial?.....	49
2. Las reglas estatutarias de cómo los partidos se fueron adaptando a las reglas estatales.....	56
3. El sistema electoral: reglas que favorecen las alianzas y personalizan el voto .....	58
4. El sistema de partidos: estructura de la competencia en transformación.....	60
5. La experiencia previa al 2024: los legados organizativos previos en la selección de candidaturas.....	63
6. El árbitro electoral: el papel del Tribunal Electoral como garante de la democracia interna .....	65

### **III. Procesos de selección de candidaturas en Panamá para 2024 ..... 69**

1. Las reglas de juego: de cómo la ley condiciona las opciones estratégicas de las dirigencias al seleccionar sus candidaturas ..... 69
2. Las elecciones primarias para la candidatura presidencial en 2023 ..... 72
  - 2.1. Realizando Metas: las primarias no competitivas ..... 74
  - 2.2. El Partido Revolucionario Democrático: la disputa por el legado del torrijismo ..... 78
  - 2.3. Cambio Democrático: la lucha fratricida por el control del partido y para la definición de las alianzas ..... 84
  - 2.4. Partido Panameñista: la elección de un único candidato ..... 87

### **IV. El Índice de Democracia Interna aplicado a las primarias presidenciales de los partidos panameños para el proceso electoral de 2024 ..... 91**

1. El nivel de competencia y competitividad en las primarias ..... 92
2. Nivel de (des)centralización de las primarias ..... 98
3. El nivel de inclusión de actores en las primarias ..... 98

### **V. Diagnósticos y Propuestas ..... 101**

1. El diagnóstico: los problemas que enfrentan las primarias ..... 103
  - 1.1. Simulación competitiva, oligarquización, reservas y bajos niveles de democracia interna ..... 104
  - 1.2. Fraccionamiento interno y deslealtad partidaria ..... 106
  - 1.3. Fatiga electoral, estructura informal, campaña permanente y gasto excesivo ..... 108
  - 1.4. Abstención de la militancia ..... 109
  - 1.5. Patronazgo estatal, clientelismo e instituciones informales ..... 110
  - 1.6. Invisibilización de las mujeres ..... 111
  - 1.7. Vota la militancia, pero la campaña es hacia todo el electorado (catch-allización) ..... 112
  - 1.8. Hacer primarias no garantiza el éxito electoral ..... 113
2. Las propuestas de reformas para fortalecer los procesos de selección de candidaturas: evaluando nuevas reglas para la democratización ..... 115

<b>VI. Reflexiones finales .....</b>	<b>121</b>
<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>125</b>
<b>Anexo I:</b> Las reglas de operación del Índice de Democracia Interna (IDI) de Freidenberg y Došek (2016).....	137
<b>Anexo II:</b> Las reglas legales estatales que establecen el modo en que deben seleccionarse las candidaturas en los partidos políticos Panameños .....	141
<b>Anexo III:</b> Las reglas estatutarias que establecen el modo en que deben seleccionarse las candidaturas en los partidos panameños.....	153
<b>Anexo IV:</b> Procesos de selección de candidaturas realizados en los partidos panameños (1993-2023) .....	159
<b>Anexo V:</b> Primarias realizadas por los partidos políticos en Panamá (1994-2023) .....	163
Listado de Tablas .....	167



**E**ste libro contó con el apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la Universidad Nacional Autónoma de México, mediante el proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, dirigido por Flavia Freidenberg y adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el apoyo del Programa UNAM-DGAPA-PAPIIT IN302122.



## Presentación del Tribunal Electoral

Para el Tribunal Electoral siempre es prioridad el contribuir con la producción y divulgación del conocimiento científico relacionado con los procesos electorales; sin embargo, no es común tener contacto directo con la investigación de una experta reconocida internacionalmente, como la Doctora Flavia Freidenberg, máxime cuando su publicación pretende llenar un enorme vacío en la literatura sobre el sistema electoral panameño, al tratar un tema de significativa relevancia, como lo es su reciente obra **Las Primarias como juegos Estratégicos. Selección de Candidaturas, Democracia Interna y Partidos Políticos en Panamá.**

La participación del Tribunal Electoral en este proyecto implicó diferentes etapas, desde la más elemental, al facilitar el proceso de investigación. Como la Doctora Freidenberg lo indica, el proyecto inicia con el apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y su Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), pero también implicó una estancia en el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS, AIP), de la República de Panamá, como entidades que hicieron posible la ejecución de este proyecto. Es preciso resaltar que esta publicación se hace como una labor conjunta con la UNAM, de forma que el libro repose tanto en su colección

de publicaciones digitales, como en el repositorio del INED, del Tribunal Electoral de Panamá. La apertura de esta colaboración con la UNAM es un paso para una relación llena de posibilidades y contamos con seguir profundizando en ese camino. Se agradece en este resultado el buen hacer de la propia Doctora Freidenberg, de la directora del IJ, Doctora Mónica González Contró, y de la jefa de publicaciones de la UNAM, Magíster Wendy Rocha Cacho.

Destaca, igualmente el papel jugado por el CIEPS, AIP, en un ciclo que se inició bajo la dirección del Doctor Harry Brown Araúz, y se ha extendido a lo largo de la dirección interina del Doctor Sergio García, hasta la recién estrenada del Doctor Manuel Alcántara Sáez.

Quiero indicar también que la oportunidad de presenciar el desarrollo de la elección de candidaturas en los partidos políticos panameños, rumbo a la elección general de 2024, fue aprovechada a plenitud por la Doctora Freidenberg, y sus observaciones directas fueron indispensables para que su análisis fuera exhaustivo y sus conclusiones, certeras. El producto de esa labor disciplinada y erudita resulta clarificador, tanto para los politólogos como para los políticos, no solo porque examina las realidades descritas como un mero observador, sino también la de aquél que es un protagonista en la vida interior de nuestros partidos políticos.

Este enfoque es importante porque es necesario producir conocimiento nuevo, pero también que ese conocimiento llegue a los que pueden aprovecharlo para el perfeccionamiento de nuestras instituciones. Decimos esto porque un conocimiento oculto, o que siendo público se comunica con impericia o torpeza, no sirve a su propósito; y en este sentido, la Doctora Freidenberg, no solo acopia datos, observa con cuidado las relaciones entre las normas y los hechos, las causalidades y las meras correlaciones, sino que ofrece información valiosa y análisis de gran utilidad. Escribe con una prosa sencilla y didáctica, pensando en el lector, y aunque esgrime con conocida destreza la jerga técnica ineludible, también se ocupa de que se comprendan los hallazgos y su significado para el proceso electoral en general. La Doctora

Freidenberg se ocupa de ver la realidad desde la adhesión a la forma democrática de gobierno, tan necesitada hoy de defensores enérgicos y lúcidos, e igualmente, presenta las virtudes y defectos de las elecciones primarias en Panamá. No hay nada ingenuo en esa vocación democrática, capaz de observar el funcionamiento real de las instituciones, contrastarlo con el ideal que lo fundamenta, y proponer abordajes para su perfeccionamiento.

Destaco que la investigación realizada reconoce que, en el contexto de América Latina, las primarias han pretendido mejorar el sistema de partidos, y por esa vía, la democracia. Sin embargo, en muchos lugares las primarias han servido para fortalecer a las cúpulas partidarias, imponer candidatos o fragmentar a los partidos. Al mismo tiempo, se ha documentado que existen condiciones bajo la cuales las primarias resultan positivas, muchas de las cuales están presentes en Panamá, lo que permite explicar el relativo buen funcionamiento de ese mecanismo. Ese dato no nos permite ignorar otros aspectos que esta obra visibiliza: nuestras primarias deben ser más incluyentes, igualitarias y participativas, si pretenden cumplir la promesa de democratizar la vida interior de los partidos políticos panameños. Es decir, el mensaje de fondo de la autora es que tenemos tareas pendientes relacionadas con nuestras normas y prácticas electorales, y entre ellas se encuentra la revisión del funcionamiento del régimen de las primarias en los partidos.

En definitiva, es este el tipo de investigaciones que intentamos promover desde las propias instancias del Tribunal Electoral, y por eso estamos muy satisfechos con su realización y publicación. Las direcciones que se dedican a proporcionar a la alta dirección institucional los insumos para la toma de decisiones, como ocurre con el Instituto de Estudios Democráticos (INED) o el Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD), están comprometidos con esa línea de acción. Es el desarrollo de políticas públicas basándose en evidencias, un rasgo básico de la buena gestión del Estado, que deviene de imperioso acatamiento tratándose de cuestiones centrales como la representación política. Precisamente, celebramos aportes como el libro que hoy presentamos, porque nutrirán seguramente algunos diálogos de

interés colectivo entre los panameños, que ya se vislumbran, como el que el Tribunal Electoral preside cada cinco años, para actualizar nuestro Código Electoral.

La realización material de la obra ha sido coordinada desde INED utilizando la novedosa plataforma informática OMP (*Open Monograph Press*) y un sistema de evaluación de pares académicos, doble ciego, que ya se aplica en las revistas *Gobierno y Sociedad* y *Ratio Legis*, pero que por primera vez aplicamos a un libro editado en el Tribunal Electoral. Por supuesto, es nuestro objetivo hacer de la publicación con altos estándares la regla, y no la excepción, cuando se trate de trabajos de investigación.

Conocida es la dificultad de publicar en Panamá en las ciencias sociales, y al hacerlo, debemos alcanzar una calidad homologable con las que se editan en los mejores centros de producción del conocimiento del mundo. Progresivamente, esto tendrá un efecto positivo en el reconocimiento que obtienen las obras y los investigadores panameños en el escenario internacional. De ahí que pensamos que la contribución que hace el Tribunal Electoral en el sector editorial, aunque enfocado -como no puede ser de otra forma- en los temas que son de su obligada atención, supone también un hito para el futuro del desarrollo de esa área de conocimiento.

Concluyo esta presentación institucional, reconociendo el trabajo de todos los que han participado en esta investigación, y recomendándoles la pronta lectura de este libro, que estoy seguro será enriquecedora, agradable y clarificadora.

Magistrado Alfredo Juncá Wendehake  
**Presidente del Tribunal Electoral de Panamá**

## Presentación del IIJ/UNAM

Si bien la democracia no es un sistema nuevo, sino que se remonta muchos siglos atrás, la forma en que la entendemos y ejercemos en la actualidad sí lo es. Los estados occidentales modernos se caracterizan por ser -o aspirar a ser- democracias representativas, en las que las y los ciudadanos participan a través de lo que hoy conocemos como partidos políticos. La idea de acceder al poder a través de asociaciones de ciudadanos se remonta al surgimiento de las democracias contemporáneas, sin embargo, han variado en su función como actores políticos. En un principio se les consideraba entidades privadas, pero se han ido transformando hasta ser reconocidos como entes de interés público y ser regulados incluso en las constituciones de los estados.

En este orden de ideas, los partidos políticos hoy son actores centrales de los sistemas democráticos. A través de éstos las personas pueden ejercer sus derechos político-electorales como los de participación política, movilización del voto, agregación de intereses para el ejercicio de la representación y/o la formación de gobiernos responsables. El modo en que los partidos toman sus decisiones, definen sus candidaturas, se relacionan con la militancia o elaboran su programa de gobierno resulta crucial en la evaluación de la

democracia interna de estas organizaciones así como también respecto al modo en que funciona el sistema democrático. Es más, sin partidos políticos plurales, competitivos y transparentes resulta muy difícil -por no decir imposible- que la democracia cumpla con sus objetivos.

En un contexto creciente de erosión de los compromisos básicos con la democracia, estudiar a los partidos políticos resulta fundamental para poder mejorar el funcionamiento de la democracia. De ahí que resulte necesario explorar buenas prácticas con la intención de construir diagnósticos más adecuados que ayuden a los procesos de reformas electorales que se impulsan en los países de la región. Como han evidenciado diversas investigaciones impulsadas desde el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, que se desarrolla dentro del Instituto de Investigaciones Jurídicas en colaboración con la Organización de los Estados Americanos, Panamá es un estupendo laboratorio para conocer más sobre el modo en que los partidos definen sus candidaturas, las dificultades que enfrentan y los efectos que el diseño institucional estatal-legal puede tener sobre el comportamiento partidista.

Panamá fue uno de los países pioneros en regular la selección de candidaturas en América Latina y el Caribe, por lo que el estudio de los procesos puedan ayudar a comprender y trazar una ruta sobre la democracia interna. De manera innovadora, unos pocos años después de la instauración de la democracia en el istmo en 1994, las élites partidistas panameñas decidieron autoobligarse a realizar procesos competitivos de selección de candidaturas. A diferencia de la mayoría de los países de la región, el país comenzó a exigir a través de las leyes electorales estatales que los partidos hicieran primarias, ofreciendo a la ciudadanía la oportunidad de participar activa y directamente -a partir de la idea de una persona/un voto- en la selección de los candidatos y las candidatas que hacen los partidos para las elecciones generales.

El objetivo de esta obra, elaborada por la Dra. Flavia Freidenberg, es precisamente describir, comparar y analizar cómo un diseño institucional puede condicionar el modo en que los partidos seleccionan las candidaturas

a cargos de representación popular. El trabajo evalúa las reglas, las prácticas y los procesos intrapartidistas, con la intención de identificar los niveles de democracia interna -con especial atención en las decisiones que se dieron para la elección presidencial de 2024- pero analizando de manera diacrónica los procesos entre 1997 y 2023. El estudio busca identificar buenas y malas prácticas y evaluar en qué medida los resultados alcanzados contribuyeron -o no- a democratizar la democracia panameña. A través de un riguroso trabajo de investigación, la autora contribuye a la comprensión en los retos en materia de democracia interna de los partidos políticos en la región.

La experiencia panameña tiene mucho para enseñar en materia de selección de candidaturas al resto de países de la región. Freidenberg sostiene que las primarias son “juegos estratégicos” de las élites partidistas, que cuentan con capacidad para manipular las reglas y los procesos, pero que al mismo tiempo el diseño institucional puede ser una oportunidad desde el Estado para generar restricciones al comportamiento maximalista de los actores partidistas, ordenando de una manera más sistémica la competencia política y dotando de mayor capacidad de control a la autoridad electoral con relación a lo que hacen los partidos. Como se sostiene en la obra, “hacer primarias es un valor en sí mismo, que debería ser mantenido y fortalecido como parte de la institucionalización de los partidos y panameños [...ya que] Las primarias han contribuido a la estabilidad del sistema político y, en ese sentido, han sido exitosas en sus objetivos sistémicos, aun cuando todavía existen pendientes importantes respecto a su funcionamiento y su nivel de democratización”.

La democracia hoy enfrenta importantes retos. El proceso de erosión democrática y el respaldo creciente de las medidas autoritarias en la región dan cuenta de ello. Ciertamente es que en los años de vivir en normalidad democrática no han conseguido superarse los problemas endémicos de nuestros países, como la desigualdad, la pobreza y la discriminación, por mencionar algunos, y que a éstos se suman nuevos desafíos como el calentamiento global, las migraciones o la inteligencia artificial. A ello ha contribuido sin

duda la clase política, como muestran los altos índices de desconfianza entre la población. Sin embargo, debemos seguir apostando por la democracia, pues es hasta hoy el único sistema capaz de autocorregirse a través de la alternancia política. Debemos repensar, empero, en la forma de fortalecer la democracia interna de los partidos, a fin de que éstos puedan cumplir con su función de representar los intereses de la ciudadanía y crear garantías para los derechos de todas las personas.

Dra. Mónica González Contró  
Directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas  
**Universidad Nacional Autónoma de México**  
México

## Presentación del CIEPS

Los tiempos que Zygmunt Bauman bautizó hace un cuarto de siglo como de modernidad líquida tuvieron su inequívoca expresión en el universo de los partidos bajo la lente precisa de Peter Mair, uno de sus grandes estudiosos. El autor irlandés en su libro póstumo se refirió a los partidos como instituciones que “gobernaban el vacío”. Una década después de aquella provocadora expresión que glosaba el subtítulo del libro como la banalización de la democracia, Mair, comenzaba su trabajo con la lapidaria frase de que “la era de la democracia de partidos ha pasado”. Si esto era así cuando se daba inicio a la pasada década en que buena parte de la humanidad confrontaba una nueva crisis económica, ¿qué habría dicho Mair tras el impacto que apenas entonces empezaba a sentirse de la revolución digital que de manera exponencial se extiende hoy por doquier?

La fragmentación de los sistemas de partidos, el particularismo individualista, la pérdida de identidad, la volatilidad del electorado, y la mayor preminencia de las campañas electorales mediatizadas por nuevos mecanismos de comunicación, información y propaganda dibujaban un escenario insólito que pilló por sorpresa a todo el mundo, activistas, políticos profesionales, periodistas y al público en general. A su vez, la academia

quedó anclada en esquemas de análisis tradicionales que en su momento fueron innovadores y oportunos.

La crisis de la representación que se alzó sobre la mayoría de los sistemas democráticos supuso el cuestionamiento de la misma idea zarandeada por el interrogante de la noción de intermediación. Esta, además, se encontraba emparentada con el individualismo acérrimo que socavaba toda expresión de acción colectiva. A la soflama del “no nos representan” se unía la convicción de que un teléfono inteligente podía ser el mecanismo de las nuevas formas de hacer política bajo la convicción del empoderamiento de los individuos que lo portaban. Si hasta entonces la militancia en un partido era la condición necesaria y suficiente de la acción política, ahora aquella prédica había dejado de tener sentido. Las redes sociales junto con la inteligencia artificial sustituían las formas tradicionales de agregación, ordenación y prelación de intereses. De pronto, toda la ingeniería institucional laboriosamente puesta en marcha para mejorar la gobernabilidad de los sistemas democráticos resultaba una antigualla.

De los diferentes mecanismos que se consolidaron como virtuosos tras la eclosión democrática de “la tercera ola” posiblemente el de la selección de candidatos, emparentado con el avance irrestricto de la democratización interna de los partidos, son los que cobraran mayor fuerza. De hecho, la función de selección de cuadros seguía siendo primordial en la razón de ser de los partidos. Uno de los grandes pioneros en su estudio, Robert Michels, había fijado su preocupación intelectual en ello. No había reforma política iniciada ni consultor político que se preciara que no propugnaran diferentes expresiones en pro de la denominada profundización de la democracia en el seno de los actores por excelencia del sistema político que eran los partidos. Ellos arrostraban signos de dudoso comportamiento por ser endogámicos, verticales, opacos y dados a ser auténticas maquinarias de corrupción benevolente.

Panamá en ese sentido siempre fue un excelente caso de estudio al menos por tres razones: el tamaño pequeño del país idóneo para este tipo de prácticas de laboratorio, la existencia de clivajes sólidos (no necesariamente alineados en el continuo izquierda-derecha) y un Tribunal Electoral activista

en el sentido de ser un órgano propulsor de la (teórica) excelencia. Ello quedó reflejado en el éxito del progreso de la democracia en el país. Ateniéndose al proyecto V-Dem, Panamá mantiene una estabilidad constante en la variedad de democracia electoral entre 1992 y 2023 oscilando entre 0,70 y 0,73 en una escala de 1 a 100 situándose en el quinto lugar de América latina tras Costa Rica, Uruguay, Chile y Argentina. Este buen registro se revalida e incluso queda mejorado al revisar los resultados de la evolución del índice de democracia de *The Economist Intelligence Unit* ya que Panamá ocupa la cuarta plaza en su última edición adelantando a Argentina y solo por detrás de los otros tres países recién citados.

En ese contexto, una obra como la presente cobra un indudable interés al cubrir un aspecto fundamental en la dinámica de la democracia representativa hoy tan quebradiza. La Dra. Flavia Freidenberg, una de las más prestigiosas académicas latinoamericanistas en el ámbito del estudio de los partidos políticos, ofrece un análisis incisivo de la selección de candidaturas en Panamá en el contexto de las elecciones celebradas en 2024 comenzando la andadura el año anterior. Un asunto que a pesar de su relevancia y del hecho de ser Panamá un país pionero no había sido suficientemente cubierto. Su tarea está dotada de un meticuloso trabajo de campo, un sólido soporte conceptual y en el uso de un atrevido e innovador mecanismo de medición que es el índice de democracia interna, un instrumento original para el estudio comparado.

La alianza entre el Tribunal Electoral de Panamá, la Universidad Autónoma de México y el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales de Panamá a la hora de la publicación de este volumen es un esfuerzo loable en pro de sacar a la luz investigaciones relevantes y atinentes al pasado más inmediato de la vida política panameña. Su utilidad para entender el presente y la senda procelosa por donde caminan las democracias en el nuevo contexto en que se desenvuelven es indudable.

Manuel Alcántara Sáez  
**Director del CIEPS**



FLAVIA FREIDENBERG

# LAS PRIMARIAS

COMO JUEGOS

# ESTRATÉGICOS

---

SELECCIÓN DE CANDIDATURAS, DEMOCRACIA  
INTERNA Y PARTIDOS POLÍTICOS EN PANAMÁ

---



## Introducción<sup>1</sup>

En las democracias representativas, los partidos políticos siempre seleccionan de una u otra manera sus candidaturas a cargos de representación popular. Como son organizaciones interesadas en competir y ganar elecciones, necesitan decidir quién o quiénes participarán en su nombre. En algunas oportunidades, esa decisión la toma solo una persona de manera directa mientras, en otras, se realizan procesos complejos, en el que participan individuos con cargos en diferentes niveles institucionales del partido e incluso de diferentes regiones del país. Esta es la función más importante de un partido (Rahat 2013: 136; Katz 2001: 278; Schattschneider 1964: 89), ya que facilita que la militancia acceda a posiciones dentro de las instituciones de gobierno o en el ejercicio de la oposición (Sartori 1992),

---

<sup>1</sup> Esta investigación es un producto elaborado como parte de mi tarea de investigación para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos. La misma se desarrolló en el marco de una estancia de investigación realizada en el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) entre mayo y julio de 2023. Agradezco especialmente los sugerentes comentarios y el apoyo recibido para realizar esta investigación de Harry Brown Araúz, Yara Campo, Osman Valdés, Idalia Fábrega Juárez, Salvador Sánchez, Claire Nevache, Tamara Martínez Paredes, Caren Vega Medina, Ariadna Gallo, Carlos González Martínez y Ariel Thirwall. Asimismo, quiero destacar la asistencia de Viridiana Lara Arias en la revisión hemerográfica realizada sobre la política panameña y los comentarios de dos revisores anónimos que enriquecieron este documento.

implica la posibilidad de una carrera política (Cross 2013: 102) y supone el control de un conjunto de recursos que generan influencia, control y poder (Katz 2001; Panebianco 1982).

Dado que seleccionar una candidatura es un momento crítico de toda organización partidista, la investigación de esos procesos no resulta sencilla. Los mecanismos que los regulan formalmente pueden ser públicos (e incluso estar previstos en las leyes del país) pero, muchas veces, los que realmente funcionan suelen estar ocultos e incluso ser maleables. Las dirigencias pueden simular cumplir con las reglas formales estatales (como las leyes de partidos y/o de elecciones) o acomodar las decisiones partidistas para parecer que las reglas se acatan, manipularlas y/o rediseñarlas para que se enmarquen en lo que dice la ley. Mucho de lo que ocurre es secreto, está oculto, no tiene nada que ver con lo que dicen las normas ni siguen los procedimientos que fijan los Estatutos o las leyes estatales. El peso de la dimensión informal de la política es, precisamente, lo que dificulta el conocimiento público de los procesos partidistas internos.

De ahí que resulte tan fascinante investigar esos procesos porque supone un ejercicio de reconstrucción de la vida interna de los partidos, en particular, cuando muchas veces se los han considerado como *cajas negras*. Es más, que los partidos realicen estos procesos, con mayor o menor nivel de formalización, desmiente las hipótesis de que son “cáscaras vacías”, que solo funcionan como máquinas electorales o que no tienen vida interna. Esta no es una condición menor en un contexto de cada vez mayor descontento global de la ciudadanía con los partidos (Linz 2002) y de cierta ambigüedad democrática, desconfianza y desconexión de la ciudadanía con la política (Nevache et al. 2023).

Los partidos han sido actores clave del sistema panameño durante las últimas tres décadas, aunque la ciudadanía ya no se siente representada por ellos (Brown Araúz 2023; CIEPS 2021, 2023; Alvarado de León 2020: 58). La III Encuesta de Ciudadanía y Derechos del CIEPS (2023: 6) sostiene que “más del 60% manifiesta sentimientos negativos hacia la política, como

desconfianza, indiferencia, aburrimiento o enojo; y la mayoría no se identifica ni con los partidos ni con los independientes”. Solo el 15% de las y los entrevistados han valorado positivamente a los partidos (García Rendón y Brown Araúz 2023: 14), aunque aún les otorgan un papel significativo como actores con gran capacidad influencia en el proceso político. Esto además se ha dado en medio de una profunda crisis económica que implicó la pandemia –que supuso una de las peores recesiones económicas al país (-17,9 %) (Nevache 2022)–; la caída en la capacidad de recaudación fiscal; el cambio generacional y el creciente descontento ciudadano que se manifestó en varias movilizaciones en las calles –fines de 2019, julio de 2022 y octubre de 2023– y en las redes sociales (Brown Araúz y Acosta 2022).

Ahora bien, que la ciudadanía no crea en los partidos o que sea crítica con ellos, no significa que quieran que eliminen las primarias ni tampoco supone que los partidos no sean importantes para la democracia. Al contrario, como sostiene Brown Araúz (2023), cuando los políticos quieren cambiar el sistema de selección de primarias, “la opinión pública reacciona reclamando democracia interna.” De ahí que se siga pensando que contar con un mecanismo de regulación de estos procesos aún cuenta con legitimidad ciudadana. Es más, hace algunos años (2014), el Barómetro de las Américas registró que el 57.4% de la población encuestada pensaba que “las primarias para elegir candidatos en los partidos son importantes para la democracia” (En Brown Araúz 2023).

La exigencia de democratización interna de los partidos políticos ha estado asociada a la realización de elecciones internas y/o primarias (Katz 2001; Rahat y Hazan 2001). Desde fines de la década de 1990, cuando comenzaron a realizarse en Europa y/o América reformas orientadas a incorporar mecanismos que se esperaban que tuvieran resultados cada vez más competitivos y democráticos, los partidos han visto cómo esta agenda atravesaba su funcionamiento interno (Katz 2001; Rahat y Hazan 2001; Billie 2001). Este cambio en el conjunto de incentivos institucionales que regulan la vida de los partidos ha estado motivado por el supuesto de que

la transformación de las organizaciones de partido y sus mayores niveles de competitividad, inclusión y transparencia mejorarían el funcionamiento de la democracia.

América Latina se ha ido convirtiendo en un estupendo laboratorio para evaluar los impactos de los diseños institucionales como herramientas de democratización y para generar conocimiento comparado sobre la relación entre los procesos de selección de candidaturas y la democracia interna (Buquet y Gallo 2024; Barrientos del Monte y Pantoja López 2024; Freidenberg 2019; Alcántara Sáez 2001). En este sentido, Panamá ha sido uno de los países pioneros en regular las primarias y, a pesar de que llevan poniéndose en práctica durante más de veinte años, aún se conoce poco sobre cómo funcionan; cuáles son las condiciones necesarias para que sean exitosas; cuáles los problemas, así como también las consecuencias sobre otras dimensiones de los partidos y/o del sistema de partidos. Además, el hecho de que un país como Panamá invirtiera inicialmente en este tipo de mecanismos no es una cuestión menor, dada su peculiaridad respecto a su democratización.

En el marco de los procesos de cambio político de la tercera ola de democratización que experimentaron diversos países del mundo, Panamá tuvo una “democratización exitosa”, aunque peculiar dado que fue resultado de una invasión militar (Loxton 2022: 85). El país ha realizado siete procesos electorales –libres, competitivos y con rotaciones ordenadas del poder–, en los que se ha dado la alternancia de diversos liderazgos y partidos (Freedom House 2024; Guevara Mann 2016); se respetan las libertades de expresión y asociación (Freedom House 2024) y la ciudadanía ha participado activamente en dichos procesos. El sistema de partidos ha sido plural y estable (Brown Araúz y Sonnleinter 2016), caracterizado por una lógica competitiva con capacidad coalicional, centrípeta, cierta distancia ideológica y lógica bipolar (Brown Araúz y Sonnleinter 2016; Guevara Mann 2016) y con diversos niveles de competitividad –desde cerrados e inciertos (1994, 2019) a otros más abiertos (2004, 2009, 2024)–.

El objetivo de esta investigación es describir y analizar cómo un diseño institucional (la regulación de las primarias) puede condicionar el modo en que los partidos seleccionan las candidaturas a cargos de representación popular; evaluar los niveles de democracia interna en los partidos panameños –con especial atención en la elección presidencial de 2024– y analizar en qué medida este tipo de reglas y/o prácticas contribuyen a la democracia panameña. En el marco del más reciente proceso electoral, los partidos políticos reconocidos que tenían interés en competir tuvieron un plazo –desde el 1 al 31 de junio de 2023–, para escoger sus candidaturas. En dicho escenario, cuatro de los nueve partidos reconocidos por el Tribunal Electoral (TE) estuvieron obligados a realizar primarias a nivel presidencial: Partido Revolucionario Democrático (PRD), Partido Panameñista (PPA), Cambio Democrático (CD) y Realizando Metas (RM), ya que eran los que al corte del padrón tenían más de 100 mil adherentes (Registro del Tribunal Electoral al 31 de enero de 2023). Los partidos más pequeños –como MOLIRENA, Partido Alternativa Independiente Social (PAIS), Partido Alianza (PA), Movimiento Otro Camino (MOCA) y el Partido Popular (PP)– no hicieron primarias, pero igualmente debieron emplear procesos que les permitieran tomar esa decisión y que la misma fuera legal y legítima para sus miembros.<sup>2</sup>

Los hallazgos de la investigación evidencian que los niveles de democracia interna de los procesos de selección de candidaturas presidenciales en los principales partidos panameños difieren a nivel sincrónico –entre los partidos– como a nivel diacrónico –en el tiempo– y también evidencia que –a pesar de las diferencias– el PRD es el partido con mayores niveles de democracia interna. La evaluación de los procesos realizados durante junio y julio de 2023 muestra que hacer primarias es un valor en sí mismo, que debería ser mantenido y fortalecido como parte de la institucionalización de los partidos

---

<sup>2</sup> El Frente Amplio por la Democracia (FAD), el Partido Torrijista Revolucionario (PTR) y Renovación de Líderes con Valores para el Progreso de Panamá (RELEVO) no llegaron a ser legalmente constituidos ni pudieron participar en la elección general del 5 de mayo de 2024.

y panameños. Las primarias han contribuido a la estabilidad del sistema político y, en ese sentido, han sido exitosas en sus objetivos sistémicos, aun cuando todavía existen pendientes importantes respecto a su funcionamiento y su nivel de democratización. La investigación permite captar las diferencias entre los procesos al mismo tiempo que detecta dificultades respecto a la capacidad de delimitar los niveles de democracia interna en las dinámicas intrapartidistas. Las principales diferencias entre los procesos de selección evaluados se manifiestan en el nivel de competitividad, mientras que en las otras dos dimensiones (descentralización e inclusión) los resultados han sido más homogéneos.

Esta investigación se apoyó en el uso de múltiples estrategias de recolección de datos de tipo cualitativas, como la observación participante directa de los cuatro procesos de primarias presidenciales en diferentes centros de votación de la Ciudad de Panamá (en El Chorrillo, Panamá Viejo, Río Abajo, Santa Ana, Bella Vista, Betania y San Francisco), los días 5, 11 y 18 de junio y el 16 julio de 2023. La observación la realicé como parte de una estancia de investigación de tres meses en el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS). Durante la estancia, además de visitar los centros de votación, pude entrevistar a actores claves –autoridades electorales, candidaturas, dirigencia y militancia–, que con su voz y conocimiento ayudaron a enmarcar y analizar los procesos de selección de candidaturas.

Asimismo, pude evaluar el marco legal que rige la vida de los partidos (códigos electorales, decretos y estatutos); consulté las diversas encuestas realizadas por el CIEPS y pudimos elaborar una hemeroteca de la política panameña, gracias al apoyo del equipo del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina desde México (#ObservatorioReformas). La revisión implicó recolectar las noticias publicadas por los principales medios de comunicación con acceso digital (La Prensa, La Estrella de Panamá, El Pulso, Panamá América, TVN, entre otros), desde el 1 de enero al 30 de julio de 2023.

El texto se desarrolla en cinco partes. La primera presenta las herramientas teóricas para el estudio de la democracia interna de los procesos

de selección de candidaturas en torno a tres dimensiones: competitividad, descentralización e inclusión, como parte del “Índice de Democracia Interna” (IDI), creado por Freidenberg y Došek (2016). La segunda describe la excepcionalidad panameña en materia de selección de candidaturas, en tanto a los factores sistémicos que la condicionan como su regulación, el sistema electoral, el sistema de partidos, la experiencia previa y el papel del árbitro electoral. En la tercera parte se describen los procesos de selección realizados en 2023 y, en la cuarta, se aplica el IDI en cuatro procesos de selección presidencial en 2023, que son los que cumplen con las condiciones mínimas necesarias (más de una candidatura en la contienda, nominación por tres y/o más personas y ausencia de candidatos proscritos). Finalmente, se identifican una serie de elementos que deberían ser preservados como buenas prácticas, así como también se han detectado áreas de oportunidad que podrían evaluarse para ser reformados de cara a mejorar el funcionamiento de la democracia panameña.



# Los procesos de selección de candidaturas: herramientas teóricas y aprendizajes comparados

## Capítulo I

Los partidos políticos suelen emplear diversas estrategias y mecanismos para seleccionar sus candidaturas: lo hacen por el voto de sus militancias; por la participación de esta a mano alzada en mítines multitudinarios, por encuestas a la ciudadanía o a la militancia o, simplemente, a través de un líder o un grupo de la dirigencia que centralizan esa importante decisión y la toman solos sin consultar a ningún órgano del partido. Algunas veces lo hacen obligados por el Estado, que les exige usar un único mecanismo (como las primarias) o, cuando no hay ley que les obligue, lo hacen de manera autónoma en función de sus experiencias previas. Esos procesos pueden variar porque compiten muchas personas por una única candidatura, teniendo cada una de ellas las mismas posibilidades de ganar- o porque solo se presenta un/a candidato/a, quitándole toda la incertidumbre al proceso. Elegir usar uno u otro proceso de selección de candidaturas supone consecuencias relevantes para la cohesión interna, las posibilidades de éxito electoral y/o la supervivencia del partido.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La incorporación de mecanismos más democráticos y su asociación con el uso de elecciones internas se dio en las últimas décadas del siglo XX en Dinamarca, Finlandia, España, Bélgica, Irlanda y Gran Bretaña (Pennings y Hazan 2001: 269).

El estudio de los procesos de selección candidaturas permite comprender mejor cómo se toman decisiones (Cross 2013: 100); cómo se distribuyen los recursos de poder, el financiamiento o la información dentro del partido (Rahat 2013: 136); cómo se resuelven los conflictos (Cross 2013: 103); cómo se equilibran los niveles de participación, competitividad, transparencia e inclusión (Rahat et al. 2008); cuál es el nivel de autonomía organizativa frente al Estado (Orozco Henríquez 2019) y la posibilidad de éxito electoral (Barrientos del Monte y Pantoja López 2024). La decisión respecto a qué tipo de proceso de selección de candidaturas emplear y con qué características hacerlo suele estar condicionada por factores internos y externos al partido (institucionales y/o sistémicos). Esos elementos pueden ser de tipo institucional o político, de carácter contextual o intrapartidista y de naturaleza formal o informal.

El modo en que la ley electoral define a los partidos y regula su vida interna y la selección de candidaturas; las reglas del sistema electoral que marcan el escenario de la competencia; la organización territorial del poder en cuanto al nivel de descentralización política o las características de sistema de partidos pueden afectar las opciones estratégicas de las dirigencias. Si bien los factores institucionales sean comunes para todas las organizaciones partidistas, estas pueden filtrar, modificar o atemperar su incidencia sobre las decisiones. Junto a las reglas externas, las normas estatutarias, los valores y actitudes de la militancia, las experiencias previas con otros procesos de selección y sus resultados sobre el funcionamiento del partido (legados organizativos), las prácticas informales fuertemente enraizadas e incluso las experiencias decisionales de otros partidos (efecto contagio) suelen ser elementos que moldean experiencias diferentes en relación con la selección de las candidaturas.<sup>4</sup>

La literatura comparada ha enseñado que las diferencias en el tipo de procesos que se emplean se dan normalmente en el número de selectorado que participa en la nominación, es decir, quién decide; en el tipo de proce-

---

<sup>4</sup> Las reglas informales son "reglas socialmente compartidas, generalmente no escritas, que se crean, comunican y aplican fuera de los canales oficialmente sancionados" (Helmke y Levitsky 2004: 727).

dimiento empleado incorporando la dimensión territorial (centralizado vs. descentralizado) y en la capacidad del partido de seleccionar candidaturas sin controles externos (Estado vs. autonomía organizativa) (Freidenberg 2016; Carey y Polga-Hercimovich 2006; Colomer 2002). En ese escenario diverso, uno de los más codiciados –y que más expectativas ha generado– es el de las elecciones internas o primarias, es decir, aquellas en las que se definen las candidaturas por la participación directa de una persona/un voto. Las elecciones internas o primarias son el procedimiento que entraña mayores desafíos a la organización partidista, ya que no solo implica un significativo esfuerzo logístico y financiero de parte de la organización, sino que además supone que sus miembros ejerciten de manera responsable una serie de derechos (y obligaciones) democráticos.

Las elecciones internas presentan diferencias entre sí en cuanto a su organización, el tipo de selectorado que participa, el momento en que se celebra y si cuenta –o no– con la participación del Estado en su logística y/o financiamiento (Buquet y Gallo 2024; Freidenberg 2016). No son todas iguales y no necesariamente resultan ser igual de democráticas. Dichos procesos pueden manifestar diferencias en los niveles de democracia interna –en su competitividad, centralización e inclusión–, llegando incluso sus procedimientos a no cumplir con condiciones mínimas de democracia. En ese sentido, muchas veces las primarias no han supuesto mayor democratización, sino que han servido para reforzar el control de las élites sobre la agrupación, e incluso para refrendar y legitimar a un único/a candidato/a que quieren aparecer mejor posicionados ante la opinión pública.

De ahí que para que una primaria pueda ser considerada como una buena práctica deba cumplir con ciertos requisitos (Buquet y Gallo 2024; Barrientos del Monte y Pantoja López 2024; Freidenberg 2016). Esto implica la posibilidad de que participe un gran número de miembros en la definición de la candidatura (selectorado); que quien quiera ser candidato/a pueda serlo (sin restricciones); certeza en las reglas; competencia en la contienda y competitividad entre las candidaturas a partir de que haya más de una

candidatura compitiendo con igual posibilidades de ganar, lo que supone incertidumbre en los resultados; garantizar el acceso equitativo de todos los contendientes a los recursos; contar con mecanismos de resolución de conflictos transparentes y efectivos y procurar condiciones de legitimidad de los resultados. Entonces, toda primaria gozará de democracia interna cuando sus reglas y sus prácticas estén armonizadas con los principios democráticos –en términos de elecciones libres, plurales, certeras, justas, incluyentes y competitivas–.

### 1. El Índice de Democracia Interna (IDI): dimensiones constitutivas, medición y operacionalización

La política comparada ha podido desarrollar en las últimas décadas un corpus teórico y metodológico lo suficientemente robusto como para poder identificar las dimensiones que deben estudiarse dentro de los partidos para poder delimitar los niveles de democracia interna relacionados a la selección de candidaturas (Rahat et al. 2008; Gallagher 1988); sobre cuáles son las variables críticas y cómo operacionalizarlas (Freidenberg y Došek 2016; Vidal Correa 2013; Lundell 2004; Rahat y Hazan 2001); identificando las tensiones entre lo formal y lo informal (Bjarnegård y Kenny 2015; Freidenberg y Levitsky 2006); los problemas que las cruzan y sus consecuencias sobre los partidos, sus resultados y otras dinámicas políticas (Barrientos del Monte y Pantoja López 2024; Gallo 2018; Indriðason y Kristinsson 2015; Rahat y Hazan 2009, Otero Felipe 2008; entre otros).

Los niveles de democracia interna de un proceso de selección de candidaturas pueden evaluarse en clave dicotómica (hubo o no democracia interna) (Kermahlioglu et al. 2009; Carey y Polga-Hecimovich 2006) o de manera continua (como procesos más o menos democráticos) (Rahat y Hazan 2001; Rahat et al. 2008, Freidenberg y Došek 2016). Una revisión no exhaustiva da cuenta de que hay propuestas para la medición de la democracia interna (Freidenberg y Došek 2016; Cross y Katz 2013; Pennings y Hazan 2001; Billie 2001); la centralización

de los procesos internos (Buquet y Gallo 2024; Vidal Correa 2013; Lundell 2004; Rahat y Hazan 2001); el liderazgo político y el nivel de faccionalismo (Barrientos del Monte y Pantoja López 2024; Cross 2013) y/o la evaluación de una combinación de dimensiones como la participación, la competición y la representatividad (Rahat et al. 2008; Rahat y Hazan 2001), entre otros.

Tras la revisión de todas ellas y la evaluación respecto a cuáles pueden ser las herramientas más adecuadas, fruto de la experiencia de más de veinte años estudiando los procesos de selección de candidaturas, en esta investigación se emplea el “Índice de Democracia Interna” (IDI), creado por Freidenberg y Došek (2016), con la intención de evaluar los procesos de primarias a partir de tres dimensiones críticas: la competencia y la competitividad, la (des)centralización y la inclusión de los actores en la definición de la nominación a los cargos de elección uninominales. Con cada una de estas tres dimensiones se evalúan diferentes indicadores y dinámicas que se detallan a continuación (Tabla I):

### 1.1. El nivel de competitividad del proceso de selección de candidaturas

La primera dimensión tiene que ver con el grado de rivalidad entre las y los contendientes. Los indicadores a emplear para medir la dimensión de competitividad son tres: a) el número de candidaturas que compiten por cada nominación (competencia); b) el nivel de conflictividad interna, a partir de observar el número y tipo de facciones que participan y la densidad organizativa de esas facciones y c) el nivel de incertidumbre, que puede ser observado a través del potencial electoral de las candidaturas y por el margen de victoria existente entre ellas (medido a través de los resultados objetivos o de las percepciones consultadas en las encuestas).

El primero de esos indicadores supone la condición necesaria para medir esta dimensión. Sin ella, no se puede seguir analizando el proceso. La cuestión es sencilla: sin competencia por los cargos no se puede pensar en la existencia

de algún nivel de democracia interna. Un proceso donde solo participa una candidatura, que se elige a sí misma o donde todos votan por ella sin posibilidad de seleccionar una alternativa, no puede ser democrático. Por el contrario, cuando compiten varias candidaturas, el proceso gozará de algún nivel de competencia intrapartidista. Un segundo indicador tiene que ver con el nivel de conflictividad interna, a partir de observar el número y tipo de facciones que participan y su densidad organizativa. Esta no es una cuestión menor porque ayuda a identificar la distribución del poder dentro de la organización y su nivel de pluralismo, dado que un partido que cuenta con facciones densamente organizadas, que compiten por recursos de poder, supone cierto nivel de pluralismo interno.

Un tercer indicador mide el nivel de incertidumbre del proceso de selección. Donde compiten varias candidaturas, puede que haya algún nivel de competitividad, aunque no necesariamente siempre sea así. Un proceso puede tener competencia y no competitividad. Para que se dé esta segunda propiedad debe haber incertidumbre, es decir, que varias candidaturas tengan posibilidades reales de ganar; que no se conoce de antemano cuál va a ser el resultado de la decisión ni qué candidatura va a resultar elegida o qué política va a ser asumida por la organización. En esta circunstancia, el margen de victoria sería reducido, dado que la diferencia entre las dos candidaturas más votadas resultará pequeña y con un alto nivel de incertidumbre en los resultados. Esta característica es precisamente lo que hace más democrático un proceso de elaboración y definición de una decisión.

## 1.2. El nivel de (des)centralización del proceso de selección de candidaturas

La segunda dimensión se mide a través de tres indicadores, siendo el primero de ellos la condición necesaria: a) la definición de la nominación, que tiene que ver con el número de personas que participan en la decisión de la candidatura (¿quién decide?); b) los niveles institucionales donde se discute la decisión y los órganos partidistas que participan en dicho proceso

(identificando los pasos o etapas que debe pasar la definición para convertirse en la nominación) (¿dónde se decide?) y c) los niveles territoriales donde se define la decisión (nacional, regional o local) (¿qué nivel de concentración del poder supone la decisión sobre la nominación).

Cuando las decisiones las toma una sola persona (ya sea el líder del partido o el propio/a candidato/a), el proceso de selección de candidaturas no cumple con un mínimo necesario de democracia interna. De ahí que no se pueda continuar evaluando dicho proceso, ya que la nominación es producto de una decisión hipercentralizada. Por el contrario, cuando la nominación la deciden al menos tres personas, en uno o más pasos/órganos y en uno o más niveles territoriales, el proceso puede contar con algún nivel de democracia. En este sentido, si la decisión la toma un pequeño número de personas, la selección de candidaturas es excluyente; mientras que cuando el selectorado es grande, el proceso es incluyente (Rahat y Hazan 2001). De ahí que cuanto menor sea el papel asignado a las dirigencias nacionales, mayor sea el nivel de descentralización de dicho proceso de nominación y, por tanto, mayor nivel de democracia interna.

### 1.3. El nivel de inclusión de actores en el proceso de selección de candidaturas

La tercera dimensión tiene que ver con el nivel de inclusión dentro del proceso de nominación, que se observa a partir de saber a) quién puede ser candidato/a y b) con quién/quienes deciden la candidatura (Freidenberg y Došek 2016; Rahat 2013; Rahat y Hazan 2001). Se mide a partir de una serie de indicadores, que tienen que ver: a) con la candidatura, observada a partir del nivel de apertura del mercado electoral, por la ausencia de candidaturas proscritas y por quiénes pueden ser candidatos/as y b) con el procedimiento, respecto al nivel de inclusión del mecanismo para seleccionar al candidato/a, en cuanto al número de personas que participan en la definición de la decisión y respecto a quién tiene la decisión final sobre la nominación de la candidatura.

**Tabla I**

*Proceso de selección de candidaturas: dimensiones de análisis, variables e indicadores*

Dimensión	Variable	¿Qué se observa?	Indicadores	Propuesta de medición
Competitividad	Condición necesaria			
	Competencia	Nivel de fragmentación de la oferta.	Número de candidaturas que compiten en el proceso por cada cargo a nominar.	Compiten dos o más candidaturas (1). Compite una única candidatura (0).
	Tipo de competición.	Nivel de conflictividad interna.	Número y tipo de facciones que compiten.	Presencia de facciones densamente organizadas (1). Presencia de facciones débiles (0,5). Ausencia de facciones (0).
	Nivel de incertidumbre proceso.	Potencial electoral de las candidaturas.	Posibilidad de ganar una nominación.	Cualquiera de las candidaturas podría ganar la nominación (1). No todas las candidaturas tienen posibilidades de ganar la nominación (0,5). Un candidato/a es claramente ganador/a de la nominación (0).
	Margen de victoria en encuestas previas o en resultados del proceso de selección.	Margen de diferencia entre 1º y 2º candidatura en encuestas previas o en resultados del proceso de selección.	Hay menos de 5 puntos porcentuales de diferencia entre las dos candidaturas con más aceptación en encuestas previas (o en los resultados) (1). Hay entre 5 y 25 puntos porcentuales de diferencia entre las dos candidaturas con más aceptación en las encuestas previas (o en los resultados) (0,5). Hay al menos 26 puntos porcentuales de diferencia entre las dos candidaturas con mayor aceptación en las encuestas previas (o en los resultados) (0).	

Descentralización	Condición necesaria			
	Definición de la nominación.	Quién toma la decisión de la nominación.	Número de personas que definen la candidatura.	Propio/a candidato/a y/o una persona diferente al candidato/a (0). Más de 3 personas (1).
	Niveles institucionales que participan en la nominación.	Órganos que participan en la nominación.	Número de momentos/órganos a través de los cuales se toma la decisión de la nominación.	Un paso/órgano (0). Dos pasos/órganos (0,5). Más de tres pasos/órganos (1).
	Nivel territorial donde se define la nominación.	Nivel de concentración territorial de la decisión que define la nominación.	Tipo de órgano del partido que participa en la nominación.	Órganos partidarios nacionales controlan completamente selección candidaturas (0). Órganos partidarios subnacionales proponen candidatura, pero es el órgano nacional el que toma la decisión (0,25). Órgano nacional propone lista de nombres a partir del cual los órganos subnacionales deben elegir y confeccionar una lista final (0,5). Órgano subnacional decide, sujeto a aprobación de los órganos nacionales, incluyendo el derecho a borrar o adicionar nombres (0,75). Órganos subnacionales controlan el proceso y toman la decisión final (1).
Inclusión	Candidatura	Condición necesaria		
		Apertura del mercado electoral.	Ausencia de candidatos proscritos.	No hay ninguna candidatura proscrita (1). Hay al menos una candidatura proscrita (0).
	Nivel de inclusión respecto a quienes pueden ser candidatos/as.	Requisitos exigidos en los Estatutos para las candidaturas.	Cualquier ciudadano/a (1). Militancia (0,5). Militancia con restricciones (0).	

Procedimiento	Nivel de inclusión del mecanismo utilizado para seleccionar la candidatura.	Número de personas que participan decisión final.	Más de 10 personas (1). Más de una persona y menos de 10 (0,5). Propio/a candidato/a y/o una persona diferente al candidato/a (0).
		¿Quién tiene la decisión final?	Electorado (internas abiertas) (1). Miembros del partido (internas cerradas) (0,8). Selección por órgano colegiado del partido (0,6). Selección por órgano ejecutivo del partido (0,4). Liderazgo partidista (0,2). Auto-nominación (0).

Fuente: Adaptación y revisión a partir de Freidenberg y Došek (2016) y Freidenberg (2019, 2016).

Si en un partido hay candidaturas a las que no se les permite participar, no cumple con la condición mínima de democracia. De ser así, que no se puede calcular esta dimensión en esos supuestos. Por el contrario, un partido empleará procesos más inclusivos cuando cualquier ciudadano/a pueda ser candidato/a, sin ningún tipo de restricciones, no haya candidaturas proscritas y pueda haber candidaturas militantes y de fuera del partido; donde se consulta a las y los electores con su voto directo –sin intermediaciones– en elecciones internas o primarias en las que participan al menos diez personas. Es esta la combinación que supone el mayor nivel de inclusión en la toma de decisiones y, por tanto, el mayor nivel de democracia interna.

# La excepcionalidad panameña: de cómo el Estado condiciona la vida interna de los partidos

## Capítulo II

Panamá ha sido pionera en la introducción legal de las primarias como mecanismo de selección de candidaturas a nivel presidencial en América Latina (Freidenberg 2010). Aun cuando las leyes pautan la autorregulación y la autonomía organizativa, las élites han regulado a través del Estado uno de los procesos claves de la vida interna de los partidos. Esta no es una cuestión menor, porque el papel de la regulación estatal sobre los partidos resulta sumamente relevante en la evaluación de los niveles de democracia interna de esas organizaciones. La tendencia a darle cada vez más capacidad al Estado para regular el modo en que los partidos deben organizarse forma parte de un cambio regulatorio en América Latina (Freidenberg 2016; Orozco Henríquez 2019), que se hace efectivo en aquellos países donde estos son personas jurídicas reguladas por el derecho público.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Los partidos son asociaciones ciudadanas que constituyen personas jurídicas de Derecho Privado en Brasil, Perú, Chile y Ecuador, mientras que en Argentina, México, Paraguay, República Dominicana, Nicaragua, Guatemala, Bolivia y Colombia se las considera personas jurídicas de Derecho Público. En Costa Rica, El Salvador, Uruguay y Venezuela son casos mixtos, toda vez que la selección de autoridades, como dimensión interna, está sujeta a la esfera del Derecho Privado, mientras que la selección de candidaturas, como ámbito de lo público, está sujeta al Derecho Público (Freidenberg 2019). En los países donde son sujeto de derecho público, el Estado puede regular la vida interna.

Las reformas tendientes a incluir las elecciones internas, junto con las medidas de acción afirmativas (cuotas de género) y/o la inclusión del principio de paridad de género, han sido precisamente los cambios normativos más comunes en las legislaciones de la región en las últimas décadas. Bajo la excusa de una mayor democracia interna y modernización de los partidos, se ha buscado incorporar mecanismos que aseguraran mayor participación directa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, bajo la idea de hacer operativa la premisa de “un hombre/una mujer, un voto”.

Fruto de esos impulsos, la experiencia comparada ha evidenciado diferentes tipos de modelos de selección de candidaturas presidenciales en América Latina (Freidenberg 2019; Orozco Henríquez 2019; Taylor 2000): a) los que realizan elecciones internas obligatorias para los partidos –de manera simultánea, abierta y organizadas por el Estado, con y sin voto obligatorio para el electorado (Argentina, Uruguay)– y con válvula de escape o “puerta de salida” de los partidos, si es que esos partidos carecen de movimientos internos (Honduras); b) los que realizan elecciones de manera no simultánea, abierta o cerrada, organizadas por los partidos, con o sin financiación del Estado (Panamá, Paraguay, Ecuador, Perú, Rep. Dominicana, Costa Rica y Venezuela); c) los que permiten que se hagan elecciones internas si es que los partidos quieren hacerlas, aunque solo pasan a estar reguladas por ley y organizadas por el Estado, si los partidos deciden hacerlas (Colombia y Chile).<sup>6</sup>

Los cambios normativos impulsados buscaban transformar las prácticas oligárquicas que caracterizaban a las organizaciones partidistas. Muchas veces el resultado de esa presión estatal por la apertura de los partidos implicó nuevas dinámicas decisionales dentro de las organizaciones. Si bien muchos partidos hicieron esos cambios, no siempre las modificaciones normativas supusieron transformaciones en el modo real en que los partidos tomaban decisiones y, mucho menos, hicieron a esas organizaciones de partidos más

---

<sup>6</sup> Una serie de sistemas políticos no tienen regulados los procesos de selección de candidaturas (como Guatemala, Brasil, Nicaragua, Bolivia) (Freidenberg 2019).

democráticas (Buquet y Gallo 2024; Freidenberg 2019; Siavelis y Morgenstern 2008; Orozco Henríquez 2003). Las resistencias de las dirigencias a las reformas estaban en que corrían el riesgo de convertirse “en fotocopias unos de otros” (Freidenberg 2010: 104) y que esos cambios no garantizaban sus posibilidades de éxito electoral.

Los datos han sido evidentes en este sentido. De un poco más de 250 procesos de selección de candidaturas evaluados entre 1978 y 2016, solo el 38% que realizó primarias o elecciones internas consiguió ganar la Presidencia de la República (Freidenberg 2016). De ahí que la tensión entre una mayor regulación legal sobre la vida interna de los partidos puede suponer una pérdida de independencia de estos para tomar sus decisiones y evaluar sus opciones estratégicas, mientras que su total ausencia puede disminuir seriamente cualquier impulso de democratización y modernización interna de los partidos, e incluso respecto a la protección de los derechos de la militancia. La manera en que un sistema político encuentra el equilibrio entre ambos polos no es una cuestión menor, y evidencia cierto interés de las élites de autorregularse y de generar mejores condiciones de cancha pareja para las diferentes organizaciones políticas o, en su caso, encontrar la manera de maximizar sus intereses y preferencias a partir de apoyarse en las reglas que exige el Estado.

### 1. ¿Qué regulan las reglas de selección de candidaturas a nivel presidencial?

El sistema político panameño abre un nuevo proceso de evaluación de las reglas de juego cada vez que concluye un proceso electoral. Esta práctica lleva realizándose desde la reinstauración de la democracia. En 1997, 2002, 2006, 2008, 2013, 2017 y 2023 se realizaron procesos de reformas que modificaron aspectos que afectaron la vida interna de los partidos, particularmente, respecto a su manera de seleccionar candidaturas (Tabla II). El primer marco regulatorio se aprobó en julio de 1997 para la elección

presidencial de 1999. La norma regulaba a los partidos políticos, es decir, las “organizaciones de interés público, con personalidad jurídica reconocida por el Tribunal Electoral, constituidos por ciudadanos en goce de sus derechos políticos, en torno a una declaración de principios, sin fines de lucro, cuyos recursos se administran con transparencia y se rigen en cumplimiento de la Constitución Política y la ley.” (art. 47, Código Electoral 2023, pág. 29). La misma señalaba que, en su organización y funcionamiento, debían estar fundamentados en “[...] principios democráticos, para lo cual procederá de acuerdo con la voluntad de la mayoría de sus miembros [...]” (art. 98, Código Electoral 2023, pág. 46; art. 49, Código Electoral 2023, pág. 29).

A partir de estos cambios, se estableció la obligación de realizar elecciones primarias para postular a la candidatura a la Presidencia de la República, siempre que el candidato/a fuera miembro del partido, dejándolas como opcionales para los otros cargos (art. 99, art. 161a y art. 182, Ley 22 del 14 de julio de 1997). La ley establecía que podían participar solo la militancia afiliada que tuviera residencia en la circunscripción correspondiente. También se instituyó el Consejo Nacional de Partidos Políticos, como órgano consultivo permanente del Tribunal Electoral, integrado por un representante principal y dos suplentes de cada partido (Art. 116-A, Ley 22 del 14 de julio de 1997) y se estableció una cuota de mujeres del 30% para las precandidaturas (art. 182-A, Ley 22 del 14 de julio de 1997) con la intención de reducir las brechas en la participación de las mujeres. En el Decreto #2 que reglamentaba estos procesos se indicaba que los partidos debían entregar listas de copartidarios/as de diferentes distritos del país que apoyaran a las candidaturas (art. 8); que las internas eran obligatorias para Presidente de la República mientras que podían optar por hacerlas (o no) para las otras candidaturas (art. 195 y 196) y que los partidos debían acomodar sus estatutos, a través de la realización de Convenciones Nacionales o a partir de una reunión del Directorio Nacional, a las exigencias introducidas en el Código Electoral (Decreto #2, del 13 de enero de 1998) (Ver Anexo II).

Para el siguiente proceso electoral de 2004, por presión de la clase política e iniciativa del Poder Ejecutivo, se aprobaron nuevas reglas que reformaron el

Código Electoral en el 2002 y se quitó la obligatoriedad de celebrar primarias para seleccionar candidaturas a cargos de elección popular (art. 195, Ley 60 del 17 de diciembre de 2002).<sup>7</sup> La eliminación de la obligatoriedad de realizar primarias o internas supuso un retroceso con respecto a la reforma de 1997, toda vez que algunos partidos que ya habían realizado internas en 1998 no lo hicieron para la elección de 2004. El texto legal mantenía el principio del régimen democrático que asegurara la participación de sus miembros en las actividades partidarias, así como en los cargos administrativos y de dirección y en los acuerdos que se adoptaran (art. 40, Código Electoral 2003, pág. 10).<sup>8</sup>

Con esta reforma se creó el segundo marco regulatorio en el que se privilegiaba la autonomía decisional de los partidos; se dejaba a la decisión de las dirigencias cuál era el mecanismo para emplear en la candidatura presidencial y para todos los cargos, y se establecía que los partidos políticos determinarían en su reglamento si un candidato/a podía optar a uno o más cargos de elección popular. En caso de decidir usar convenciones, primarias e internas, se les daba la posibilidad de solicitar “orientación y capacitación en materia de organización” al Tribunal Electoral (art. 85, Ley 60 del 17 de diciembre de 2002).

El tercer marco regulatorio se dio con la reforma de 2006 para el proceso electoral de 2009, que reintrodujo la obligación de realizar elecciones primarias para la selección de la candidatura presidencial, mientras que dejó abierto a que lo partidos decidieran el mecanismo a usar para los otros

---

<sup>7</sup> Si bien inicialmente en la negociación de las reformas se propuso que el sistema de internas se extendiera a todos los cargos de elección popular de manera obligatoria, dicha propuesta no tuvo suficientes adeptos y se acordó mantener el sistema vigente, que solo obligaba a la candidatura presidencial. Aún así, cuando el Ejecutivo recibió el paquete de reformas que debía presentar para su aprobación a la Asamblea, eliminó la propuesta de obligatoriedad para la designación a través de internas de la candidatura presidencial y cambió el artículo en el sentido de que este mecanismo fuera optativo para todos los cargos (Freidenberg 2010: 101-102).

<sup>8</sup> En el proceso de reformas del 17 de diciembre de 2002, consideradas un acuerdo entre “Martín-Mireya”, se eliminó la exigencia de que se llevara a cabo la votación secreta en cualquier mecanismo de postulación de candidaturas a cargos de elección popular. Además, se fijó que los partidos fueran los que determinaran si una candidatura podía optar a uno o más cargos de elección popular y se ratificó la prohibición de que alguien que perdiera una candidatura pudiera postularse por otro partido. Asimismo, se permitió que las alianzas políticas en los circuitos plurinominales pudieran postular candidaturas comunes, aunque estos debían ser sometidos a reglas especiales (Código Electoral 2003).

cargos a partir de lo que indicaran los estatutos (art. 236, Código Electoral 2007). La reforma sostenía que todo partido debía estar fundamentado en “principios democráticos” (art. 88, Código Electoral 2007); que eran “autónomos e independientes” (art. 89, Código Electoral 2007); que los procesos internos debían resolverse a través de votación secreta; que un candidato que perdía en una elección primaria no podía ser postulado por otro partido o de manera independiente (art. 238, Código Electoral 2007), y que la propaganda electoral, tanto para las elecciones primarias y las generales, debía realizarse en un tiempo determinado (Brown Araúz 2017).

En el caso de la celebración de alianzas, se permitió realizar primarias interpartidarias, es decir, que los inscritos en los partidos aliados pudieran elegir entre ellos su candidatura en una elección conjunta (art. 236, Código Electoral 2007). También se fijaron normas para la depuración del Padrón Electoral, a partir de las cuales se podría sacar del mismo a todos aquellos que no hubieran votado en tres o más elecciones ni tampoco hayan realizado ningún trámite de hechos vitales ante el Tribunal Electoral. Se estableció la creación de tribunales encargados de juzgar y dar debido proceso a los reclamos partidarios, a los efectos de dirimir cualquier tipo de conflicto interno (Ley 60 de diciembre de 2006).

El cuarto régimen electoral se dio con la reforma de 2012, para el proceso electoral de 2014, mediante la Ley 54 del 17 de diciembre de 2012. Este marco mantuvo la autonomía e independencia de las organizaciones partidarias (art. 89, Código Electoral 2013); así como la obligatoriedad de realizar elecciones internas para seleccionar las candidaturas para el cargo presidencial y dejó optativo el mecanismo para el resto de los cargos según lo señalaran los Estatutos (art. 236, Código Electoral 2013, pág. 60). Con esta reforma, se incorporó al marco regulatorio la exigencia de la paridad de género en las primarias y se creó la Secretaría de la Mujer como órgano encargado de validar el hecho de que los partidos no pudieran contar con el número suficiente de mujeres (art. 239, Código Electoral 2013, págs. 60 y 61); se condicionaron las postulaciones comunes entre los partidos a que ambos hubieran firmado un acuerdo de Alianza Nacional (art. 102, Código

Electoral 2013, págs. 28 y 29); se autorizó a los miembros de los partidos a aspirar a más de un cargo (art. 102, Código Electoral 2013, págs. 28 y 29) y se eliminó la prohibición de exigir la renuncia a un cargo directivo que fuera a participar en las primarias (art. 102, Código Electoral 2013, págs. 28 y 29).

El quinto marco se dio para las elecciones de 2019 cuando se mantuvieron los elementos claves del sistema de selección de candidaturas, con la obligatoriedad de realizar elecciones primarias para las candidaturas presidenciales, con algunos cambios relacionados con los tiempos y el financiamiento de las campañas electorales. Se redujo la posibilidad de hacer campaña a cuarenta y cinco días para las elecciones internas y a sesenta días para las elecciones generales<sup>9</sup> y se estableció que las precandidaturas podrían gastar en su propaganda hasta un tercio del tope establecido para las candidaturas, del cual hasta un 30% podría ser utilizado en propaganda electoral.<sup>10</sup>

El último marco regulatorio fue para el proceso electoral de 2024 y mantiene la obligación legal de celebrar elecciones primarias para la candidatura presidencial con la participación directa de la membresía. Un aspecto novedoso de esta reforma tiene que ver con la obligatoriedad de esta solo cuando se superen los 100 mil adherentes, según el registro del padrón que lleva el Tribunal Electoral a corte del 31 de enero del año anterior al proceso electoral general (art. 352, Código Electoral 2023, pág. 131). Los otros colectivos políticos deberán realizar Congresos nacionales (Convención) para seleccionar su candidatura presidencial. Si el partido insiste en querer escoger esta candidatura mediante primarias, deberá pagarle al Tribunal Electoral la diferencia entre el costo que se tendría presupuestado para la Convención y el de organizar la elección primaria (art. 354, Código Electoral 2023, pág. 132).

---

<sup>9</sup> Ver el Decreto 23 del 5 de mayo de 2018, que subroga el Decreto 40 de 2017, que establece los topes definitivos al financiamiento privado que tendrán las precandidaturas, las y los candidatos por libre postulación y los partidos políticos para las elecciones primarias y las elecciones generales del 5 de mayo de 2019.

<sup>10</sup> Con la intención de equiparar la contienda electoral, se estableció que los precandidatos o precandidatas y candidatos y candidatas no podrían participar en eventos de inauguración de obras o actividades financiadas con fondos públicos, excepto quienes ejerzan cargos de elección popular (Brown Araúz 2017: 22).

**Tabla II**

*Marcos regulatorios de los procesos de selección de candidaturas presidenciales*

Proceso Electoral	1999	2004	2009	2014	2019	2024
Procesos Internos	1998	2003	2008	2013	2018	2023
Código Electoral	1998	2003	2007	2013	2017	2023
Reforma Electoral	1997	2002	2006	2012	2017	2021
Mecanismo	Elecciones primarias.	Mecanismo democrático (lo que digan los Estatutos) (art. 195).	Elecciones internas o primarias (art. 236).	Elecciones internas o primarias (art. 236).	Elecciones internas o primarias.	Elecciones internas o primarias (art. 352).
Obligatorias o no	Obligatorias (art. 182).	No obligatorias (optativo).	Obligatorias (art. 236).	Obligatorias (art. 236).	Obligatorias	Obligatorias (art. 352).
Requisitos de obligatoriedad.	Todos los partidos.	Todos los partidos.	Todos los partidos.	Todos los partidos.	Todos los partidos.	Partidos que cuentan con más de 100 mil afiliados (art. 352).
Votación secreta	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Cerradas a la militancia o abiertas al electorado.	Cerradas (militancia + residencia) (art. 99).	En caso de celebrarse, militancia + residencia.	Cerradas (militancia + residencia) (art. 102).	Cerradas (militancia + residencia).	Cerradas (militancia + residencia).	Cerradas (militancia + residencia).
Requisitos candidaturas.	Militancia	Militancia	Militancia	Militancia	Militancia	Militancia
Simultáneas o no simultáneas.	No simultáneas	No simultáneas	No simultáneas	No simultáneas	No simultáneas	No simultáneas
Doble postulación	-	-	-	Sí (art. 102)		
Financiamiento público.	Sí (10%) (art. 161).	-	Sí (10%) (art. 182).	Sí (10%)	Sí (10%)	Sí (10%) (art. 203).

Apoyo en la organización del TE.	Sí	Sí (art. 85)	Sí (art. 89)	Sí (art. 89)	Sí, el TE facultado para ocuparse de todo.	Sí (art. 144)
Alianzas	No	No	Sí, primarias intrapartidarias.	Sí, primarias intrapartidarias (art. 236).	Sí	Sí
Padrón Electoral gestionado por TE.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Cuota o Paridad de género (otros cargos).	30% mujeres (182-A).		30% mujeres (art. 239).	50% mujeres (art. 239).	50% mujeres	50% mujeres (art. 373).
Designación nominal de Vicepresidencias por candidatura presidencial.	Sí (art. 182)	Sí (art. 195)	Sí (art. 236)	Sí (art. 236)	Sí	Sí (art. 352)
Resultados vinculantes.	-	-	Sí (art. 237)	Sí (art. 237)	Sí	Sí (art. 358)
Posibilidades de reservas.						Si, 40% (art. 355)
Nombre del marco regulatorio.	Ley 22 (1997).	Código Electoral (2003).	Código Electoral (2007).	Código Electoral (2013).	Código Electoral (2017).	Código Electoral (2023) Reglamento.

Fuente: Elaboración a partir de la normativa electoral.

La ley establece además que todas las precandidaturas cuenten con representación ante el Tribunal y que sea el ente electoral del partido el que designe a dos personas en cada corporación electoral para representar a todas las precandidaturas. La razón de esto es que en las mesas de votación no está previsto el espacio para que cada precandidatura designe a su propio representante (Decreto 48 de septiembre de 2022). Sin embargo, el TE sostiene que los grupos puedan tener personas observadoras en la parte exterior de los salones que son recintos de votación para poder participar en el control del proceso. El Código Electoral también señala que las precandidaturas

deben entregar informes de ingresos y gastos por las precampañas (art. 240 y 241 del Código Electoral 2023; art. 171 del Decreto 29 del 30 mayo de 2022) y que si no lo hacen podrá ser apercibidos con multas e incluso con la pérdida de la proclamación correspondiente en caso de que no lo entregue tampoco en el plazo adicional acordado hasta el 1 de septiembre de 2023 (art. 171, Decreto 29 del 30 de mayo de 2022).

## 2. Las reglas estatutarias de cómo los partidos se fueron adaptando a las reglas estatales

Los partidos panameños han adaptado sus Estatutos a las reformas electorales realizadas en el país. Exigidos por el Código Electoral, estos han sido presionados para cambiar sus históricos procesos de selección de candidaturas por convención a otros tipos de procesos como son las elecciones internas o primarias. En uno u otro momento, todos los partidos han incorporado este tipo de mecanismo para las candidaturas presidenciales, aun cuando ha habido momentos en los que, estando previstos de manera explícita en las normas, estos no los han realizado (como ocurrió en 1998) o, no siendo exigidos por las reglas, un partido decidiera hacerlas por su cuenta (como el Partido Revolucionario Democrático en 2002).

En el caso del PRD, la obligatoriedad de las primarias solo para la militancia a todos los cargos de elección popular está incluida en los Estatutos desde 1997 y aún se mantiene en la actualidad (art.193, Estatutos partidarios 2012 y 2018). Con las reformas de 1997, el partido adaptó sus Estatutos a la ley e introdujo la elección primaria como mecanismo de selección presidencial. Cuando en 2002 la ley fue modificada –y ya no exigía su celebración para elegir candidaturas–, el PRD siguió haciendo procesos competitivos. Los Estatutos establecen que los procesos internos serán organizados por la Comisión Nacional de Elecciones del partido; los miembros podrán postularse simultáneamente para más de un cargo de elección popular y para cargos de la estructura interna (art. 193); la campaña durará 45 días (art.

197) y quienes hayan competido por el PRD en una primaria no podrán ser postulados por ningún otro partido político ni por libre postulación en el mismo proceso electoral para ningún cargo (art. 195, Estatutos 2012 y 2018).

El Partido Panameñista reformó los Estatutos en 2005, incluyendo las elecciones primarias como mecanismo obligatorio para seleccionar candidaturas, como parte de la armonización con las reformas al Código Electoral. Estas reglas se han mantenido en la última reforma estatutaria (2021), donde se establecen los requisitos para poder participar en las primarias (cinco años de militancia para la candidatura y uno para las demás y haber tomado un seminario de Doctrina Panameñista) (art. 167); se indica que será un Comité Nacional de Elecciones el encargado de organizarlas (art. 145) y que se respetará la igualdad de género en los puestos de elección popular (art. 164, Estatutos partidarios).

En Cambio Democrático (CD), la Comisión Nacional de Elecciones Primarias (CNEP) es la que organiza los procesos internos para las candidaturas de principales y suplentes a todos los cargos de elección popular, siendo estas a través del voto secreto y directo de la militancia partidaria y por mayoría simple de los votos válidos emitidos (art. 155, Estatutos partidarios 2012). Los estatutos también prevén que al menos la mitad de las postulaciones para los cargos de elección popular sean para mujeres (art. 157, Estatutos partidarios 2012); que la elección se realice de manera descentralizada en todo el país y que para poder participar en las primarias se cuenten con al menos tres meses de militancia.

En Realizando Metas (RM), siguiendo lo que dice la ley, la selección de las candidaturas para todos los cargos de elección popular se realiza a través de elecciones primarias, convocadas por la Junta Directiva Nacional (JDN) en un plazo de quince días desde que el TE notifique que se llevarán a cabo estos mecanismos de selección (art. 158, Estatutos de 2022) y organizadas por la Comisión Nacional de Elecciones Primarias (CNEP). Se prevé que este procedimiento se haga en cada circunscripción, con al menos una mesa de votación por cada quinientos miembros, pudiéndose hacer reservas de espacios en determinadas circunscripciones antes de que se celebren las primarias para luego negociarlas con otros partidos.

### 3. El sistema electoral: reglas que favorecen las alianzas y personalizan el voto

En las elecciones generales que se celebran cada cinco años se eligen la presidencia y la vicepresidencia de la República, las diputaciones de la Asamblea Nacional, las diputaciones al Parlamento Centroamericano, las alcaldías, las representaciones en los corregimientos y las concejalías. El sistema electoral establece que la elección presidencial se realice por mayoría simple, en una sola vuelta, en una única circunscripción nacional, permitiéndose la reelección solo pasados dos períodos electorales. Las candidaturas pueden ser por medio de una postulación partidista o por el mecanismo de libre postulación.

La elección legislativa es concurrente a la presidencial y a la municipal, lo que incentiva que se formen grandes alianzas presidenciales que generan el efecto de arrastre sobre el resto de los cargos (Brown Araúz y Sonnleinter 2016; Guevara Mann 2016). Un problema difícil de resolver tiene que ver con el efecto de arrastre que las candidaturas legislativas hacen de las candidaturas a instancias más locales. Esta disyuntiva se agrava con el hecho de realizar las elecciones de manera simultánea para todos los cargos al mismo tiempo. Aun así, el beneficio logístico y económico de celebrar todas las elecciones el mismo día es mucho mayor que la cuestión del arrastre que estas provocan sobre el resto de los niveles institucionales.

La integración de la Asamblea Nacional es de 71 cargos principales, con sus suplencias, y la elección se realiza a través de dos tipos de circuitos, unos de tipo uninominal –que se ganan por mayoría relativa de los votos (el que más votos saca, gana)– y otros de tipo plurinominal, donde las y los diputados son elegidos a través del sistema de representación proporcional.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> En 1994 se elegían diputados y diputadas a través de 26 circuitos uninominales y 14 circuitos plurinominales, pero a partir de la reforma publicada en la Ley del 28 de diciembre de 2006, se reconfiguraron los circuitos electorales para los comicios de 2009, quedando establecida en 39 circuitos, con la elección de distritos 26 uninominales

Los escaños se distribuyen en dos fases: primero, a los partidos a partir del cociente y medio cociente y luego, si quedan escaños, entre los cargos basados en el residuo, que se calcula sobre la base del número de votos del partido por el que se postuló, lo que suele favorecer a los partidos grandes (En Freidenberg 2010: 99-100). El voto se ejerce a través de listas cerradas pero no bloqueadas, facilitando que el electorado cambie el orden de las candidaturas en función de sus preferencias.<sup>12</sup>

El sistema mixto de elección, con efectos mayoritarios (Otero Felipe 2008: 282) fomenta la conformación de alianzas, toda vez que ninguno de los partidos suele conseguir por sí solo la mayoría de la Asamblea.<sup>13</sup> De ahí que, el sistema electoral condiciona los procesos de selección de candidaturas, en la medida en que las dirigencias se encuentran preocupadas por la necesidad de estructurar alianzas y coaliciones preelectorales. En la práctica, las primarias funcionan como si el sistema de elecciones tuviera dos vueltas y las primarias fueran su primera votación. Los partidos más grandes suelen reservar espacios en la oferta de candidaturas –que no se ponen en competencia en las primarias– para tener margen de maniobra y poder tener más chances de negociación en los acuerdos que se llevan a cabo con otras agrupaciones. Esto resulta pernicioso porque, como señala Brown Araúz (2023), “la legislación permite que las candidaturas presidenciales electas en primarias declinen la postulación [que ganaron democráticamente con la participación de la militancia-] para realizar alianzas”. Permitir que una persona electa decline en la elección general desvirtúa la voluntad de la militancia que participó en la primaria, supone una simulación del proceso y hace un poco engañoso y desilusionante la competencia por la candidatura.

---

y 13 plurinominales. Con la reforma de 2021, se mantuvieron los circuitos uninominales y plurinominales para la integración de la Asamblea Nacional.

<sup>12</sup> En la reforma de 2012 se eliminó el llamado “voto en plancha”, por lo que todo elector, en los circuitos plurinominales, solo podrán votar por un candidato de la lista que presente el partido político o de la lista de candidatos de libre postulación (Tribunal Electoral, Estudio preliminar del Código Electoral 2013, pág. xxii).

<sup>13</sup> Ha habido una excepción en el año 2004, cuando el PRD obtuvo el 52,6% de los escaños.

Además, los partidos pequeños buscan aliarse con las fuerzas mayoritarias porque saben que solas sería muy difícil ganar –e incluso algunos partidos grandes venidos a menos usan las alianzas posprimarias para tener mayores oportunidades de ser parte de la coalición de gobierno-. Esto afecta las campañas electorales, la manera en que se procesan los conflictos y el tipo de mensaje que se da en la movilización del electorado. Muchas veces simulan estar enfrentados, para perjudicar a un tercero o simulan ser amigos para conseguir una alianza competitiva. Muy pocas veces son coaliciones programáticas, en torno a propuestas de políticas públicas. La mayoría de esas alianzas –si consiguen llegar al poder– terminan erosionándose antes de que acabe el período de gobierno.

De ahí que la mayoría de los partidos suelen estar más preocupados de ver con quién van a ir aliados a la elección general que por el mecanismo de selección de candidaturas o por las posibilidades de conseguir mayor democracia dentro de su organización. Estas dinámicas aliancistas de la política panameña suelen presentar algunos problemas entre los tiempos de postulación y los de selección de las candidaturas (Freidenberg 2010: 119, 122). Es más, al esperar los momentos más cercanos a la elección general para conocer mejor las preferencias ciudadanas a través de las encuestas y, a partir de ahí, decidir con quién juntarse, resulta más difícil definir una alianza competitiva basada en programas y afinidades y no en oportunidades electorales.

#### 4. El sistema de partidos: estructura de la competencia en transformación

El sistema de partidos se ha caracterizado históricamente por una configuración bipartidista en torno a dos partidos: el Liberal y el Conservador (Alcántara Sáez 2008; Bendel y Krennerich 1993), en la que durante décadas hubo una suerte de pactos de conveniencia entre ambos grupos, que llevó incluso a pensar en “gobernar de manera consociativa” (Castillero Hoyos

2022: 44)”. Este vínculo entre ambos grupos partidarios tuvo consecuencias en el desarrollo del sistema que vivió transformaciones que supusieron nuevos ejes, en los que destacaban dos polos personalistas: el “torrijismo”, ligado al Partido Revolucionario Democrático (PRD), bajo la dirección de su fundador Torrijos entre 1978-1981 y, el “arnulfismo”, creado bajo el liderazgo de Arnulfo Arias Madrid, en diciembre de 1939, quien se desempeñó tres veces en la presidencia del país (1940-1941, 1949-1951 y 1968) (Brown Araúz y Sonnleinter 2016; Alcántara Sáez 2008; Brown Araúz 2007; Bendel y Krennerich 1993).

**Tabla III**

*Procesos Electorales Presidenciales en Panamá (1994-2024)*

Proceso electoral	Fecha de la elección	Ganador/a Presidencia de la República	Partido Político	Participación ciudadana en la elección general
#1	8 de mayo de 1994	Ernesto Pérez Balladares	PRD	73,67%
#2	2 de mayo de 1999	Mireya Moscoso	Partido Arnulfista	76,17%
#3	2 de mayo de 2004	Martín Torrijos Espino	PRD	76,88%
#4	3 de mayo de 2009	Ricardo Martinelli	CD	74,00%
#5	4 de mayo de 2014	Juan Carlos Varela	PPA	76,76%
#6	5 de mayo de 2019	Laurentino Cortizo	PRD	73,01%
#7	5 de mayo de 2024	José Raúl Mulino	Realizando Metas y Alianza	77,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

Esa configuración en polos se ha mantenido una vez reinstaurada la democracia, al estabilizarse la competencia en torno a dos espacios coalicionales, que han alternado en el poder bajo el predominio del Partido Arnulfista y el Partido Revolucionario Democrático pero que suponen divisiones importantes dentro de la sociedad (autoritarismo vs. democracia o perredismo vs. panameñismo, entre otros) (Alcántara Sáez 2008; García Díez 2001; Smith Wiltshire 1986). Estos dos polos mayoritarios, con claro “potencial de gobierno” (Brown Araúz 2002: 14), han dominado la mayor

parte del período democrático, acompañados de terceros partidos que, aunque no han tenido una gran fuerza electoral, han sido centrales como “partidos bisagra”, favoreciendo coaliciones y alianzas pre-electorales, que hacen efectivo el presidencialismo de coalición (Alcántara Sáez 2008).

La rutinización de los procesos electorales ha dotado de estabilidad a la estructura y la dinámica de la competencia del sistema de partidos panameño (Brown Araúz y Sonnleinter 2016: 341). Desde 1994 el sistema de partidos ha transitado desde un multipartidismo de pluralismo moderado (Brown Arauz 2002: 16) a un sistema más concentrado con poca incertidumbre sobre el resultado electoral (Brown Araúz y Sonnleinter 2016: 344). Entre 1994 y 2024, cuatro partidos consiguieron ganar la elección presidencial (PRD, Partido Arnulfista, Cambio Democrático y Realizando Metas junto a Alianza), repitiendo tres veces sólo uno (PRD en 1994, 2004 y 2019). En ninguna de esas oportunidades el partido en el gobierno, lo que se suele denominar como *incumbent*, consiguió reelegir a sus candidatos/as.

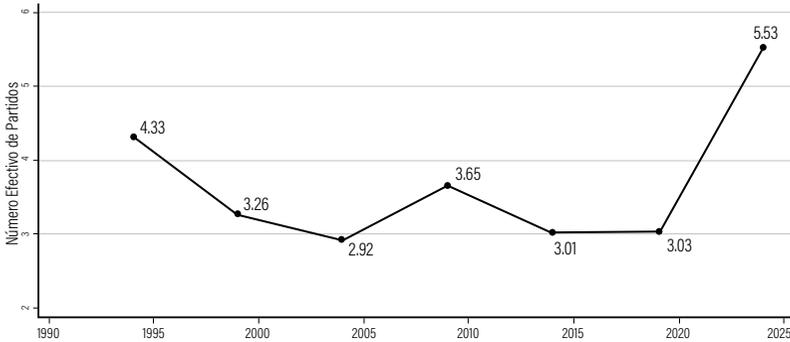
El número efectivo de partidos legislativo (NEP) evidencia cambios en la estructura de la competencia del sistema de partidos. Si bien se redujo de 4.3 en 1994 a 3.03 en 2019, en la última elección sorprendió con un incremento de más de dos puntos (5.53, 2024) (#ObservatorioReformas 2024) (Gráfica I).<sup>14</sup> Estas transformaciones son producto del apoyo de la ciudadanía a las candidaturas de libre postulación, que están presionando para reemplazar a los partidos tradicionales. Las mismas también se han evidenciado no solo en los 20 escaños ganados en la Asamblea, sino también a nivel de las alcaldías y en el apoyo hacia el Movimiento Otro Camino (MOCA) a nivel presidencial, el cual alcanzó de manera sorpresiva el segundo lugar de las preferencias.

---

<sup>14</sup> El número efectivo de partidos se calculó a partir de la fórmula de Laakso y Taagapera (1979), a partir de las bases de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2024).

## Gráfica I

*Evolución de la fragmentación legislativa en el sistema de partidos panameño (1994-2024)*



Fuente: #Observatorio Reformas a partir de los cálculos de la base de datos de Freidenberg.

Nota: las elecciones legislativas ocurrieron en 1994, 1999, 2004, 2009, 2014, 2019 y 2024.

### 5. La experiencia previa al 2024: los legados organizativos previos en la selección de candidaturas

Los partidos se han caracterizado por una intensa vida interna en los procesos de selección de candidaturas desde la reinstauración democrática y estas experiencias han dejado aprendizajes respecto al modo de seleccionar candidaturas. Históricamente, se han caracterizado por ser caudillistas, carismáticos, clientelares, personalistas y de patronazgo (Guevara Mann 2016; Otero Felipe 2006; García Díez 2001) y estas prácticas informales condicionado el modo en que seleccionaron candidaturas en las siete elecciones generales que han participado (1994, 1999, 2004, 2009, 2014, 2019, 2024), con diferentes reglas y niveles de inclusión, participación y competitividad. Si bien antes de su regulación en 1997 hacían convenciones (como PRD, Panameñista o MOLIRENA), luego de la reforma electoral que obligó a la celebración de internas comenzaron a hacer primarias e incluso continuaron haciéndolas cuando se quitó esa obligatoriedad en 2004.

**Tabla IV**

*Tipos de mecanismos de selección de candidaturas empleados por los partidos panameños (1993-2023)*

		1993	1998	2003	2008	2013	2018	2023
PPA	Presidencial	Convención	Primaria	Convención	Primaria + ratificación Convención	Primaria	Primaria	Primaria
	Legislativa		Convención				Primaria	
PRD	Presidencial	Convención	Primaria	Primaria	Primaria	Primaria	Primaria	Primaria
	Legislativa			Primaria				
**Unión Patriótica	Presidencial	-	-	-	Convención	-	-	-
	Legislativa	-	-	-	Primaria	-	-	-
CD	Presidencial	-	Convención	Convención	Autodesignación		Primaria	Primaria
	Legislativa	-			Primaria	Primaria		
**VMP	Presidencial	-	-	-	Autodesignación + Convención	-	-	-
	Legislativa	-	-	-	Primaria	-	-	-
MOLI-RENA	Presidencial	Convención	Convención	Convención	Convención + ratificación cúpula	-	-	-
	Legislativa					-	Primaria	-
RM	Presidencial	-	-	-	-	-	-	Primaria
	Legislativa	-	-	-	-	-	-	Primaria
PP	Presidencial	-	-	-	-	-	-	Convención
	Legislativa	-	-	-	-	-	Primaria	-
PA	Presidencial	-	-	-	-	-	Primaria	-
	Legislativa	-	-	-	-	-	Primaria	
MOCA	Presidencial	-	-	-	-	-	-	Convención
	Legislativa	-	-	-	-	-	-	Convención
FAD	Presidencial	-	-	-	-	-	Primaria	-
	Legislativa	-	-	-	-	-	Primaria	-

Fuente: Elaboración propia.

\* Se entiende por "autodesignación" al proceso en el que el liderazgo nacional del partido se nombra así mismo, siendo este el proceso más excluyente de todos los que hay para seleccionar candidaturas.

\*\* Partidos no vigentes.

El partido que más veces ha realizado primarias presidenciales ha sido el PRD (1998, 2003, 2008, 2013, 2018 y 2023), seguido por el Partido Panameñista (1998, 2008, 2013, 2018 y 2023). En algunas oportunidades, los partidos celebraron primarias para todos los cargos de manera sincrónica (y no solo para las candidaturas presidenciales) como ocurrió en seis ocasiones en el PRD y en cinco en el Panameñismo. En diversas oportunidades se hicieron primarias para la candidatura presidencial un día y para los otros cargos otro día (PRD 2003; Panameñista 2018; CD en 2018; FAD en 2018 y Partido Alianza en 2018).

La separación de fechas ha permitido a la candidatura presidencial incidir sobre la nominación de las otras candidaturas y, en cinco casos, solo se hicieron primarias para las legislativas y no para las presidenciales (VMP 2008, CD 2008, MOLIRENA. 2008, Unión Patriótica 2008 y PP 2018) (Tabla IV). Esta discusión sobre los efectos del calendario separado resulta interesante porque la obligatoriedad legal de celebrar primarias se introdujo solo para la presidenciales y no para las otras instancias institucionales, una cuestión que sería importante revertir porque un partido requiere que todas sus candidaturas sean elegidas democráticamente y no solo la presidencial.

## 6. El árbitro electoral: el papel del Tribunal Electoral como garante de la democracia interna

El derecho a la autonomía partidaria garantiza que las organizaciones no puedan ser intervenidas, fiscalizadas por ninguna dependencia del Estado, excepto el Tribunal Electoral en el manejo de los fondos estatales para sus gastos en las elecciones (art. 99, Código Electoral de 2023, pág. 46). La ley establece que -sin afectar esa autonomía organizativa ni la capacidad de definir sus procedimientos-, los partidos pueden pedir apoyo a la autoridad (art. 144, Código Electoral 2023, pág. 64) y recibir dinero para financiar la organización logística de los procesos de selección de candidaturas (art. 348, Código Electoral 2023, pág. 130). Esta capacidad de poder participar

en la vida interna de los partidos tuvo un punto clave en 2018, cuando la ley concedió nuevas atribuciones al Tribunal Electoral para que pudiera encargarse de convocar, abrir, financiar y fiscalizar las primarias (Brown Araúz 2023).

Los partidos deben remitir de manera previa al proceso electoral su Reglamento de Elecciones, su Calendario Electoral y además celebrar los convenios de colaboración correspondientes. Estos convenios establecen los detalles logísticos en el modo en que se organizan los eventos internos (Entrevista personal #1; Entrevista personal #3). De ahí que Brown Araúz (2023) sostenga que “el tipo de apoyo que el Tribunal Electoral brinda a los partidos ha sido elegido ‘a la carta’ por ellos mismos”. Toda esta regulación pretende mejorar la transparencia y el conocimiento de las reglas de juego que los partidos deben respetar; los compromisos y las limitaciones que esos procesos implican, así como también las oportunidades que los diversos actores intrapartidistas tienen en cada momento del proceso electoral (Entrevista personal #1; Entrevista personal #2 y Entrevista personal #3).

Esto se da en medio de un proceso de erosión de la confianza hacia el Tribunal Electoral. En los últimos años, diversos sectores de la ciudadanía y grupos políticos han manifestado su descontento con determinadas decisiones del Tribunal e, incluso, han denunciado problemas respecto a su funcionamiento interno. Los datos de las encuestas realizadas por el Barómetro de las Américas (Lupu, Rodríguez y Zechmeister 2021: 43 y 47), por ejemplo, han registrado que el 28% de la ciudadanía cree que los votos se cuentan mal y que el 38% cree que los ricos siempre compran las elecciones.

Los esfuerzos por fortalecer la tarea de la autoridad electoral resultan claves para el funcionamiento de las primarias y de los partidos. La norma establece que el Tribunal Electoral solo puede garantizar o hacerse responsable por los resultados de los eventos que organiza (Entrevista Personal #1) y no de todas las actividades paralelas –algunas de ellas informales– que desarrollan los partidos en su manera de competir y maximizar sus preferencias. De ahí que la relación con los partidos requiere fuertes equilibrios, compromisos

mutuos y lealtad institucional. Algunas veces, los partidos deciden no acatar (cuestionar, simular, reinterpretar) las reglas que están establecidas en la ley para la realización de las primarias (Pichel 2023; Brown Araúz 2023), lo cual compromete la actuación de la autoridad electoral.

Buscando mejorar las medidas de transparencia, el Tribunal puso en práctica en 2023 –por primera vez para las primarias–, el visor web de las imágenes de todos los TER, actas y hojas de control público del escrutinio. De esta manera, se transfería tecnología del proceso electoral a la optimización de los procesos intrapartidistas. Este visor quedó a disposición de la Comisión Electoral de cada partido y de las precandidaturas con la intención de que contaran con más herramientas de control del proceso electoral. Dado que la hoja de control público de escrutinio, firmada por el presidente y el secretario de la mesa de votación, es la fuente de las cifras de cada Acta; cualquier reclamo en contra del contenido del acta se puede recurrir a la referida hoja para confirmar la fuente de las cifras de la votación en la mesa. Según el magistrado Valdés Escoffery, “Esta medida no tiene precedentes en Panamá, donde el CE manda a quemar primero las boletas de votación no usadas, y luego las escrutadas para cada tipo de elección” (Entrevista personal #1).



# Procesos de selección de candidaturas en Panamá para 2024

## Capítulo III

1. Las reglas de juego: de cómo la ley condiciona las opciones estratégicas de las dirigencias al seleccionar sus candidaturas

Los partidos panameños deben cumplir con determinadas exigencias normativas para poder competir en una elección general. Las reglas señalan que deben realizar elecciones primarias para definir sus candidaturas presidenciales (art. 352, Código Electoral 2023, pág. 131). El marco legal establecía que las primarias fueran exigidas solo a los partidos grandes (con más de 100.000 adherentes) y para la candidatura presidencial (ya que para los demás cargos son opcionales); con la participación directa de la militancia –en votación secreta y directa– y en las fechas establecidas por el calendario electoral.<sup>15</sup> En este caso, debían realizarse entre el 1 de junio y el 31 de julio de 2023, registrándose ante la autoridad antes del 31 de octubre del mismo año (Decreto #29, del 30 de mayo de 2022).

---

<sup>15</sup> Una serie de partidos no tuvieron que realizar primarias debido a que su militancia es menor a las 100.000 personas adherentes. Estas agrupaciones tuvieron desde el sábado 1 al lunes 31 de julio de 2023 para escoger sus candidaturas a cargos de elección popular. En ese mismo período, las candidaturas por libre postulación debían completar sus nóminas, designando a sus suplentes para los diferentes cargos de elección, con excepción de la nómina presidencial (Decreto #29 de 30 de mayo de 2022).

Cada persona vota de manera individual por una candidatura a cada cargo en disputa. Para poder ejercer el sufragio, la persona debe estar registrada en su calidad de militante en el padrón que gestiona el Tribunal Electoral, organismo responsable de llevar a cabo el empadronamiento de los adherentes de las diversas agrupaciones. De este modo, las primarias se hacen con la participación directa de la militancia empadronada, según el registro que lleva la autoridad al 31 de enero del año anterior a la elección y se realizan de manera no simultánea, lo que implica que cada partido define la fecha en la que realiza su proceso interno, respetando el período de tiempo establecido por ley y da derecho a recursos económicos pero también a tiempo-aire en los medios de comunicación, incrementando las oportunidades de visibilización de las candidaturas ante la opinión pública.

Las internas se realizan siguiendo una serie de principios básicos de la democracia como son el voto libre, igual, universal, secreto y directo (art. 36, Decreto #48 del 2 de septiembre de 2022 y art. 98, Código Electoral 2023, pág. 46) y de manera autónoma por los partidos o, en su caso, se puede solicitar asistencia técnica al Tribunal Electoral previa firma de un Convenio de Colaboración (art. 144, Código Electoral 2023, pág. 64). Estos mismos principios también se encuentran en los estatutos partidarios, dado que se vinculan a través de ellos con los valores de la Constitución (Sánchez 2007). Los partidos pueden celebrar alianzas con otras organizaciones y también reservar espacios –no más del 40% de los que van a primarias– para poner en esos sitios a quienes ellos prefieran –sin que tengan que competir por la candidatura– y poder negociar con otros partidos espacios para las alianzas. Cuando un partido decida postular su candidato presidencial mediante alianza, solo podrá reservar un 20% de los cargos (art. 355, Código Electoral 2023, pág. 132).

Los partidos aprovechan estratégicamente las primarias: las organiza y financia el Estado; les permite contar con exposición mediática y posicionamiento de *issues* y personas hasta un año antes de las campañas electorales

y les ayuda a resolver dilemas internos (como los conflictos sobre el control del aparato partidario y/o la definición de las alianzas) (Entrevista personal #3). Si bien se respeta la autonomía organizativa; en la práctica, los partidos se apoyan en el Estado para organizar las primarias, el que a través del Tribunal Electoral y la reforma de 2018 fue asumiendo más competencias sobre la vida interna de los partidos.

**Tabla V**  
*Calendario legal del proceso electoral de 2024*

Fecha	Proceso Electoral
31 de enero de 2023	Fecha de cierre del padrón electoral de los partidos políticos para efecto de los procesos de primarias a cargo del Tribunal Electoral.
01 de junio de 2023	Inicio del periodo que tienen los partidos políticos para escoger a sus candidatos/as a cargos de elección popular, a través de elecciones primarias.
01 de julio de 2023	Inicio del período que tienen los partidos políticos para escoger sus candidatos/as a cargos de elección popular a través de eventos partidarios distintos a las primarias.
4 de junio de 2023	Primaria presidencial de Realizando Metas.
11 de junio de 2023	Primaria general a todas las candidaturas del Partido Revolucionario Democrático.
2 de julio de 2023	Primarias legislativas de Realizando Metas. Reunión interna de MOCA.
16 de julio de 2023	Primaria general de Cambio Democrático. Congreso para definir su candidatura presidencial del Partido Popular.
23 de julio de 2023	Primaria general de Partido Panameñista Auténtico.
30 de julio de 2023	Congreso para definir a su candidatura presidencial de MOCA.
31 de julio de 2023	Cierre del período para que los partidos seleccionen a sus candidaturas, tanto los que hacen primarias como de los que no las hacen. Cierre del período de registrar firmas para las candidaturas de libre postulación.
31 de octubre de 2023	Los partidos políticos podrán hacer sus últimas postulaciones en papel. Publicación en el Boletín Electoral del nombre de las y los candidatos proclamados en las primarias y demás eventos internos partidarios, así como los casos previstos en el artículo 359 del Código Electoral.

Fuente: Tribunal Electoral.

Una vez pasadas las primarias, los resultados tienen carácter vinculante y se formalizan de manera directa ante el Tribunal Electoral (art. 358, Código

Electoral 2023, pág.133). Esto es para evitar que los partidos registren en las candidaturas a personas distintas a las que ganaron la primaria. Esta medida se altera si ellos deciden resignar la postulación porque van a celebrar alianzas con otros partidos. La ciudadanía, los fiscales o cualquier otro partido político tienen tres días (después de haberse publicado la proclamación de la primaria) para presentar cualquier impugnación a las candidaturas ante los juzgados administrativos electorales (Decreto #29, del 30 de mayo de 2022).

## 2. Las elecciones primarias para la candidatura presidencial en 2023

La fecha establecida para celebrar las séptimas elecciones generales desde la reinstauración democrática fue el 5 de mayo de 2023.<sup>16</sup> En ellas, tuvieron derecho a participar los 3,041,086 de votantes registrados en el padrón electoral al 31 de enero de 2023. En las elecciones generales se eligieron 865 cargos de la estructura territorial del sistema político: al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, a las alcaldías, a los corregimientos, a las concejalías y al Parlamento Centroamericano (PARLACEN). Bajo la fiscalización y organización del Tribunal Electoral (TE), el proceso permitió la participación de los partidos institucionalizados, los partidos de nueva formación y las candidaturas no partidarias (también denominadas como de libre postulación).<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> "Capítulo I. Convocatoria al proceso electoral y calendario. Artículo 1. Convocatoria al proceso electoral. Se convoca al pueblo panameño a la Elección General el domingo 5 de mayo de 2024, para elegir al presidente y vicepresidente de la República, 20 diputados al Parlamento Centroamericano (Parlacen), 71 diputados a la Asamblea Nacional, 81 alcaldes, 701 representantes de corregimiento y 11 concejales, todos con su respectivo suplente, para el periodo constitucional del 1 de julio de 2024 al 30 de junio de 2029; según el desglose del anexo A de este Decreto". En Decreto 29 del 30 de mayo de 2022, que convoca a la Elección General del 5 de mayo de 2024 y aprueba su reglamentación.

<sup>17</sup> Desde el 15 de agosto de 2022 hasta el 31 de julio de 2023, las candidaturas por la libre postulación tenían que realizar el proceso de recolección de firmas para cubrir las casillas reservadas en la papeleta electoral.

**Tabla VI***Calendario legal de los procesos de selección de candidaturas de 2023*

Fecha	Proceso Electoral
4 de junio de 2023	Elección primaria presidencial de Realizando Metas
11 de junio de 2023	Elecciones primarias del Partido Revolucionario Democrático
2 de julio de 2023	Elecciones primarias para otras candidaturas de Realizando Metas
2 de julio de 2023	Selección de candidaturas por Movimiento Otro Camino
9 de julio de 2023	Elecciones primarias de Cambio Democrático
16 de julio de 2023	Selección de candidaturas del Partido Alianza
16 de julio de 2023	Ratificación del candidato Presidencial del Partido Popular por su Congreso Extraordinario
23 de julio de 2023	Elecciones primarias del Partido Panameñista
29 de julio de 2023	Elección de candidaturas a cargos de elección popular del Partido Alternativa Independiente Social
30 de julio de 2023	Elección de candidaturas a cargos de elección popular del Partido Popular
30 de julio de 2023	Selección de candidaturas a cargos de elección popular de MOLIRENA.

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral.

En la contienda se registraron nueve partidos, de los cuales solo cuatro estaban obligados por ley a realizar primarias para las candidaturas presidenciales: Realizando Metas (RM), Partido Revolucionario Democrático (PRD), Cambio Democrático (CD) y Partido Panameñista (PAN). El resto de los partidos podían emplear otros mecanismos como las convenciones, como ocurrió en el Partido Popular (PP),<sup>18</sup> el Partido Alianza (PA), MOLIRENA, Movimiento Otro Camino (MOCA)<sup>19</sup> y Partido Alternativa Independiente

<sup>18</sup> El Partido Popular realizó su convención el 16 de julio de 2023, en el que ratificó al expresidente de la República, Martín Torrijos, como candidato a un nuevo período presidencial. El Partido Popular contaba con 18,180 inscritos y en elecciones pasadas, ya se había autocalificado como un "partido mancuerna". En los dos últimos ciclos electorales, se ha aliado con el Partido Panameñista Auténtico y, en 2014, la alianza fue instrumental para la eventual elección de Juan Carlos Varela.

<sup>19</sup> El Movimiento Otro Camino (MOCA) postuló a Ricardo Lombana en una convención partidaria realizada el 30 de julio de 2023.

Social (PAIS).<sup>20</sup> Luego de todos estos procesos, algunos de estos partidos decidieron integrar alianzas, como “Vamos con Todo Panamá” (PRD y MOLIRENA), “Alianza para Salvar a Panamá” (RM y Alianza), “Por un Panamá Mejor, Lo bueno viene” (CD y PAN).<sup>21</sup>

## 2.1. Realizando Metas: las primarias no competitivas

Realizando Metas (RM) celebró sus elecciones primarias presidenciales el 4 de junio de 2023, en las que participó solo el 25.82% de su padrón de 234,700 personas habilitadas para votar.<sup>22</sup> Desde el 27 de febrero al 8 de marzo de 2023, el partido había abierto un período de postulaciones para quienes quisieran ser postulados como candidatos/as, tanto en las primarias presidenciales, como en los otros procesos de selección de candidaturas. La interna presidencial se realizó de manera pacífica –y sin sobresaltos– en las 655 mesas colocadas en 513 escuelas que funcionaron como centros de votación en todo el país (Bitácora de Campo #1 Primaria de Realizando Metas).

Estas fueron las primeras primarias realizadas por este nuevo partido, fundado por Ricardo Martinelli, luego de su salida de Cambio Democrático tras las elecciones presidenciales de 2019, cuando en esa oportunidad Martinelli –tras

<sup>20</sup> PAIS presentó a Melitón Arrocha y Aida Michelle de Maduro como candidatura presidencial. Este partido ratificó su oferta electoral de 170 candidaturas a los cargos de diputado, alcalde y representante de corregimiento, durante una reunión de su Junta Directiva el miércoles 26 de julio en el Hotel El Panamá, que fue certificada por Santana Díaz, subdirector nacional de Organización Electoral. El sábado 29 de julio de 2023, PAIS escogió a José Alberto Álvarez como su candidato presidencial para la Elección General. La postulación oficial se efectuará durante una Convención Nacional en el salón Bella Vista del Hotel El Panamá, bajo la coordinación de la Comisión Nacional Electoral del partido. En Gustavo Hernández. “PAIS define su oferta electoral”, publicado en noticias del Tribunal Electoral, el 26 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/pais-define-su-oferta-electoral/> [Consulta realizada el 27 de julio de 2023, 19:36 hs.].

<sup>21</sup> Además, dos candidaturas de libre postulación también consiguieron registrarse a la Presidencia, como Melitón Arrocha, la exdiputada Zulay Rodríguez y la ex candidata vicepresidencial Maribel Gordón.

<sup>22</sup> Según lo estableció el Boletín N.º 5266: Calendario y Reglamento para la apertura, convocatoria y organización de las elecciones Primarias, con el fin de elegir al candidato a la Presidencia de la República del partido Realizando Metas (RM), a realizarse el domingo 4 de Junio de 2023, con miras a las Elecciones Generales del 2024. Registro al 31 de enero de 2023.

haber sido absuelto de diversas causas judiciales-, buscó renovar la dirigencia de su partido CD a través de una Convención Extraordinaria. El entonces presidente de CD, Rómulo Roux, quien había sido un estrecho colaborador del expresidente, desechó la solicitud señalando que la misma era “improcedente, ilegal y sin fundamento.”<sup>23</sup> Este enfrentamiento entre Roux y Martinelli llevó a este último y a un grupo de allegados a renunciar al partido que había fundado y dirigido hasta 2019 y, a partir de ahí crear una nueva agrupación, Realizando Metas, el 11 de febrero de 2020 (Entrevista personal #6).<sup>24</sup>

A diferencia de otros partidos, RM resolvió hacer dos primarias: una para elegir la candidatura presidencial y otra para el resto de los cargos. Las razones del desdoblamiento -que está permitido por ley- se encuentran, por un lado, en la idea de que separar los procesos permite a la candidatura presidencial ejercer influencia sobre la designación de las otras candidaturas y, por otro, por la posibilidad de tener más oportunidades de hacer campaña y movilización del voto en los medios de comunicación a la población en general (Entrevista personal #2). Esto hizo que el 2 de julio se llevaran a cabo las internas para los otros cargos de elección popular de este partido. En este proceso se eligieron 1,648 precandidaturas. De estos, 128 se disputaron las 30 candidaturas a diputados/as que habilitó el partido, puesto que reservó 41 para poder ubicar a sus incondicionales o para poder gestionar alianzas. Para la alcaldía se postularon 169 personas para disputarse 50 candidaturas, ya que fueron reservadas 31 y para representante de corregimiento se presentaron 1,351 para 501 candidaturas. Para este último cargo, RM reservó 190 espacios. RM firmó un Acuerdo de Cooperación con el Tribunal Electoral, en el que se establecieron los parámetros y compromisos de ambas partes

---

<sup>23</sup> En Aminta Bustamante. “Roux rechaza petición de celebrar Convención Extraordinaria para cambiar directiva de Cambio Democrático”, publicado por La Prensa, el 27 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.prensa.com/politica/roux-rechaza-peticion-de-celebrar-convencion-extraordinaria-para-cambiar-directiva-de-cambio-democratico/> [Consulta realizada el 5 de julio de 2023, 21:22 hs.].

<sup>24</sup> En Ismael Gordón Guerrel. “Ricardo Martinelli busca nombre para su nuevo partido”, publicado en La Estrella de Panamá el 13 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/200213/ricardo-martinelli-busca-nombre-nuevo-partido> [Consulta realizada el 5 de julio de 2023, 21:15 hs.].

en las dos convocatorias a las primarias, en el marco de lo que señala la norma electoral que autoriza a los partidos a solicitar cooperación en la organización y logística de sus procesos electorales internos (art. 99, Código Electoral 2023, pág. 46). En ese sentido, el TE se comprometió a facilitar el padrón para el registro de la membresía; a designar y capacitar a los miembros de las corporaciones electorales (mesas de votación y juntas de escrutinio); a cubrir los gastos de publicidad para incentivar la participación; a distribuir materiales, desplegar delegados, financiar y fiscalizar los recursos; coordinar la disposición de los Centros de Votación y su funcionamiento y la Transmisión Extraordinarios de Resultados (TER), entre otros.<sup>25</sup> De esta manera, la autoridad electoral compensó la débil burocracia interna y la baja profesionalización de la estructura organizativa de RM.

Por la candidatura presidencial compitieron cuatro dirigentes de RM: el expresidente de la República Ricardo Martinelli Berrocal; Rubén Darío Campos, David Orchy y Francisco Ameglio. El clima de la elección fue de baja competitividad entre las candidaturas y el resultado carente de incertidumbre. De ahí que no sorprendiera cuando a las 16:00 hs. aparecieron los primeros datos del TER, que mostraban que la mayoría de los votos eran hacia Martinelli. Esta información fue ratificada por la Junta Nacional de Escrutinio (JNE) del partido, que ya se había instalado desde las 2:00 p.m. en el Salón de Eventos del mismo Tribunal y que estaba integrada por Roberto Pitti Urriola, como presidente; Dayra Ramos, como secretaria; Larissa Segundo, como vocal y la suplente, Vidalia Castillo Camaño (Bitácora de Campo #1 Primaria de Realizando Metas).

Una vez que se tuvo el 75% de los votos escrutados a nivel extraoficial, a las 17:35 hs. del 4 de junio de 2022, el TE comunicó extraoficialmente en

---

<sup>25</sup> El sábado 3 de junio de 2023 a las 17:25 hs se puso en cero el sistema de Transmisión Extraoficial de Resultados -TER- en el Tribunal Electoral, con la presencia del magistrado Luis Guerra, del director de Organización Electoral, Osman Valdés, de otros funcionarios electorales y miembros de la Comisión Nacional de Elecciones de RM. En la actividad, se firmó un acta que valida que el TER fue colocado en cero para los comicios del domingo 4 de junio de 2023.

videollamada pública al candidato que ya era el ganador. En esa conversación, Martinelli se mostró tranquilo y agradeció “el buen hacer” del Tribunal (Bitácora de Campo #1 Primaria de Realizando Metas). Los resultados de la suma de los votos de las 38 actas dieron que Ricardo Martinelli había conseguido 57,355 votos (96,95%); Rubén Darío Campos “El Pepe” 1,347 (2,27%); Francisco Ameglio 300 (0.50%) y David Ochy Diez 154 (0.26%) de los 60,609 votos válidos, 414 votos en blanco (0.68%) y 1,039 votos nulos (1.71%).<sup>26</sup> Desde el Hotel El Panamá, horas después de la noche del domingo, el precandidato tuvo un discurso muy diferente al mensaje conciliador que había tenido un rato antes en la conversación digital con el Tribunal Electoral. Martinelli sostuvo que “[...] quieren acabar con la democracia, buscan silenciar el voto de la mayoría y le tienen terror al voto popular; soy quien lidera todas las encuestas, pero desde las oficinas refrigeradas del Casco Antiguo y de Ancón se planifica un juicio netamente político.”<sup>27</sup>

Además, la baja participación de la militancia y la alta concentración del voto en un único candidato –que sacó más del 90% de los apoyos– dieron cuenta de varios elementos que podrían cuestionar la legitimidad de esta primaria presidencial. Los datos también registraron una desigual distribución de los apoyos a nivel territorial, dado que hubo provincias con niveles de participación muy bajos. En ese sentido, el propio Martinelli mandó un mensaje interno muy duro cuestionando a la militancia de su partido por la baja participación en el proceso y regañó enfáticamente a quienes se habían abstenido en la elección interna (Bitácora de Campo #1 Primaria de Realizando Metas).

El 7 de junio de 2023, la Junta Nacional de Escrutinio de su partido le otorgó en el Salón de Actos del Tribunal Electoral, el Acta de Proclamación

---

<sup>26</sup> En Acta de Junta Nacional de Escrutinio de RM del 4 de junio de 2023. Los resultados finales de la elección primaria de RM para la candidatura presidencial pueden ser consultados en <https://resultados.te.gob.pa/resultados/101/presidente/1> [Consulta realizada el lunes 27 de noviembre de 2023, 5:11 pm].

<sup>27</sup> Ver Discurso de Ricardo Martinelli del domingo 4 de junio de 2023 publicado en la cuenta de la Red Social “X” del partido Realizando Metas (@somosmpa), el 6 de junio de 2023, a las 14:02 pm. Disponible en: <https://twitter.com/somosmpa/status/1666158761684107279> Ver Bitácora de Campo de RM, del domingo 4 de junio de 2023.

que lo acreditó como el candidato presidencial oficial de Realizando Metas, en un clima distendido y sin conflictos. Días después, tras pasar el periodo para que se pudieran presentar impugnaciones, el Tribunal Electoral –a través del Boletín Oficial–, anunció la proclamación de Martinelli como candidato presidencial para las elecciones del 5 de mayo de 2024. Meses después, el TE debió retirar la candidatura a Martinelli tras la sentencia de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) del 2 de febrero de 2024 que lo condenó a 10 años y seis meses de prisión por blanqueo de capitales y ser acusado de corrupción en el escándalo conocido como “New Business.” Esto generó cierta controversia respecto a quién podría ser candidato de este partido, que finalmente fue para José Raúl Mulino, resultando ganador de la Presidencia de la República en la elección de mayo.

## 2.2. El Partido Revolucionario Democrático: la disputa por el legado del torrijismo

El Partido Revolucionario Democrático (PRD) es el más grande en número de adherentes, control de distritos y cargos en el poder.<sup>28</sup> Esta agrupación tiene amplia experiencia en la realización de elecciones primarias, las que viene haciendo desde que se aprobó la norma en 1997. A diferencia de Realizando Metas, el PRD hizo las primarias en una única jornada electoral –el 11 de junio de 2023–, para las candidaturas a todos los cargos de elección popular. En este proceso, su organización burocrática tuvo un papel mucho más relevante que el que tuvieron los otros partidos en sus procesos.

---

<sup>28</sup> El partido, que fue aprobado legalmente por Resolución nº 169 del 1 de marzo de 1979, contaba en ese momento con el Poder Ejecutivo y 35 de los 81 escaños en la Asamblea Nacional. Además, controla la mitad de los 81 consejos municipales del país. En ocho de los diez distritos capitales del país, el partido controla el Consejo Municipal con más del 50% de las curules. Desde que ingresaron en el gobierno, la membresía partidaria se incrementó en un 30%, sumando unos 166 mil inscritos en comparación a la cantidad de adherentes con los que contaban en mayo de 2019. Además, a nivel de representantes, de las 684 personas electas en 2019, unas 321 eran del PRD (Bitácora de Campo #2 Primaria del PRD).

La elección contó con la participación de cerca del 60,46% (442,101) de las 731,267 personas militantes (351,788 hombres y 379,479 mujeres) que estaban habilitadas para votar al 31 de enero de 2023. Estas se realizaron en unas 1,978 mesas colocadas en 1,165 centros de votación. El partido entregó un instructivo a los miembros de mesa, que fue desarrollado de manera conjunta con el Tribunal Electoral, siguiendo lo que mandata el Código Electoral (2023) (Bitácora de Campo #2 Primaria del PRD). En la misma compitieron 2,186 precandidaturas por 751 cargos de elección popular, de las cuales ocho eran precandidaturas presidenciales; 128 para las 24 diputaciones; 212 para las 59 alcaldías; 1,806 para las 637 representaciones en los corregimientos y 35 para las cinco concejalías.

Aun cuando las dirigencias han insistido en la autonomía y capacidad organizativa de su partido, el Acta de Cooperación firmada entre el PRD y el TE es clara respecto al importante papel que la autoridad electoral tuvo en la organización de estas primarias. En este documento, se estableció la responsabilidad del órgano electoral en la aprobación del calendario y el Reglamento de Elecciones partidario; en coordinar los centros de votación con la Comisión Nacional de Elecciones; en emitir el padrón de consulta y firma para cada mesa; en financiar y fiscalizar los recursos que le corresponden al partido para organizar la primaria. El TE también debió designar a un coordinador/a en cada centro de votación y Junta Nacional de Escrutinio; emitir las credenciales a los miembros de las mesas -que habían sido reclutados y capacitados por el PRD- y de los observadores de cada precandidatura; imprimir los materiales electorales y preparar y ocuparse de la transmisión de resultados extraoficiales (TER), entre otros. Además, preparó el sistema Verifícate para que sus miembros pudieran conocer su centro y mesa de votación.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> En Tribunal Electoral. "Tribunal Electoral preparado para las primarias del PRD", sección noticias del Portal del TE, publicado el 7 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/te-preparado-para-primarias-del-prd/> [Consulta realizada el 5 de julio de 2023, 15:30 hrs.].

En la práctica, la relación entre el partido y el TE fue diferente a la que este tuvo con las otras organizaciones partidarias, dado que el PRD quiso asumir más tareas e incluso –en algún momento– cambiar las que había establecido el Tribunal. Como señaló en entrevista personal realizada al magistrado Valdés Escoffery, “Este año solo el PRD decidió organizar sus primarias con el mínimo apoyo del TE. Ellos reclutaron, capacitaron e integraron las mesas y juntas de escrutinio. En la última semana antes de las primarias, la Comisión Nacional de Elecciones del partido mandó a publicar en el Boletín Electoral dos medidas adoptadas sin consulta con el TE: 1. Se permitiría votar sin cédula de identidad vigente y, 2. En unos circuitos plurinominales se aplicaría la llamada “regla de plata” y en otros no, creando inconsistencias en el evento. Dicha regla consiste en que el resultado de la suma de los votos válidos, nulos y blancos debe ser igual a la cantidad de votantes. Esta regla la adoptó el TE para las primarias en los circuitos plurinominales con el fin de garantizar la contabilidad de cada voto y evitar la especulación de que los votos en blanco fuesen asignados a otros precandidatos” (En Entrevista personal #1).

En medio de un clima de fuerte crispación interna, acusaciones mutuas y denuncias por la inequidad en la contienda, el gobernante PRD dirimió una intensa contienda, con alto nivel de competencia y competitividad, entre las diversas facciones que buscaban determinar quiénes eran los verdaderos torrijistas. Como señaló Pichel (2023), la primaria presidencial “se transformó en una pugna por probar cuál de los candidatos —y su bando— (era) el más torrijista.” Esa tensión se expresó en la competencia de ocho candidaturas por la papeleta presidencial (Pedro Miguel González, Crispiano Adames, Calixto Silgado Obama, Franklin Arosemena Torrijos, Leonel Alexis Rodríguez, Juan Felipe Pitty, Eduardo Ríos y José Gabriel “Gaby” Carrizo), aunque los resultados describieron a grupos cohesionados en torno a los ejes clásicos que dividían al partido (tradicionalistas vs. gobiernistas).

Un primer grupo se articulaba como el ala gobiernista –bajo el liderazgo del entonces vicepresidente de la República, José Gabriel “Gaby” Carrizo–, quien controlaba los órganos internos del partido y contaba con recursos

internos (organizativos) y externos (como estatales y económicos). Como sostuvo Carrizo, “En el PRD somos diversos, tenemos distintos talentos, podemos opinar diferente, nos podemos hasta retar, podemos criticar, pero nunca conspirar [...]. Las familias arreglan sus problemas en casa” (En Pichel 2023). Carrizo además tenía el apoyo de la mayoría de los miembros del Comité Ejecutivo Nacional de su partido. Entre ellos, dos liderazgos importantes de la Asamblea Nacional: el diputado y presidente del PRD, Benicio Robinson —quien ha presidido la Comisión de Presupuesto de la Asamblea desde el 2018— y el primer vicepresidente del colectivo, el diputado de San Miguelito, Raúl Pineda (Pichel 2023).

Un segundo grupo estaba con el ala más tradicionalista del partido, como el ex secretario general y exdiputado Pedro Miguel González, que buscaba “rescatar al partido” con un “movimiento de las bases contra la dirigencia.” En esta línea tradicionalista, también compitió otra candidatura, la del entonces presidente de la Asamblea, el diputado Crispiano Adames, quien también pretendía ostentar el legado de Torrijos. De manera transversal, se encontraban personas de la dirigencia y de la militancia vinculadas a Martín Torrijos, hijo del fundador del partido y expresidente de la República (2004-2009), que apoyaban al ala más tradicional. Torrijos había abandonado el PRD para competir por otro, el Partido Popular, aunque de manera indirecta estaba presente en la contienda a través de diversas declaraciones a la prensa que afectaban la competencia interna.

La salida de Torrijos incluso generó más intensidad al debate perredista (Pichel 2023). En sus declaraciones, el precandidato fue crítico con el control que la cúpula había hecho de la organización, y se refirió al PRD como “un partido secuestrado y sin rumbo que se ha alejado del ideario torrijista” (En Pichel 2023).<sup>30</sup> Algunas personas militantes —que iban a votar en la

---

<sup>30</sup> En José González Pinilla. “Martín Torrijos envía mensaje a dos días de las primarias del PRD: ‘Se decide entre lo moral y el clientelismo’”, publicado en La Prensa, el viernes 9 de junio de 2023. Disponible en: <https://n9.cl/gxuqt> [Consulta realizada el 10 de junio de 2023, 21:06 hs.].

elección primaria por el ala más tradicional- señalaron que, en el caso de ganar el sector gobiernista, su apoyo sería para Martín Torrijos (Entrevista personal #5). Esto trajo conflictos al interior del partido, en particular, para la definición de la Mesa Directiva de la Asamblea Nacional, lo que llevó a PRD a plantear sanciones disciplinarias para los perredistas que no siguieran la línea del partido.<sup>31</sup>

El día de la jornada transcurrió en un clima de “calma chicha”, dado que algunos pensaban que podría llegar a haber incidentes. Si bien no hubo conflictos graves ni denuncias significativas respecto a la existencia de irregularidades, en los Centros de Votación de la Ciudad de Panamá se sentía cierto nerviosismo y preocupación y, en algunos casos, hubo algunos incidentes menores y malas prácticas.<sup>32</sup> Cuando la Transmisión Extraoficial de Resultados (TER) marcaba una tendencia irreversible luego de escrutarse el 74.9% de los votos, Osman Valdés procedió con la tradicional videollamada para indicarle al precandidato Carrizo que era el virtual ganador. El triunfo fue por el 53,69% (198,75 de los 370,933 válidos), ya que hubo un significativo número de votos nulos (23,165, 5.24%) y otros tantos votos en blanco (48,003, 10.86%), que de algún modo manifestaban el sentimiento de frustración por la crisis generada tras la salida de Torrijos del partido.

A pesar del nivel de competencia, la competitividad fue baja, ya que la diferencia entre los dos contendientes más votados, Carrizo y Adames, fue de 24,65 puntos porcentuales. Los resultados fueron: Gabriel Carrizo, 198,765 votos (53.59%); Crispiano Adames Navarro, 107,339 (28,94%); Pedro

---

<sup>31</sup> En Gustavo A. Aparicio O. “PRD advierte que abrirá procesos disciplinarios contra quienes no obedezcan lineamientos”, publicado por La Estrella de Panamá, el 27 de junio de 2023. Disponible en: <https://n9.ci/it21r9> [Consulta realizada el 28 de junio de 2023, 13:36 hrs.].

<sup>32</sup> Durante el trabajo de campo realizado el día de la elección se pudo registrar la presencia de militancia y dirigencia muy activa, vinculada a cada una de las candidaturas, con sus pancartas, camisetas, gorras, banderas y puestos en las afueras de los Centros de Votación, así como también identifiqué acarrees y movilizaciones de parte de seguidores de las diferentes candidaturas para que las personas fueran a votar por sus candidatos. Los Centros de Votación que visité fueron en diferentes corregimientos como Río Abajo (Colegio Juan B. Sosa), EL Chorrillo (Colegio Manuel Amador E. Guerrero), Santa Ana (el Instituto Nacional de Panamá) y San Francisco (Colegio Richard Newman) (Bitácora de Campo #2 Primaria del PRD).

González Pinzón, 34,149 (9,21%); Calixto Silgado “Obama”, 9,732 (2,62%); Juan Felipe Pitty, 9,174 (2,47%); Leonel Rodríguez, 4,674 (1,26%); Franklin Arosemena Torrijos, 3,923 (1,06%); Eduardo Ríos “Unidos Podemos”, 3167 (0,85%). 1973 mesas escrutadas (99,74%), quedaron 5 mesas sin escrutar.<sup>33</sup>

Como ha sido costumbre en esta organización partidaria cuando celebra primarias (Freidenberg 2010: 80), una vez que se dan los resultados, la candidatura ganadora se convierte en el liderazgo natural del partido, respetando el resto de los miembros la legitimidad de los resultados; cuenta con el “aparato” del partido para desde ahí desarrollar su campaña presidencial y se transforma también en la voz autorizada para negociar las alianzas (y sus características) con sus aliados políticos.

Tres elementos críticos han caracterizado esta elección primaria. Primero, una mayor autonomía del PRD en la organización de la primaria con relación a la experiencia de los otros partidos. Segundo, la desigualdad en el acceso y uso de los recursos económicos y logísticos entre las ocho precandidaturas presidenciales, lo que se manifestó en el peso del poder gubernamental sobre la dinámica organizativa y competitiva de la primaria, distribuyendo recursos de la descentralización a distritos gobernados por el PRD.<sup>34</sup> Por ejemplo, durante el proceso, en diversas entrevistas, se solicitó la investigación de la gestión discrecional de los fondos de la descentralización en las juntas comunales oficialistas.<sup>35</sup> Tercero, los problemas de inclusión de la competencia, dado que, de ocho precandidaturas, no hubo ninguna mujer, a pesar de que la militancia perredista está integrada de manera paritaria (Tribunal Electoral 2023).

---

<sup>33</sup> En Acta de Junta Nacional de Escrutinio del PRD 2023. Ver <https://resultados.te.gob.pa/resultados/102/presidente/1> [Consulta realizada el 27 de noviembre de 2023, 5:29 pm].

<sup>34</sup> Ver Dalia Pichel. 2023. “Primarias del PRD: ¿democracia o fragmentación?”, publicado en El Pulso Nueva Nación, el 8 de junio de 2023. Disponible en: <https://n9.cl/ck6uq> [Consulta realizada el 09 de junio de 2023, 12:23 hrs.].

<sup>35</sup> Ver Dalia Pichel. 2023. “Primarias del PRD: ¿democracia o fragmentación?”, publicado en El Pulso Nueva Nación, el 8 de junio de 2023. Disponible en: <https://n9.cl/ck6uq> [Consulta realizada el 09 de junio de 2023, 12:23 hrs.].

### 2.3. Cambio Democrático: la lucha fratricida por el control del partido y para la definición de las alianzas

En un clima de importantes enfrentamientos, amenazas de expulsión a una de las precandidaturas, crispación con otros partidos (como RM), la Comisión Nacional de Elecciones Primarias de Cambio Democrático organizó las primarias el domingo 9 de julio de 2023, para definir las candidaturas que se presentarían a todos los cargos en las elecciones generales de mayo de 2024.<sup>36</sup> En este proceso participó el 50,23% de las 306,549 personas adherentes (150,051 mujeres y 108,302 hombres) registradas al 31 de enero de 2023, en unas 1,068 mesas habilitadas en 755 centros para elegir 460 cargos.<sup>37</sup> Siguiendo el artículo 99 del Código Electoral (2023), la CNEP solicitó al Tribunal Electoral apoyo para la capacitación del personal que integró las mesas de votación y las Juntas de Escrutinio; la transmisión extraoficial de resultados y la disposición para que hubiese la representación de las precandidaturas en las mesas de votación y en el proceso de escrutinio. Del mismo modo que había ocurrido con RM, el TE reemplazó a la estructura burocrática del partido en la organización de la elección interna.<sup>38</sup>

Cuatro precandidaturas compitieron por la contienda presidencial, entre las que destacaron dos claves por su peso dentro del partido: la de su presidente, Rómulo Roux, y la de la secretaria general de la organización,

---

<sup>36</sup> El partido fue creado según la Resolución N° 101 del 20 de mayo de 1998, con la intención de impulsar una propuesta de renovación del poder político panameño. La Convención constitutiva se había llevado a cabo el 5 de abril de 1998, en la Ciudad de Santiago, en la provincia de Veraguas, donde se aprobaron los Estatutos, la Declaración de Principios, el Programa de Gobierno y se eligieron a los diferentes órganos de gobierno (Directorio Nacional, Junta Directiva, Comité Político, Consejo de Honor y Disciplina y el Fiscal) (Freidenberg 2010: 91).

<sup>37</sup> Según lo establece la Resolución N° 62/DNOE del 8 de marzo de 2023, que aprueba el calendario y reglamento que utilizará el partido Cambio Democrático para la convocatoria y organización de las elecciones primarias para elegir a sus candidatas a presidente de la República, diputados de la Asamblea Nacional, alcaldes, concejales y representantes de corregimiento para la Elección General del 5 de mayo de 2024.

<sup>38</sup> En Yorlenne Morales Q. "Más de 306 mil miembros de CD habilitados para votar en primarias", publicado en La Estrella de Panamá el 29 de junio de 2023. Disponible en: <https://n9.cl/crif6i> [Consulta realizada el 29 de junio de 2023, 11:33 hs.].

la diputada Yanibel Ábrego, quien en pleno proceso fue expulsada de la agrupación acusada de querer “entregar el partido al PRD”.<sup>39</sup> De ahí que la competencia estuviera muy reñida entre las diferentes precandidaturas presidenciales, con enfrentamientos discursivos muy graves sobre ciertas irregularidades, que fueron minando la confianza sobre los órganos responsables del proceso interno. Por ejemplo, en esa línea, “[...] el defensor de los Derechos de los Miembros de CD, Juan Ramos Molina, denunció que los integrantes de la CNEP fueron designados por el presidente de la Junta Directiva, Rómulo Roux, [...]; por lo que [suponía] una relación de subordinación jurídica que constituye una causal de impedimento conforme el numeral 3 del artículo 160 del Código Electoral [...] Cómo podemos confiar en los observadores que fueron designados por una comisión que obedece exclusivamente a Rómulo Roux, cuestionó Ceila Peñalba.”<sup>40</sup>

Además, en medio de la precampaña, un bloque de 15 personas diputadas de Cambio Democrático –autodenominados como “rebeldes”– se separaron de la bancada argumentando que no querían que CD se aliara con los panameñistas.<sup>41</sup> Uno de los puntos de conflicto fue la designación de los observadores de las precandidaturas en los salones de las escuelas donde estaban las mesas de votación, dado que las personas fueron nombradas por la CNEP, y de ahí que los sectores críticos denunciaran que no hubiera observadores en nombre de todas las precandidaturas durante el proceso. Según una dirigente barrial en El Chorrillo, “no estamos en condiciones de igualdad porque al partido lo controla Rómulo Roux y entonces no hay

<sup>39</sup> En Yorlenne Morales Q. “Roux: ‘La intención de la diputada de Capira es entregarle CD al PRD’”, publicado en La Estrella de Panamá el 6 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/230706/roux-intencion-diputada-capira-entregarle> [Consulta realizada el 6 de julio de 2023, 15:34 hs.].

<sup>40</sup> En La Estrella de Panamá. “Impide Yanibel Ábrego tener observadores en las primarias del CD”, publicado 27 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/230627/impide-yanibel-abrego-observadores-primarias-cd> [Consulta realizada el 5 de julio de 2023, 21:31 hs.].

<sup>41</sup> En Prensa Latina. “Primarias acentúan brechas dentro de Cambio Democrático”, publicado el 5 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.prensa-latina.cu/2023/07/05/primarias-acentuan-brechas-en-partido-paname-no-cambio-democratico> [Consulta realizada el 5 de julio de 2023, 21:40 hs.].

objetividad en el proceso. Igualmente, el TE está parcializado porque dijeron que observadores debían ser puestos por la línea del partido y eso ha hecho que los que están dicen que son del partido, pero en realidad son ellos que controlan el partido” (Entrevista personal #7).

Los resultados dieron como ganador a Roux por el 52.63% de los votos (77,848) frente a los apoyos que recibió Ábrego con un 46.21% de los votos (68,265), según los datos publicados en el portal del Tribunal Electoral. En la elección hubo unos 153,770 votos, de los cuales 147,697 fueron válidos (96.05%) en las 1.067 mesas que fueron escrutadas (Bitácora de Campo de Cambio Democrático, domingo 9 de julio de 2023). La diferencia entre los dos más votados fue de 6,42 puntos porcentuales, siendo las más competitivas de las primarias estudiadas. Estas estuvieron seguidas con mucha diferencia por las otras dos que consiguieron un poco más de un punto porcentual entre ambas (Olmedo Guillén, con 961 votos y Luis Antonio Daniel de León, con 736 votos). A diferencia de lo que ocurrió en el PRD, tanto los votos en blanco (2,387, 1,55%) como los votos nulos (3,686, 2,39%), fueron escasos.<sup>42</sup>

Seguindo la costumbre, el Tribunal le llamó de manera extraoficial para comunicarle que era el virtual ganador. Roux agradeció durante su intervención a Dios, a su familia y a todo su equipo de trabajo por haber contribuido a llevarlo a ser el candidato del partido. Señaló que este era un triunfo histórico, “en donde más del 50% de los miembros del partido salieron a votar. Dijo que es un triunfo no solo en contra de ese grupo de personas dentro del partido, sino también en contra de un aparato que representa el sistema que tiene al país sin que las necesidades básicas sean atendidas.” En ese discurso, Roux se refirió directamente sobre el modo en que los otros partidos (RM y PRD) se habían involucrado en la vida interna de Cambio Democrático.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Los resultados de la elección primaria de CD para la candidatura presidencial pueden ser consultados en <https://resultados.te.gob.pa/resultados/104/presidente/1> [Consulta realizada el lunes 27 de noviembre de 2023, 7:29 pm].

<sup>43</sup> En: Yorlenne Morales Q. “Proclaman al candidato de Cambio Democrático Rómulo Roux”, publicado en La Estrella de Panamá, el 13 de julio de 2023. Disponible en: <https://n9.cl/517zn>. [Consulta realizada el 25 de julio de 2023,

Además de este proceso, la Junta Directiva Nacional (JDN) realizó otra sesión para elegir a los puestos reservados que no fueron llevados a las primarias del 9 de julio, cumpliendo así con la normativa electoral y con los Estatutos partidistas. La instalación de este nuevo proceso se realizó en la sede nacional del CD, por parte de la Comisión Nacional de Elecciones (CNE) del partido, bajo la supervisión de funcionarios del Tribunal Electoral (TE).<sup>44</sup> El 13 de julio, la Junta Nacional de Escrutinio (JNE) de CD, entregó las credenciales a Roux, quien resultó electo para ser el abanderado presidencial de Cambio Democrático para las elecciones generales del 5 de mayo de 2024.

#### 2.4. Partido Panameñista: la elección de un único candidato

El domingo 16 de julio del 2023, el Partido Panameñista (PAN) realizó sus sextas elecciones primarias para escoger su oferta electoral hacia el 5 de mayo de 2024. La decisión del directorio nacional fue unánime desde la reunión del 8 de noviembre de 2022, en La Chorrera, provincia de Panamá Oeste, cuando se decidió convocar a un proceso de consultas para escuchar a la dirigencia local (directorios, convencionales) sobre el escenario político más conveniente en cada circuito y distrito, para asegurar la victoria electoral en el 2024 y para conocer de qué manera el partido debía competir en la elección.<sup>45</sup>

Los panameñistas decidieron presentar solo un candidato a la Presidencia de la República, convencidos de que ese proceso de consultas con la dirigencia y la militancia los había legitimado para llegar unidos al día de

---

11:51 hrs.]. También se encontró esta denuncia en algunas de las entrevistas realizadas a la militancia y a la dirigencia de CD durante el trabajo de campo realizado. Ver Bitácora de Campo #3 Primaria de CD.

<sup>44</sup> En Gustavo A. Aparicio O. "Junta Directiva de CD inicia sesión para escoger cargos que completarán oferta electoral para elecciones del 2024", publicado por La Estrella de Panamá, el 19 de julio de 2023. Disponible en: <https://n9.cl/crjw0m> [Consulta realizada el 25 de julio de 2023, 12:29 hrs.].

<sup>45</sup> El Comité Nacional de Elecciones del Partido Panameñista se reunió el domingo 14 de mayo de 2023 para determinar el sorteo de las posiciones de las boletas de votación para las elecciones primarias del 23 de julio de 2023. Las posiciones dentro de la boleta se dieron para los cargos de presidente de la República, diputados, alcaldes, representantes de corregimiento y concejales, de acuerdo con lo establecido en el calendario y reglamento de elecciones de este colectivo.

la primaria. El hecho de que la competencia fuera de un solo candidato es lo que oscureció el proceso de selección. La dirigencia creía que con este proceso el “partido (había) mostrado músculo.”<sup>46</sup> El 46.03% de la membresía, 253,308 personas (121,996 mujeres y 131,312 hombres) votaron en unas 841 mesas en 701 centros dispuestos para seleccionar las candidaturas a unos 453 cargos (presidente, diputaciones, alcaldías, representantes de corregimiento y concejalías). Estas primarias, que tuvieron un costo aproximado de B/1,931,546,00, fueron financiadas, organizadas y supervisadas por el Tribunal Electoral (TE), juntamente con la Comisión Nacional de Elecciones del partido.

En las mismas, se reservaron 226 puestos, con la intención de tener capacidad de negociación en el proceso de alianzas con otras agrupaciones.<sup>47</sup> Con más del 87% de las mesas escrutadas, el director Nacional de Organización del Tribunal, Osman Valdés, hizo la videollamada protocolar al virtual ganador de la candidatura presidencial, José Isabel Blandón, que fue el único candidato y que sacó el 100 por ciento de los apoyos (101,752 votos). El liderazgo de Blandón [...] se consolidó con la renuncia de varios miembros a participar en las elecciones internas. Aspirantes a la Presidencia como la exdiputada Kathleen Levy, el exministro y diputado Melitón Arrocha y el también exministro en la era de Mireya Moscoso, Eduardo Quirós, optaron por aspirar a una libre postulación a través de la recolección de firmas. Dos de ellos lo hicieron sin renunciar al colectivo y solo Quirós renunció en su momento.”<sup>48</sup> Del mismo modo que en el PRD, la militancia panameñista se manifestó crítica con su cúpula partidista, a través de los votos en blanco (12,979, 11,13%) y de los nulos (1,873, 1,60%), lo que también resultó evidente

---

<sup>46</sup> En Programa Ajedrez Político, Guillermo Ruiz, en Radio 92.1, Ciudad de Panamá, difundido el 24 de julio de 2023.

<sup>47</sup> De estos puestos reservados, 21 fueron para las candidaturas a las diputaciones, 29 para las alcaldías y 176 para las representaciones ante los corregimientos.

<sup>48</sup> En TVN. “Partido Panameñista va a primarias con candidato único”, publicado el 23 de julio de 2023. Disponible en: [https://www.tvn-2.com/tu-decision-2024/partido-panamenista-primarias-candidato-unico\\_1\\_2067502.html](https://www.tvn-2.com/tu-decision-2024/partido-panamenista-primarias-candidato-unico_1_2067502.html) [Consulta realizada el 27 de julio de 2023, 20:27 hs.].

en varias entrevistas realizadas y en la hemeroteca elaborada para esta investigación (Bitácora de Campo #4 Primaria Panameñista).

A pesar del enfrentamiento entre los líderes de CD y del Panameñismo y las diferencias discursivas entre ellos durante las semanas previas a sus primarias, finalmente ambas fuerzas celebraron una alianza al proceso general de 2024, dando cuenta de que el Estado y la militancia participaron activamente en procesos de definición de candidaturas que, en la práctica, luego se desdibujaron y no consiguieron respetar la voluntad de la militancia en las urnas. En resumen, estas primarias funcionaron como juegos de simulación estratégica.



# El Índice de Democracia Interna aplicado a las primarias presidenciales de los partidos panameños para el proceso electoral de 2024

## Capítulo IV

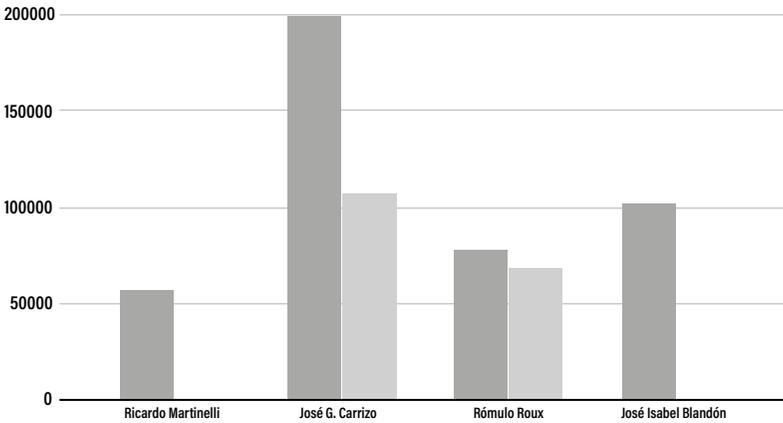
La observación de los procesos internos celebrados por los partidos panameños para la elección general de 2024 –a partir de las tres dimensiones que integran el Índice de Democracia Interna (IDI)–: dan cuenta de una serie de aprendizajes importantes. La investigación realizada evidencia que en RM, PRD, CD y Panameñista la celebración de las primarias generaron debate sobre cuestiones importantes de la vida interna de cada partido, mejoraron la circulación de la información y pudieron exponer los juegos internos que hacen las dirigencias ante la ciudadanía. Esto da cuenta del modo en que los partidos resuelven sus dilemas organizativos y enfrentan sus problemas internos.

Si bien ha habido diferencias organizativas entre los procesos realizados y en los niveles de participación, sus resultados también fueron disímiles, dado que unos ayudaron a legitimar y ratificar a los liderazgos (RM y PP); otros a disputar el legado del torrijismo (PRD) y otros a determinar, en medio de un fuerte conflicto interno, quién se quedaba con el control de la organización y con la capacidad de generar alianzas (CD). Aun cuando los procesos pueden ser perfectibles, la celebración de primarias supuso más pluralismo, competencia y transparencia que lo que tenían esos partidos

cuando realizaban –en décadas pasadas– las Convenciones o dedazos (Gráfica II).

## Gráfica II

*Votos válidos obtenidos por precandidatura ganadora y el segundo lugar más votado, por partido político, para las primarias presidenciales en Panamá*



Fuente: Tribunal Electoral (2023).

### 1. El nivel de competencia y competitividad en las primarias

La primera dimensión del IDI tiene que ver con el nivel de competencia y de competitividad de los procesos de selección de candidaturas. La posibilidad de que haya competencia (al menos dos candidaturas) y competitividad (alta incertidumbre en el resultado y margen de victoria pequeño entre ellas) manifiesta las características esenciales de esta dimensión en los procesos de selección de candidaturas. La evaluación realizada permite evidenciar diferencias en los niveles de competencia que tuvieron los cuatro partidos (Tabla VII y Tabla VIII).

**Tabla VII**

*Comparación de los procesos de primarias presidenciales realizados en 2023 para la elección de 2024*

Partido	RM	PRD	CD	PAN
Fecha	4.06.2023	11.06.2023	9.07.2023	23.07.2023
Militancia registrada para votar	234,700	731,267	306,549	253,308
Votantes	60,609	442,101	153,968	116,604
Participación en la primaria	25.82%	60.46%	50.23%	46.03%
# Recintos	513	1,165	755	701
# Mesas de votación habilitadas	665	1,978	1,068	841
# Mesas escrutadas	665	1,973	1,067	841
Competencia (# precandidaturas)	4	8	4	1
Votos para la candidatura más votada	57,355 (96.95%)	198,775 (53.6%)	77,848 (52.63%)	101,752 (100%)
Competitividad (margen de victoria entre el primero y el segundo)	90 puntos	24.65 puntos	6.42 puntos	-
Votos válidos	59,156	370,933	147,697	101,752
Votos en blanco	414 (0.68%)	48,003 (10.86%)	2,387 (1.55%)	12,979 (11.13%)
Votos nulos	1,039 (1.31)	23,165 (5.24%)	3,686 (2.39%)	1,873 (1.60%)
Costo del proceso (B./.) (2023)	1,351.1	3,120.0	2,074.9	1,931.5
Costo por voto (2023)	22.33	7.06	13.48	16.57

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la página web del Tribunal Electoral y del informe de la evaluación de las primarias elaborado por diferentes oficinas del Tribunal Electoral (2023).

En RM 2023, PRD 2023 y CD 2023 hubo competencia, mientras que en el panameñismo no, dado que solo participó un candidato para la postulación presidencial (José Isabel Blandón). Este dato es importante porque que haya más de una candidatura es una condición necesaria para poder calcular el Índice de Democracia Interna (IDI). De ahí que la ausencia de competencia impida calcular esta dimensión en la primaria del Panameñismo 2023, lo que tiene impacto respecto al cálculo de esta dimensión.

Tabla VIII

*Nivel de competencia y competitividad de los procesos de selección de candidaturas en Panamá de 2023*

Dimensión	Variable	¿Qué se observa?	Indicadores	Propuesta de medición	RM 2023	PRD 2023	CD 2023	PAN 2023
Competitividad	Condición necesaria							
	Competencia	Nivel de fragmentación de la oferta		Compiten dos o más candidaturas (1). Compite un único candidato/a (0).	1	1	1	0
	Tipo de competición	Nivel de conflictividad interna	Número y tipo de facciones que compiten	Presencia de facciones densamente organizadas (1). Presencia de facciones débiles (0,5). Ausencia de facciones (0).	0	1	1	-
	Nivel de incertidumbre proceso	Potencial electoral de las candidaturas	Posibilidad de ganar una nominación	Cualquiera de las candidaturas podría ganar la nominación (1). No todas las candidaturas tienen posibilidades de ganar la nominación (0,5). Un candidato/a es claramente ganador/a de la nominación (0).	0	0,5	0,5	-
	Margen de victoria en encuestas previas o en resultados	Margen de diferencia entre 1º y 2º candidaturas en encuestas previas o en resultados.		Hay menos de 5 puntos porcentuales de diferencia entre las dos candidaturas con más aceptación en encuestas previas (o en los resultados) (1). Hay entre 5 y 25 puntos porcentuales de diferencia entre las dos candidaturas con más aceptación en las encuestas previas (o en los resultados) (0,5). Hay al menos 26 puntos porcentuales de diferencia entre las dos candidaturas con mayor aceptación en las encuestas previas (o en los resultados) (0).	0	0,5	0,5	-
Total resultado de la dimensión					0	2	2	-
Promedio					0	2/3	2/3	-

Fuente: Elaboración propia.

\*Dado que no se da la condición necesaria en PAN, no se puede seguir calculando el resto de los indicadores de esta dimensión.

A diferencia del PAN 2023, en RM 2023 y CD 2023 compitieron cuatro precandidaturas y en el PRD 2023 ocho. La postulación de diferentes precandidaturas pudo obedecer a estrategias distintas; ya sea por la existencia de fracciones con diferencias sustantivas entre ellas (PRD 2023) e incluso irreconciliables (CD 2023) o como una forma de legitimar el proceso de manera externa para que un candidato no compita solo y se simule algún tipo de competencia (RM 2023). De ahí que, en estas primarias, no todas las precandidaturas tuvieran las mismas oportunidades de ganar una elección ni tampoco los mismos recursos para llevarlas a cabo. En el PRD 2023, la diferencia entre los dos más votados fue de casi 24,65 puntos porcentuales mientras que en CD 2023 fue de unos 6,42 puntos porcentuales, siendo esta la primaria más competitiva de todas las realizadas en 2023.

Las diferencias competitivas entre las primarias no ha sido algo anómalo, dado que en las diferentes experiencias realizadas en las últimas tres décadas se han dado procesos con diferentes niveles de competencia y competitividad, incluso en un mismo partido en distintos momentos electorales. Primero, procesos muy competitivos, como el del PRD de 2008, con una diferencia de al menos 4 puntos porcentuales entre las dos candidaturas más votadas, lo que supuso altos niveles de incertidumbre respecto a cuál de los dos iba a ser el/la candidato/a presidencial. Segundo, ha habido procesos con niveles de competitividad intermedia, donde la diferencia entre los dos más votados ha sido de al más de 15 puntos porcentuales (PRD y PAN 1998 y 2008). Finalmente, ha habido procesos donde solo se ha presentado un candidato (CD y VMP en 2008) o donde, aunque con distintas candidaturas, uno solo se ha llevado más del 90% de los apoyos (PRD en 2003).

La realización de primarias con un único/a candidato/a o, con varias candidaturas, pero sin competitividad, suponen directamente bajos niveles de democracia interna. Esto fue lo que ocurrió en RM 2023, donde las precandidaturas no representaban divisiones internas o grupos con diferencias sustantivas entre sí, sino que la militancia apoyó

masivamente a un único candidato (quien fuera el líder y fundador de la organización). En este sentido, esta primaria fue más de ratificación de un liderazgo carismático, donde el precandidato Martinelli consiguió más de 90 puntos porcentuales de apoyo de la militancia. Hubo competencia, pero no competitividad.

**Tabla IX**

*Nivel de descentralización en los procesos de selección de candidaturas en Panamá de 2023*

Dimensión	Variable	¿Qué se observa?	Indicadores	Propuesta de medición	RM 2023	PRD 2023	CD 2023	PAN 2023
Descentralización	Condición necesaria							
	Definición de la nominación.	Quién toma decisión de la nominación.	Número personas que definen la candidatura.	Propio candidato/a y/o una persona diferente al candidato/a (0). Más de 3 personas (1)	1	1	1	1
	Niveles institucionales que participan en la nominación.	Órganos que participan en la nominación.	Número de momentos/órganos a través de los cuales se toma la decisión de la nominación.	Un paso/ órgano (0) Dos pasos/ órganos (0,5). Más de tres pasos/órganos (1).	0	0	0	0
	Nivel territorial donde se define la nominación.	Nivel de concentración territorial de la decisión que define la nominación.	Tipo de órgano del partido que participa en la nominación.	Órganos partidarios nacionales controlan completamente selección de candidaturas (0).	0	0	0	0

				<p>Órganos partidarios subnacionales proponen candidaturas, pero es el órgano nacional el que toma la decisión (0,25).</p> <p>Órgano nacional propone lista de nombres a partir del cual los órganos subnacionales deben elegir y confeccionar una lista final (0,5).</p> <p>Órgano subnacional decide, sujeto a aprobación de los órganos nacionales, incluyendo el derecho a borrar o adicionar nombres (0,75)</p> <p>Órganos subnacionales controlan el proceso y toman la decisión final (1).</p>				
Total resultado de la dimensión					0	0	0	0
Promedio					0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Nivel de (des)centralización de las primarias

La segunda dimensión del IDI tiene que ver con el nivel de centralización -o no- del proceso de toma de decisiones. La evaluación evidencia que las primarias panameñas son centralizadas y que funcionan de manera homogénea para todos los casos analizados, dado que los partidos deben emplear el mismo mecanismo establecido por la ley en la definición de la candidatura presidencial. De ahí que la aplicación del IDI sea similar para todas las primarias analizadas, con un valor igual a 1 (RM 2023, PRD 2023, CD 2023 y PAN 2023). Si bien de esta manera se cumple con la condición necesaria de esta dimensión, el resto de los indicadores presentan valores similares. En este sentido, los órganos partidarios nacionales son los que controlan completamente la selección de candidaturas (lo que equivale a un valor de 0) para todos los partidos panameños, siendo además monitoreados y apoyados en la logística por el Tribunal Electoral de Panamá. Esto da cuenta, por tanto, de un alto grado de centralización de cada uno de los procesos (Tabla IX).

## 3. El nivel de inclusión de actores en las primarias

La tercera dimensión del IDI tiene que ver con el nivel de inclusión de actores en el proceso de selección de candidaturas, con el grado de apertura del mercado electoral y de quienes pueden participar en él y de qué manera lo pueden hacer. La evaluación da cuenta de que en los cuatro partidos ha habido amplia apertura del mercado electoral, sin que hubiera candidaturas proscritas a las que se les impidiera participar en las primarias. De esa manera, los cuatro partidos (RM 2023, PRD 2023, CD 2023 y PAN 2023) cumplen con la condición necesaria de esta dimensión (Tabla X), lo que permite analizar el nivel de inclusión de los actores que participan en el proceso.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Aún cuando en CD 2023 hubo problemas con una de las candidaturas presidenciales que competían (como la de Ábrego), la misma no llegó a estar proscrita para el día de la elección.

**Tabla X**

*Nivel de inclusión de los procesos de selección de candidaturas en Panamá de 2023*

Dimensión	Variable	¿Qué se observa?	Indicadores	Propuesta de medición	RM 2023	PRD 2023	CD 2023	PAN 2023
Inclusión	Candidatura	Condición necesaria						
		Apertura del mercado electoral.	Ausencia de candidaturas proscritas.	No hay ninguna candidatura proscrita (1). Hay al menos una candidatura proscrita (0).	1	1	1	1
		Nivel de inclusión respecto a quienes pueden ser candidatos/as.	Requisitos exigidos en los Estatutos para ser candidatos/as.	Cualquier ciudadano/a (1). Militancia (0,5). Militancia con restricciones (0).	0,5	0,5	0,5	0,5
	Procedimiento	Nivel de inclusión del mecanismo utilizado para seleccionar al candidato.	Número de personas que participan decisión final.	Más de 10 personas (1). Más de una persona y menos de 10 (0,5). Propio candidato/a y/o una persona diferente al candidato/a (0).	1	1	1	1
			¿Quién tiene la decisión final?	Electores (internas abiertas) (1). Miembros del partido (internas cerradas) (0,8). Selección por órgano colegiado del partido (0,6). Selección por órgano ejecutivo del partido (0,4). Liderazgo partidista (0,2). Auto-nominación (0).	0,8	0,8	0,8	0,8
Total resultado de la dimensión					2,3	2,3	2,3	2,3
Promedio					0,77	0,77	0,77	0,77

Fuente: Elaboración propia.

Tomando en cuenta que las primarias son cerradas a la militancia, solo pueden participar quienes están inscritos en el padrón electoral que lleva el Tribunal hasta una fecha prefijada (enero de 2023) y además se encuentren empadronados en un determinado distrito, los niveles de participación suponen un importante número para cada organización. Mientras que en la primaria de legitimación a la candidatura presidencial de RM 2023 solo votó un 25% del padrón, en los otros casos hubo muchísimo más participación, ya que en el Panameñismo lo hizo el 43,8%, en CD 2023 un 50,23% y en el PRD 2023 superó el 60,4%, lo que supone niveles similares a otros procesos anteriores realizados por estos partidos.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> En el PRD, el nivel de participación en las primarias ha sido del 49,3% en 1998, 61,2% en 2003 y en 2008. En el PAN (PPA) ha sido de 49,65% en 1998 y de 72,67% en 2008 (En Freidenberg 2010: 94).

# Diagnósticos y Propuestas

## Capítulo V

Los partidos panameños han aprendido a jugar a las primarias y eso es algo muy bueno. Tras algunas décadas de realizar esta práctica de innovación democrática, las elecciones primarias han supuesto un paso importante en un proceso mucho más complejo de cambio de las organizaciones partidistas y de la democratización del sistema político panameño. El haber incluido a las primarias cerradas con participación de la militancia en la política es -en sí mismo- un hecho positivo para el fortalecimiento de los partidos y para mejorar las capacidades operativas de las instituciones electorales, aun cuando la ciudadanía se siente desencantada con los resultados que tienen los partidos en materia de representación política y de bienestar social.

La experiencia de hacer primarias incluyó importantes aprendizajes para las dirigencias y las militancias respecto a *qué* y *cómo* funcionan estos procesos; *qué* tienen que hacer para maximizar sus opciones electorales (como, por ejemplo, pensar en las alianzas) y *cómo* movilizar a la militancia que aún se mantiene conectada a determinados valores e ideas, éxitos pasados y compromisos de lealtad con los liderazgos (como puede ocurrir con Martín Torrijos o con Ricardo Martinelli), incluso cuando ellos abandonan sus partidos originarios y se pasan a nuevas opciones políticas.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> En diversas entrevistas personales encontré personas de la militancia tradicional muy convencidas de su condición de "perredistas", "torrijistas" o "martinellistas"; de sus vínculos con los liderazgos, aún cuando estos cambien de partidos. Ver -entre otras- Entrevista personal #4 y Entrevista personal #5.

Hacer elecciones primarias siempre contribuye de una manera u otra a la democratización de los partidos, pero debe hacerse como un ejercicio real de distribución del poder y no como una simulación estratégica (Entrevista personal #5; Entrevista personal #7). Los cuatro procesos de selección de candidaturas presidenciales evaluados describen bastante bien esta situación. Aun cuando se realizan elecciones y hay diversos candidatos y candidatas, en la práctica, se simuló la democracia interna. En este sentido, como ha ocurrido también en procesos previos en toda América Latina (Freidenberg 2019), el hecho de realizar elecciones primarias no ha garantizado el pluralismo, la competitividad y la transparencia interna ni tampoco ha facilitado que los partidos ganen elecciones (Anexo IV).

Este escenario es el que nuevamente se redibujó en el proceso electoral analizado para esta investigación. Dado que la competencia es una condición necesaria para que haya democracia interna, pero no una condición suficiente, en tres de los cuatro casos analizados (RM, PRD y CD) hubo competencia; mientras que en el Panameñismo no. De ahí que tres primarias puedan ser consideradas democráticas, mientras una solo lo ha sido parcialmente (Tabla XI). Además de que haya competencia, debe haber competitividad y, por tanto, incertidumbre en los potenciales resultados. La democracia interna exige siempre que no sepamos quien va a ganar y que, por tanto, exista incertidumbre en el proceso y en el resultado.

Se puede competir con varias candidaturas (como ocurrió en RM 2023, PRD 2023 y CD 2023), pero que la diferencia entre la candidatura más votada y su segunda sea de más de 90 puntos porcentuales (como ocurrió en RM 2023) y, entonces -aunque haya varias candidaturas-, el proceso se convierta en un mero acto legitimatorio, sin incertidumbre en el resultado. Esto significa que el proceso sea más bien una simulación competitiva que un ejercicio realmente democrático de toma de decisiones. Esta no es una cuestión menor y es uno de los problemas más graves del sistema de primarias panameño: competencia sin competitividad en elecciones que simulan democracia interna.

**Tabla XI**

*El Índice de Democracia Interna (IDI), aplicado a las primarias presidenciales en Panamá*

Dimensión	RM 2023	PRD 2023	CD 2023	PAN 2023
Competitividad	0	2/3	2/3	No cumple
Descentralización	0	0	0	0
Inclusión	0,77	0,77	0,77	0,77
IDI	0	0	0	-1/3
	Democrático	Democrático	Democrático	Parcialmente no democrático.

Fuente: Elaboración propia a partir del cálculo del IDI.

La democracia interna implica además inclusión. Las cuatro primarias han evidenciado la escasa participación de las mujeres en los procesos internos y las dificultades para que una vez pasado el proceso eleccionario los diferentes equipos que acompañaron las candidaturas se integren en una lista ganadora. Además, aun cuando la regla electoral es clara, los partidos nuevamente no han cumplido con lo que esta exige en materia de inclusión paritaria en las precandidaturas y en las candidaturas. Esto da cuenta de la necesidad de repensar el modo en que se implementa la paridad en la integración de las precandidaturas y la necesidad de impulsar reformas que eliminen los candados que impiden la integración igualitaria de dichas precandidaturas.

### 1. El diagnóstico: los problemas que enfrentan las primarias

Los partidos políticos panameños han realizado 21 primarias desde 1998 (presidenciales y/o a otros cargos). Esa experiencia ha permitido detectar una serie de problemas relacionados con la duración de la precampaña y de la campaña electoral (Freidenberg 2010); la fatiga de la ciudadanía y de las dirigencias de tener que participar en las

diferentes fases de dichos procesos (Freidenberg 2010); los problemas de representatividad, competitividad e inclusión (Brown Araúz 2023; Freidenberg y Brown Araúz 2019); los altos costos en la organización del proceso para el sistema político y el doble costo de hacer la campaña para las candidaturas y los partidos (Brown Araúz 2023; Tribunal Electoral 2023; Freidenberg 2010); la inscripción de la militancia en el último momento y el inflado de los padrones (Freidenberg 2010); los conflictos entre las diferentes fracciones internas (algunos de ellos incluso generando divisiones irreconciliables) y el clientelismo asociado a ello (Pichel 2023; Freidenberg 2010) y las dificultades para conciliar el uso de las primarias con coaliciones intrapartidistas electoralmente exitosas.

La experiencia electoral de 2023 permite nuevamente identificar una serie de áreas de oportunidad, tanto en las reglas legales y estatutarias como en las prácticas políticas, que podrían ser revisadas para el fortalecimiento del sistema de primarias y que pueden contribuir en la discusión del próximo proceso de reformas al sistema electoral que se tiene que realizar una vez que pase el proceso electoral de 2024. Este ejercicio permite revisar otras propuestas realizadas para el caso panameño (Freidenberg 2010; Freidenberg y Brown Araúz 2019), en el sentido de comprobar en qué medida las reformas propuestas ayudaron a superar los problemas identificados en el período previo. Este ejercicio de autoevaluación resulta fundamental para revisar la relación entre diseño institucional (dimensional formal) y los comportamientos partidistas (dimensión real).

### 1.1. Simulación competitiva, oligarquización, reservas y bajos niveles de democracia interna

Las organizaciones partidistas panameñas tienen dificultades para hacer que las primarias sean más competitivas, incluyentes y participativas. Dado que la democracia interna es un proceso mucho más complejo que solo realizar elecciones internas, los partidos se enfrentan a una serie de prácticas

que desvirtúan el espíritu democrático de una organización. Un partido requiere hacer elecciones competitivas, plurales y democráticas y, además, necesita liderazgos y candidatos/as elegidos a través de mecanismos que supongan competencia y competitividad; donde las decisiones sean tomadas con la participación voluntaria de sus militantes (y no sean cambiadas luego por los líderes); los dirigentes y quienes postulan como candidatos/as se renueven periódicamente; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (fundamentalmente los que son minoritarios); se garantice el respeto a los derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones y se ejerciten mecanismos de control político que faciliten una adecuada rendición de cuentas al interior de la organización.

Los procesos internos realizados dieron cuenta de que aún falta mucho para conseguir que los partidos panameños cuenten con democracia interna. Entre las prácticas que dificultan ese objetivo están la profunda oligarquización que aún cruza la política panameña, la manipulación estratégica de las reglas y la constante simulación respecto a la competencia y la competitividad por los recursos del poder. En ese sentido, que los candidatos y candidatas puedan renunciar a su candidatura para hacer una alianza -después de haber hecho la primaria- y el uso de una práctica poco transparente y sumamente institucionalizada como la de las “reservas,” da cuenta de que aún falta mucho por hacer para que los partidos realmente experimenten una transformación sincera y democrática.

Como ya se indicó en investigaciones anteriores (Freidenberg 2010), la política de alianzas, incentivada por la ausencia de una segunda vuelta, desvirtúa el proceso. Brown Araúz (2023) ha sido claro en señalar la necesidad de hacer que las primarias sean el mecanismo para que las coaliciones partidistas elijan a su candidatura presidencial y no para que los partidos midan fuerzas de manera individual, en una gran elección nacional, financiada por el Estado y que luego les permite hacer sus juegos estratégicos. De ahí que sea necesario, sincerar el vínculo entre las primarias y la política de

alianzas. Lo mismo ocurre con la facultad de hacer reservas. Como señala Brown Araúz (2023), “la costumbre de eximir de la competencia a algunos cargos -una medida conocida como “reservas”-, priva una vez más a una parte de su membrecía de participar en la selección de sus candidaturas a dichos cargos”. Esta práctica da cuenta de que, en el fondo, solo se compete por lo que las dirigencias creen y quieren que se compita, y que es más una simulación que una competencia real.

## 1.2. Fraccionamiento interno y deslealtad partidaria

Las primarias no debilitan a los partidos, sino las actitudes desleales de sus miembros. A diferencia de lo que se sostuvo en 2010 sobre la capacidad de las primarias de ser las generadoras de los conflictos entre las candidaturas internas (Freidenberg 2010: 117), la observación de los procesos de primarias permitió matizar esos efectos. Cuando existe competencia real por el poder, los enfrentamientos van más allá del tipo de proceso de selección de candidaturas que se emplee y no siempre son originados por las primarias, sino que suelen ser previos a ellas. Hoy sabemos que las primarias no son las que originan las divisiones internas, ya que los conflictos se encuentran presentes dentro de la organización, independientemente del tipo de proceso de selección de candidaturas que se use (podría haber una convención o un dedazo y los conflictos estar presentes).

Las primarias no son las que causan las tensiones, sino que -por el contrario- pueden ser los que resuelvan esos conflictos. De ahí que los problemas se suelen dar una vez que pasan las primarias porque las minorías o los perdedores no quieren aceptar los resultados y abandonan el partido -o son desleales con este- después de la elección. También los conflictos pueden darse porque las mayorías ganadoras no aceptan que haya sectores críticos (los perdedores) dentro de la organización y, una vez pasada la primaria, quieren todo el poder para ellos.

Un elemento positivo de los cuatro procesos de primarias es que -aún en algunos contextos altamente conflictivos como en el PRD o CD- las precandidaturas presidenciales aceptaron los resultados y las minorías inconformes han ejercido sus derechos de impugnación ante las instancias correspondientes. Si bien hasta la fecha no hay decisión en firme sobre las mismas; lo cierto es que hasta el momento las actitudes de las élites han sido más leales de lo que ha ocurrido en otros años. Aun así, la realización de elecciones primarias ha supuesto procesos desgastantes y conflictivos dentro los partidos panameños. En 2023 la lucha dentro de CD y del PRD fueron fratricidas. Del mismo modo que en las internas del PPA en 1998 y las del PRD en 2008, los miembros se enfrentaron fuertemente e incluso -como en aquellas ocasiones- hubo sectores que llegaron a abandonar la organización.

Las elecciones internas suelen ser espacios en el que cada militante -y las fracciones internas a las que pertenece- se posicionan en torno a ideas que hacen de la campaña negativa y el enfrentamiento con el otro, la construcción de identidades orientadas al triunfo electoral. Por ello, resulta tan importante no solo reglas claras y transparentes (como ha sido el esfuerzo realizado en Panamá) sino además comportamientos respetuosos del pluralismo y el ejercicio de la democracia (posiblemente un espacio sobre el que aún se debe construir más en el sistema de partidos panameño).

Las primarias suelen ser momentos donde los conflictos y las denuncias se hacen públicas y se ponen en evidencia las líneas internas, muchas veces incluso de manera salvaje y sin posibilidades de reconciliación interna. La elección del PRD en 2023 fue dramática y se desnudaron las pasiones de las dirigencias en medio del proceso (Entrevista personal #5). Del mismo modo que había ocurrido con las primarias de 2008, que habían manifestado un importante resquebrajamiento a lo interno del partido, a pesar de los intentos de la cúpula por disimular los peligros que afectaban la unidad. Aun cuando las dos precandidaturas perredistas integraron una fórmula de unidad, el partido experimentó enfrentamientos importantes tras esa elección, que aún se han evidenciado.

En el caso del Panameñismo, el problema también se dio en septiembre de 2008 por el hecho de que un número significativo de militantes fueron invitados a abandonar sus candidaturas con la intención de liberar sus circuitos de cara a tener más instrumentos para negociar las alianzas con Cambio Democrático, en el marco de la “Alianza del Cambio.” Si bien las alianzas pueden ser un buen incentivo para generar una política más cooperativa entre las dirigencias partidistas, lo cierto es que cuando se hacen luego de que los partidos elijan a sus candidatos en internas; afecta los resultados de las primarias, ya que los ganadores deben “ceder sus puestos” a otros que son impuestos en nombre de las alianzas. Esto generó conflictos al interior de las agrupaciones, en las que los que debieron renunciar denunciaron que las cúpulas partidistas querían “imponer a dedo a los candidatos.”

### 1.3. Fatiga electoral, estructura informal, campaña permanente y gasto excesivo

¿Por qué convocar cuatro procesos en fechas distintas en vez de hacer todo en un único día? A diferencia de lo que ocurre en Uruguay o Argentina, los procesos de selección de candidaturas presidenciales se hicieron en cuatro fechas diferentes (Realizando Metas, 4 de junio; el Partido Revolucionario Democrático, 11 de junio, Cambio Democrático, 9 de julio, y Partido Panameñista, 23 de julio) y, además, uno de los partidos (RM) pidió al Tribunal que le organizara otro proceso para los demás cargos. Esto no está bien. Primero, porque genera un excesivo gasto y suponen doble campaña: lo que se gasta para las primarias y luego lo que se gasta para las generales (Entrevista personal #3). Este problema no es nuevo. En la investigación realizada en 2010, se indicaba que “no se puede hacer dos años de campaña, eso hay que cambiarlo” (Freidenberg 2010: 90-104). Para los procesos de 2023, según las entrevistas realizadas y fuentes periodísticas consultadas, el Estado ha erogado más de 10 millones de dólares en hacer las primarias (Entrevista personal #3). Los datos

presentados por el Tribunal Electoral indican que la inversión ha sido de 8,763.4 miles de balboas frente a los 5,700.2 que se emplearon en 2018 (Tribunal Electoral 2023). Esto resulta inadmisibile.

Segundo, porque provoca fatiga electoral. Tantas convocatorias electorales, en el marco de un proceso que tarda un año en completarse, desgasta a los partidos, a la ciudadanía y al propio Tribunal Electoral, que es el que organiza, financia con dinero público y fiscaliza todo el proceso (Entrevista personal #1; Entrevista personal #2; Entrevista personal #3). De ahí que sea necesario repensar las fechas de las primarias y el sistema de gobernanza electoral para que sea menos costoso y desgastante para el sistema político en su conjunto. Las personas candidatas además deben generar estructuras propias para poder llevar adelante una campaña: abrir sus propios locales, reclutar a sus seguidores y militantes, financiar sus actividades y generar recursos para el trabajo electoral. Esto puede incluso poner en competencia los recursos formales con los informales. De este modo, la presencia de mecanismos, procedimientos y reglas no escritas, redes personales -de carácter autónomo- y recursos no estrictamente partidistas hacen que los procesos de selección de candidaturas funcionen de manera inesperada, muchas veces de manera muy distinta a lo que dicen los Estatutos.s

#### 1.4. Abstención de la militancia

La razón de hacer primarias está en la participación directa y secreta de la militancia en los procesos de toma de decisiones. Se trata de transformar las históricas prácticas oligárquicas que caracterizaron a las organizaciones partidistas y mejorar la conexión con la ciudadanía. De ahí que se necesite asegurar una mayor participación de la militancia, para que todo este gasto, esfuerzo y recursos usados en la innovación democrática tenga sentido. Los datos de las cuatro primarias dan cuenta de las dificultades de los partidos para movilizar a su gente y de cómo amplios sectores de la militancia que estaba empadronada se abstuvo de participar.

Los datos de los procesos de primarias realizados en 2023 evidencian que en RM solo votó el 25% de su padrón; en el PRD, lo hizo el 60,4%; en CD, el 50,23% y en el PAN el 46,03% de sus miembros habilitados. Con estos datos, solo la mitad de la militancia -que significa la mitad del padrón electoral del país- tuvo algo que decir en estos procesos. Este punto es sumamente importante en el marco de la crisis de representación que vive el país y la necesidad de regeneración democrática que el país está reclamando en las calles.

### 1.5. Patronazgo estatal, clientelismo e instituciones informales

Cuando un partido que está en el poder hace elecciones internas, debe cuidar de no desequilibrar las oportunidades de las diferentes precandidaturas. Las primarias realizadas por partidos en el gobierno suelen tener más oportunidades para desbalancear la competencia por el acceso diferenciado a los recursos de poder de algunas precandidaturas frente a otras (como la exposición mediática, dinero, propaganda, incentivos vinculados a promesas políticas, entre otros). Por ejemplo, en medio de un clima de fuerte crispación interna, acusaciones mutuas y denuncias por la inequidad en la contienda por el uso de patronazgo estatal, el gobernante PRD en 2003 dirimió una intensa competencia por saber quiénes eran los “verdaderos torrijistas”. En la práctica, las ocho precandidaturas no tuvieron acceso a los mismos recursos y el resultado fue claro: el que controla los recursos estatales, tiene más chance de ganar la interna. Y eso fue lo que ocurrió.

Hay ocasiones donde ese límite entre lo formal y lo informal es difuso. Por ejemplo, si bien en el PRD, la estructura burocrática continúa generando presiones importantes sobre las decisiones del partido, con cierto grado de formalización de los procesos, en el momento de la precampaña electoral se generaron estructuras paralelas a la organización burocrática en torno a cada uno de los precandidatos presidenciales, lo que además suele estar vinculado al patronazgo gubernamental. Este tipo de prácticas deslegitima el funcionamiento de las primarias y desconecta aún más a la ciudadanía con los partidos políticos.

## 1.6. Invisibilización de las mujeres

Las panameñas enfrentan una serie de obstáculos actitudinales, institucionales, económicos y partidistas cuando quieren hacer política en igualdad de condiciones que los hombres. La existencia de diversos techos (de cristal, de cemento, de billetes); la deficiencia normativa en el régimen electoral de género, así como también sesgos implícitos de género que evalúan a las mujeres con criterios mucho más exigentes y diferentes a los hombres, las pone en desventaja para conseguir el apoyo que exige una competencia electoral.

Los partidos no han cumplido -una vez más- con lo que la norma paritaria exige. El régimen electoral de género es débil e insuficiente por la ausencia de mandato de posición y de sanciones fuertes; el hecho de que las ubican como suplentes -y no como titulares-; la existencia de válvulas de escape que permite la discrecionalidad en el uso político de las normas y la falta de “dientes” para que la autoridad electoral pueda controlar y exigir que se generen condiciones de igualdad en la integración de las candidaturas. Las dirigencias están más preocupadas por conseguir “la firma en el papelito” que les permite no cumplir con las exigencias legales de integración paritaria, que en fortalecer los liderazgos femeninos dentro de sus estructuras para que sean opciones competitivas de su organización.

Aun cuando la militancia de los partidos está integrada en al menos un 50% por mujeres; el trabajo comunitario local es predominantemente femenino e incluso la mayoría de las suplencias de los cargos de representación popular o los de designación ejecutiva (como viceministras, vicepresidenta) son (o han sido) mujeres; existen un conjunto de ideas bastante compartidas respecto a que las mujeres no les gusta o no quieren hacer política. En las elecciones de 2019, la MOE/OEA (2019) sostuvo que “ninguno de los partidos políticos cumplió con el requisito paritario” y que además las mujeres fueron como suplentes. En esa elección, se presentaron 3.415 candidaturas de mujeres en un total de 11.229, lo que supuso un 30% del total y, además, la mayoría fueron como suplentes. La Misión de Observación Electoral de

la OEA encontró que de las 5.849 candidaturas que se presentaron a cargos principales, solo 986 (16,8%) correspondieron a mujeres (MOE/OEA Panamá 2019: 10). Esto ocurrió también en las elecciones de 2024.

La experiencia da cuenta de que hay mujeres interesadas en participar, solo que no son elegibles por sus partidos, no suelen tener la misma experiencia previa que los hombres o ellas mismas consideran que el costo de participar es demasiado alto para los beneficios de representación que reciben por ello (Freidenberg 2022). Las dirigencias partidistas se comportan (normalmente) de modo discrecional en la distribución de las candidaturas y limitan las posibilidades de una mujer de participar en política en dos ámbitos: a) en el modo en que se da el proceso de selección de candidaturas para los cargos de representación popular (en las primarias) y b) por las dificultades para conseguir recursos (dinero, capital político, capacidad de movilización) para hacer campaña electoral. Es más, como ha señalado Brown Araúz (2023), las primarias son el espacio desde donde comienza la exclusión de las mujeres en la política del país, evidenciando que a pesar de que la regla exigía que se presentaran al menos un 50% de precandidatas, en la práctica, solo hubo 18% en las primarias de este año.

### 1.7. Vota la militancia, pero la campaña es hacia todo el electorado (catch-allización)

Las precampañas siempre han sido campañas orientadas hacia todo el electorado, aunque solo puedan participar los inscritos en el partido (Entrevista personal #9). El uso de medios de comunicación masivos, de corte generalista, hacen que los procesos internos dejen de ser momentos privados de cada uno de los partidos y se conviertan en elecciones influidas por actores externos. Esta excesiva exposición mediática de lo que ocurre dentro de las primarias hace que los conflictos, los insultos y los enfrentamientos se hagan más evidentes ante la opinión pública y se expandan hacia todo el electorado, aun cuando solo vote la militancia. Este tipo de estrategia no es inocente, porque es empleada por los candidatos para aprovechar el tiempo-aire que

le da el Estado durante las precampañas, pero lo cierto es que tanto conflicto interno expuesto a la ciudadanía abona al desencanto de esta con la política.

Otra de las alertas que genera esta tensión entre militancia y electorado es que la búsqueda de apoyos ha favorecido el desarrollo de estrategias *catch – all* (atrápalo todo). El uso intenso de medios de comunicación masivos y de redes sociales (como Twitter, o Tik Tok) puede afectar el contenido ideológico de las propuestas, presentando contenidos más generalistas que de carácter doctrinario, dificultando los procesos de identificabilidad y rendición de cuentas, ya que los partidos tienden a prometer las mismas cosas al conjunto del electorado, con la intención de movilizarlos en la primaria como si fuera una elección general.

Esto supone que las preferencias de los votantes programáticos no siempre se correspondan con las valoraciones del electorado, y de ahí el problema con el éxito electoral. Si la militancia resulta más programática que el electorado, ella puede elegir al candidato/a que más le gusta, pero no siempre este es el que tiene más chances de ganar ante el electorado. Y si se privilegian las discusiones generalistas -por encima de las preferencias de la militancia- puede que esta se sienta inconforme, sea más crítica o se manifieste con un voto nulo y/o voto en blanco en la elección interna.

### 1.8. Hacer primarias no garantiza el éxito electoral

La ciudadanía ha castigado a candidaturas que han realizado primarias competitivas y, por el contrario, ha premiado a quienes llevaron a cabo procesos oscuros, poco transparentes y no competitivos. La experiencia ha evidenciado que no siempre el que hace primarias competitivas gana la elección. De los 21 procesos que se han llevado a cabo en Panamá en las últimas tres décadas, solo en algunas oportunidades las candidaturas presidenciales ganaron la presidencia de la República (Moscoso en 1998; Torrijos en 2003; Martinelli en 2008; Cortizo 2018), aunque esas primarias fueran diferentes entre sí en niveles de competencia, competitividad e inclusión (Tabla XII).

Tabla XII

*Procedimiento de selección de candidaturas y éxito electoral en Panamá*

Partido/Libre Postulación	Año proceso selección candidatura	Elecciones internas (abiertas)	Elecciones internas (cerradas)	Convención	Junta Ejecutiva	Líder	Año elección presidencial	Resultado	%
PRD	1993			Sí			1994	Ganador	33.3
PAN (PPA)	1994			Sí			1994	Segundo	29.4
MOLIRENA	1994			Sí			1994	Cuarto	16.0
Unión por Panamá (PA)	1999		Sí				1999	Ganador	42.0
PPA	1998		Sí				1999		
CD	1999			Sí			1999		
MOLIRENA	1999			Sí			1999		
PRD	1999		Sí				1999	Segundo	38.0
PDC	1998		Sí				1999	Tercero	17.0
PRD	2003		Sí				2004	Ganador	47.7
CD	2003			Sí			2004	Cuarto	5.3
PAN (PPA)	2004			Sí			2004	Tercero	16.4
MOLIRENA	2004			Sí			2004		
PRD	2008		Sí				2009	Segundo	30.8
MOLIRENA	2008			Sí			2009		
UP	2008			Sí			2009		
CD	2008					Sí	2009	Ganador	60.1
PAN (PPA)	2013		Sí				2014	Ganador	39.1
CD	2013						2014	Segundo	31.4
FAD	2013		Sí				2014	Quinto	0.1
PRD	2018		Si				2019	Ganador	33.35
PA + CD	2018		Si				2019	Segundo	30.99
Independiente (Ricardo Lombana).	2018		-				2019	Tercero	18.78

PAN (PPA) + PP	2018		Sí			2019	Cuarto	10.84
Independiente (Ana Matilde Gómez).	2018		-			2019	Quinta	4.77
RM (+ PA)	2023		Sí			2024	Ganador (con otro candidato).	34.2
PRD (+MOLIRENA)	2023		Sí			2024		
CD + PAN (PPA)	2023		Sí			2024		
PP	2023			Sí		2024		
MOCA	2023			Sí		2024	Segundo	24.5
PAIS	2023			Sí	Sí	2024		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

Esto significa que hacer internas competitivas no funciona como una condición necesaria para ganar una elección general. Esto desincentiva la realización de primarias y aleja al candidato/a más competitivo de la elección general. La militancia más programática puede elegir al candidato/a que más le gusta, pero no siempre este es el que tiene más chances de ganar en el electorado general. Las preferencias de los votantes programáticos no siempre se corresponden con las valoraciones del electorado externo al partido que define el éxito de una contienda electoral.

## 2. Las propuestas de reformas para fortalecer los procesos de selección de candidaturas: evaluando nuevas reglas para la democratización

La evaluación de los procesos de selección de candidaturas realizados en los partidos panameños permite extraer una serie de recomendaciones que pueden ayudar a mejorar el modo en que los partidos llevan a cabo sus tareas. Estas recomendaciones, como lo hicimos en investigaciones previas (Freidenberg 2010; Freidenberg y Brown Araúz 2019), están orientadas a

preservar las “buenas prácticas” e introducir otras nuevas, en relación con los aspectos políticos internos y logísticos de estos procesos, toda vez que existe consenso entre la ciudadanía y la clase política panameña de que las primarias son un buen procedimiento para los partidos y que su realización ha ayudado a su democratización.

El papel de la autoridad electoral ha sido clave en la organización de las primarias. En la práctica, sino fuera por la autoridad electoral, las primarias difícilmente funcionarían como lo han hecho en estos meses. Dado que los partidos no cuentan con una estructura organizativa suficiente como para encarar la tremenda logística que estas demandan; en la práctica, el Tribunal termina ocupándose de casi todo. En definitiva, aun cuando la norma es clara respecto a la autonomía de los partidos, en realidad el TE es el que convoca, capacita, difunde información, transmite resultados extraoficiales, financia y/o fiscaliza los procesos. Esta no es una cuestión menor. Sería bueno que los partidos reconozcan más enfáticamente el modo en que la autoridad les ayuda, sobre todo porque ese activismo estatal ha permitido disimular sus déficits organizativos. De ahí que cuanto más haga el TE al organizar una primaria, menos invertirán los partidos en sus burocracias.

La realización de alianzas entre los partidos luego de haber seleccionado a los candidatos es una práctica que debería revisarse. Esta es una de las principales fuentes de conflictos. En esta línea, se debería considerar la obligación de que los partidos realicen sus alianzas antes de seleccionar las candidaturas y de que las registren de manera vinculante ante el Tribunal Electoral, para evitar las simulaciones y la manipulación estratégica de las primarias. Una vez hecho esto, se debería poder competir en primarias interpartidistas, a los efectos de elegir candidatos conjuntos (o candidaturas comunes), lo cual hace necesario que el Código Electoral reglamente detalladamente el modo en que debería llevarse a cabo dichos procesos.

**Tabla XIII***Diagnóstico, Reformas y Propuestas de Buenas Prácticas*

<b>Diagnóstico: Problema identificado</b>	<b>Reformas necesarias (o posibles) (inclusión de un artículo en la norma electoral)</b>	<b>Buena Práctica (¿qué es lo que se pretende lograr con la reforma?)</b>
<p>Oligarquización de los partidos políticos, bajos niveles de democracia interna y bajos niveles de pluralismo político (estructuras partidistas verticales y oligárquicas).</p> <p>[También en el diagnóstico 2010]</p>	<p>Los partidos políticos elegirán a sus candidaturas a través del uso de; elecciones primarias, realizadas de manera simultánea para todos los cargos, donde cada persona es igual a un voto.</p>	<p>Realización de procesos de selección de candidaturas competitivos y transparentes.</p>
<p>Alto costo de la precampaña y de la campaña electoral.</p> <p>[También en el diagnóstico 2010]</p>	<p>Financiación del TE para las primarias. Topes de campaña establecidos por tipo de candidatura elegida en primaria. Incremento de las competencias del TE para sancionar las violaciones a los topes de campaña para las primarias. Obligación de las candidaturas de presentar su declaratoria de bienes ante el TE. Fortalecimiento de una estructura política partidista adecuada para hacer una primaria.</p>	<p>Racionalización del gasto electoral. Reducción del gasto electoral. Reducción del tiempo de campaña.</p>
<p>Fatiga Electoral y Campaña Permanente.</p> <p>[También en el diagnóstico 2010]</p>	<p>Unificación de la fecha de realización de las primarias para todos los partidos en un mismo día.</p>	<p>Reducir el cansancio de los electores y los dirigentes respecto a la política.</p>
<p>Manipulación de los tiempos/aire en los medios televisivos. Poder excesivo de los medios de comunicación sobre la vida de los partidos.</p> <p>[También en el diagnóstico 2010]</p>	<p>Prohibición a los partidos de comprar tiempo/aire en los medios televisivos. Capacidad del TE para comprar el tiempo/aire en los medios televisivos, para luego distribuirlos a los partidos en función de su apoyo electoral previo.</p>	<p>Independencia de la política de los actores de veto.</p>

<p>Enfrentamiento entre los precandidatos que ponen en peligro la unidad del partido político (campaña negativa durante la precampaña).</p> <p>(¿Cómo procesar las heridas que causan las primarias?).</p>	<p>Fortalecimiento de los mecanismos para hacer efectivos la firma de los "Compromisos Éticos", dándole mayor capacidad al Tribunal Electoral para que tenga capacidad de sancionar a quién no los cumpla.</p>	<p>Firma de un acuerdo o pacto ético en el que los políticos se comprometen a respetar los resultados y desarrollar buenas prácticas en la competencia electoral.</p>
<p>Los partidos eligen a sus candidaturas y luego hacen alianzas y obligan a los ganadores/as de las candidaturas deban resignar su candidatura en nombre de esa alianza.</p> <p>[También en el diagnóstico 2010]</p>	<p>Prohibición de pérdida de la candidatura de un partido cuando se ha ganado en una elección interna de cara a la realización de una alianza intrapartidista.</p> <p>Obligación de registrar ante el TE los distritos (circuitos) que van a presentarse en alianza.</p> <p>Prohibición de que un candidato/a que fue elegido en una primaria por un partido, se presente luego por otro partido. Incremento de las competencias del TE para sancionar las violaciones a los límites de presentación de candidatos por otro partido.</p> <p>Regulación de primarias para que haya selección de coaliciones intrapartidistas.</p>	<p>Racionalización del uso de las primarias.</p>
<p>Campañas centradas en la información negativa y en la difusión de spots (cuñas) televisivas</p> <p>Excesivo poder de los medios de comunicación en la práctica política.</p> <p>[También en el diagnóstico 2010]</p>	<p>Regular la realización de debates entre los candidatos partidistas y entre los precandidatos de las internas.</p>	<p>Campañas programáticas</p>
<p>Débil comunicación entre los líderes de los diversos partidos, poca capacidad para la cooperación y el conocimiento entre la clase política (salvo en el ámbito legislativo).</p> <p>[También en el diagnóstico 2010]</p>	<p>Creación de espacios de interlocución entre pares de diferentes partidos, a nivel nacional y local (tribunales electorales, directores de campañas, órganos directivos, entre otros).</p>	<p>Políticos y partidos que cooperan y llegan a acuerdos entre sí.</p>

Militantes y dirigentes sin habilidades organizativas ni competitivas.  [También en el diagnóstico 2010]	Capacitación de los militantes y los dirigentes a nivel local (administración de sesiones, desarrollo de habilidades prácticas, capacidad para resolver conflictos, liderazgo democrático, elaboración y seguimiento de proyectos, entre otros).	Profesionalización de las dirigencias y de las militancias.
Mujeres menos competitivas y con menos oportunidades que los hombres.  [También en el diagnóstico 2010 y en diagnóstico 2019].	Primarias Paritarias  Órganos de dirección de los partidos integrados de manera paritaria.	Inclusión de todos los grupos que quieren participar en la política y que integran la sociedad.
Excesivo financiamiento y costo de las primarias a cargo del Estado.  [También en el diagnóstico 2010]	Mayor Austeridad. Reducción de los costos de la primaria, con la realización de todos los procesos en un solo día.	Primarias Simultáneas, en un único día, organizadas por el Tribunal Electoral.
Poca transparencia respecto a qué áreas son responsabilidad del partido y cuáles del Tribunal Electoral en la organización.	Firma de Convenios de Colaboración más específicos y detallados sobre los compromisos asumidos por el Tribunal Electoral y los compromisos de los partidos en la organización de la primaria. También los convenios deben dejar claros cuáles son los distritos que se reservan.	Racionalización de la logística organizativa de la primaria.
Reservas de distritos y puestos que no van a competencia.	Regular las reservas, disminuir su cantidad y establecer claramente qué y cuáles distritos pueden ser reservados.	Evitar simulaciones

Fuente: Elaboración propia a partir de Freidenberg (2010: 130-131), Freidenberg y Brown Araúz (2019), con actualizaciones para 2023.

La militancia debería contar con mayores condiciones de participación directa en la vida interna de los partidos. De ahí que se deberían incorporar mecanismos más eficientes de información dentro de la organización y de acción sobre los procesos de toma de decisiones (ya sea de manera presencial

como virtual). Los partidos tienen que conseguir que las diferentes ramas internas de la organización estén en comunicación constante, que se discutan las políticas con los miembros de las diversas ramas que lo integran (mujeres, jóvenes, afro, personas con algún tipo de discapacidad). Las nuevas tecnologías aparecen como una oportunidad para gestionar la información partidista, para incrementar el nivel de participación de la militancia en la definición de las agendas y de las políticas y hacer que dejen de funcionar como cajas negras.

El papel de la ciudadanía en mejorar la vida interna de los partidos es fundamental. En este sentido, resulta necesario concientizar a la opinión pública respecto a la importancia de premiar a los partidos que participan en elecciones primarias. Si el electorado vota a partidos oligárquicos frente a otros que han realizado reformas para asegurar procedimientos competitivos, los políticos y sus partidos no cambiarán las viejas prácticas. Para ello, se requiere que el Tribunal Electoral desarrolle campañas de concientización ciudadana y de la militancia respecto a los valores que favorecen el éxito de las primarias, como el respeto a las candidaturas ganadoras, la tolerancia a los que piensan distinto y aceptar la derrota sin salirse de la organización partidista, entre otros valores.

## ┌ Reflexiones finales

### Capítulo VI .....

La idea de que los partidos políticos realicen primarias -y de estas sean reguladas por el Estado- ha sido en sí misma una iniciativa muy valiosa para el sistema de partidos panameños. Peor habría sido no contar con esta herramienta institucional y, mucho peor aún, que esa regla existiera en la norma legal pero que la misma no se cumpliera, no se acatara ni que hubiera una institución del Estado (como el Tribunal Electoral) que se ocupara de que lo que dice la norma se pueda llevar a la práctica. En un escenario de nuevas normas, Realizando Metas (RM), Partido Revolucionario Democrático (PRD), Cambio Democrático (CD) y Partido Panameñista (PAN) han hecho primarias para definir sus candidaturas a la Presidencia de la República.

La experiencia supone dinámicas estratégicas para unos partidos que se juegan mucho en cada elección. Las primarias tienen efectos sobre la definición de las alianzas, la legitimación de los liderazgos, las carreras políticas y la medición de las fortalezas -y debilidades- de las organizaciones partidistas. En organizaciones que han sido oligárquicas, jerárquicas y poco transparentes, este mecanismo ha permitido introducir un poco de aire fresco y claridad en la toma de decisiones. Cuando los partidos llevan a cabo elecciones internas incrementan los niveles de discusión sobre cuestiones importantes, mejoran la circulación de la información y hacen más compe-

titivas y participativas a las organizaciones. Una democracia procedimental puede sobrevivir sin que sus partidos sean internamente democráticos. En ese sentido, cualquier esfuerzo para hacer más competitivos, pluralistas y transparentes a los partidos resulta beneficioso para el fortalecimiento de las organizaciones partidistas y, con ello, a la democracia.

La regulación estatal de la vida interna de los partidos ha sido positiva en Panamá (Freidenberg y Brown Araúz 2019; Freidenberg 2010; Brown Araúz 2010), si se la compara con la de otros partidos políticos de América Latina (Freidenberg 2016). Estas dinámicas evidencian que hacer primarias es una condición necesaria, pero no suficiente para garantizar un mejor rendimiento partidista, mayores oportunidades de éxito electoral y democracia interna. Si bien los procesos electivos no tienen todos las mismas características ni resultados similares, la experiencia comparada pareciera indicar que las elecciones internas cerradas, no obligatorias, simultáneas para los partidos que quieran celebrarlas, organizadas y financiadas por la autoridad electoral, constituyen el modelo normativo con más probabilidades de ser exitoso en términos de democracia interna de los partidos. El caso panameño abona en ese sentido, aunque aún presenta dificultades que deberían poder ser subsanadas con voluntad política y compromiso ciudadano.

A pesar de haber generado importantes expectativas ante la ciudadanía, la clase política y la academia, algunos procesos de primarias han servido para reforzar el poder de las cúpulas, legitimar las decisiones de un líder o un grupo pequeño de dirigentes para imponer a su candidato/a, polarizar e incluso fragmentar en múltiples grupos a las organizaciones partidistas. En este sentido, muchas de las experiencias realizadas en América Latina frustraron las expectativas generadas por las primarias. El conocimiento del caso panameño enseña que existen ciertas condiciones técnicas, políticas y organizativas que deben estar presentes para que las primarias rindan y sean prácticas positivas para los partidos.

Las dinámicas que fortalecen a las organizaciones de partidos suponen procesos mucho más complejos que incluyen ideas, habilidades y compe-

tencias orientadas a ejercer prácticas pluralistas y garantizar el ejercicio plural de la democracia. Se puede cambiar el entorno en el que compiten los partidos modificando las reglas de juego que marcan ese escenario, pero también se pueden cambiar las prácticas que los partidos desarrollan para poder mejorar el rendimiento partidista.

Se trata de sumar esfuerzos para mejorar la *performance* de las primarias, democratizar aún más los procesos, fortalecer los liderazgos, ser más innovadores en la movilización de la militancia, ser capaces de generar equilibrios entre las facciones internas y tener pulso con la agenda de la militancia y del electorado. Si las primarias no mejoran las oportunidades de ganar la elección general, los partidos terminarán rechazándolas. La experiencia reciente de 2024 no ha ayudado en ese sentido a mejorar la evaluación de las primarias, dadas las complicaciones con el registro de candidaturas del candidato presidencial y su sustitución tras un proceso confuso que fue judicializado y que se resolvió dos días antes de la elección general.

La experiencia panameña es lo suficientemente robusta como para enseñarnos que es necesario repensar las prácticas, estrategias y el modo en que los partidos toman decisiones y se vinculan con la ciudadanía. Las primarias han contribuido a definir candidaturas, pero han sido muy poco incluyentes, poco participativas y han estado cruzadas por inequidades. No basta solo con regular los procesos por ley, sino que se debe ser capaces de contar con élites leales hacia la democracia y garantizar de manera real los derechos de la militancia y de todos los grupos y sectores que participan en las mismas. Esta no es una cuestión menor. Los desafíos que las primarias y los partidos enfrentan son muchos, en un momento donde muy pocas personas valoran positivamente a los partidos. Los partidos tienen tareas. Los datos de la evaluación de su funcionamiento, según la Corporación Latinobarómetro (2023), indican que el 57,1% de los entrevistados panameños no cree que los partidos funcionen bien, y un 63.9% señalan que la democracia puede funcionar sin ellos.

A diferencia de lo que sostienen los críticos sistémicos y los pesimistas, no creo que se deban eliminar las primarias, aunque estemos desencantados con ellas, sino de hacerlas más competitivas, participativas, incluyentes y democráticas. Los procesos han sido exitosos en definir las candidaturas que se van a presentar en las elecciones, pero estos mismos mecanismos han sido muy poco incluyentes y han estado cruzados por múltiples inequidades que no garantizan la democracia. Estos procesos no solo han fortalecido a las élites, sino que han evidenciado las dificultades que enfrentan las minorías desafiantes a quienes controlan el poder partidario -e incluso las mujeres- para poder conseguir las candidaturas. Los procesos realizados han enfrentados problemas dado que la cancha no ha sido pareja. Esta no es una cuestión menor.

Las élites han aprendido a beneficiarse de un juego que resulta económicamente muy costoso, reproduce desigualdades y no necesariamente supone ejercicios más democráticos, competitivos e incluyentes. Cualquier cambio en las reglas de juego es una oportunidad para generar modificaciones en los comportamientos y las prácticas de los actores políticos. Sin cambios proactivos hacia el pluralismo en los incentivos que inciden en los comportamientos de las dirigencias o las militancias, resultará muy difícil que varíe el rendimiento de las organizaciones partidistas. En ese sentido, este diagnóstico espera -una vez más- proporcionar elementos para quienes deben tomar esas decisiones, en clave de desarrollo democrático.

## Referencias bibliográficas

- Alcántara Sáez, Manuel. 2008. "Panamá", en Manuel Alcántara Sáez. *Sistemas políticos de América Latina*. Vol. II, Madrid: Tecnos.
- Alcántara Sáez, Manuel. 2001. "Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina". *Documentos de Trabajo, doctorado en Ciencia Política* 6. México: FLACSO.
- Alvarado De León, Juan Diego. 2020. *¿Crisis o malestar?: La representación política y el sistema de partidos ante el surgimiento de las candidaturas por libre postulación*. Ciudad de Panamá: Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Alvarado De León, Juan Diego. 2017. *Democratización deliberativa en Panamá y la construcción de consensos hacia una gobernabilidad tecnológica*. Ponencia para el 9º Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Montevideo, 26 al 28 de julio.
- Barrientos del Monte, Fernando y Pantoja López, Edgar Everardo. 2024. "¿A más democracia interna, mayor éxito electoral? La selección de candidaturas presidenciales en los partidos en el Gobierno de América Latina". *Colombia Internacional*, vol. 118: 197-229.
- Bendel, Petra y Krennerich, Michael. 1993. "Panamá", en Dieter Nohlen. ed. *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

- Billie, Lars. 2001. "Democratizing a Democratic procedure: myth or reality? Candidate Selection in Western European Parties, 1960-1990". *Party Politics*, vol.7 (3): 363-380.
- Bjarnegård, Elin. 2013. *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment: Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bjarnegård, Elin y Kenny, Meryl. 2015. "Revealing the 'secret garden': the informal dimensions of political recruitment". *Politics and Gender*, vol. 11(4): 748-753.
- Brown Araúz, Harry y Acosta, Marina. 2022. "La comunidad virtual y su actor político: el hashtag #NoALa- Reeleccion en las elecciones panameñas de 2019". *Sociología y Tecnociencia*, vol. 12 (1): 187-215.
- Brown Araúz, Harry y Sonnleitner, Willibald. 2016. "Dinámica dual, entre cambio y continuidad, en el sistema de partidos de Panamá". En Freidenberg, Flavia. Eds. *Los sistemas de partidos de América Latina*. Vol. 1: México, América Central y República Dominicana. México: Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Brown Araúz, Harry. 2023. "El desengaño de las primarias". Blog del CIEPS, publicado el 11 de julio. Disponible en: <https://cieps.org.pa/el-desengano-de-las-primarias/>
- Brown Araúz, Harry. 2017. "Las reformas electorales de 2017 en Panamá". Ponencia presentada en el 9º Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo, 26 a 28 de julio.
- Brown Araúz, Harry, Eds. 2010. *Las reformas electorales en Panamá: claves en desarrollo humano para el desarrollo*. Ciudad de Panamá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Brown Araúz, Harry. 2007. *Partidos políticos y elecciones en Panamá: un enfoque institucional*. Ciudad de Panamá: Fundación Friedrich Ebert.
- Brown Araúz, Harry. 2002. "Hacia la consolidación del sistema de partidos políticos panameños". *Tareas*, vol. 111 (mayo-agosto): 5-25.

- Buquet, Daniel y Gallo, Adriana. 2024. "Primarias abiertas y simultáneas en América Latina: una propuesta preliminar para su estudio comparativo." *Colombia Internacional*, vol. 118: 3-32.
- Carey, John M. y Polga-Hecimovich, John. 2006. "Primary Elections and Candidate Strength in Latin America." *The Journal of Politics*, vol. 68(3): 530-540.
- Castillero Hoyos, Alfredo. 2022. "Democracia bajo tutela americana: Panamá (1903-1931)." *Gobierno y Sociedad*, vol. 1(1) (enero a junio): 35-83.
- Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales [CIEPS]. 2021. II Encuesta de Ciudadanía y Derechos 2021. "Panamá antes y después de la pandemia." Ciudad de Panamá: Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales.
- Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales. 2023. III Encuesta de Ciudadanía y Derechos. "Hacia las Elecciones 2024: entre las expectativas y el cambio." Ciudad de Panamá: Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales.
- Colomer, Josep. 2002. "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas." En Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel. *Comp. El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Cross, William. 2013. "Party Leadership Selection and Intra-Party Democracy," In William Cross and Richard S. Katz. Eds. *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 100-115.
- Cross, William y Katz, Richard S. 2013. Eds. *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Freedom in the World Report. 2024. Informe. New York: Freedom House.
- Freidenberg, Flavia y Brown Araúz, Harry. 2019. "La representación política de las mujeres en Panamá: una propuesta para superar el dilema de coordinación entre las primarias y la paridad." *Revista de Derecho Electoral*, vol. 29 (enero-junio): 5-25.

- Freidenberg, Flavia y Došek, Tomáš. 2016. "La selección de candidaturas presidenciales en México: una propuesta metodológica para medir el nivel de democracia interna de los partidos." *Política y gobierno*, vol. XXIII (2) (II semestre): 365-409.
- Freidenberg, Flavia y Levitsky, Steven. 2006. "Informal Party Organizations in Latin America," en Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven. Eds., *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Washington, D.C., John Hopkins University Press, 178-197.
- Freidenberg, Flavia. 2022. "Panamá: paridad en las primarias, esfuerzos de reformas inconclusos, gatekeepers y baja representación de las mujeres," en Freidenberg, Flavia y Gilas, Karolina, 2022. Eds. *La construcción de las democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 251-272.
- Freidenberg, Flavia. 2019. "Democracia Interna en los partidos políticos," en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel y Valdés, Leonardo. Eds. *Derecho Electoral Latinoamericano: un enfoque comparativo*. Ciudad de México: IJUNAM, Fondo de Cultura Económica, IDEA Internacional e Instituto Nacional Electoral, Cap. XXV, 656-727.
- Freidenberg, Flavia. 2016. "La reina de las reformas: las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina," en Freidenberg, Flavia y Muñoz-Pogossian, Betilde, Eds. *Las reformas a las organizaciones de partidos en América Latina*. Ciudad de México: Sociedad Argentina de Análisis Político, Organización de los Estados Americanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México, 31-92.
- Freidenberg, Flavia. 2010. "Las elecciones primarias en Panamá: claves para el diagnóstico, buenas prácticas y estrategias de reforma (1994-2009)".

- En Brown Araúz, Harry. Eds. Las reformas electorales en Panamá: claves en desarrollo humano para el desarrollo. Ciudad de Panamá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 73-130.
- Gallo, Adriana. 2018. "Primarias abiertas presidenciales en el Cono Sur ¿un método necesario y conveniente? Análisis de los casos de Argentina, Chile y Uruguay". *Revista Estudios de Políticas Públicas*, vol. 4(1): 12-30.
- Gallagher, Michael. 1988. "Introduction", en Gallagher, Michael y Marsh, Michael. Eds. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.
- García Díez, Fátima. 2001. "Panamá", en Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia. Eds. *Partidos Políticos en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- García Rendón, Sergio y Brown Araúz, Harry. 2023. "Caída en el apoyo a la democracia y actores políticos sin poder". En III Encuesta CIEPS de Ciudadanía y Derechos. "Hacia las Elecciones 2024: entre las expectativas y el cambio". Ciudad de Panamá: Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales, 12-18.
- Goertz, Gary. 2006. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press.
- Guevara Mann, Carlos. 2016. "Panamá: luces y sombras en torno a la institucionalidad democrática." *Revista de Ciencia Política*, vol. 36(1): 259-285.
- Guevara Mann, Carlos. 2006. "Sistemas electorales y estilos de campaña: los diputados panameños y el voto personalista." *Revista de Ciencia Política*, vol. 26: 209-230.
- Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven. 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda." *Perspectives on Politics*, vol. 4: 725-740.
- Indriðason, Indriði H. y Kristinsson, Gunnar H. 2015. "Primary consequences: the effects of candidate selection through party primaries in Iceland." *Party Politics*, vol. 21(4): 565-576.
- Jones, Mark P. 2010. "La representación de las mujeres en la Asamblea Nacional de Panamá: Diagnóstico, Buenas Prácticas y Propuestas de

- Reforma”, en Brown Araúz, Harry. Eds. Las reformas electorales en Panamá: claves en desarrollo humano para el desarrollo. Ciudad de Panamá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 275-312.
- Katz, Richard. 2001. “The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy”. *Party Politics*, vol.7(3): 277-296.
- Kemahlioglu, Ozge, Weitz-Shapiro, Rebecca y Hirano, Shigeo. 2009. “Why primaries in Latin American presidential elections?”. *The Journal of Politics*, vol. 71(1): 339-352.
- Laakso, Markku y Taagepera, Rein. 1979. “Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”. *Comparative Political Studies*, vol. 12: 3-27.
- Linz, Juan J. 2002. “Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes”, en Gunther, Richard, Montero, José Ramón y Linz, Juan J. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford University Press, 291-317.
- Loxton, James. 2022. “The Puzzle of Panamanian Exceptionalism”. *Journal of Democracy*, vol. 33 (1) (Enero): 85-99.
- Lundell, Krister. 2004. “Determinants of Candidate Selection: The Degree of Centralization in Comparative Perspective”. *Party Politics*, vol. 10: 25-47.
- Lupu, Noam, Rodríguez, Mariana y Zechmeister, Elizabeth J. Eds. 2021. *El pulso de la democracia*. Nashville, TN: LAPOP.
- Munck, Gerardo L. 2009. *Measuring Democracy: A Bridge between Scholarship and Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Nevache, Claire, Wintgens, Sophie y Brown Araúz, Harry. 2023. “Panama: Alternation inside the box”. En Olivier Dabène. Ed. *Latin America’s Pendular Politics*. Springer, 177-199.
- Nevache, Claire. 2022. Las cinco crisis de Panamá. *The Conversation*, 20 de julio.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. 2019. *Justicia Electoral Comparada en América Latina*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- Orozco Henríquez, José de Jesús. 2003. "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional". Trabajo presentado en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Sevilla, 3 al 5 de diciembre.
- Otero Felipe, Patricia. 2008. "Selección de candidatos en los partidos panameños. Las primarias y sus impactos en el Partido Revolucionario Democrático". *Política y Gobierno*, vol. XV, num. 2 (segundo semestre): 271-313.
- Panbianco, Angelo. 1982. *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza.
- Pennings, Paul y Hazan, Reuven. 2001. "Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences". *Party Politics*, vol. 7(3): 267-275.
- Pérez, Orlando J. 2017. "Panamá: Democracia bajo la sombra de la corrupción". *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 37(2): 519-542. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200519>
- Pichel, Dalia. 2023. "Primarias del PRD: ¿democracia o fragmentación?"; publicado en *El Pulso Nueva Nación*, el 8 de junio de 2023. Disponible en: <https://n9.cl/ck6uq> [Consulta realizada el 10 de junio de 2023, 22:48 hrs.].
- Rahat, Gideon y Hazan, Reuven. 2009. "Selección de candidatos: métodos y consecuencias", en Freidenberg, Flavia y Alcántara Sáez, Manuel. Eds. *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Iberoamérica.
- Rahat, Gideon, Hazan, Reuven y Katz, Richard. 2008. "Democracy and Political Parties: On the Uneasy Relationships between Participation, Competition and Representation". *Party Politics*, vol. 14 (6): 663-683.
- Rahat, Gideon y Hazan, Reuven. 2001. "Candidate Selection Methods: An analytical framework". *Party Politics*, vol. 7(3): 297-322.
- Rahat, Gideon. 2013. "What is Democratic Candidate Selection?", en Cross, William y Katz, Richard S. Eds. *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 136-149.

- Sánchez, Salvador. 2007. "Los Estatutos de los Partidos Políticos y el control de su constitucionalidad". *Revista Panameña de Política*, vol. 3 (enero-junio): 98-107.
- Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schattschneider, Elmer E. 1941. *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston (Trad. Consultada: 1964).
- Siavelis, Peter M. y Morgenstern, Scott. Eds. 2008. *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park: Penn State University Press.
- Smith Wiltshire, David. 1986. "El sistema de partidos, los partidos políticos y los procesos electorales en Panamá", en *Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)*, ed. *Los sistemas de partidos políticos en Centro América y las perspectivas de los procesos de democratización*. Guatemala: ASIES, 116-27.
- Subinas, Joan y Cordero, Claudia. 2023. "Una población profundamente despolitizada, pero que aspira a cambios radicales". En Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales. III Encuesta de Ciudadanía y Derechos. "Hacia las Elecciones 2024: entre las expectativas y el cambio". Ciudad de Panamá: CIEPS, 6-11.
- Taylor, Steven. 2000. "Towards a Detailed Discussion of Candidate Selection in Latin America", ponencia presentada en el XXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos [LASA], Miami, 16 y 18 de marzo.
- Tribunal Electoral. 2023. Balance de primarias partidarias y otros eventos internos para la selección de candidatos y de recolección de firmas de libre postulación. Ciudad de Panamá: Tribunal Electoral de Panamá. Disponible en: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2023/10/Informe-Balance-de-primarias-partidarias-202332.pdf>
- Tribunal Electoral. 2013. Estudio preliminar del Código Electoral 2013. Ciudad de Panamá: Tribunal Electoral.
- Vidal Correa, Fernanda. 2013. "La descentralización de los procesos de selección de candidatos en los partidos y su impacto en la nominación

de las mujeres en los Congresos Estatales de México.” Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. 58 (217): 171-195.

#### Normativa Consultada

Panamá. Tribunal Electoral. Resolución N° 5267-D del 3 de febrero de 2023.

Disponible en: <https://prdespanama.com/resolucion-del-tribunal-electoral-5267-d-del-3-de-febrero-de-2023/>

Panamá. Tribunal Electoral. Resolución N° 62/DNOE del 8 de marzo de 2023 que aprueba el calendario y reglamento que utilizará el partido

Cambio Democrático para la convocatoria y organización de las elecciones primarias, con el fin de elegir a sus candidatos a presidente de la República, diputados de la Asamblea Nacional, alcaldes, concejales y representantes de corregimiento para la Elección General del 5 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2023/03/BOLETIN-DEL-TRIBUNAL-ELECTORAL-N.%C2%B0-5291-I.pdf>

Panamá. Tribunal Electoral. 2023. Boletín N°5266: Calendario y Reglamento

para la apertura, convocatoria y organización de las elecciones Primarias, con el fin de elegir al candidato a la Presidencia de la República del partido Realizando Metas (RM), a realizarse el domingo 4 de junio de 2023, con miras a las Elecciones Generales del 2024. Publicado el 2 de febrero de 2023. Disponible en: <https://somsrmpa.com/boletines-del-tribunal-electoral/>

Panamá. Asamblea Nacional. 2023. Ley 356, que modifica artículos del

Código Electoral de Panamá. Gaceta Oficial N° 29713-B, publicado el 1 de febrero. Disponible en: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29713\\_B/GacetaNo\\_29713b\\_20230201.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29713_B/GacetaNo_29713b_20230201.pdf)

Panamá. Corte Suprema de Justicia. 2022. Sentencia Resolutiva por la Acción

de Inconstitucionalidad con número de entrada 122534-2021 sobre el último párrafo del artículo 373 del Texto Único del Código Electoral, del 8 de noviembre.

- Panamá. Decreto #48 del 2 de septiembre de 2022, que reglamenta los artículos 348 y 349 del Código Electoral y adopta el calendario y reglamento marco que utilizarán los partidos políticos para la convocatoria y organización de las elecciones primarias, con el fin de elegir a sus candidatos para la Elección General del 5 mayo de 2024. Disponible en: <https://www.panacamara.com/boletininformativocciap/wp-content/uploads/sites/10/2022/09/Decreto-N50-de-5-de-septiembre-de-2022-prorroga-de-cedulas-juveniles.pdf>
- Panamá. Código Electoral. 2022. Gaceta Oficial N° 29482-A, publicado el 15 de febrero. Disponible en: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482\\_A/GacetaNo\\_29482a\\_20220222.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482_A/GacetaNo_29482a_20220222.pdf)
- Panamá. Asamblea Nacional. 2021. Ley 247 del 22 de octubre que reforma el Código Electoral. Publicada en la Gaceta Oficial N° 294903-A, del 22 de octubre. Disponible en: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29403\\_A/GacetaNo\\_29403a\\_20211022.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29403_A/GacetaNo_29403a_20211022.pdf)
- Panamá. Decreto 19 del 26 de abril de 2018, que modifica el Decreto 12 de 2018 emitido por el Tribunal Electoral. Disponible en: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2018/08/Decreto-19-y-20-del-26-de-abril-de-2018.pdf>
- Panamá. Asamblea Nacional. 2018. Ley N° 7 del 14 de febrero de 2018, que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios. Gaceta Oficial Digital N° 28465-A, publicada el jueves 15 de febrero de 2018. Disponible en: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/pan202011.pdf>
- Panamá. 2017. Acuerdo del Pleno 82-2 del 27 de noviembre de 2017, que aprueba el Texto Único del Código Electoral y ordena su publicación en la Gaceta Oficial y el Boletín Electoral. Disponible en: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2017/12/Texto-Unico-Codigo-Electoral.pdf>
- Panamá. Asamblea Nacional. 2017. Ley 29 del 29 de mayo que reforma el Código Electoral. Publicada en la Gaceta Oficial N° 28289-A del 30

- de mayo. Disponible en: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28289\\_A/GacetaNo\\_28289a\\_20170530.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28289_A/GacetaNo_28289a_20170530.pdf)
- Panamá. Asamblea Nacional. 2016. Constitución Política de la República de Panamá. Texto único. Ciudad de Panamá: Asamblea Nacional. Disponible en: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf>
- Panamá. Asamblea Legislativa. 2013. Ley 82 del 24 de octubre de 2013, que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer. Disponible en: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2013\\_pan\\_ley82.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2013_pan_ley82.pdf)
- Panamá. Código Electoral 2013. Ciudad de Panamá: Tribunal Electoral. Disponible en: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2017/05/Codigo-electoral-de-Panama.pdf>
- Panamá. Asamblea Nacional. 2012. Ley 54 de 17 de septiembre que reforma el Código Electoral. Publicada en la Gaceta Oficial N° 27122-A del 17 de septiembre. Disponible en: [https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp\\_repo/uploads/2016/11/Ley-54-de-2012-QUE-REFORMA-EL-C%C3%93DIGO-ELECTORAL.pdf](https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/uploads/2016/11/Ley-54-de-2012-QUE-REFORMA-EL-C%C3%93DIGO-ELECTORAL.pdf)
- Panamá. Código Electoral. 2007. Gaceta Oficial N° 25875, publicado el 12 de septiembre. Disponible en: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2007\\_codelect\\_pan.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2007_codelect_pan.pdf)
- Panamá. Asamblea Nacional. 2006. Ley N° 60 de 29 de diciembre de 2006, publicada en la Gaceta Oficial N° 25702 de 29 de diciembre. Texto Único publicado en la Gaceta Oficial N° 25739 de 28 de febrero de 2007. Disponible en: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25702/2352.pdf>
- Panamá. Asamblea Nacional. 2002. Ley N° 60 del 17 de diciembre reforma al Código Electoral y se adoptan otras. Publicada en la Gaceta Oficial N° 24705 del 23 de diciembre. Disponible en: <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/60-de-2002-dec-23-2002.pdf>

Panamá. Asamblea Nacional. 1999. Ley N° 4 del 29 de enero de 1999 por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres. Gaceta Oficial N° 23729, publicada el 06 de febrero. Disponible en: [https://utp.ac.pa/documentos/2010/pdf/LEY\\_DE\\_GENERO\(8\).pdf](https://utp.ac.pa/documentos/2010/pdf/LEY_DE_GENERO(8).pdf)

Panamá. Asamblea Nacional. 1997. Ley N° 22 del 14 de julio reforma al Código Electoral y se adoptan otras. Publicada en la Gaceta Oficial N° 23332 del 16 de julio. Disponible en: <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/22-de-1997-jul-16-1997.pdf>

### Estatutos Partidarios

Partido Cambio Democrático (CD). Estatutos. Propuesta de reforma aprobada por el Directorio Nacional, de 16 de agosto de 2012, y por la Convención Nacional Extraordinaria celebrada el 2 de septiembre de 2012. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/05/Estatuto-CD-2.pdf>

Partido Panameñista Auténtico (PPA). Estatutos, aprobados el 3 de marzo de 2021. Disponible en: [https://www.panamenistas.org/newsite/images/contenido/documentos/ESTATUTO\\_3-3-2021.pdf](https://www.panamenistas.org/newsite/images/contenido/documentos/ESTATUTO_3-3-2021.pdf)

Partido Realizando Metas (RM). Acta de Junta Nacional de Escrutinio de RM del 4 de junio de 2023.

Partido Realizando Metas (RM). Estatutos, publicados en el Boletín Oficial del Estado, el 30 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2021/03/BOLETIN-4810-B.pdf>

Partido Revolucionario Democrático (PRD). Estatutos, aprobados el 11 de marzo de 2018, publicados en el Boletín Oficial el 4 de julio de 2018. Disponible en: [https://www2.prdespanama.com/wp-content/uploads/2021/08/PRD\\_estatutos-04\\_julio\\_2018.pdf](https://www2.prdespanama.com/wp-content/uploads/2021/08/PRD_estatutos-04_julio_2018.pdf)

Partido Revolucionario Democrático (PRD). Acta de Junta Nacional de Escrutinio del PRD del 11 de junio de 2023.

# Las reglas de operación del Índice de Democracia Interna (IDI) de Freidenberg y Došek (2016)

## Anexo I

El Índice de Democracia Interna se mide a través de tres dimensiones: competencia, descentralización e inclusión, que son de algún modo los atributos definitorios, que se miden a su vez a través de tres y cuatro indicadores, siendo uno de ellos una condición necesaria (Freidenberg y Došek 2016).<sup>52</sup> El IDI adquiere valores entre -1 y +1 y abarca los casos democráticos como los que no lo son. La operacionalización se realiza en tres niveles y las reglas usadas en cada nivel se derivan de la relación teórica entre las dimensiones y las variables.

El análisis se realiza en tres niveles. En el primero de los niveles se encuentra el concepto de selección de candidaturas en términos teóricos. En el segundo, se determinan las dimensiones constitutivas (Goertz 2006: 6) o atributos conceptuales (Munck 2009: 48-50) y, en el tercer nivel, se realiza la operacionalización y se señalan los respectivos indicadores (siguiendo a Freidenberg y Došek 2016). De ahí que el primer nivel corresponda con las

---

<sup>52</sup> Se combinan estrategias y datos cualitativos y cuantitativos y se siguen las reglas de agregación propuestas por Goertz (2006) y Munck (2009: 48-51). El IDI se puede aplicar a los procesos de selección de las candidaturas presidenciales; a las legislativas para distritos uninominales y a los ejecutivos subnacionales, sean de nivel intermedio (gobernadores) o local (alcaldes, intendentes, entre otros). También se puede aplicar en los procesos de selección de autoridades partidistas.

condiciones necesarias, una en cada dimensión. Estas sirven para decidir si el proceso es mínimamente democrático o no. Si se cumplen todas estas condiciones, esto es, se trata de un proceso democrático, los (valores en los demás indicadores sirven para definir qué tan democrático es dicho proceso.

Los procesos no democráticos reciben valores entre  $-1$  y  $-1/3$ , de acuerdo con el número de condiciones necesarias que no cumplen. La regla de agregación es aditiva simple; esto es, si no cumplen con una de las condiciones, el valor es  $-1/3$ ; si violan dos condiciones necesarias, el resultado es  $-2/3$ . En caso de no cumplir con ninguna, el valor final es de  $-1$ , lo que significa que en los procesos de selección de candidaturas no democráticos puede haber matices. Mientras se cumpla con una o dos (pero no con todas) condiciones necesarias, el proceso es considerado parcialmente no democrático; en caso contrario (no se cumple con ninguna), se cataloga como totalmente no democrático (Freidenberg y Došek 2016).

En la primera dimensión, la variable “Competencia” supone tal condición. Si hay una única candidatura en la contienda, no se evalúa el proceso como democrática, dado que niveles mínimos de democracia interna supone que al menos hay dos candidaturas en competencia.<sup>53</sup> Esta misma lógica se aplica a la siguiente dimensión, la de descentralización, con relación a la variable “Definición de la nominación”. Según sea el propio candidato/a o una única persona (diferente al candidato/a) la que determina la nominación, la selección no se considera como mínimamente democrática, ya que no existe pluralismo, dado que es una o dos personas solas las que definen el proceso y tampoco tiene sentido mirar el nivel de inclusión de los actores porque este sería nulo.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Esta relación entre las dimensiones queda explícita al tomar el primer indicador “Número de candidaturas que compiten en el proceso por cada cargo”. Si en la selección interna compite un único candidato, es evidente que no existe competitividad. Por ende, tampoco tiene sentido analizar la descentralización y la inclusión del proceso de selección y (posibles) altos valores en las otras dos dimensiones no pueden compensar la ausencia de otro candidato en la competencia (el único candidato podría ser elegido en un proceso relativamente inclusivo) y estos procesos se consideran (parcialmente o totalmente) no democráticos (Freidenberg y Došek 2016).

<sup>54</sup> La “ausencia de candidaturas proscritas”, implica que si hay una candidatura proscrita, directamente no se valora como democrático el proceso (Freidenberg y Došek 2016).

El segundo nivel refleja la relación entre las tres dimensiones propuestas del concepto de democracia interna para los casos mínimamente democráticos. Cada dimensión adquiere valores de 0 a 1, reflejando “cero” el nivel menos democrático de cada aspecto y “uno” el nivel más democrático. La relación entre las dimensiones se considera como no interactiva<sup>55</sup> y no compensatoria<sup>56</sup> y, por tanto, la regla de agregación es la del “valor mínimo” (Munck 2009: 50),<sup>57</sup> esto es, el valor final de IDI corresponde al valor mínimo de las tres dimensiones (Freidenberg y Došek 2016).<sup>58</sup>

El tercer nivel tiene que ver con la relación entre las diferentes variables y los indicadores a tener en cuenta en cada dimensión. Nuevamente, los valores van de 0 a 1. La relación es no interactiva y parcialmente compensatoria y, en consecuencia, se aplica la regla de la “media aritmética” (Munck 2009: 50; Goertz 2006: 135-139). De manera similar a la relación entre las dimensiones, el vínculo entre las variables (indicadores) se considera no interactivo y, a diferencia de lo anterior, se valora como parcialmente compensatorio, dado que se supone que altos valores en una de esas variables se puede compensar por los bajos valores en otras de las variables (indicadores).

---

<sup>55</sup> La relación se considera interactiva (o no) cuando “un valor alto en uno de los indicadores es arrastrado hacia abajo o es aislado por los valores bajos de los otros indicadores” (Munck 2009: 48-49 en Freidenberg y Došek 2016).

<sup>56</sup> La relación se valora como compensatoria cuando “un valor alto en uno de los indicadores puede compensar o, en su caso, contrarrestar los valores bajos de otro indicador” (Munck 2009: 49 en Freidenberg y Došek 2016).

<sup>57</sup> Esto equivaldría a la lógica no compensatoria o del eslabón más débil que implica el uso del valor mínimo (la “y” lógica) en uno de los extremos del continuo de sustituibilidad donde los conceptos se caracterizan por la estructura basada en condiciones necesarias y suficientes (Goertz 2006: 35-46; 135-139 en Freidenberg y Došek 2016).

<sup>58</sup> La relación no interactiva supone que bajos valores en una de las dimensiones no influyen (teóricamente) en el valor de las otras dimensiones (y, por tanto, los valores no se multiplican). El hecho de que la relación no sea compensatoria significa que altos valores en una de las dimensiones no pueden “compensar” los bajos valores en la otra. Por tanto, si uno de los valores es cero, el resultado agregado también es cero y el proceso de medición supone que solo se da el cumplimiento de los requisitos mínimos de democracia interna (Freidenberg y Došek 2016).



# Las reglas legales estatales que establecen el modo en que deben seleccionarse las candidaturas en los partidos políticos panameños

## Anexo II

Proceso Electoral	Marco Regulatorio	Artículo
1999	Ley 22, del 14 de julio de 1997 Decreto #2, del 13 de enero de 1998.	<p>Artículo 98. "En las Convenciones que celebren los partidos, tendrán derecho a participar directamente, o a estar representado indirectamente por los delegados, de acuerdo con sus Estatutos, todos los miembros legalmente inscritos en el partido y que sean residentes en la respectiva circunscripción. En las convenciones, los delegados deberán ser elegidos directamente por los miembros legalmente inscritos en el partido y que tengan residencia en la circunscripción que sirve de base para la representación. En las convenciones nacionales, los delegados podrán escogerse a nivel de provincia, circuito, distrito o corregimiento o de circunscripciones partidarias inferiores; y en las comunales, a nivel de corregimiento o de circunscripciones partidarias inferiores. Cuando los partidos políticos celebren primarias, tendrán derecho a participar, de acuerdo con sus estatutos, todos los miembros legalmente inscritos en el partido y que sean residentes en la respectiva circunscripción. Los estatutos de un partido político solamente podrán condicionar la participación de sus miembros, en las primarias, al tiempo previo de su inscripción en el partido, el cual no será menor de tres meses y mayor a seis meses. (Texto conforme ha sido modificado por la Ley 22 de 14 de julio de 1997). c.c.: Art. 89(7), 94(4), 97, 99, 208.</p> <p>"Art. 99. [...] Cuando los partidos celebren primarias, tendrán derecho a participar, de acuerdo con sus estatutos, todos los miembros legalmente inscritos en el partido y que sean residentes en la respectiva circunscripción. Los estatutos de un partido político solamente podrán condicionar la participación de sus miembros, en las primarias, al tiempo previo de su inscripción el partido, el cual no será menor a tres meses ni mayor a seis meses".</p>

		<p>Art.161. "a. Un diez por ciento (10%) se repartirá, por partes iguales a cada partido, como contribución para los gastos de las convenciones o elecciones primarias en las que harán sus postulaciones. Este aporte será entregado dentro de los 60 días siguientes a la fecha en que sean admitidas sus postulaciones para presidente y vicepresidentes".</p> <p>"Art. 182. Las postulaciones de los partidos políticos a puestos de elección popular se harán por: 1. Elección primaria cuando se trate de candidato a presidente de la República. Cuando un partido postule a un candidato aliado que ya hubiese sido escogido por su partido mediante elección primaria, podrá hacerlo mediante la convención nacional. En caso de ausencia absoluta de un candidato presidencial y si no hubiere tiempo para celebrar nuevas elecciones primarias, la convención nacional o el directorio nacional, según lo dispongan los estatutos del partido, hará la nueva postulación. Los candidatos a vicepresidentes serán designados por el candidato presidencial y ratificados por los directorios nacionales respectivos. a. El reglamento de esta norma no podrá exigirles a los partidos políticos, porcentajes mínimos de participación de la membresía, en las elecciones primarias en que harán las postulaciones de sus candidatos. b. El Tribunal Electoral establecerá que los partidos políticos abrirán tantas mesas de votación como sean necesarias, a razón de una por lo menos, para cada 500 miembros inscritos, en las cabeceras de provincias, distritos o corregimientos, de conformidad con la concentración de los miembros inscritos en el partido [...]".</p> <p>"Art. 182-A. En sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que, por lo menos, el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres [...] En aquellos casos donde la participación femenina sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán llenarlo con otros de sus miembros que aspiren a los respectivos cargos de elección".</p> <p>Los partidos debían entregar listas de copartidarios de diferentes distritos del país que apoyaran a las candidaturas (art. 8) y de que las internas eran obligatorias para presidente de la República, mientras que podían optar por hacerlas (o no) para las otras candidaturas (art. 195 y 196). Los partidos debían acomodar sus estatutos, a través de la realización de Convenciones Nacionales o a partir de una reunión del Directorio Nacional, a las exigencias introducidas en el Código Electoral.</p>
2004	Ley 60, de 17 de diciembre de 2002, que incorpora los artículos en el Código Electoral de 2003.	Art. 85. "[...] Los partidos políticos podrán solicitar al Tribunal Electoral orientación y capacitación en materia de organización y procesos electorales internos. Del mismo modo, podrán solicitar que se les brinde cooperación en la organización de sus convenciones, elecciones primarias e internas, en los términos que se acuerde con sujeción a la autonomía e independencia de los partidos políticos" (Código Electoral 2003).

		<p>Art. 195. "Las postulaciones de los partidos políticos a puestos de elección popular se harán: 1. Cuando se trate de candidatos, a presidentes y vice-presidentes de la República o diputados al Parlamento Centroamericano, por el Congreso, Asamblea, Convención Nacional, Elecciones Primarias, Directorio Nacional, por el procedimiento establecido en los estatutos de cada partido político, aprobados por el Tribunal Electoral en fecha anterior a la postulación para la elección respectiva.</p> <p>Cuando el candidato a presidente de la República sea escogido por elección primaria, los candidatos a vicepresidentes serán designados por el candidato presidencial y ratificado por los Directorios Nacionales respectivos. 2. Cuando se trate de candidatos a legisladores, por elecciones primarias o por el procedimiento establecido en los estatutos de cada partido político, aprobados por el Tribunal Electoral en fecha anterior a la postulación. 3. Cuando se trate de candidatos a alcaldes, por elecciones primarias o por el procedimiento establecido en los estatutos de cada partido político, aprobados por el Tribunal Electoral en fecha anterior a la postulación. 4. Cuando se trate de candidatos a representantes de corregimientos o concejales por elecciones primarias o por el procedimiento establecido en los estatutos de cada partido político, aprobados por el Tribunal Electoral en fecha anterior a la postulación. Sin embargo, las postulaciones de candidatos a legisladores, alcaldes, concejales o representantes de corregimientos, podrán hacerse por un sistema distinto para facilitar alianzas, cuando el procedimiento para la postulación de dichos candidatos aparezca expresamente consignado en los estatutos del partido político, aprobado por el Tribunal Electoral en fecha anterior a la postulación para la elección de que se trate".</p> <p>Art.195-A. "Las personas que hayan competido para ser postuladas por un partido político a un cargo de elección popular, mediante cualquiera de las formas de postulación, y no logren la postulación, no podrán ser postuladas por otro partido en el mismo proceso electoral, para ningún cargo de elección popular" (Código Electoral).</p> <p>En el artículo 208 se fijó la libertad de actuación cuando se hicieran alianzas. "Las postulaciones de candidatos a legisladores, alcaldes, concejales o representantes de corregimiento, podrán hacerse por un sistema distinto para facilitar alianzas, cuando el procedimiento para la postulación de dichos candidatos aparezca expresamente consignado en los estatutos del partido político, aprobado por el Tribunal Electoral en fecha anterior a la postulación para la elección de que se trate". También se estableció la obligatoriedad de los partidos y candidatos a registrar las contribuciones privadas que recibían, tanto para su funcionamiento como para sus campañas, aunque se fijó que dicha información no fuera divulgada por el Tribunal Electoral. Ley 60 de 17 de diciembre de 2002. Gaceta Oficial 24,705 de 23 de diciembre de 2002 TEXTO ÚNICO. Gaceta Oficial 24,748 de 22 de febrero de 2003.</p>
--	--	--

		<p>Art. 209. "Las personas que hayan competido para ser postuladas por un partido a un cargo de elección popular, mediante cualquiera de las formas de postulación, y no logren la postulación, no podrán ser postuladas por otro partido en el mismo proceso electoral, para ningún cargo de elección popular". Texto conforme ha sido adicionado por la Ley 60 de 17 de diciembre de 2002. c.c.: Art. 208.</p>
2009	<p>Ley 60, del 29 de diciembre de 2006, que incorpora los artículos en el Código Electoral de 2007.</p>	<p>Art. 88. "Todo partido político constituido estará fundamentado en principios democráticos, para lo cual procederá de acuerdo con la voluntad de la mayoría de sus miembros y se regirá por sus estatutos que, una vez reconocidos por el Tribunal Electoral, tendrán fuerza de ley entre sus afiliados" (Código Electoral 2007).</p> <p>Art. 89. "Los partidos políticos son autónomos e independientes y no podrán ser intervenidos, ni fiscalizados en su régimen interno por ningún órgano y dependencia del Estado, excepto por el Tribunal Electoral en el manejo de los fondos que provea el Estado para sus gastos en los procesos electorales y en los demás términos que establece este Código. Los partidos políticos podrán solicitar al Tribunal Electoral orientación y capacitación en materia de organización y procesos electorales internos. Del mismo modo podrán solicitar que se les brinde cooperación en la organización de sus convenciones, elecciones primarias e internas, en los términos que se acuerde con sujeción a la autonomía e independencia de los partidos políticos" (Código Electoral 2007).</p> <p>Art. 102. "En las convenciones que celebren los partidos políticos, tendrán derecho a participar directamente, o a estar representado indirectamente por los delegados, de acuerdo con sus estatutos, todos los miembros legalmente inscritos en el partido y que sean residentes en la respectiva circunscripción. En las convenciones, los delegados deberán ser elegidos directamente por los miembros legalmente inscritos en el partido y que tengan residencia en la circunscripción que sirve de base para la representación. En las convenciones nacionales, los delegados podrán escogerse a nivel de provincia, circuito, distrito o corregimiento o de circunscripciones partidarias inferiores; y en las comunales, a nivel de corregimiento o de circunscripciones partidarias inferiores.</p> <p>Cuando los partidos políticos celebren primarias, tendrán derecho a participar, de acuerdo con sus estatutos, todos los miembros legalmente inscritos en el partido y que sean residentes en la respectiva circunscripción. Los estatutos de un partido político solamente podrán condicionar la participación de sus miembros, en las primarias, al tiempo previo de su inscripción en el partido, el cual no será menor de tres meses y mayor a seis meses" (Código Electoral 2007).</p> <p>Art. 108 "Una vez agotados los procedimientos, las instancias y los plazos internos par decidir reclamos e impugnaciones, los cuales no excederán los treinta días calendario, todo miembro legalmente inscrito en un partido podrá impugnar ante el Tribunal Electoral los actos y las decisiones</p>

	<p>internas del partido que fuesen violatorias de la Ley o de sus normas reglamentarias, de sus estatutos y de sus reglamentos. Las impugnaciones ante el Tribunal Electoral deberán presentarse dentro de diez días hábiles siguientes a la fecha en que se agote la vía interna [...]” (Código Electoral 2007).</p> <p>Art. 182 [...] “Para los partidos políticos. A los partidos que califiquen para el financiamiento público de acuerdo con el artículo 181, se les entregará un aporte fijo igualitario en base al cuarenta por ciento (40%) de la contribución asignada al Tribunal Electoral dentro del Presupuesto General del Estado para este fin, de conformidad con el artículo 180, así: 2.1. Un diez por ciento (10%) se repartirá, por partes iguales a cada partido, como contribución a los gastos incurridos para hacer sus postulaciones a todos los cargos de elección popular, ya sea a través de convenciones o elecciones primarias. Este aporte será entregado a cada partido por el Tribunal Electoral, dentro de los sesenta días siguientes a la apertura del proceso electoral, siempre que se justifiquen los gastos incurridos [...]” (Código Electoral 2007).</p> <p>Art. 236. “Las postulaciones de los partidos políticos a puestos de elección popular se harán: 1. Cuando se trate de candidatos a presidente de la República, por elecciones primarias, en cuyo caso el candidato a vicepresidente será designado por el candidato presidencial y ratificado por el Directorio Nacional. 2. Cuando se trate de diputados al Parlamento Centroamericano, por el procedimiento establecido en los estatutos de cada partido político, aprobados por el Tribunal Electoral en fecha anterior a la postulación. 3. Cuando se trate de postulaciones de diputados de la República, alcaldes, representantes de corregimiento y concejales, la postulación se hará de conformidad con lo previsto en los estatutos de cada partido.</p> <p>Parágrafo. En caso de alianzas, las convenciones de las respectivas circunscripciones podrán postular a candidatos que ya hayan sido postulados por un partido aliado. La nómina respectiva podrá estar integrada por un miembro del partido que hace la postulación. Los partidos políticos garantizarán la postulación de las mujeres, con la aplicación efectiva de lo dispuesto en este Código. También se podrán celebrar elecciones primarias entre miembros de partidos aliados, para elegir al candidato a presidente y vicepresidente de la República, de acuerdo con el procedimiento establecido en el reglamento que para estos casos aprobará cada partido. Los mecanismos de confirmación de las alianzas podrán ser establecidos previamente en los estatutos del partido o por su Directorio Nacional. Lo establecido en este parágrafo será aplicable a todos los cargos de elección popular, con excepción del cargo de diputado al Parlamento Centroamericano” (Código Electoral).</p> <p>Artículo 237. “Los partidos tienen la obligación de comunicarle al Tribunal Electoral los resultados de sus elecciones primarias dentro de los quince días hábiles siguientes, contados a partir de la proclamación en firme, con la cantidad y el porcentaje de participación de miembros. Recibida la información, el Tribunal Electoral la publicará en el Boletín Electoral dentro de los cinco días hábiles siguientes” (Código Electoral 2007).</p>
--	---

		<p>Art. 238. "Las personas que hayan competido para ser postuladas por un partido político a un cargo de elección popular no podrán ser postuladas por ningún otro partido político ni por libre postulación, en el mismo proceso electoral, para ningún cargo de elección popular, salvo que el partido en el que perdió originalmente lo autorice" (Código Electoral 2007).</p> <p>Art. 239. "En sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que, como mínimo, el treinta por ciento (30%) de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres. Los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, convocando la participación de sus miembros, acogiendo y facilitando las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo. En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría Femenina del partido, sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos" (Código Electoral 2007).</p>
2014	Ley 54, del 17 de diciembre de 2012, que incorpora y reforma artículos en el Código Electoral de 2013.	<p>Art. 88. "Todo partido político constituido estará fundamentado en principios democráticos, para lo cual procederá de acuerdo con la voluntad de la mayoría de sus miembros y se regirá por sus Estatutos que, una vez reconocidos por el Tribunal Electoral, tendrán fuerza de ley entre sus afiliados" (Código Electoral 2013, pág. 23).</p> <p>Art. 89. "Los partidos políticos son autónomos e independientes y no podrán ser intervenidos, ni fiscalizados en su régimen interno por ningún órgano y dependencia del Estado, excepto por el Tribunal Electoral en el manejo de los fondos que provea el Estado para sus gastos en los procesos electorales y en los demás términos que establece este Código. Los partidos políticos podrán solicitar al Tribunal Electoral orientación y capacitación en materia de organización y procesos electorales internos. Del mismo modo podrán solicitar que se les brinde cooperación en la organización de sus convenciones, elecciones primarias e internas, en los términos que se acuerde con sujeción a la autonomía e independencia de los partidos políticos" (Código Electoral 2013, pág. 24).</p> <p>Art. 92. "Las normas que adopten los partidos políticos en cumplimiento de lo señalado en el numeral 8 del artículo 91 de este Código, deberán: 1. Crear una autoridad dentro del partido, que tendrá bajo su cargo la dirección del proceso eleccionario interno. 2. Identificar la autoridad del partido encargada de decidir las impugnaciones que se presenten y las instancias dentro del partido que deben agotarse antes de poder recurrir ante el Tribunal Electoral. 3. Establecer un calendario electoral para el desarrollo de las elecciones, el cual deberá contener: a. La convocatoria pública anunciada en un medio de comunicación social escrito de circulación nacional, por tres días, dirigida a todos los miembros del partido, en la que se señale la fecha de cierre de libros de inscripción de miembros, para establecer el Padrón Electoral que utilizará el partido en esa elección.</p>

		<p>b. Un período para recibir postulaciones, un período donde se den a conocer las postulaciones presentadas, un período para impugnarlas y un período para publicar las postulaciones en firme para efecto de las elecciones. 4. Garantizar que el día de las elecciones primarias exista, por lo menos, una mesa de votación en cada circunscripción, salvo que la membresía de los partidos sea inferior a cincuenta electores" (Código Electoral 2013, pág. 25).</p> <p>Art. 102. "En las convenciones que celebren los partidos políticos, tendrán derecho a participar directamente, o a estar representado indirectamente por los delegados, de acuerdo con sus estatutos, todos los miembros legalmente inscritos en el partido y que sean residentes en la respectiva circunscripción. En las convenciones, los delegados deberán ser elegidos directamente por los miembros legalmente inscritos en el partido y que tengan residencia en la circunscripción que sirve de base para la representación. En las convenciones nacionales, los delegados podrán escogerse a nivel de provincia, circuito, distrito o corregimiento o de circunscripciones partidarias inferiores; y en las comunales, a nivel de corregimiento o de circunscripciones partidarias inferiores.</p> <p>Cuando los partidos políticos celebren primarias, tendrán derecho a participar, de acuerdo con sus estatutos, todos los miembros legalmente inscritos en el partido y que sean residentes en la respectiva circunscripción. Los estatutos de un partido político solamente podrán condicionar la participación de sus miembros, en las primarias, al tiempo previo de su inscripción en el partido, el cual no será menor de tres meses y mayor a seis meses.</p> <p>Los miembros de los partidos políticos podrán aspirar a la postulación simultánea para más de un cargo de elección popular. Los estatutos de los partidos políticos no podrán exigir la renuncia a cargos directivos del partido de cualquier nivel como condición para participar en las elecciones primarias. Tampoco podrán prohibir en las elecciones internas la postulación para dos o más cargos directivos dentro de cualquiera estructura partidaria" (Código Electoral 2013, págs. 28 y 29). (Adicionado por la Ley 54 de 2012).</p> <p>Art. 182. "[...] Para los partidos políticos. A los partidos políticos que califiquen para el financiamiento público de acuerdo con el artículo 181, se les entregará un aporte fijo igualitario en base al cuarenta por ciento (40%) de la contribución asignada al Tribunal Electoral dentro del Presupuesto General del Estado para este fin, de conformidad con el artículo 180, así: 2.1 Un diez por ciento (10%) se repartirá, por partes iguales a cada partido, como contribución a los gastos incurridos para hacer sus postulaciones a todos los cargos de elección popular, ya sea a través de convenciones o elecciones primarias. Este aporte será entregado a cada partido por el Tribunal Electoral, dentro de los sesenta días siguientes a la apertura del proceso electoral, siempre que se justifiquen los gastos incurridos [...]" (Código Electoral 2013, pág. 46).</p>
--	--	--

		<p>Art. 236. "Las postulaciones de los partidos políticos a puestos de elección popular se harán: 1. Cuando se trate de candidatos a presidente de la República, por elecciones primarias, en cuyo caso el candidato a vicepresidente será designado por el candidato presidencial y ratificado por el Directorio Nacional. 2. Cuando se trate de diputados al Parlamento Centroamericano, por el procedimiento establecido en los estatutos de cada partido político, aprobados por el Tribunal Electoral en fecha anterior a la postulación. 3. Cuando se trate de postulaciones de diputados de la República, alcaldes, representantes de corregimiento y concejales, la postulación se hará de conformidad con lo previsto en los estatutos de cada partido.</p> <p>Parágrafo. En caso de alianzas, las convenciones de las respectivas circunscripciones podrán postular a candidatos que ya hayan sido postulados por un partido aliado. La nómina respectiva podrá estar integrada por un miembro del partido que hace la postulación. Los partidos políticos garantizarán la postulación de las mujeres, con la aplicación efectiva de lo dispuesto en este Código. También se podrán celebrar elecciones primarias entre miembros de partidos aliados, para elegir al candidato a presidente y vicepresidente de la República, de acuerdo con el procedimiento establecido en el reglamento que para estos casos aprobará cada partido [...]" (Código Electoral 2013, pág. 60).</p> <p>Art. 237. "Los partidos tienen la obligación de comunicarle al Tribunal Electoral los resultados de sus elecciones primarias dentro de los quince días hábiles siguientes, contados a partir de la proclamación en firme, con la cantidad y el porcentaje de participación de miembros. Recibida la información, el Tribunal Electoral la publicará en el Boletín Electoral dentro de los cinco días hábiles siguientes" (Código Electoral 2013, pág. 60).</p> <p>Art. 239. "En las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias, las postulaciones se harán garantizando que efectivamente, como mínimo, el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas sean para mujeres. Corresponderá a la Secretaría de la Mujer de los partidos políticos firmar las listas de postulaciones. Los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, convocando la participación de sus miembros, acogiendo y facilitando las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo. En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría Femenina del partido, sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos." (Modificado por la Ley 54 de 2012) (Código Electoral 2013, págs. 60 y 61).</p>
2023	Código Electoral 2023	<p>Art. 47. "Los partidos políticos panameños, es decir, las "organizaciones de interés público, con personalidad jurídica reconocida por el Tribunal Electoral, constituidos por ciudadanos en goce de sus derechos políticos, en torno a una declaración de principios, sin fines de lucro, cuyos recursos se administran con transparencia y se rigen en cumplimiento de la Constitución Política y la ley." (Código Electoral 2023, pág. 29).</p>

	<p>Artículo 98. "Todo partido político constituido estará fundamentado en principios democráticos, para lo cual procederá de acuerdo con la voluntad de la mayoría de sus miembros y se regirá por sus estatutos que, una vez reconocidos por el Tribunal Electoral, tendrán fuerza de ley entre sus afiliados" (Código Electoral 2023, pág. 46).</p> <p>Artículo 99. "Los partidos políticos son autónomos e independientes y no podrán ser intervenidos, ni fiscalizados en su régimen interno por ningún órgano ni dependencia del Estado, excepto por el Tribunal Electoral en el manejo de los fondos que provea el Estado para sus gastos en los procesos electorales y en los demás términos que establece este Código. Los partidos políticos podrán solicitar al Tribunal Electoral orientación y capacitación en materia de organización y procesos electorales internos. Del mismo modo, podrán solicitar que se les brinde cooperación en la organización de sus convenciones, elecciones primarias e internas, en los términos que se acuerde con sujeción a la autonomía e independencia de los partidos políticos." (Código Electoral 2023, pág. 46).</p> <p>Artículo 144. "El Tribunal Electoral y la Fiscalía General Electoral podrán proporcionar orientación y capacitación en materia de organización en procesos electorales internos, de organismos, instituciones o personas jurídicas de derecho público o privado, a solicitud de estas y con absoluto respeto a la autonomía de su régimen interno" (Código Electoral 2023, pág. 64).</p> <p>"Sección 2.a Financiamiento Público. Artículo 203. En desarrollo de lo que establece el precepto constitucional, el Estado contribuirá a los gastos en que incurran los partidos políticos y los candidatos por libre postulación en los procesos electorales internos de postulaciones y en las elecciones generales, de conformidad con lo dispuesto en este Código" (Código Electoral 2023, pág. 80).</p> <p>Artículo 348. "El Tribunal Electoral, en cumplimiento del presente Código y de los estatutos de cada partido, fiscalizará y financiará el costo de las elecciones de los partidos políticos para escoger a los candidatos para cargos de elección popular, ya sea a través de primarias u otro mecanismo. Las primarias de los partidos que deban hacerla se celebrarán en la fecha prevista en el artículo 353" (Código Electoral 2023, pág. 130).</p> <p>Artículo 352. "Los partidos políticos escogerán a sus candidatos a puestos de elección popular, mediante votación secreta, de la manera siguiente: 1. Cuando se trate de candidatos a presidente de la República, por elecciones primarias, en cuyo caso el candidato a vicepresidente será designado por el candidato presidencial y ratificado por el directorio nacional. 2. Los partidos con una membresía menor a cien mil adherentes al 31 de enero del año anterior a las elecciones, escogerán a su candidato presidencial en una convención o congreso nacional. Si alguno de estos partidos desea organizar primarias para este cargo, deberá pagarle al Tribunal Electoral la diferencia entre el costo que se tendría presupuestado para la convención y el costo para organizar esta elección primaria. También se podrán</p>
--	---

	<p>celebrar elecciones primarias entre miembros de partidos aliados para elegir al candidato a presidente y vicepresidente de la República, de acuerdo con el procedimiento que para estos casos aprobará cada partido y el Tribunal Electoral. 3. Cuando se trate de diputados al Parlamento Centroamericano, diputados de la República, alcaldes, representantes de corregimiento y concejales, la postulación se hará de conformidad con lo previsto en los estatutos de cada partido. En caso de alianzas, las convenciones de las respectivas circunscripciones podrán postular a candidatas que ya hayan sido postulados por un partido aliado. La nómina respectiva podrá estar integrada por un miembro de cada partido aliado. Los partidos políticos garantizarán la paridad en la postulación de las mujeres, con la aplicación efectiva de lo dispuesto en este Código" (Código Electoral 2023, pág. 131).</p> <p>Artículo 353. "Las elecciones primarias partidarias que correspondan organizarse según el estatuto de cada partido y este Código, deberán realizarse del 1 de junio al 31 de julio del año anterior a las elecciones generales; y serán convocadas, por lo menos, 4 meses antes del evento, utilizando el padrón del partido con los adherentes inscritos al 31 de enero de ese año. En caso de que algún partido político decida realizar dos primarias, este deberá comunicar al Tribunal Electoral cuatro meses antes de los eventos" (Código Electoral 2023, pág. 132).</p> <p>Artículo 355. "Cuando el estatuto de un partido político disponga que sus candidatas a cargos de elección popular serán escogidos por elecciones primarias, pero con la posibilidad de que se excluyan o reserven de estas, cargos para acordar alianzas, estas exclusiones o reservas no podrán exceder el 40% de los cargos que deben ir a primarias. Este porcentaje se aplica a las postulaciones para diputado, alcalde y representante de corregimiento. Cuando un partido decida postular su candidato presidencial mediante alianza, solo podrá reservar un 20% de los cargos, y el resto de los candidatos deberán ser elegidos en el mes de julio del año anterior a las elecciones, como lo dispone el artículo 354" (Código Electoral 2023, pág. 132).</p> <p>Artículo 358. "Una vez en firme las proclamaciones de los candidatos en las primarias y demás eventos internos partidarios, quedarán formalizadas ante el Tribunal Electoral para la elección general, sin necesidad de trámite de postulación posterior" (Código Electoral 2023, pág. 133).</p> <p>"Sección 2. a Paridad de Género Artículo 372. La participación política de mujeres y hombres es un derecho humano, que tiene como objetivo fortalecer la institucionalidad democrática, representativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación de género, contenidos en la Constitución Política, el Código Electoral, legislación nacional y convenios internacionales" (Código Electoral de 2023, pág.139).</p> <p>Art. 373. "La participación política se regirá por el principio de paridad y participación igualitaria de mujeres y hombres en los procesos electorales internos y generales para la composición, tanto en las estructuras orgánicas internas como en las postulaciones a los cargos de elección</p>
--	---

		<p>popular de los partidos políticos, así como de los partidos en formación, en cuanto a las postulaciones de delegados o convencionales para los congresos o convención constitutiva. Toda postulación de precandidatos y precandidatas, candidatos y candidatas estará compuesta de un principal de un género, acompañada de un suplente del otro género. Los partidos políticos postularán 50% de mujeres y 50% de hombres del total de los cargos principales de diputados, alcaldes, representantes de corregimientos y concejales, correspondiente a cada provincia. En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior a la paridad y participación establecida en esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos" (Código Electoral 2023).</p>
--	--	--



# Las reglas estatutarias que establecen el modo en que deben seleccionarse las candidaturas en los partidos panameños

## Anexo III

PRD	<p>En 1990 el partido comienza un proceso de apertura democrática, pero hubo que esperar al 25 de mayo de 1998 para que esta agrupación presentara al Tribunal Electoral su Reglamento de Elecciones Internas, que fue aprobado por el Consejo Directivo Nacional del partido el 16 de mayo de 1996, y de acuerdo con las reformas de los Estatutos efectuadas por el Congreso Nacional Extraordinario del 7 de junio de 1995. Los candidatos/as a vicepresidente son designados por el candidato presidencial que resulte electo y ratificados por el Directorio Nacional.</p> <p>Introducción primaria cerrada a los estatutos.</p> <p>"A excepción de los candidatos a vicepresidentes de la República, la elección de todos los candidatos principales con sus suplentes a cargos de elección popular, se efectuarán por el sistema de Primarias entre los miembros inscritos en el Partido que residan en la respectiva circunscripción, de conformidad con lo establecido por el Reglamento de Postulaciones para Cargos de Elección Popular aprobado para tales efectos. Cualesquiera otros cargos que en el futuro establezca las leyes electorales, tendrá su reglamentación especial. Ningún miembro del Partido podrá ser postulado como candidato/a para más de un cargo de elección popular" (art.184).</p> <p>"A excepción del (de la) candidato (a) a vicepresidente (a) de la República, la elección de todos los (las) candidatos (as) principales a cargos de elección popular, se efectuarán por el sistema de primarias entre los miembros inscritos en el partido que residan en la respectiva circunscripción, de conformidad con lo establecido por el Reglamento de Postulaciones para Cargos de Elección Popular aprobado para tales efectos. Se exceptúa de lo anterior lo dispuesto en el literal "s" del artículo 30 del presente estatuto. Los miembros del partido podrán postularse simultáneamente para más de un cargo de elección popular e igualmente para dos (2) o más cargos de cualquier estructura partidaria. Los miembros del partido que formen parte de cualquier estructura interna no tendrán la obligación de renunciar o separarse de sus respectivos cargos, para postularse a las elecciones primarias" (art. 170).</p>	<p>1996</p> <p>1997</p> <p>2002</p> <p>2012</p> <p>2018</p>
-----	---	---

	<p>Art. 193. A excepción del candidato(a) a vicepresidente(a) de la República, la elección de todos los(as) candidatos(as) principales a cargos de elección popular, se efectuará por el sistema de primarias entre los miembros inscritos en el partido que residen en la respectiva circunscripción; de conformidad con lo establecido en el Código Electoral, en concordancia con el Estatuto del Partido y el Reglamento de Elecciones para Cargos de Elección Popular. Los miembros del partido podrán postularse simultáneamente para más de un cargo de elección popular e igualmente para dos o más cargos directivos dentro de cualquier estructura partidaria. Los miembros del partido que formen cualquier estructura interna no tendrán la obligación de renunciar o separarse de sus cargos, para postularse en las elecciones primarias.</p> <p>Art. 194. Los procesos internos del partido referentes a las convocatorias, postulaciones, impugnaciones y proclamaciones de los(as) candidatos(as) principales a cargos de elección popular, deberán regirse por lo dispuesto en el Código Electoral, en concordancia con el presente Estatuto y los reglamentos especiales correspondientes.</p> <p>Art. 195. Los miembros del partido que hayan competido para ser electos para candidatos a un cargo de elección popular no podrán ser postulados por ningún otro partido político ni por libre postulación en el mismo proceso electoral, para ningún cargo de elección. Salvo que, por vacancia absoluta, por razones de alianzas nacionales o locales, o por cualquier otra circunstancia, el Comité Ejecutivo Nacional lo autorice.</p> <p>Art. 196. Tampoco podrá ser candidato(a) por otros partidos, aunque hubiese alianza con ellos o de forma independiente, ningún miembro del partido, que no haya participado de las elecciones primarias. Salvo que el Comité Ejecutivo Nacional lo autorice. La violación de esta disposición constituirá causal de expulsión del partido y no podrá postularse por el partido, en la convocatoria a elecciones inmediatas a su expulsión.</p> <p>Art. 197. La campaña de elecciones primarias durará cuarenta y cinco días del calendario, conforme lo establezca la Comisión Nacional de Elecciones del Partido, en concordancia con lo dispuesto en el Código Electoral. Los que resultaren electos como candidatos(as) podrán ser postulados por otros colectivos políticos que formen parte de la alianza constituida con arreglo a lo dispuesto en el Código Electoral.</p>	
PPA	<p>Art. 145. El Partido Panameñista tendrá un Comité Nacional de Elecciones para organizar las elecciones internas y las primarias generales, hacer las convocatorias públicas o cualquier otro proceso electoral que el colectivo realice; reportar los resultados de las elecciones según lo dispuesto en el Código Electoral y las reglamentaciones emitidas por el Tribunal Electoral.</p> <p>Art.163. La realización de elecciones primarias para escoger candidatos a cargos de elección popular conllevan deberes y obligaciones de lealtad y cooperación con el partido, para todos los precandidatos.</p> <p>Artículo 164: Se respetará la igualdad de género dentro de los puestos de elección popular, participación que no podrá ser distinta a lo dispuesto en el Código Electoral.</p> <p>Art.166. Los precandidatos en primarias a cargos de elección popular deberán cumplir con los requisitos establecidos en este estatuto, el Código Electoral y la Constitución Política.</p>	2021

	<p>Art. 167. Se establece como requisitos para postularse como precandidatos del Partido Panameñista, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Estar 5 años previamente inscrito antes de la fecha de postulación para los cargos de presidente de la República y diputado del PARLACEN.</li> <li>b. Estar 1 año previamente inscrito antes de la fecha de la postulación para los cargos de alcalde, diputados nacionales, representantes y concejales.</li> <li>c. Contar con un mínimo de un seminario de Doctrina Panameñista, a través de la Escuela Superior del Panameñismo.</li> </ol> <p>Art.168. En caso de coaliciones o alianzas políticas con otros partidos o personas para una contienda electoral determinada, el partido podrá abstenerse de abrir primarias total o parcial en determinadas circunscripciones electorales, previa consulta obligatoria entre los convencionales y el directorio de esa circunscripción. El Directorio Nacional reglamentará la forma en que se deberá hacer la consulta. En caso de coaliciones o alianzas políticas con otros partidos o personas para una contienda electoral determinada se podrá excepcionar los requisitos previstos en el artículo anterior.</p> <p>Art.169. Las precandidaturas a todos los cargos de elección popular deberán estar respaldadas por las declaraciones y documentos comprobatorios de los requisitos exigidos por las disposiciones electorales para ser consideradas como idóneas por el Tribunal Electoral, y deberán ser comunicadas por el Directorio Nacional, a los Directorios Provinciales, Distritoriales o Circuitales, y de corregimiento en su caso respectivo, para que sean aprobadas e incluidas en las listas de precandidatos a primarias en todos los cargos de elección popular. No podrán ser postulados a un cargo de elección popular dentro del Partido Panameñista las personas que hayan sido postuladas por otro partido político a un cargo de elección popular, en el mismo proceso electoral, salvo que el partido en el que perdió lo autorice. Excepto en casos de alianzas políticas.</p> <p>Art.171. En caso de alianzas electorales, se podrán celebrar elecciones primarias entre miembros de partidos aliados para elegir al candidato a presidente y a vicepresidente de la República, de acuerdo con el procedimiento que para estos casos aprobará cada partido y el Tribunal Electoral (Estatutos del 22 de septiembre de 2021).</p>	
CD	<p>Art. 155. La elección de todos los candidatos principales con sus suplentes a cargos de elección popular se escogerán mediante el sistema de elección primaria, a través del voto secreto y directo de los miembros del partido en la circunscripción electoral que corresponda, a excepción de aquellas circunscripciones donde no sea necesario hacer primarias por decisión de la Junta Directiva Nacional. Serán requisitos para participar en las elecciones primarias: 1. Ser miembro del partido por lo menos tres meses antes de la fecha de las primarias (y) 2. Los que determine el Código Electoral.</p> <p>Art. 156. Las elecciones primarias del partido para presidente y demás cargos de elección popular podrán ser convocadas por iniciativa del presidente nominal de la Junta Directiva Nacional y la Junta Directiva Nacional, serán organizadas, dirigidas y llevadas a cabo por medio de la Comisión Nacional de Elecciones Primarias que será designada por la Junta Directiva Nacional, misma que a su vez designará la Sala de Impugnaciones del Partido, que será la autoridad encargada de recibir y decidir las impugnaciones</p>	2012

y recursos de apelación en contra de las decisiones tomadas con ocasión de las elecciones primarias para escoger los candidatos a puestos de elección popular en las elecciones generales. Los miembros de esta Comisión deben ser miembros inscritos del partido y no haber sido condenados por delito electoral.

Art. 157. La Comisión Nacional de Elecciones Primarias, en ejercicio de sus funciones, emitirá la reglamentación que deberá ser aprobada por el Directorio Nacional, y estará sujeta a las siguientes guías o marco de referencia:

1. La Comisión Nacional de Elecciones Primarias del Partido tendrá bajo su cargo, la dirección, organización, y llevar a cabo los procesos de elecciones primarias para escoger los candidatos del Partido a puestos de elección popular en las elecciones generales, para ello deberá utilizar los mecanismos establecidos en el numeral 4 del artículo 98 del Código Electoral.
2. La Comisión Nacional de Elecciones Primarias hará una convocatoria pública a través de anuncios por los medios de comunicación de circulación nacional, dirigida a todos los miembros inscritos en el Partido para que participen en las elecciones primarias para escoger los candidatos del Partido a puestos de elección popular en las elecciones generales. Para ello, deberá elaborar un calendario electoral en el que se contemplen todas las etapas del proceso electoral, señalando la fecha de cierre de libros de inscripción de miembros para efectos de establecer el padrón electoral que usará el partido en esa elección. Esta fecha contemplará un período de tiempo razonable para permitir la inscripción de nuevos miembros por parte de todos los interesados a ser candidatos para el respectivo cargo.
3. En la convocatoria la Comisión Nacional de Elecciones Primarias debe hacer un llamado específico en el sentido que se contemple por lo menos por un 50% de mujeres en elecciones primarias para escoger los candidatos a puestos de elección popular.
4. La Comisión Nacional de Elecciones Primarias se asegurará de que habrá un período para recibir postulaciones a los cargos objeto de las elecciones primarias para escoger los candidatos a puestos de elección popular, otro período en el que se dan a conocer las postulaciones acogidas y un período para impugnar estas. Estos períodos deberán ser razonables para permitir el cumplimiento de lo que se persigue.
5. La Comisión Nacional de Elecciones Primarias designará enlaces por provincias, comarcas, áreas especiales y demás circunscripciones territoriales, así como los miembros de la Junta Nacional de Escrutinio, la cual deberá ser ratificada por la Junta Directiva Nacional. La Junta Nacional de Escrutinio estará compuesta de un presidente, un secretario y un vocal, cada uno con su respectivo suplente.

La Comisión Nacional de Elecciones Primarias tendrá las siguientes funciones:

- a. Elaborar y presentar para consideración de la Junta Directiva Nacional un plan de elecciones primarias con su respectivo calendario.
- b. Proponer ante la Junta Directiva Nacional el reglamento de elecciones para su aprobación final por el Directorio Nacional,
- c. Efectuar las convocatorias para postulación de candidatos a elecciones primarias, llevar el registro de los aspirantes a puestos de elección popular, revisar sus requisitos de elegibilidad y elaborar las resoluciones sobre la validez de los resultados de las elecciones primarias.

	<p>d. Presentar y actualizar el registro de los candidatos de las primarias del partido ante el Tribunal Electoral, en el plazo y términos previstos por la Ley.</p> <p>e. Proclamar los candidatos que resulten electos.</p> <p>f. Cualquier otra función que le asigne la Junta Directiva Nacional.</p> <p>6. La Sala de Impugnaciones del Partido será la autoridad encargada de decidir las impugnaciones y recursos de apelación en contra de las decisiones tomadas con ocasión de las elecciones primarias para escoger los candidatos a puestos de elección popular.</p> <p>7. El calendario de actividades aprobado para el desarrollo de las primarias deberá permitir el cumplimiento de todas las etapas previamente identificadas, con por lo menos dos meses de anticipación al día de las elecciones primarias para escoger los candidatos del partido a puestos de elección popular en las elecciones generales.</p> <p>8. No se exigirá ningún porcentaje mínimo de participación de los inscritos en las elecciones primarias para escoger los candidatos del Partido a puestos de elección popular. Se considerarán como candidatos postulados por el Partido los que obtengan la mayoría simple de los votos válidos emitidos, cualesquiera que estos sean.</p> <p>9. Se abrirá, por lo menos una mesa de votación por cada quinientos miembros inscritos en cada circunscripción territorial para efectos de las elecciones primarias para escoger los candidatos del Partido a puestos de elección popular. Las mesas deberán estar ubicadas tanto en los circuitos, como en las cabeceras de distritos y en cada Corregimiento, según la conformación de los miembros inscritos en cada una de estas circunscripciones (Estatutos del 22 de septiembre de 2021).</p>	
<p>RM</p>	<p>Art.158. Para todos los cargos de elección popular; presidente, alcaldes, diputados, representantes de corregimientos, concejales y demás cargos serán elegidos por elecciones primarias convocadas por la Junta Directiva Nacional que tiene un plazo no mayor de quince días para notificar al Tribunal Electoral la fecha en que se realizarán sus elecciones primarias, conforme lo establece el artículo 299 del Código Electoral.</p> <p>Art.159. La reglamentación que adopte el partido, estará sujeta a las siguientes guías o marco de referencia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Junta Directiva Nacional del partido convocará los procesos de elecciones primarias y notificará en un plazo no mayor a quince días hábiles al Tribunal Electoral para su organización, cumpliendo con lo establecido en el Título VII del Código Electoral.</li> <li>2. La Junta Directiva Nacional hará una convocatoria pública a través de anuncios por los medios de comunicación, dirigida a todos los medios inscritos en el Partido para que participen en las primarias, señalando la futura fecha de cierre de libros de inscripción de miembros para efectos de establecer el patrón electoral que usará el partido en esa elección. Esta fecha futura contemplará un periodo de fecha razonable para permitir la inscripción de nuevos miembros por parte de todos los interesados a ser candidatos para el respectivo cargo.</li> <li>3. En la convocatoria la Junta Directiva Nacional en cumplimiento del artículo 299 del Código Electoral, debe hacer un llamado específico en el sentido que los interesados o nóminas se postulen, cumpliendo por lo menos con el porcentaje de participación de mujeres que establezca el Código Electoral.</li> </ol>	<p>2022</p>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. La Junta Directiva Nacional designará los miembros que integrarán la Comisión Nacional de Elecciones primarias cumpliendo con lo establecido en el Título VII del Código Electoral. Se asegurará que habrá un periodo de tiempo para recibir postulaciones a los cargos objeto de la Primaria, otro periodo donde se dan a conocer las postulaciones acogidas y en periodo para impugnar éstas. Estos periodos de tiempo deberán ser razonables para permitir el cumplimiento de lo que se persigue.</li> <li>5. En cuanto a las impugnaciones a las postulaciones a cargos de elección popular son competencia de los Jueces electorales, en cumplimiento de lo establecido en el Título IX, capítulo II del Código Electoral, autoridad encargada de decidir las impugnaciones, y definir si los recursos en contra de las decisiones tomadas con ocasión de las primarias.</li> <li>6. El calendario de actividades aprobado para el desarrollo de las primarias deberá permitir el cumplimiento de todas las etapas previamente identificadas, con por lo menos dos semanas de anticipación al día de la primaria.</li> <li>7. No se exigirá ningún porcentaje mínimo de participación de la membresía en la elección primaria. Se considerarán como candidatos postulados por el partido, los que obtengan la mayoría simple de los votos válidos emitidos, cualesquiera que estos sean.</li> <li>8. Se abrirá por lo menos una mesa de votación por cada quinientos miembros inscritos en cada circunscripción para efectos de las elecciones primarias, y las mesas deben estar ubicadas tanto en las cabeceras de las provincias, como en las cabeceras de distritos y en cada corregimiento, según la conformación de la membresía en cada una de estas circunscripciones.</li> <li>9. Se podrán hacer reservas en determinadas circunscripciones electorales antes de las elecciones primarias, a excepción de los diputados principales y suplentes del Parlamento Centroamericano (PARLACEN).</li> <li>10. La elección para los cargos a diputados del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) el organismo que los elegirá será la Junta Directiva Nacional.</li> </ol> <p>Los miembros que integren la Comisión Nacional de Elecciones Primarias, el periodo en sus cargos y sus funciones se las asignará la Junta Directiva Nacional (Estatutos del RM, del 17 de noviembre de 2022).</p>	
FAD	<p>Artículo 68. El Partido postulará candidatos a presidente de la República, mediante elecciones primarias. El resto de los cargos de elección popular serán determinados en el Congreso Nacional.</p> <p>Artículo 69. En las primarias del Partido tendrán derecho a votar todos los miembros con un mínimo de seis (6) meses de inscripción en el partido y ser residentes en la respectiva circunscripción.</p> <p>Artículo 70. Para ser candidato se requiere tener más de dos (2) años de inscrito en el Partido o ser fundador del Partido y ser residente en su respectiva circunscripción.</p>	2013

# Procesos de selección de candidaturas realizados en los partidos panameños (1993-2023)

## Anexo IV

Mecanismo	Fecha	Número de inscritos y % que participó	# precandidaturas	Centros de votación
Partido Revolucionario Democrático				
Convención	31 de julio 1993	-	-	-
Primaria Presidencial	25 de octubre 1998	367.830 inscritos 186.250 votos (50,7%).	5.108 precandidaturas 12 precandidaturas presidenciales 236 legisladores 273 para alcaldes 1.657 corregimientos.	548 corregimientos de todo el país, 1167 mesas en 760 centros de votación.
Primaria Presidencial	30 de marzo 2003	482.267 inscritos 423.032 habilitados para votar 111.622 votaron (38,8%).	2.244 precandidatos 4 precandidatos presidenciales 302 a diputados 285 a alcaldes 1641 precandidatos a representantes de corregimiento.	596 corregimientos 1296 mesas de votación  957 centros 1418 mesas 41 circuitos y 77 distritos
Legislativa	9 de junio 2003	(56%)		

Primaria Presidencial Legislativa	7 de septiembre 2008	650.000 (38,5%)	17 precandidatos presidenciales, 301 precandidatos a diputados, 344 a alcaldes	2.054 mesas de votación, 300 centros de votación
Primaria Presidencial Legislativa	10 de marzo 2013	(56,47%)	-	-
Primaria Presidencial Legislativa	16 septiembre 2018	566,000 inscritos	17 precandidaturas presidenciales	1,575 mesas de votación 679 corregimientos
Primaria Presidencial Legislativa	11 de junio 2023	731,267 inscritos 401,154 votaron (54,8%)  631 miembros del Cuerpo de delegados electorales	8 precandidaturas presidenciales, 128 diputaciones, 212 alcaldías, 1,806 representantes y 35 concejalías  2,189 precandidaturas	1,978 mesas de votación en 1,165 centros de votación
Partido Panameñista Auténtico				
Convención	24 enero 1993	-	-	-
Primaria Presidencial	29 de marzo 1998	95.123 inscritos (50,35%)	2 precandidaturas presidenciales	585 mesas de votación 483 corregimientos 260 distritos
Convención	22 de junio 2003	194.207 inscritos	-	-
Primaria Presidencial Legislativa	6 de julio 2008	269,508 inscritos 73,649 votos (27,33%)	7 precandidaturas presidenciales, 209 a diputados 1.427 a representantes de corregimiento,	-
Convención Extraordinaria ratificatoria	31 de enero 2008	1342 convencionales	246 a alcaldías y 12 a concejalías	
Primaria Presidencial	17 de marzo 2013	261.500 inscritos 239.397 votos (35%)		284 mesas 421 centros de votación
Primaria Presidencial Legislativa	28 de octubre 2018	368,428 adherentes (50%)		786 centros de votación

Primaria Presidencial Legislativa	23 de julio 2023	253,308 adherentes (46,03%)	453 cargos	841 mesas 701 centros de votación
Unión Patriótica				
Convención Primaria Legislativa	27 de julio 2008 3 de agosto en Santiago  Solo en distritos uninominales con + 2 candi- daturas	94.000 inscritos 20% (63.652 miembros)	800 precandidaturas	151 corregimientos 203 mesas de votación, 180 escuelas
Cambio Democrático				
Convención	9 de enero 1999	44,038 (sep.99)	1 precandidatura presidencial	
Convención	13 de julio 2003  11 de enero 2004	56.795 (dic.03)	1 precandidatura presidencial  Vicepresidencial	
Autodesigna- ción  Primaria Legislativa	3 de agosto 2008	129.801 de adherentes 60%	1 precandidatura presidencial  9.973 precandidaturas	572 mesas de votación
Primaria Presidencial	8 de septiembre 2013			
Primaria Presidencial Legislativa	12 de agosto 2018	353,939 adherentes inscritos 27%	13 precandidaturas presidenciales	847 mesas de votación, 574 centros de votación
Primaria Presidencial Legislativa	9 de julio 2023	306,549 inscritos	2 precandidaturas presidenciales 15 precandidaturas a alcaldías, 160 precandidaturas representantes corregimientos y 4 para diputaciones	1,068 mesas 755 centros de votación

VMP				
Autodesignación + referendo militantes.	19 de octubre 2008	60.000	1 precandidatura presidencial	-
Primaria Legislativa				
MOLIRENA				
Convención	23 de enero 1994	-	1 precandidatura presidencial	-
Convención	10 de enero 1999	-	1 precandidatura presidencial	-
Convención	5 de octubre 2003	-	1 precandidatura presidencial	-
Convención	2008	683 convencionales, 569 asistieron y 562 aprobaron la alianza con CD (82,8%).	1 precandidatura presidencial	-
Frente Amplio por la Democracia				
Primaria Presidencial	28 de octubre 2018	36,405 electores inscritos.	5 precandidaturas presidenciales.	185 mesas votación, 173 centros de votación a nivel nacional.
Realizando Metas				
Primaria Presidencial	4 de junio 2023	234,700 miembros (25%)	4 precandidaturas presidenciales.	513 centros de votación 665 mesas de votación
Primaria Legislativa	2 de julio de 2023	500 miembros del Cuerpo de Delegados Electorales. 218,749 miembros	1648 precandidaturas 128 para 30 cargos en diputaciones. 169 para 50 cargos en alcaldías. 1351 para 501 representantes corregimientos.	582 centros de votación 715 mesas de votación

Fuente: Freidenberg (2010: 114) a partir de información del Tribunal Electoral e información periodística, con actualizaciones.  
\*En el caso de UP, el porcentaje de votantes se calcula del total de los lugares donde había elección, no del total de adherentes del partido que comprende a todos los circuitos y distritos del país.

# Primarias realizadas por los partidos políticos en Panamá (1994-2023)

## Anexo V

Año	Candidaturas presidenciales	Apoyos/ Votos	Tipo de elección	Padrón Electoral + % participación/ padrón	# precandidaturas en disputa	Candidato/a Ganador/a	Ganador/a Presidencia
Partido Panameñista							
29 marzo 1998	Mireya Moscoso Alberto Vallarino	28.525 (29,98%) 16.425 (17,26%)	Candidatura Presidencial	95.123 (50,35%)	2	Moscoso	Moscoso
6 julio 2008	Juan Carlos Varela Alberto Vallarino Marco Ameglio Gamboa Arosemena [+ otros 3 candidaturas]	(54,58%) (35,27%) (3,1%)	Candidatura Presidencial	291.000 (57%)	7	Varela	-
17 de marzo 2013	Juan Carlos Varela Luis Barria Moscoso José Ángel Díaz Salazar Orlando Valdespino Aspirilla	(99%) Barria se retiró de la contienda.	Candidatura presidencial	261.500 (239.397, 35%)	4	Varela	Varela
28 octubre 2018	José Isabel Blandón Mario Etchelecu Ada Romero Rodrigo Pérez Guillén Ricardo Springer Otros	94,327 (56,86%) 63,000 (37,97%) 2,120 (1,28%) 2,046 (1,23%) 1,232 (0,74%) 3,181 (1,92%)	Candidatura Presidencial	368,428 (50,70%, 186,793)	8	Blandón	-

23 de julio 2023	José Isabel Blandón	101,752 (100%)	Candidatura Presidencial [Otras candidaturas]	253,308 (46.03%, 116,604)	1	Blandón	
Partido Revolucionario Democrático							
25 octubre 1998	Martín Torrijos Alfredo Oranges Bustos Omar Torrijos P. Hugo Torrijos R. Edith de Bethancourt	(56%)	Candidatura Presidencial	186,250 (50.7%)	12	Torrijos	-
30 marzo 2003	Martín Torrijos Mitchel Doens Francisco S. Cárdenas Carlos Lemm	107,872 (98,3%) 547 (0,50%) 1,153 (1,05%) 466 (0,42%)	Candidatura Presidencial	289,892 (38,8%)	4	Torrijos	Torrijos
7 septiembre 2008	Balbina Herrera A. Juan C. Navarro Laurentino Cortizo [...]	212,288 (48,05%) 193,625 (43%)	Candidatura Presidencial	650.000 (38,5%)	17	Herrera A.	-
10 de marzo 2013	Juan Carlos Navarro [...]	(94,3%)	Candidatura Presidencial	509.000 (34%)	17	Navarro	-
16 septiembre 2018	Laurentino Cortizo Zulay Rodríguez Ernesto Pérez Balladares Leonel Rodríguez Gerardo Solís Otros	215,268 (66,2%) 67,884 (20,9%) 24,621 (7,6%) 3,735 (1,1%) 3,730 (1,1) 9,762 (3,0%)	Candidatura Presidencial [Otros cargos]	566,604 (60,80%, 344,495)	17	Cortizo	Cortizo
11 de junio 2023	José "Gaby" Carrizo Crispiano Adames Pedro Miguel González Calixto Silgado Juan Felipe Pitty Leonel Rodríguez Franklin Arosemena Eduardo Ríos	198,765 (53,59%) 107,339 (28,94%) 34,149 (9,21%) 9,732 (2,62%) 9,174 (2,47%) 4,674 (1,26%) 3,923 (1,06%) 3,167 (0,85%)	Candidatura Presidencial [Otras candidaturas]	731,267 (60,46%, 422,101)	8	Carrizo	-
Cambio Democrático							
3 agosto 2008	Ricardo Martinelli	(100%)	Candidatura presidencial	129,801 (60%)	1	Martinelli	Martinelli
8 de septiembre 2013	José Domingo Arias	-	Candidatura presidencial [Otras candidaturas]	(40.4%)	1	Arias	-

12 agosto 2018	Rómulo Roux José Raúl Mulino Rodrigo Sarasqueta Otros	68,129 (69.2%) 28,682 (29.1%) 928 (0.9%) 679 (0.7%)	Candidatura presidencial	353,939 (28.04%, 100,790)	13	Roux	-
9 de julio 2023	Rómulo Roux Yanibel Ábrego Olmedo Guillén Luis Antonio Daniel de León	77,848 (52.6%) 68,354 (46.02%) 961 (0.65%) 736 (0.49%)	Candidatura Presidencial  [Otras candi- daturas]	306,549 (50.23%, 153,968)	4	Roux	[-
Realizando Metas							
4 junio 2023	Ricardo Martinelli Ruben Dario Campos Francisco Ameglio David Ochy	57,355 (96.95%) 1,347 (2.27%) 300 (0.50%) 154 (0.26%)	Candidatura Presidencial	234,700 (25.82%, 60,609)	4	Martinelli  Mulino fue como candidato	Mulino
2 de julio 2023			[Otras candi- daturas]				

Fuente: Elaboración propia a partir de Freidenberg (2010: 94) con base en [http:// www.eleccionescd.com](http://www.eleccionescd.com) y actualizaciones posteriores a partir de la revisión hemerográfica para esta investigación. Esta investigación no ha podido localizar los datos completos de los procesos de primarias y/o selección de candidaturas realizados en 2013.



## ┌ **Listado de Tablas**

Tabla I. Procesos de selección de candidaturas: dimensiones, variables e indicadores

Tabla II. Marcos regulatorios de los procesos de selección de candidaturas presenciales

Tabla III. Procesos Electorales Presidenciales en Panamá (1994-2024)

Tabla IV. Tipos de mecanismos de selección de candidaturas empleados por los partidos panameños (1993-2023)

Tabla V. Calendario legal del proceso electoral de 2024

Tabla VI. Calendario legal de los procesos de selección de candidaturas en Panamá de 2023

Tabla VII. Comparación de los procesos de primarias presidenciales realizados en 2023 para la elección de 2024

Tabla VIII. Nivel de competencia y competitividad de las elecciones primarias presidenciales en Panamá de 2023

Tabla IX. Nivel de descentralización de las elecciones primarias presidenciales en Panamá de 2023

Tabla X. Nivel de inclusión de las elecciones primarias presidenciales en Panamá de 2023

Tabla XI. El Índice de Democracia Interna (IDI), aplicado a las primarias presidenciales en Panamá

Tabla XII. Procedimiento de selección de candidaturas y éxito electoral en Panamá (1998-2023)

Tabla XIII. Diagnóstico, Reformas y Propuestas de Buenas Prácticas

### Listado de Gráficas

Gráfica I. Evolución de la fragmentación legislativa en el sistema de partidos panameño (1994-2019)

Gráfica II. Votos válidos obtenidos por precandidatura ganadora y el segundo lugar más votado, por partido político, para las primarias presidenciales en Panamá.

### Entrevistas

Entrevista personal #1 al Magistrado del Tribunal Electoral, Eduardo Valdés Escoffery, realizada a través de WhatsApp, el 26 de julio de 2023.

Entrevista personal #2 a la Magistrada Suplente y Directora Ejecutiva del Tribunal Electoral, Yara Campos, realizada a través de WhatsApp, el 26 de julio de 2023.

Entrevista personal #3 al Director de Organización Electoral del Tribunal Electoral, Osman Valdés, realizada de manera personal en las oficinas del Tribunal Electoral de Panamá, en la ciudad de Panamá, el 06 de julio de 2023.

Entrevista personal #4 a una militante por el Partido Panameñista, Annika Forero, realizada en el Instituto José Dolores Moscote en Río Abajo, en la ciudad de Panamá, el 23 de junio de 2023.

Entrevista personal #5 a un militante del Partido Revolucionario Democrático, Rogelio Thirwall, realizada en la ciudad de Panamá, el 6 de junio de 2023.

Entrevista personal #6 a un dirigente de Cambio Democrático, Richard Angozola, realizada en el Colegio Richard Newman en San Francisco, en la ciudad de Panamá, el 9 de junio de 2023.

Entrevista personal #7 a una militante de Cambio Democrático realizada en el Colegio Manuel Amador Guerrero en El Chorrillo, Keira Navarro, en la ciudad de Panamá, el 9 de junio de 2023.

Entrevista personal #8 a un precandidato a Diputado por el Partido Panameñista, Alberto Guerra, realizada en el Colegio Richard Newman en San Francisco, en Ciudad de Panamá, el 23 de junio de 2023.

Entrevista personal #9 a un precandidato a la Alcaldía de la ciudad de Panamá por el Partido Panameñista, Guillermo Willy Bermúdez, realizada en el Instituto José Dolores Moscote en Río Abajo, en ciudad de Panamá, el 23 de junio de 2023.

### **Bitácoras de Campo**

Bitácora de Campo #1 Primaria de Realizando Metas. Centros de Votación en Panamá Viejo (Colegio Juan B. Sosa), en El Chorrillo (Colegio Manuel Amador E. Guerrero), en Bella Vista (Colegio Lasalle) y en San Francisco (Colegio Richard Newman), el 4 de junio de 2023. También visita al Tribunal Electoral para observar el Auditorio (desde donde se comunicaron con el candidato ganador) y el Salón donde se posicionó la Junta Nacional de Escrutinio del partido.

Bitácora de Campo #2 Primaria del Partido Revolucionario Democrático. Centros de Votación en Panamá Viejo (Colegio Juan B. Sosa), en El Chorrillo (Colegio Manuel Amador E. Guerrero), en Santa Ana (Instituto Nacional de Panamá) y en San Francisco (Colegio Richard Newman), el 11 de junio de 2023. También visita a la sede central del PRD en Ciudad de Panamá para visitar el Centro de Transmisión de Resultados y al Tribunal Electoral para observar el Auditorio desde donde se comunicaron con el candidato ganador.

Bitácora de Campo #3 Primaria del Partido Cambio Democrático. Centros de Votación en Panamá Viejo (Colegio Juan B. Sosa), en El Chorrillo (Colegio Manuel Amador E. Guerrero) y en San Francisco (Colegio Richard Newman), el 9 de julio de 2023. También visita al Tribunal Electoral para visitar el Auditorio desde donde se comunicaron con el candidato ganador y el Salón donde se instaló la Junta Nacional de Escrutinio.

Bitácora de Campo #4 Primaria del Partido Panameñista. Centros de Votación en Rio Abajo (Instituto José Dolores Moscote), en El Chorrillo (Colegio Manuel Amador E. Guerrero), en Betania (Colegio América) y en San Francisco (Colegio Richard Newman), el 23 de julio de 2023. Visita al Tribunal Electoral para visitar el Auditorio desde donde se comunicaron con el candidato ganador.

### **Siglas**

CD = Cambio Democrático

FAD = Frente Amplio por la Democracia

IDI = Índice de Democracia Interna

JNE = Junta Nacional de Escrutinio

MOCA = Movimiento Otro Camino

MOLIRENA = Movimiento Liberal Republicano Nacionalista

PA = Partido Alianza

PAIS = Partido Alternativa Independiente Social

PRD = Partido Revolucionario Democrático

PAN (PPA) = Partido Panameñista

PP = Partido Popular

PTR = Partido Torrijista Revolucionario

RELEVO = Renovación de Líderes con Valores para el Progreso de Panamá

RM = Realizando Metas

TE = Tribunal Electoral

TER = Transmisión Extraoficial de Resultados







**TE** TRIBUNAL  
ELECTORAL  
LA PATRIA LA HACEMOS CONTIGO

      @tepanama

 [www.juridicas.unam.mx/publicaciones](http://www.juridicas.unam.mx/publicaciones)