

### III. Participación política electoral de las mujeres en Panamá

#### 1. El sistema electoral panameño

En la literatura regional comparada sobre sistemas electorales y representación femenina, encontramos que este es un elemento que influye sobre la integración de la mujer a la acción política, en los sistemas democráticos.

Según Nohlen (2007), en ciencias sociales se restringe bastante el concepto a una rama del saber que estudia comparativamente los sistemas electorales. Así ofrece la siguiente definición conceptual de sistemas electorales:

*“El sistema electoral tiene por finalidad determinar las reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en el caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etcétera)”* (2007, pág. 295).

De esta forma, podríamos comprender este sistema como una estructura conformada por elementos que permiten el ejercicio de derechos políticos, tanto de electores como de los que participan para ser electos. También se encarga de diseñar, institucionalmente, los parámetros que hacen

posible este ejercicio de los derechos políticos, tomando en consideración intereses partidistas y coyunturales, las complejidades de las campañas electorales y el financiamiento político, ya sea público o privado.

En CAPEL (2000), una publicación de trabajos dedicados a la comparación de sistemas electorales contemporáneos, se encuentran observaciones que apuntan a que el sistema de partidos, la cultura electoral y la política en general, podrían de alguna manera potenciar o anular los efectos del sistema electoral dentro de la historia política reciente.

Es decir, confluyen varios elementos que externamente permiten al sistema interactuar con los ciudadanos y alimentar toda una cultura política. Sin embargo, en sentido práctico y técnico, los politólogos han observado que utiliza un método para garantizar la gobernabilidad y la representación.

En ese sentido, encontramos en la literatura definiciones tanto amplias como específicas sobre el rol o la función que cumplen los sistemas electorales.

Por ejemplo, para Tuesta Soldevilla:

*“El sistema electoral es para la Ciencia Política comparada, el conjunto de métodos y técnicas que*

*permiten convertir los votos en puestos públicos de elección sea estos únicos o colegiados” (Tuesta Soldevilla, 2005, pág. 212).*

Por su parte, el politólogo experto en Relaciones Internacionales Carlos Guevara Mann, dice que:

*“El sistema electoral es el método de acuerdo con el cual los sistemas electorales reflejan su preferencia en votos, y dichos votos se transforman en escaños en la cámara representativa” (Guevara Mann, 2006, pág. 209).*

La conversión de votos en escaños implica el análisis de otros factores, que según Ceballos (2011), se trata de:

*“El tamaño de las circunscripciones, el tipo de sistema electoral, si es mayoritario o proporcional, el tipo de lista, si permite el voto preferencial, el total de puestos de representación popular, entre otros” (Ceballos, 2011, pág. 52)<sup>12</sup>.*

En la literatura comparada se encuentran los criterios para clasificar, estudiar y medir los alcances de los sistemas electorales

---

<sup>12</sup>Una fórmula electoral es mayoritaria cuando el o los escaños se adjudican al candidato o los candidatos con la mayor votación (mayoría relativa o absoluta según la modalidad). En el caso de las fórmulas proporcionales, los escaños se distribuyen entre las organizaciones participantes en proporción a la votación obtenida. Cuadernos de CAPEL 2000, No. 46, pág. 3.

latinoamericanos. Sin embargo, para efectos de esta investigación, que trata de comprender el sistema electoral como elemento que interviene en el desempeño político electoral de las mujeres en Panamá, apuntaremos algunas de sus características.

Según Dieter (2016), para llegar a una clasificación de los sistemas electorales resulta conveniente diferenciar entre los llamados principios de representación y las reglas de decisión<sup>13</sup>.

Partiendo de estos puntos, se puede entender que, más que llegar a una clasificación que ya se encuentra perfectamente establecida en la diversa literatura sobre sistemas electorales, aquí se quiere plasmar el alcance del sistema electoral como factor que interviene en la democracia representativa.

Según Dieter (2016), existen cinco criterios que pueden considerarse evaluadores, de los sistemas electorales:

1. La representatividad, en términos de las dimensiones que alcanzan los partidos dentro del sistema, sean estas más o menos proporcionales.

---

<sup>13</sup>“Los principios de representación se refieren a la imagen que los sistemas electorales persiguen en relación con la composición partidaria de una asamblea representativa, mayoritaria o proporcional. Las reglas de decisión se refieren a las medidas o reglamentos técnicos para producir decisiones o ganadores”. Revista Latinoamericana de política comparada, vol. II, enero 2016, pág. 19.

2. La concentración, entendida como lo opuesto a la fragmentación, concepto que se relaciona o se logra atribuir a la gobernabilidad permitida mediante la conformación de mayorías parlamentarias que apoyen la gestión asumida por la gestión presidencial.
3. La participación, que se refiere a la capacidad del elector de votar no solo por un partido político sino de escoger entre personas, es decir, poder entregar un voto personal.
4. La sencillez o transparencia del sistema electoral, criterio que permite al elector conocer bien desde la boleta electoral hasta qué pasa con su voto.
5. El quinto y último criterio es el de legitimidad como criterio globalizador, pues integra todos los anteriores, es decir, el sistema en ese sentido merece legitimidad por sí mismo.

Dieter destaca, de igual forma, que en América Latina el sistema electoral, en su sentido más amplio, incluye la estructura institucional de todo el proceso electoral, desde el registro de electores hasta el contencioso electoral, sin abandonar el sentido estricto del concepto.

También existen elementos que se encuentran en la literatura comparada y contemporánea sobre sistemas electorales, que sirven para entender cómo funcionan, en general, los sistemas electorales y democráticos en la región:

- El carácter del voto; si es obligatorio o no.
- El registro de votantes, es decir, la forma de hacerlo podría definir en buena parte el comportamiento del electorado.
- El tamaño y número de circunscripciones electorales y la manera como se implementan repercute muchas veces en los resultados, así como en las estrategias de los actores políticos.
- El modo en que se realizan las votaciones influye de igual manera, dependiendo de si se realiza por listas abiertas o cerradas.
- El calendario electoral también es un factor que interviene, según el análisis comparado de los sistemas electorales, en virtud de si se realizan los comicios para elegir presidentes, congresistas, legisladores y/o autoridades locales.

Estos elementos son piezas fundamentales en la comparación. Los estudios que se han realizado, en cierta forma, han servido para medir efectividad entre sistemas, establecer lecciones aprendidas y la búsqueda de las mejores fórmulas en las que los ciudadanos, como electores y elegidos, alcanzan la mayor satisfacción y ejercicio de sus derechos políticos.

Aunque esta no es la materia fundamental de esta investigación, a partir de este marco general, definitorio y

comparado introducimos la descripción del sistema electoral panameño, como aspecto que interesa para entender la problemática que incide en la participación y representación política electoral de las mujeres en Panamá.

Tal como nos hemos planteado, el pobre o débil acceso de la mujer al poder político no solamente pasa por la implementación de las cuotas de género para alcanzar la paridad política y la normativa que compone la estructura o modelo político del sistema electoral, sino que se nutre de la correspondencia entre estos elementos y otras instituciones, y grupos o instancias de intermediación, como los medios de comunicación y la sociedad civil organizada.

Constitucionalmente, el sistema electoral panameño garantiza el principio de representación proporcional, la elección de diputados en circuitos uninominales y plurinominales (Art. 147, numeral 1).

Al respecto, Guevara Mann (2006) indica que el sistema electoral panameño podría presentar tensiones por esta cualidad “híbrida”, a pesar de que se garantice dicho principio de proporcionalidad, refiriéndose específicamente al caso de las elecciones legislativas, donde se elige a los diputados por mayoría relativa empleando un sistema de campañas electorales que privilegia el estilo personalista.

La forma como el sistema electoral panameño realiza la conversión de votos a escaños, específicamente en las elecciones legislativas, implica, según Ceballos (2011), observar varios criterios, de los cuales destacaremos los principales: la circunscripción electoral y las listas. En cuanto a las circunscripciones apunta lo siguiente:

*“En cuanto a la creación de los circuitos, resulta interesante que nuestra constitución establezca que se puede considerar la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales”. “En lo referente a la lista, en el caso de Panamá es cerrada y no bloqueada, por lo que el elector puede escoger dentro de la lista de un partido o de libre postulación, cuál es su preferencia” (Ceballos, 2011, pág. 52 y 54).*

En cuanto a la aplicación del sistema bajo el principio de representación, en Panamá, para los cargos de presidente, vicepresidentes, alcalde y representantes de corregimiento, son escogidos mediante sistema mayoritario.

Por su parte, para la elección de diputados a la Asamblea Nacional, -organismo unicameral constitucionalmente formado por 71 miembros-, 26 son electos en circuitos



uninominales por sistema mayoritario y 45 en circuitos plurinominales, por el sistema proporcional.

Se destaca que, a diferencia de otros países, según el artículo 223 del Código Electoral, la elección de todos los cargos se realiza un solo día en el mes de mayo.

Asimismo, en virtud del objetivo de la investigación que se realiza, que no se enfoca únicamente en el sistema electoral panameño, es relevante encontrar elementos y conexiones que pudieran ayudar a entender y explicar la problemática de la baja participación de la mujer en procesos políticos electorales en Panamá.

En este sentido encontramos que aparecen diversos actores, organismos e instituciones que participan dentro del sistema democrático panameño.

Para Harry Brown (2007), el sistema electoral panameño contiene una serie de detalles que afectan los procesos electorales, pero no todos adquieren la misma importancia estratégica para candidatos y partidos.

Esos detalles vitales, pero que no se convierten en el fundamento de los procesos electorales, ya se han mencionado con anterioridad como funciones que

adquieren los sistemas electorales en muchos países latinoamericanos. Estos son: la certificación que habilita a los ciudadanos para votar, los centros de votación y su distribución, funcionarios acreditados para contar los votos y certificar los resultados, regulación del censo electoral, calendario electoral y financiación electoral, regulación de las campañas y el calendario electoral.

Un aspecto que sí es fundamental para el sistema democrático es la influencia que puede tener el sistema electoral en el sistema de partidos. Tratado como una causa de desproporcionalidad, entre otros manifestada por crear tendencia a la baja participación general, un sistema electoral puede mostrar tendencia a favorecer a grandes colectivos, mientras penaliza a otros más pequeños.

Al respecto Brown Araúz (2007) acota lo siguiente:

*“En cuanto al sistema de partidos, los efectos del sistema electoral tienden a reducir el número efectivo de partidos, a que los partidos políticos converjan ideológicamente, a propiciar el establecimiento de relaciones clientelistas, a debilitar la disciplina partidista, a dificultar la representación de las minorías y, quizás como efecto integrador, perjudica la calidad de la representación”* (PNUD T. E., 2007, pág. 17).

Los estudios sobre el sistema electoral panameño fundamentalmente desarrollan temas relacionados con la gobernabilidad, la participación y la posición de los actores dentro del sistema político, concluyendo que, si bien no son excluyentes entre sí, de alguna manera se han equilibrado hacia el favorecimiento de la gobernabilidad, pero limitando la participación de todas las fuerzas que pudieran estar presentes para una mayor garantía de representación.

Desde la vuelta a la democracia, el sistema electoral ha jugado un rol protagónico en la realización de las elecciones en el país, acogiendo las funciones que garantizan la sencillez y la transparencia de los comicios, otorgando institucionalidad y legitimidad al sistema, a los partidos, a las candidaturas y a los votantes.

El sistema electoral panameño se compone de circunscripciones electorales: 39 circuitos en total, de los cuales 26 corresponden a circuitos uninominales y 13 son plurinominales.

En cuanto al número total de electores, afiliación partidista y de no afiliados a partidos políticos, por género, son datos que genera el Tribunal Electoral con cada elección, y constituyen piezas importantes para situarnos dentro de la dinámica del proceso electoral.

Cuadro N°5: Cargos para las elecciones generales de mayo de 2019

| Cargo                           | Número |
|---------------------------------|--------|
| Presidente                      | 1      |
| Diputado(a)                     | 71     |
| Alcalde                         | 81     |
| Diputados(as) al Parlacen       | 20     |
| Representantes de Corregimiento | 679    |
| Concejales                      | 9      |

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral (Elecciones 2019).

En el planteamiento del problema de estudio nos basamos en las bajas cifras de postulaciones femeninas como principales, y en las fórmulas de postulación de los distintos partidos políticos, que consideramos una motivación para el incremento de postulaciones de mujeres de manera independiente o por libre postulación.

El sistema electoral panameño utiliza una metodología para la asignación de listas electorales (candidaturas) que aplican los partidos políticos, y establece el método de conversión de votos en escaños.

Es siempre importante señalar que Panamá cuenta con 39 circuitos electorales, de los cuales 13 son plurinominales y 26 uninominales.

En las elecciones del 2019, el Código Electoral estableció en el artículo 403 las reglas para la adjudicación de puestos por cociente, medio cociente y por residuo.

En la elección de diputados, para determinar el cociente de un circuito electoral, se divide el número total de votos válidos del circuito electoral entre la cantidad de diputados que elige dicho circuito, aplicable únicamente a circuitos plurinominales.

El concepto de “medio cociente” aplica en aquellas listas de partidos políticos o de candidatos de libre postulación que no se hayan beneficiado del cociente electoral. El Código establece que se contarán todos los votos obtenidos por cada candidato en todas las listas en donde hayan sido postulados, pero la curul se asigna al partido al cual pertenece el candidato.

Una vez la distribución por medio cociente se realiza, y en aquellos casos que todavía falten por asignar curules, entonces se le asignará la curul por “residuo” al candidato más votado de cualquiera de las listas. Es importante decir que un partido solo podrá obtener una curul por residuo.

La historia de los partidos políticos en Panamá y de la práctica electoral ha sido objeto de estudios por parte de científicos sociales, políticos, y el propio organismo electoral

ha trabajado con la sociedad civil y los grupos organizados en reformas que buscan la equidad y la proporcionalidad.

Otro punto para destacar, y que ha sido objeto de investigación y análisis, es el papel y la función de las reformas electorales en la construcción de los procesos electorales más justos e incluyentes, en donde precisamente la búsqueda de la mayor participación sigue siendo un valor perseguido tanto por los políticos, sociedad civil y la propia institución electoral. En ese sentido, la Comisión Nacional de Reformas Electorales se reúne para proponer, con base en las quejas e imperfecciones detectadas durante el último proceso electoral celebrado en el país, así como también del análisis del derecho electoral comparado, nuevas reformas al Código Electoral. Dicha comisión institucionalizada le ha merecido reconocimiento a Panamá por ser el único país de la región que cuenta con este mecanismo.

Los procesos de reformas electorales contemplan cambios en lo sustantivo, por lo cual nos parece importante considerar algunos aspectos.

Según Barragán Manjón (2018), en torno al último proceso de reforma se articularon cuatro cuestiones:

- *las condiciones de acceso a los cargos*
- *financiación a las campañas*

- *la propaganda electoral y*
- *las candidaturas independientes* (Manjón, 2018, pág. 333).

En el acceso a las candidaturas, dichas condiciones no establecieron obligatoriedad a los partidos de realizar elecciones primarias para escoger a sus candidatos a puestos de elección popular, y permitía a miembros del partido en ocupación de puestos directivos en la estructura partidista, candidatizarse a más de un cargo sin exigirse su renuncia para participar de la elección primaria.

La financiación de las campañas electorales contempló el aumento de la suma entregada a los candidatos reconocidos en firme por el Tribunal Electoral. En cuanto a la propaganda electoral, de existir reclamaciones, estas reformas establecen que serían recibidas las denuncias y resueltas por la Fiscalía General Electoral, en caso de constituir una violación a la ley electoral.

Por libre postulación, las candidaturas a la Presidencia y Vicepresidencia de la República se ajustan al artículo 246-A del Código Electoral, que establece que estas se realizarán cumpliendo con algunos requisitos, como por ejemplo lo que dispone el artículo 7, numeral 2:

*“Presentar solicitud para iniciar la recolección de las firmas de adhesión tres meses antes de la*

*apertura y convocatoria a las elecciones generales, que debe ser firmada, además del aspirante a la libre postulación, por un mínimo de diez por ciento (10%) de los adherentes necesarios para la candidatura”.*

El Código Electoral, en el artículo 303, también confiere a las Secretarías de la Mujer de los partidos políticos que, en los casos en que se compruebe un porcentaje inferior de participación femenina al establecido en la norma, se complete con otros aspirantes a los respectivos cargos. El texto dice lo siguiente:

*“En las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las elecciones generales, las postulaciones se harán garantizando que, efectivamente, como mínimo el 50% de las candidaturas sean para mujeres. Los partidos políticos establecerán en su régimen interno los procedimientos para hacer efectiva esta disposición, convocando la participación de sus miembros, acogiendo y facilitando las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo”.*

Sin embargo, el artículo no deja claro que esto sea objeto de sanción por incumplimiento, dejando en manos de los partidos la responsabilidad de establecer los mecanismos internos para su cumplimiento. De igual forma, queda la posibilidad de que



las cuotas para mujeres sean reemplazadas por hombres de no existir candidatas para ocupar dichos espacios, lo que en la práctica se tradujo en que los partidos utilizan esta válvula de escape para no postular mujeres en los puestos principales, o colocarlas en listas de circuitos o distritos en los que difícilmente podrían ser electas.

De igual forma queda establecido el voto selectivo en circuitos plurinominales, es decir, se podía seleccionar únicamente un candidato de la lista de un partido político o libre postulación para ocupar la curul en el circuito respectivo, situación desfavorable para las mujeres en circuitos donde históricamente se han elegido hombres.

La investigación que se realiza persigue conocer cuáles serían esos factores que no han sido tomados en cuenta al tratar de cambiar esta realidad. Queda claro que las leyes juegan un rol importante, así como los organismos que las hacen valer, Tribunal Electoral, partidos políticos.

Por estas razones se considera que los factores socioculturales pudieran estar afectando, directa e indirectamente, el comportamiento de los actores electorales, las élites políticas y, especialmente, a las mujeres en su participación política electoral.

## 2. Marco jurídico sobre paridad de género

### a. Normativa internacional

Al hacer referencia a la normativa internacional sobre protección de derechos humanos fundamentales de las mujeres, debemos entender que estos se manifiestan de acuerdo con la naturaleza como fueron concebidos y su aplicación.

Entendiendo esto, podemos decir que la elaboración de normas generales relativas a los derechos humanos de la mujer pasa por el tamiz de los principales instrumentos creados para proteger los derechos y libertades fundamentales de derechos humanos, llámense: cartas, pactos, convenciones de carácter universal y regional.

Luego, teniendo este marco normativo general o referencial, se han creado instrumentos internacionales específicos que reflejan las necesidades y demandas de los distintos movimientos de mujeres a nivel mundial, que los diferentes instrumentos internacionales y los mecanismos de derechos humanos han invisibilizado. Es por ello que, en este contexto, se formulan protocolos y plataformas de acción específicas para tratar temas como la violencia sexual, discriminación laboral, étnica o política.

De igual forma, el Sistema de Naciones Unidas ha creado mecanismos de vigilancia de promoción y vigilancia en el cumplimiento de los acuerdos internacionales. Entre ellos están: la Comisión de la condición jurídica y social de la mujer de Naciones Unidas y el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>14</sup>.

A continuación, presentamos una tabla con los principales instrumentos internacionales que sirven de base a los estados para implementar leyes y políticas públicas con una visión de igualdad y equidad en todos los ámbitos de la vida, participación y desarrollo de las mujeres.

Destacamos además que, entre ellos, según Llanos B. (2019), existen etapas en la evolución del concepto de igualdad contenidos en todos estos instrumentos que forman parte del marco normativo internacional. Así, las categorías que se proponen son las siguientes:

---

<sup>14</sup>La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, conocida como la CEDAW, es el instrumento internacional vinculante más amplio y progresista sobre los derechos humanos de todas las mujeres y niñas. Fue adoptada en forma unánime por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y entró en vigor en 1981. Es el segundo instrumento internacional más ratificado por los Estados miembro de la ONU (189 ratificaciones), lo que le otorga un contundente mandato internacional. La CEDAW obliga a los Estados que la ratifican la igualdad de jure y de facto entre mujeres y hombres, es decir, una igualdad tanto en las normas y leyes, como en los hechos y resultados. Los Estados parte han de poner todos los medios a su alcance para la consecución de tal fin. Disponible en <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/01/la-cedaw-conveccion-derechos-de-las-mujeres>

- Igualdad formal (carácter universal jurídico).
- Igualdad sustantiva a través de acciones afirmativas (carácter jurídico).
- Igualdad sustantiva: garantía para el ejercicio de derechos (carácter jurídico).
- Igualdad sustantiva: paridad como objetivo, acciones afirmativas como medio (carácter político).

Siguiendo esta clasificación, en la siguiente tabla se presentan los principales instrumentos internacionales de carácter universal o regional/jurídico vinculante, que exponen y ratifican los principios de igualdad y no discriminación por razón de sexo, y que dan lugar en dicha evolución al reconocimiento de esos principios en los acuerdos políticos que se vinculan con la paridad como objetivo.

Cuadro N°6: Instrumentos internacionales que reconocen los derechos de las mujeres

| Año  | Tipo de instrumento          | Carácter  | Principales aportes  |
|------|------------------------------|-----------|--|
| 1945 | Carta de las Naciones Unidas | Universal | Reafirmación de los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas. |

|      |  |           |  |
|------|--|-----------|--|
| 1948 | Carta de la OEA  | Regional  | Afianzamiento de la paz entre los pueblos y la seguridad en el Continente. Promoción y consolidación de la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención.   |
| 1948 | Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer. | Regional  |  |
| 1966 | Pacto Internacional de los deberes civiles y políticos                           | Universal | Definición de los derechos civiles y políticos de las mujeres y a ser ejercidos en condiciones de igualdad y sin discriminación.   |
| 1969 | Declaración Universal de los Derechos Humanos                                    | Universal | Reconocimiento de que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.   |
| 1969 | Convención Americana sobre Derechos Humanos                                      | Regional  | El respeto a los derechos y libertades reconociendo en toda persona que esté sujeta a jurisdicción, sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. |
| 1969 | Declaración sobre la eliminación de la   | Universal | No discriminación en contra de la mujer por razón de sexo y adopta medidas para abolir leyes,  |

|      |   |          |   |
|------|---|----------|---|
|      | discriminación contra la mujer  |          | costumbres, reglamentos y prácticas existentes que constituyan una discriminación contra la mujer.  |
| 1981 | Convención CEDAW  | Jurídico | Eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer.   |
| 1994 | Convención Interamericana Belem Do Pará                               | Jurídico | Para prevenir, sancionar y eliminar todas las formas de violencia contra la mujer.  |
| 1995 | Declaración Plataforma de acción de Beijing                           | Político | Conlleva estrategias políticas y jurídicas a escala mundial basadas en el marco de los derechos humanos.  |
| 2012 | Carta Social de las Américas  | Regional | Instrumento para reconocer que la justicia social y la equidad son esenciales para la democracia.   |
| 2017 | Ley modelo Interamericana sobre violencia política contra las mujeres | Regional | Siguiendo la Convención Belem Do Pará, esta ley modelo resalta que la violencia contra la mujer impide y anula el derecho al ejercicio de sus derechos políticos. |

Fuente: Elaboración propia, basada en información encontrada en Llanos B. Surcando Olas y contraolas, PNUD-IDEA Internacional, págs.33 y 34.

A continuación, las observaciones que hacen las principales declaraciones, pactos y convenciones en el tema específico de la participación política de las mujeres, como marco general de la participación política electoral.

- **Pacto sobre los derechos civiles y políticos**

Fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Su entrada en vigor fue el 23 de marzo de 1976.

Su relevancia de carácter universal y jurídico vinculante radica en que reconoce la importancia del respeto a los derechos de las personas e insta a cada uno de los Estados parte a comprometerse a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción todos los derechos humanos e individuales, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

- **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, conocida como la CEDAW.**

Esta Convención internacional entra en vigor el 3 de septiembre de 1981, como norma que considera que la Carta de las Naciones Unidas reafirma el respeto a los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de hombres y mujeres. Asimismo, que la Declaración Universal de

Derechos Humanos reafirma el principio de la no discriminación y proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y que toda persona puede invocar todos los derechos y libertades proclamados en esa Declaración, sin distinción alguna y, por ende, sin distinción sexo.

Por lo anteriormente expuesto, citamos los artículos específicos de la CEDAW, suscritos por los Estados Parte, en los que se establecen que tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.



En cuanto a los compromisos que adquieren los Estados parte, el artículo 8 contempla lo siguiente: “los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales”.

- **Convención Interamericana para prevenir, sancionar y eliminar todas las formas de violencia contra la mujer “Belem Do Pará”**

Esta Convención, conocida como la Convención “Belem Do Pará”, fue adoptada el 9 de junio de 1994 en la ciudad de Belem do Pará, Brasil. Este tratado constituyó un hito importante en el tratamiento de la violencia contra la mujer, al reconocerla como una clara violación de derechos humanos y las libertades fundamentales que en todas sus formas limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades. El artículo 1 de la Convención ofrece una definición: “se entiende por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

El artículo 3 sobre los derechos que protege, hace referencia a que:

*“toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”.*

De forma específica, el artículo 5 se refiere a los derechos civiles y políticos de las mujeres, así:

*“toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados parte reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.”*

La Convención reafirma explícitamente los derechos reconocidos a favor de las mujeres por los pactos y declaraciones jurídicas vinculantes, que colocan a las mujeres en igualdad de condiciones para el ejercicio pleno de todas las actividades que realizan en la vida pública, libres de violencia y discriminación.

- **La Plataforma de acción de Beijing.**

Surge luego de la celebración de la Cuarta Conferencia de la Mujer. Los gobiernos que participaron se reunieron en

Beijing en el año 1995, con la finalidad de defender los derechos y la dignidad humana intrínseca de las mujeres y los hombres, a través de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

El objetivo era potenciar el papel de la mujer y su plena participación en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluidos la participación en los procesos de adopción de decisiones y el acceso al poder.

Esto se hizo desde el reconocimiento de que, a pesar de que en la mayoría de los países se llevan a cabo acciones para mejorar procesos de democratización, la mujer suele estar subrepresentada en casi todos los niveles de gobierno, sobre todo a nivel de los ministerios y otros órganos ejecutivos. En los órganos legislativos, la representación femenina continúa siendo inferior en relación con los hombres.

Como hemos mencionado antes, aunque las mujeres constituyen por lo menos la mitad del electorado de casi todos los países, las modalidades tradicionales de muchos partidos políticos y las estructuras gubernamentales se constituyen en un obstáculo para la participación de la mujer en la vida pública.

Específicamente en lo que respecta a la participación política de las mujeres podemos mencionar algunas de las principales recomendaciones:

- a) *Comprometerse a establecer el objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos y comités gubernamentales, así como en las entidades de la administración pública y en la judicatura, incluidas, entre otras cosas, la fijación de objetivos concretos y medidas de aplicación a fin de aumentar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr una representación paritaria de las mujeres y los hombres, de ser necesario, mediante la adopción de medidas positivas en favor de la mujer, en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública;*
- b) *Adoptar medidas, incluso, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres;*
- c) *Procurar lograr el equilibrio entre ambos sexos en las listas de candidatos nacionales designados para su elección o nombramiento para los órganos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y otras organizaciones*

*autónomas del sistema de las Naciones Unidas, en particular para puestos de categoría superior;*

- d) Considerar la posibilidad de establecer iniciativas que permitan a las mujeres participar plenamente en todas las estructuras internas de adopción de decisiones y en los procesos de nombramiento por designación o elección;*
- e) Considerar la posibilidad de incorporar las cuestiones de género a su programa político, tomando medidas para lograr que las mujeres puedan participar en la dirección de los partidos políticos en pie de igualdad con los hombres<sup>16</sup>.*

Por último, en este punto podemos observar que la plataforma contempla no solo un diagnóstico de la situación mundial de la mujer en lo que respecta al ámbito público, acceso al poder y toma de decisiones, sino que recomienda específicamente a los gobiernos a comprometerse con la adopción de medidas para mejorar la situación.

A continuación, el examen de la normativa nacional en materia de paridad de género en la participación política de las mujeres.

---

<sup>16</sup>Naciones Unidas 1994, Reimpreso por ONU Mujeres 2014. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, pág. 137-144. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9853.pdf>

Cuadro N°7: Instrumentos nacionales para reconocer los derechos de las mujeres en Panamá (constitución, leyes, decretos ejecutivos, reglamentos)

| Año  | Tipo de instrumento                 | Observaciones   |
|------|-------------------------------------|---|
| 1972 | Constitución de la República        | Disposiciones contra la discriminación y sobre participación política y electoral.  |
| 1995 | Ley 12 del 20 de abril de 1995      | Mediante esta ley se aprueba la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención Belem Do Pará".   |
| 1999 | Ley 4 del 29 de enero de 1999       | Mediante la cual se aprueba la política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres.  |
| 2001 | Ley 17 del 28 de marzo de 2001      | Por la cual se aprueba el PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 6 de octubre de 1999.  |
| 2008 | Ley 71 del 23 de diciembre de 2008  | Mediante la cual se crea el Instituto Nacional de la Mujer como entidad pública y descentralizada para ejecutar la política nacional de igualdad de oportunidades para las mujeres.   |
| 2012 | Ley 54 del 17 de septiembre de 2012 | Reforma el Código Electoral, incluyendo en el artículo 6, quedando el artículo 239, mediante el cual se garantiza que en las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias, el 50% de las candidaturas sea para mujeres.  |
| 2013 | Ley 82 del 24 de octubre de 2013    | Esta ley tipifica el femicidio y reconoce todas las formas de discriminación contra la mujer. El artículo 4 se refiere a la violencia política de la que son víctima las mujeres, como la restricción de acceso a las oportunidades para ocupar cargos o puestos políticos y a los recursos, así como a puestos de elección popular o a posiciones relevantes dentro de los partidos políticos. |

| Año  | Tipo de instrumento                               | Observaciones   |
|------|---|---|
| 2017 | Ley 56 del 11 de julio de 2017                    | Establece la participación de las mujeres en las Juntas Directivas estatales, en la toma de decisiones de entes públicos y privados.  |
| 2020 | Ley 184 del 25 de noviembre de 2020               | Tiene como objeto prevenir, sancionar y erradicar a violencia política contra la mujer, manifestada en cualquier acción que tenga como objeto menoscabar el ejercicio pleno de sus derechos políticos.  |
| 2009 | Decreto Ejecutivo No. 27 del 30 de abril de 2009  | Mediante este Decreto se crea el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), adscrito al Ministerio de Desarrollo Social. Es el máximo organismo consultor, propositivo y asesor para la promoción y desarrollo de las mujeres en la vida política, social y económica del país. También le otorga las siguientes funciones: "El Consejo Nacional de la Mujer tendrá las siguientes funciones:<br>1. Proponer y recomendar políticas públicas para promover la equidad de género en el acceso y control de los recursos para el desarrollo de las mujeres. 2. Proponer y recomendar estrategias y mecanismos para la transversalización del enfoque de género en todos los ámbitos institucionales y sociales del Estado". |
| 2012 | Decreto Ejecutivo 244 del 18 de diciembre de 2012 | Mediante el cual se decreta adoptar la política de igualdad de oportunidades para las mujeres en Panamá.  |
| 2017 | Decreto Ejecutivo 100 del 20 de abril de 2017     | Este decreto reglamenta la Ley 82 y establece los ámbitos de su aplicación. Específicamente entre sus términos se encuentran las acciones de tipo afirmativas idóneas al propósito de remediar las históricas condiciones de desigualdad de poder que permiten la discriminación contra la mujer en todas sus formas.   |
| 2018 | Decreto No. 19 del 26 de abril de 2018            | Este modifica el Decreto 12 del 2018, que adopta el calendario electoral y reglamenta las   |

| Año  | Tipo de instrumento                    | Observaciones  |
|------|--|--|
|      |  | elecciones generales del 2019. En su contenido, específicamente el artículo 40, se refiere a la paridad de género en las postulaciones por parte de los partidos políticos.  |
| 2018 | Decreto No. 20 del 26 de abril de 2018 | Decreto 20 de 26 de abril de 2018, que modifica el Decreto 14 de 2018, que reglamentó los artículos 299 y 300 del Código Electoral y adoptó el calendario y reglamento marco que utilizará la Dirección Nacional de Organización Electoral para la organización de las Elecciones Primarias de los partidos políticos. |

Fuente: Elaboración propia.

## b. Normativa nacional

Esta parte que denominamos normativa nacional hace referencia a las leyes, decretos y resoluciones que regulan los temas relacionados con los derechos de las mujeres en todos los ámbitos, en consonancia con los acuerdos y convenios que ha suscrito Panamá en materia de protección y eliminación de la discriminación en todas sus formas. Entendemos que esta discriminación se manifiesta a nivel político al no existir garantía y condiciones de igualdad en los procesos políticos electorales, porque no se produce la participación efectiva de las mujeres.

Aquí un recuento de las observaciones que recogen los principales instrumentos jurídicos nacionales en materia de igualdad y no discriminación por razón de género, aplicables al ámbito de la participación política de hombres y mujeres.



## **Constitución de la República de Panamá**

La Constitución de la República de Panamá, que rige la vida todos ciudadanos panameños y de todas las personas que habitan el territorio nacional, se constituye en el punto de partida de toda la legislación nacional en cualquier materia. Así mismo, su evolución responde a la necesidad de contar con un instrumento legal cónsono con la realidad social, histórica, cultural y política del pueblo panameño. Es por ello que, desde la primera Constitución panameña, creada en 1904 con el nacimiento de la República, la misma ha sufrido reformas y modificaciones para el logro de la inclusión, la justicia, la reivindicación de derechos, el reconocimiento de deberes y la paz social.

La edición de la Constitución Política de 1972 está ajustada a los Actos Reformativos de 1978, al Acto Constitucional de 1983, a los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994, y al Acto Legislativo No. 1 de 2004, tomando como referencia el Texto Único publicado en la Gaceta Oficial No. 25176 del 15 de noviembre de 2004.

Específicamente tratamos, para efectos del presente trabajo, los artículos constitucionales contenidos en su Título IV Derechos políticos, sin el ánimo de hacer sobre ellos interpretación alguna; más bien se trata de establecer la base

legal y social sobre la cual descansa la normativa que fundamenta la paridad política.

Tomado del texto del Título IV anteriormente mencionado, se encuentra el reconocimiento de los derechos políticos de la siguiente forma:

Artículo 131. “Son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de dieciocho años, sin distinción de sexo”.

Artículo 132. “Los derechos políticos y la capacidad para ejercer cargos públicos con mando y jurisdicción se reservan a los ciudadanos panameños”.

Estos artículos expresan de manera clara los derechos políticos para los ciudadanos panameños, sin distinción de sexo. Es un punto de partida importante y oportuno para fortalecer las leyes de la República y el Código Electoral con perspectiva de género.

- **Leyes de la República**

Este tipo de leyes que, por su carácter y de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución de la República, en el Título V, capítulo 2, artículo 164, pueden ser Orgánicas u Ordinarias.

Esto significa que las leyes surgen de diferentes fuentes, pero esencialmente de nuestras autoridades designadas y electas, mediante procedimientos establecidos en la Constitución y con fines que no contravengan los intereses de los ciudadanos.

Partiendo de estos puntos, se examinan algunas de las leyes que recogen los principios sobre los cuales descansa la paridad política como derecho fundamental para la efectiva participación política electoral de las mujeres, sobre todo si nos planteamos que es baja, a pesar de existir los mecanismos formales que favorecen su incremento.

- **Ley 4 de 1999**

Esta ley se instituye en la República como garantía de la igualdad de oportunidades para las mujeres.

En su artículo 1 aparecen claros los fundamentos de esta: igualdad ante la ley, la no discriminación, la condena ante todo acto de violencia contra la mujer, protección de las garantías y derechos de los niños y niñas, la equidad, la justicia, el respeto a los derechos que se consagran en las diversas legislaciones nacionales, declaraciones y convenciones internacionales sobre la materia.

El artículo 2 se refiere específicamente al establecimiento de una política pública antidiscriminatoria por razón de género, por parte del Estado panameño. El capítulo II de la ley se denomina Poder y participación política.

A continuación, algunas de las recomendaciones contenidas en los numerales del artículo 7, Capítulo II de la Ley 4:

- Sensibilización y capacitación de dirigentes políticos
- Fortalecimiento de las organizaciones a nivel local y comunitario.
- Establecer por obligatoriedad en los partidos la participación del 30% de mujeres en listas electorales, y el 30% en cargos como ministras, viceministras y directoras de entidades autónomas, semiautónomas y demás entidades gubernamentales, así como en otros procesos de toma de decisiones a nivel de sindicatos, grupos comunitarios, cooperativas, gremios profesionales, otros.
- Finalmente, el proceso de democratización a través de la participación política de hombres y mujeres en igualdad de condiciones.

- **Ley 54 del 17 de septiembre de 2012, que reforma el Código Electoral vigente en la República de Panamá**

Esta ley adiciona artículos al Código Electoral que favorecen la paridad en las elecciones internas de los partidos políticos para ocupar puestos directivos y hasta las primarias, así como la financiación de las campañas políticas y las candidaturas independientes.

Así, el artículo 2 de esta ley modifica el artículo 182 del Código Electoral, específicamente haciendo énfasis en la importancia de la capacitación cívico-política a través de un aporte fijo que se entrega a los partidos políticos de manera igualitaria, y aporte en base a los votos obtenidos. De este aporte, el 50% se destinará a realizar actividades de capacitación, y de este un mínimo de 10% debe ser utilizado en la capacitación de mujeres.

Asimismo, el artículo 6 modifica el artículo 239, quedando así:

*“Artículo 239. En las elecciones internas y hasta las primarias, las postulaciones se harán garantizando que efectivamente, como mínimo el 50% de las candidaturas sea para mujeres. Corresponderá a las Secretarías de la Mujer de los partidos políticos firmar las listas de postulaciones”.*

Nótese que las Secretarías de la Mujer en los partidos políticos surgen mediante esta modificación como ente o mecanismo responsable de vigilar de alguna manera el cumplimiento de la cuota, pero no se establece obligatoriedad ni sanción por incumplimiento.

- **Ley 82 de 2013, que adopta medidas de prevención de la violencia contra las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer**

Esta ley se constituye en un instrumento mediante el cual el Estado panameño se compromete a garantizar los derechos de las mujeres en todo el territorio nacional, a vivir una vida libre de violencia, acoso y discriminación. Sanciona todo acto de violencia contra la mujer, tanto en el ámbito público como privado. En su artículo 4 describe lo que se entiende por cada una de las formas de violencia de las que pueden ser víctimas las mujeres, ya que no solo se circunscribe al contexto doméstico, sino también al económico, político, social y cultural.

Reconoce los alcances de la violencia política hacia las mujeres, en tanto que se entiende como cualquier acto de discriminación que limite su acceso a ocupar cargos o puestos públicos, por designación o elección popular, así

como posiciones de toma de decisión a lo interno de los partidos políticos.

También, en su artículo 12, bajo el principio de **no discriminación**, la Ley 82 de 2013 busca promover la igualdad y la equidad en la participación de las mujeres con respecto a los hombres en el trabajo, la política y el derecho a la asociación, creando las condiciones necesarias para eliminar los entornos políticos hostiles a las mujeres.

Es importante resaltar que los decretos ejecutivos juegan un rol en la implementación de las normas. En materia electoral, aquellos que recogen disposiciones sobre la paridad son el principal foco en esta parte de la investigación. Luego del examen realizado concluimos que, si bien existen, en la práctica se pierde su eficacia por causas que no guardan relación con la legislación. A continuación se presentan los principales decretos en materia de paridad política.

- **Decreto 19 del 26 de abril de 2018 que modifica el Decreto 12 de 2018 emitido por el Tribunal Electoral**

La reglamentación oficial de las elecciones tiene sus orígenes en el Código Electoral, emitido mediante la “Ley No. 11 de 10 de agosto de 1983. En esta ley se le brindaba protección

laboral a individuos que participaran como candidatos a puestos de elección popular. Dicha ley ha sido modificada en diversas ocasiones.

Así, el Tribunal Electoral, mediante el presente Decreto, modifica el Decreto 12 de 2018, específicamente en los artículos que se refieren al tema de la paridad, de la forma siguiente:

Artículo 5: “El artículo 40 del Decreto 12, quedará así...

Artículo 40. **Paridad de género.** En materia de género, al momento de las postulaciones por parte de los partidos políticos, se procederá así:

1. Si el partido decide que, a lo interno, que como precandidatos solamente se postulan principales, quienes sean elegidos candidatos o candidatas procurarán escoger como suplente, preferentemente y de común acuerdo con su partido, a una persona de género distinto, dado que quien hace las postulaciones es el partido.
2. Si el partido decide a lo interno, como precandidatos, que las postulaciones son por nóminas completas, es decir, principal y suplente, los integrantes de cada nómina procurarán ser, preferentemente, de un género distinto”.



- **Decreto 20 del 26 de abril de 2018 que modifica el Decreto 14 del 2018, emitido por el Tribunal Electoral.**

Este Decreto, al igual que el anterior, cumple con la finalidad de modificar un Decreto anterior. En este caso, el presente Decreto modifica el No. 14 del 2018, que reglamentó los artículos 299 y 300 del Código Electoral y a su vez adopta el calendario de elecciones, así como las disposiciones para organizar las elecciones primarias de los partidos políticos a nivel nacional. Esto con la finalidad de elegir a los candidatos a participar en las elecciones generales del 5 de mayo de 2019. También entra en funciones la Comisión Nacional de Elecciones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 229 del Código Electoral.

Así, queda establecido que, en reuniones celebradas con el Consejo Nacional de Partidos políticos, la modificación de los artículos del Código Electoral que se refieren al tema de la paridad de la siguiente forma: “Artículo 20. La Comisión promoverá la participación femenina para cada uno de los cargos de elección popular”.

De igual manera, queda plasmado en dicho artículo que la Secretaría de la Mujer de cada partido deberá certificar que no se cumplió con la cuota femenina a falta de candidatas

para llenar las listas, y a falta de estas las posiciones podrían ser ocupadas por hombres.

### **c. Las cuotas de género en el contexto de América Latina y Panamá**

En América Latina, el Caribe y Panamá persisten barreras estructurales y culturales patriarcales que se expresan, en consecuencia, a través del acceso desigual de las mujeres en la política electoral.

En ese sentido, encontramos que se han realizado muchos estudios al respecto en la región, y con el ánimo de responder a la pregunta de qué tan efectivas han sido las medidas o qué tanto se logró durante las últimas dos décadas en el tema de cuotas de género y paridad en América Latina.

En una publicación de la OEA se destaca que, entre 1990 y 2014, informes producidos por los organismos internacionales, regionales y la academia, relacionado con la participación política de las mujeres, la competencia electoral y particularmente el análisis de las cuotas de género, fueron los temas que más interés ganaron.

Estos esfuerzos, sin duda, contribuyen a la producción de conocimiento y al fortalecimiento de leyes a fin de mejorar

el ámbito de aplicación de las cuotas, y su efectividad, así como el proceso de expansión en Latinoamérica.

El Observatorio de Reformas Políticas para América Latina de la Organización de Estados Americanos genera información disponible en bases de datos sobre investigaciones en materia de género y política en América Latina. Allí encontramos registros de los países de la región que recientemente aprobaron leyes de cuotas que, a continuación, detallo:

Cuadro N°8: Leyes de cuotas de género en América Latina, años 2015-2019

| País                 | Año de expedición |
|----------------------|-------------------|
| Chile                | 2015              |
| Venezuela            | 2015              |
| Argentina            | 2017              |
| Honduras             | 2017              |
| México               | 2018              |
| Perú                 | 2019              |
| República Dominicana | 2019              |

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de Reformas políticas en América Latina, UNAM-OEA, disponible en <https://reformaspoliticas.org/normativa/temas/leyes-de-cuotas/>

Con base en lo anterior podríamos afirmar que, ante la desigualdad de género, la principal respuesta de los gobiernos ha sido realizar reformas políticas en busca de mejorar las condiciones de acceso a puestos de representación popular, a nivel nacional. En este sentido:

*“Los estudios sobre la articulación de las normativas de cuotas en los sistemas electorales ponen de manifiesto que estos son un elemento institucional clave para entender el tipo de impacto que puede ejercer la cuota de género en la representación política” (Archenti, 2014, pág. 306).*

Las leyes de cuotas no son la única herramienta. La experiencia comparada indica que otros países han incluido principios constitucionales y/o legales, junto a los sistemas electorales favorables al enfoque de género, teniendo una influencia positiva en la representación femenina en los parlamentos de la región.

Según Llanos y Martínez (2016), la definición de paridad surge en el contexto de la declaración de Atenas de 1992, basándose en criterios de justicia democrática, peso poblacional y capacidad de las mujeres.

La adopción de medidas de acción afirmativa en la región a partir de los años 80 y 90, tiene en común que los países suscriben tratados y acuerdos internacionales que sirven de plataforma para la implementación de leyes de protección de los derechos humanos, sociales, laborales, culturales y políticos de las mujeres. Sin embargo, la paridad en la práctica observa dos niveles que no necesariamente se

refieren a los mismos términos: uno es el nivel de los acuerdos políticos regionales y el otro es el nivel legislativo nacional.

Así, desde las diferentes plataformas de acción internacional y regional, los países han suscrito declaraciones, consensos y estrategias que en general buscan promover:

- Principios democráticos en términos de igualdad entre hombres y mujeres, a nivel político, social y cultural.
- La creación de mecanismos para asegurar la participación político-partidaria de las mujeres, con paridad, tanto en los registros de candidaturas como en los resultados electorales.
- El acceso de las mujeres, en igualdad de condiciones, a los puestos de toma de decisiones en todos los poderes del Estado y los gobiernos locales, por medio de leyes electorales que garanticen la representación de las mujeres en el ámbito político.
- La creación de estados inclusivos, donde las relaciones sean equitativas en todos los niveles de la vida pública y privada.

- El ejercicio de la participación política de las mujeres, ya que se pone de manifiesto que la paridad no solo se logra a partir de la adopción de medidas afirmativas, sino mediante políticas integrales que promuevan la igualdad en el acceso que tienen hombres y mujeres a las instituciones públicas y organizaciones políticas, sin acoso político, violencia y discriminación.

En el nivel legislativo nacional, es necesario revisar lo que dice la experiencia práctica sobre la aplicación de las cuotas de género. Así encontramos lo siguiente:

*“Las cuotas constituyen acciones afirmativas que reconocen la desigualdad y la necesidad de medidas temporales para que la participación política de las mujeres avance más rápidamente. Asimismo, el debate regional ha ido más allá y se ha planteado un objetivo más amplio que el aumento del número de mujeres en el Congreso: la paridad”*  
(Ramírez, 2018, pág. 51).

Según este planteamiento, las cuotas como medida para avanzar en la equidad, frente a la participación de la mujer en la política electoral y en la ocupación de posiciones de poder en los gobiernos y estados en América latina, no son de carácter permanente porque se aspira a la paridad de

género en la política como categoría básica para que exista una verdadera democracia. Al respecto encontramos lo siguiente:

*“En el ámbito internacional, los sistemas de cuotas presentan tres modalidades en lo que se refiere a su aplicación en los órganos de representación colegiados:*

*Por un lado, las cuotas legales se basan en un dispositivo de normas jurídicas tales como constituciones nacionales o leyes que disponen de manera oficial cómo debe aplicarse esta exigencia en un proceso electoral.*

*Por otro lado están las cuotas voluntarias, también denominadas “cuotas partidistas”, porque han sido incorporadas en los estatutos internos de los partidos políticos para promover espacios de interacción entre géneros.*

*Y, por último, están los escaños reservados que presentan un porcentaje o número fijo determinado de escaños parlamentarios para ser ocupados por mujeres” (Tula, 2015, pág. 11 y 12).*

En la tabla a continuación se presentan los datos de los países latinoamericanos que han implementado las cuotas de género desde una perspectiva legal.

Cuadro N°9: Países con cuotas legales de género o paridad en América Latina, Asamblea Unicameral o Cámara Baja

| País        | Año de      | Magnitud del Distrito (circuitos)       | Tipo de lista  | % de cuota | Sanción por incumplimiento |
|-------------|-------------|---|--|------------|----------------------------|
| Argentina   | 1991        | Plurinominales variables.               | Cerrada y bloqueada                                    | 30         | sí                         |
| Bolivia     | 1997        | Uninominales y plurinominales variables | Cerrada bloqueada                                      | 30         | sí                         |
|             | 2009        |   |  | 50         |                            |
| Brasil      | 1997        | Plurinominales variables                | Cerrada y desbloqueada                                 | 30         | sí                         |
| Colombia    | 2011        | Plurinominales variables                | Opcional: cerrada y bloqueada o cerrada y desbloqueada | 30         | sí                         |
| Costa Rica  | 1996        | Plurinominales variables                | Cerrada y bloqueada                                    | 40         | sí                         |
|             | 2009        |   |  | 50         |                            |
| Ecuador     | 1997        | Plurinominales variables                | Abierta  | 20         |                            |
|             | 2000        |   |  | 30         |                            |
|             | 2006        |   |  | 45         |                            |
|             | 2008 y 2009 |   |  | 50         |                            |
| El Salvador | 2013        | Plurinominales variables                | Cerrada y desbloqueada                                 | 30         | sí                         |
| Haití       | 2011-2012   | Uninominales con balotage               | Cerrada y bloqueada                                    | 30         | no                         |



| País           | Año de | Magnitud del Distrito (circuitos) | Tipo de lista          | % de cuota | Sanción por incumplimiento |
|----------------|--------|-----------------------------------|------------------------|------------|----------------------------|
| Honduras       | 2000   | Plurinominales variables          | Cerrada y bloqueada    | 40         | no                         |
|                | 2012   |                                   |                        |            |                            |
| México         | 1996   | Uninominales y plurinominales     | Cerrada y bloqueada    | 30         | sí                         |
|                | 2008   |                                   |                        | 40         |                            |
|                | 2014   |                                   |                        | 50         |                            |
| Panamá         | 1997   | Plurinominales variables          | Cerrada y desbloqueada | 30         | no                         |
|                | 2012   |                                   |                        | 50         |                            |
|                | 2017   |                                   |                        |            |                            |
| Paraguay       | 1996   | Plurinominales variables          | Cerrada y bloqueada    | 20         | sí                         |
| Perú           | 1997   | Plurinominales variables          | Cerrada y desbloqueada | 25         | sí                         |
|                | 2000   |                                   |                        | 30         |                            |
| República Dom. | 1997   | Plurinominales variables          | Cerrada y bloqueada    | 25         | sí                         |
|                | 2002   |                                   |                        | 33         |                            |
| Uruguay        | 2009   | Plurinominales variables          | Cerrada y bloqueada    | 33         | sí                         |

Fuente: Tula (2015), con base en datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe, [cepal//www.cepal.org/oig/#,archenti](http://www.cepal.org/oig/#,archenti) y tula (2008), [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org)

Luego podemos observar, mediante el seguimiento de los datos que proporciona la CEPAL con sus indicadores de “Autonomía en la toma de decisiones”, los porcentajes que obtienen los países en el 2019, con respecto a “Mujeres en el poder legislativo”.

Cuadro N°10: Porcentaje de mujeres en el Órgano Legislativo Nacional: (Asamblea o Cámara Única)

| País                 | Porcentaje de participación de la mujer |
|----------------------|---|
| Haití                | 2.5                                     |
| Brasil               | 15                                      |
| Paraguay             | 15                                      |
| Colombia             | 18.7                                    |
| Honduras             | 21.1                                    |
| Panamá               | 21.1                                    |
| Uruguay              | 22.2                                    |
| República Dominicana | 26.8                                    |
| Perú                 | 30                                      |
| El Salvador          | 30.9                                    |
| Ecuador              | 38                                      |
| Argentina            | 38.9                                    |
| Costa Rica           | 45.6                                    |
| México               | 48.2                                    |
| Bolivia              | 53.1                                    |

Fuente: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe, indicadores 2019.

En Panamá, el tema de las cuotas y de la paridad ha sido discutido y forma parte de algunas reformas recientes al Código Electoral, sin embargo, se hacen esfuerzos por el logro de la implementación de políticas más integrales, que faciliten el acceso y promoción de la participación política electoral de las mujeres en democracia.

Así, las organizaciones de mujeres agrupadas en partidos políticos, de la sociedad civil organizada, organismos internacionales, y por medio de investigaciones desarrolladas, se hace patente que persiste, como problemática en el país, que las mujeres no alcanzan una mayor participación en el campo político.

Como muestra de ello, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- (PNUD) Panamá desarrolla, entre sus acciones para el país, proyectos con miras a fortalecer, por un lado, la investigación y, por otro, la paridad política a través de la participación política de las mujeres. En ese sentido se ejecutan acciones para la implementación de ATENEA, plataforma para la aceleración de la participación política de las mujeres.

Estas actividades tuvieron lugar previo, durante y luego de las elecciones generales del 5 de mayo de 2019. Una de ellas fue el “*webinar*” denominado “Elecciones Panamá 2019, ¿Dónde están las mujeres?”, desarrollado el día 29 de mayo de 2019, con un panel en el que participa, por parte del Tribunal Electoral, la magistrada suplente Yara Campo. Al referirse, en específico, al avance de las reformas electorales sobre participación política electoral de las mujeres, hizo un recuento de la implementación de las cuotas en Panamá, que resumimos en el siguiente cuadro:

Cuadro N°11: Implementación de las cuotas de género en Panamá

| Año de la Reforma-Código Electoral | % de la cuota | Mecanismo de implementación   |
|------------------------------------|---------------|---|
| 1997                               | 30%           | Medida de acción temporal, a lo interno de los partidos, en las postulaciones a los cargos de elección popular.   |
| 2012                               | 50%           | Se implementa la cuota a lo interno de los partidos políticos, hasta las elecciones primarias, pero sin ningún mecanismo que sancionara su incumplimiento, solo se establece que las secretarías de la mujer de los partidos políticos pueden certificar que, si no se presentan mujeres para las postularse como principales o suplentes a los cargos, los espacios serían llenados por hombres. |
| 2017                               | 50%           | Vigente para las elecciones de 2019, en la cual se implementa la cuota del 50% a lo interno de los partidos políticos, para las elecciones primarias y las elecciones generales, pero de igual forma, sin mecanismos para que se cumpla con esta disposición legal.   |

Fuente: Elaboración propia. (<https://ateneaesparidad.com/webinar-elecciones-panama-2019-donde-estan-las-mujeres/>).

La implementación de las cuotas de género en Panamá son un paso afirmativo hacia la paridad política, y son notables los esfuerzos realizados a través de las normas y decretos vigentes.

Panamá registra avances, sin duda, pero falta más educación, mecanismos de regulación efectivos, concienciación e

investigación sobre el tema, que exponga las alternativas y los resultados que se pueden obtener con importantes beneficios para el país en diferentes ámbitos, si se logra no solo el incremento del número de mujeres en la esfera pública, sino en políticas sociales con enfoque de género.

A continuación, un cuadro comparativo de la evolución de la aplicación de las cuotas en Panamá.

Cuadro N°12: Evolución de la implementación de las cuotas de género en las elecciones parlamentarias de 2014 y 2019

| Año  | Porcentaje de la cuota | Porcentaje de candidaturas femeninas | Porcentaje de mujeres electas como diputadas |
|------|------------------------|--------------------------------------|--|
| 2014 | 50%                    | 16.6%                                | 18%  |
| 2019 | 50%                    | 20%                                  | 21%  |

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral.

Los datos reflejan la distancia de los resultados con el porcentaje de la cuota establecida, aun a pesar de mostrarse pequeños avances en cada proceso.

En este sentido cabe mencionar que los informes de desarrollo humano sostenible en América Latina muestran la brecha que sigue colocando a la mujer en desventaja frente al hombre, reduciendo las oportunidades de crecimiento al 50% de la población mundial, por lo que

sería recomendable que los gobiernos tomen medidas encaminadas a atender esta problemática con urgencia notoria.

Específicamente en torno a la relevancia de implementar efectivamente las cuotas de género como medidas de acción afirmativa, autores revelan otros datos de importancia:

*“A partir de 1990, el Tribunal Electoral Panameño lleva a cabo reformas electorales después de cada evento electoral con el fin de subsanar deficiencias y fortalecer los siguientes acontecimientos. No obstante, en el año 2010 fue la primera vez desde su realización que se archivó un proyecto que se encontraba en discusión para la reforma, el proyecto 292 por la Comisión Nacional de Reformas Electorales, dentro del cual se introducía la paridad de género en las postulaciones para hacer efectivo el derecho de la mujer a la participación política (Código Electoral, 2013)”*  
(Parra, 2015, pág. 21).

Por supuesto, este tipo de análisis genera propuestas en el orden del derecho electoral, como en efecto en este estudio se plantea, ante estos obstáculos encontrados o dilemas por resolver, una serie de reformas claves que van en el orden de exigir que se cumpla con la paridad, sanciones fuertes y participación en primarias con listas de hasta dos votos por elector y uno de ellos con base en el sexo.

Por otro lado, están las reformas complementarias que van por el aumento del financiamiento público, la complementariedad de las candidaturas, un mayor monitoreo de la aplicación de las normas, financiamiento para publicidad y cuota/paridad en los estatutos de manera obligatoria.

¿Estos dilemas han sido resueltos en Panamá? Han sido efectivas las cuotas de género?

Estas preguntas se generaron desde el primer momento en que nos planteamos realizar la presente investigación, reconociendo que el tema ha sido abordado y se han realizado diversos trabajos, precisamente para generar una mayor participación de las mujeres en política electoral.

Sin embargo, apostamos a descubrir que, de la mano de las medidas legales, las acciones, reformas y estrategias deben integralmente incluir la educación cívica y política, así como la formación ciudadana en democracia. La cultura juega un rol fundamental en los cambios que se requieren realizar, en redefinir objetivos y plantear nuevos caminos en el tema de la paridad. Para ello es importante conocer dónde nos encontramos.

En ese sentido, en el siguiente apartado se presentan los datos electorales recientes sobre participación política electoral de las mujeres en Panamá.