

DE LA PARIDAD LEGAL A LA PARIDAD REAL: ESTRATEGIAS PARA LA IGUALDAD SUSTANTIVA EN PANAMÁ

COLECCIÓN: DÍA NARANJA
UNA IDEA PARA LA DEMOCRACIA

FLAVIA FREIDENBERG

©2025 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Tribunal Electoral de Panamá

Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional y el Tribunal Electoral, de sus Juntas Directiva ni de los Miembros de su Consejos.



Con la excepción de las imágenes y fotografías de terceros, la versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercialShareAlike 4.0 (CC BY-NC-SA 4.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>>.

IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
SUECIA
Teléfono: +46 8 698 37 00
Correo electrónico: info@idea.int
Sitio web: <<https://www.idea.int>>

Tribunal Electoral de Panamá
Ave. Omar Torrijos
Provincia de Panamá
Panamá
Teléfono: +507 507 8000
Correo electrónico
Sitio Web: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa>

Diseño: Isaac Larrier
Edición: Rosalinda Ortega

DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2025.10>
ISBN: 978-91-7671-899-5 (PDF)

DE LA PARIDAD LEGAL A LA PARIDAD REAL: estrategias para la igualdad sustantiva en Panamá

Flavia Freidenberg



IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
SUECIA
+46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int



CONTENIDO

Prólogo ..	5
Resumen ejecutivo ..	9
I. La invisibilización de las mujeres: de cómo el 50% de la población no tiene acceso al 50% del poder ..	10
II. El diagnóstico: las mujeres como intrusas de la política ..	13
III. ¿Qué hacer? Estrategias para la construcción de la igualdad sustantiva ..	33
IV. Comentarios finales ..	46
Sobre la autora ..	48

PRÓLOGO

Comprometidos en la lucha contra la violencia hacia las mujeres y la igualdad de género, desde mayo de 2023, IDEA Internacional y el Tribunal Electoral de Panamá han venido organizando el Día Naranja.

Producto del activismo de las latinoamericanas y en honor de las hermanas Mirabal, asesinadas en República Dominicana en 1960, cada 25 de noviembre se conmemora en el mundo el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. El Día Naranja, el 25 de cada mes, busca reforzar esa reflexión a lo largo del año.

Desde entonces, el Tribunal Electoral de Panamá e IDEA Internacional han realizado diferentes iniciativas en los Días Naranja: conferencias magistrales, webinarios, jornadas de fortalecimiento de capacidades en igualdad de género y acciones para visibilizar (iluminar el edificio del Tribunal Electoral de color naranja). Asimismo, se han llevado a cabo campañas en redes sociales para ayudar a concienciar a la sociedad panameña sobre la importancia de seguir combatiendo todas las formas de violencia en contra de niñas y mujeres.

La presente **Colección Día Naranja: Una IDEA para la Democracia** publicada en tres Cuadernos, recopila algunas de las reflexiones compartidas en esas conmemoraciones

de los Días Naranja, mediante conferencias magistrales que tuvieron lugar entre mayo y agosto de 2023.

El primer Cuaderno recoge la conferencia, ¿Quién dijo que todo está perdido?, que dictó Alina Torrero, el 25 de mayo, mes de la etnia negra en Panamá, que analiza precisamente la doble violencia y discriminación contra las mujeres afrodescendientes panameñas por su condición de género y etnicidad. Sustentada en trabajos de campo realizados durante su recorrido por diversas localidades de Chiriquí y Darién, combina el relato que recoge experiencias de discriminación, hasta el análisis conceptual necesario para un mejor abordaje del problema, que la llevan a proponer *una categoría de mujeres afrodescendientes panameñas. Una categoría en plural que está en construcción*, en función de su arraigo cultural, posición social, ubicación ya sea rural o urbana, etc. Asimismo, precisa las particularidades del racismo que deben enfrentar las mujeres afrodescendientes, que no constituye cualquier discriminación. Como un signo alentador, da cuenta del cambio en la afirmación identitaria de los últimos años: si en el 2010 apenas el 9.2 % de panameños se reconocía afrodescendiente, en 2023 esa cifra se triplicó al 31.7 %, que es indicio de reconocimiento y aceptación.

El 26 de junio se realizó la segunda conferencia, esta vez de la politóloga Flavia Freidenberg, denominada *De la paridad legal a la paridad real: estrategias para la igualdad sustantiva en Panamá*. En este segundo Cuaderno, la autora presenta la situación de la participación política de las mujeres en Panamá de manera comparada con otros países de la región. Con 22.5 % de mujeres elegidas en las elecciones de 2019, Panamá se ubicaba bastante por debajo del promedio de la región (35.5 %). La elección de 2024, posterior a la elaboración de este texto, muestra una situación aún más

preocupante, con una baja al 21.4 % en la representación de mujeres en la Asamblea respecto de la elección anterior. Más allá de las cifras, la profesora Freidenberg entrega un análisis de la trayectoria de las leyes de cuotas y paridad, desde la ley de 1997, que establecía la cuota de un mínimo del 30% de las precandidaturas para las elecciones internas, hasta las iniciativas paritarias, aprobadas desde el año 2012. Leyes que, dadas las “válvulas de escape” para los partidos, permiten evadir su cumplimiento. La autora pasa revista de propuestas normativas de reforma que permitirían avanzar efectivamente hacia la paridad y romper la inercia histórica de exclusión.

El tercer Cuaderno comprende la conferencia de Katia Uriona, *Enfrentar la violencia política contra las mujeres por razón de género, para avanzar hacia la igualdad y la profundización de las democracias*. La autora presenta los distintos tipos de violencia contra las mujeres, deteniéndose en la violencia política por razón de género. Producto de la resistencia al cambio, la violencia busca frenar, excluir, minimizar, subvalorar a las mujeres en ese espacio considerado tradicionalmente masculino. Revisa los avances normativos en la región (ocho países) para encarar ese tipo de violencia. Finalmente, analiza la legislación sobre esta problemática en Panamá, particularmente la Ley 184, de violencia política y sus manifestaciones (2020). La autora pone especial atención en la ciberviolencia, un problema creciente que tiene a las mujeres como sus principales víctimas, y que se incluye en la nueva legislatura panameña por intermedio de la “Ley Olimpia”.

Mediante el análisis plasmado en los tres Cuadernos, el Tribunal Electoral de Panamá e IDEA Internacional buscan contribuir sustantivamente al desarrollo de propuestas a favor de la igualdad de género; y continuar

combatiendo la violencia política contra las mujeres en Panamá. Nos enorgullece seguir trabajando para apoyar el fortalecimiento de la democracia y lograr la igualdad efectiva en la ciudadanía panameña.



Marcela Ríos Tobar

Directora para América
Latina y el Caribe
de IDEA Internacional



Yara Ivette Campo B.

Directora Ejecutiva Institucional
Tribunal Electoral de Panamá

Resumen ejecutivo

El objetivo de este trabajo es presentar un diagnóstico sobre los principales obstáculos (institucionales, sociales, actitudinales, políticos y económicos) que enfrentan las mujeres en Panamá; identificar los problemas que surgen del diseño y la implementación de las reglas formales previstas para asegurar la presencia de las mujeres en las candidaturas y exponer una serie de propuestas que ayuden a mejorar la representación política de las mujeres.

Este análisis resulta necesario porque, de cara al próximo proceso de reforma electoral que se va a llevar a cabo una vez que pasen las elecciones generales de 2024, resulta necesario identificar cuáles son las reformas necesarias para fortalecer la protección de los derechos políticos-electorales de las mujeres y generar estrategias, rutas de acción y consensos en una amplia “coalición amigable a las mujeres”, que cierre el paso a cualquier retroceso o, en su caso, el mantenimiento de válvulas de escape que limita los efectos de las reformas aprobadas.

El caso panameño es un laboratorio muy interesante porque, a pesar de los avances en materia de derechos y de contener la exigencia de la paridad de género en las reglas que regulan los procesos de selección de candidaturas, los resultados de la representación política no consiguen ser paritarios. La paridad legal tiene muchas dificultades para convertirse en paridad real. En ese marco, resulta necesario elaborar una hoja de ruta clara para que la autoridad electoral, las mujeres políticas, la academia y las redes y movimientos de mujeres puedan contar con herramientas institucionales y no institucionales, formales e informales, eficaces que les ayuden a poder garantizar la protección de los derechos políticos-electorales de las mujeres.

I. La invisibilización de las mujeres: de cómo el 50% de la población no tiene acceso al 50% del poder¹

Las mujeres panameñas son actualmente más de la mitad de la población, la mayoría del padrón electoral y de la militancia partidaria; son quienes más participan en los procesos electorales y desarrollan el trabajo comunitario local e incluso las mujeres son quienes más votan y ejercen la mayoría de las suplencias a los cargos de representación popular. A pesar de ello, las mujeres se encuentran subrepresentadas en las instituciones políticas del país. El 50% de la población —una mayoría numérica—, no tiene el 50% de la representación ni del poder público, por lo que se convierte en una minoría simbólica.²

Su situación es dramática: muy pocas consiguen ser precandidatas, otras tantas candidatas y muy pocas electas; tienen dificultades para acceder a la representación política y a los recursos que les permitirían participar en mayores condiciones de igualdad en las contiendas electorales.³

1 Este trabajo se desarrolló durante mi estancia como Investigadora Visitante en el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales [CIEPS] durante los meses de mayo y julio de 2023. Agradezco a Harry Brown Araúz, Yara Campos, Carlos González, Idalia Fábrega Juárez, Salvador Sánchez, Claire Nevache, Tamara Martínez Paredes, Caren Vega Medina y Ariel Thirwall por todo el apoyo para el desarrollo de esta investigación.

2 Los datos del Censo Nacional señalan que el 50,4% de la población panameña son mujeres (INEC 2023); que la mayoría de las personas empadronadas y que podrán votar en el proceso electoral de 2024 son mujeres (1.527.461 frente a 1.513.625 hombres) (Tribunal Electoral, datos al cierre del padrón al 5 de enero de 2023) y que en el registro de partidos políticos la mayoría también son mujeres (377.454 vs. 349.388) de los 1.709.099 inscritos (56,5% de la ciudadanía está inscrita en partidos) (Tribunal Electoral, corte al 23 de junio de 2023). Las mujeres votan más que los hombres: en las elecciones generales de 2019: 52,6% vs. 47,4% mientras que en las elecciones generales de 2014: 52,3% vs. 47,7% (Martínez Paredes 2020).

3 La representación política refiere al proceso de "hacer presente en algún sentido algo que no está presente literalmente o de hecho" (Pitkin 1967: 8) y de "actuar en el interés de los representados, de una manera responsable hacia ellos" (Pitkin 1967: 209). Eso supone un vínculo entre dos partes, que se escenifica a partir del acto de un mandatario de personificar, actuar en lugar de, en nombre de, o cuidar y exponer intereses, necesidades y quejas de sus mandantes representados ante un Cuerpo legislativo o un gobernante ejecutivo. Pitkin (1967) se refiere a cuatro dimensiones de la representación política: formal, descriptiva, simbólica y sustantiva. La formal tiene que ver con la autorización legal; la descriptiva con cuantas personas de un grupo consiguen acceder a un cargo de representación popular; la simbólica con el ejercicio del poder y la sustantiva con las ideas, agendas, propuestas e iniciativas que se promueven desde un cargo de representación.

Además, los esfuerzos por cambiar esta dinámica de exclusión han enfrentado fuertes resistencias partidarias, actitudinales, mediáticas e institucionales.⁴ De ahí que resulte muy difícil pensar al sistema político panameño como uno plenamente democrático cuando las mujeres encuentran tantas barreras para acceder y ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que los hombres.

Si bien en las últimas décadas ha habido avances para mejorar las condiciones de vida de las panameñas —incluido el reconocimiento de la participación política como un derecho humano, la incorporación legal del derecho a la igualdad y la no discriminación y la exigencia en el régimen electoral de género de respetar la paridad en las precandidaturas y en las candidaturas—,⁵ esos esfuerzos no han conseguido reducir las brechas de género.⁶ La paridad legal tiene muchas dificultades para convertirse en paridad real, debido a problemas en el diseño del régimen electoral de género y en su implementación, lo que afecta los resultados de la representación descriptiva de las mujeres.

Esta investigación tiene dos objetivos que estructuran el texto. Primero, exponer un diagnóstico sobre los principales obstáculos institucionales, partidistas y actitudinales que enfrentan las mujeres en Panamá. Segundo, a partir de la experiencia comparada, presentar para la discusión una serie de propuestas de reformas que ayuden a mejorar la representación política de las mujeres. La investigación

4 Diversos trabajos han descrito las dificultades que enfrentan las mujeres cuando quieren hacer política en Panamá, entre los que destacan los de Herrera Montenegro et al. (2021); Llanos (2021); Martínez Paredes (2020; 2021); Nevache (2018); Bernal Vázquez (2013); Young (2012); Jones (2010) y los dos informes de ATENEA para PNUD (2021 y 2015), entre otros.

5 Los "regímenes electorales de género" son "las reglas que establecen el modo en que se registran las candidaturas para la competencia por los cargos de representación popular, bajo el supuesto de que exigir a los partidos ubicar mujeres en las candidaturas legislativas mejorará su representación política" (Freidenberg 2022a).

6 Ver la Ley N° 4 del 29 de enero de 1999 "por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres".

plantea una serie de acciones estratégicas que podrían facilitar el cambio en las condiciones de acceso y ejercicio de los derechos políticos de las mujeres panameñas y con ello contribuir en la construcción de una democracia paritaria con igualdad sustantiva.⁷

El desafío actual es enorme porque no sólo se debería transitar de la paridad legal a la real, sino que además se necesita garantizar condiciones de convivencia más igualitarias. Para ello se requieren más reformas electorales, voluntad política y cooperación entre actores institucionales y sociales, capacidad de litigio estratégico para exigir que las normas se cumplan y movilización de recursos económicos y políticos, enfocados en hacer posible que las mujeres puedan tener una vida libre de violencias.

En ese marco, las decisiones y prácticas de los diversos actores políticos en materia de igualdad de género —como la autoridad electoral, las mujeres políticas, la academia, o los movimientos de mujeres y sus redes— son fundamentales para conseguir el cambio social. De ahí que se requieran herramientas institucionales y no institucionales eficaces que ayuden a poder garantizar la protección de los derechos políticos-electorales de las mujeres.

Las propuestas tienen que ver con a) el reconocimiento de la paridad como principio constitucional y el fortalecimiento del régimen electoral de género; b) la aprobación de reformas orientadas a la democratización interna de los partidos y a la inclusión de primarias paritarias; c) el fortalecimiento una coalición amigable al género para contar con redes de

⁷ El Parlamento Latinoamericano, y Caribeño aprobó la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria en 2015 en la que se considera a la democracia paritaria como una meta y establece las directrices sobre las reformas institucionales, legislativas, de políticas y servicios públicos, que deben orientar tanto a los poderes públicos y a los partidos para avanzar hacia un Estado inclusivo (Freidenberg 2022a). Se entiende la igualdad sustantiva como el acceso al mismo trato y oportunidades, para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Secretaría de las Mujeres de la CDMX s/f.).

cooperación y acción estratégica, que contribuya a reducir las brechas de género en la representación política, a través del litigio estratégico, la judicialización de los procesos electorales y el “juzgar con perspectiva de género”; d) el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres políticas y la capacitación en habilidades para el conocimiento técnico, la generación de alianzas y la cooperación mutua; e) el desarrollo de acciones de pedagogía cívica e incluyente para el cambio cultural que contribuya a mejorar las condiciones de igualdad sustantiva y f) el fortalecimiento de la capacidad de acción estratégica del Tribunal Electoral en la protección de los derechos político-electorales de las mujeres.

II. El diagnóstico: las mujeres como intrusas de la política

La ausencia de mujeres en las instituciones democráticas, en los procesos de toma de decisiones y en la elaboración e implementación de políticas públicas evidencia fallas en el funcionamiento de la democracia (Schwindt-Bayer 2018; Archenti y Tula 2017; Bareiro y Soto 2015; Bareiro 1996) y pone de manifiesto prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias que hacen que algunas personas, por pertenecer a determinados grupos, enfrenten barreras diferenciadas (resistencias y simulaciones) que dificultan el acceso y ejercicio pleno de la ciudadanía (Freidenberg 2022b; Martínez Paredes 2020; 2021; PNUD 2021; 2015; Young 2012; Bareiro y Torres 2009). Estas condiciones estructurales de exclusión limitan las oportunidades políticas de las mujeres por el sólo hecho de ser mujeres.

Los países de América Latina han impulsado y materializado en las últimas décadas diversas reformas políticas y/o electorales como resultado de esfuerzos colectivos para

subsanan esa deuda con las mujeres (Freidenberg 2022a; Llanos 2021). Esos procesos de cambio político han generado una “verdadera revolución jurídica” (Bareiro 2007: 679), originadas en las exigencias de las mujeres de hacer valer su ciudadanía, a partir de cuestionar la distribución del poder público y privado. Muchos de esos cambios legales supusieron la aprobación de medidas orientadas a la “política de la presencia” (Phillips 1995), que implica la introducción de las ideas, las agendas y los cuerpos de las personas de los grupos históricamente subrepresentados en los procesos de toma de decisiones.

Panamá también ha sido parte de esta transformación al aprobar reglas (primero cuotas y luego la paridad de género) con la intención de mejorar las condiciones de participación política (Llanos 2021; PNUD 2021) pero, en la práctica, las panameñas continúan enfrentando una serie de obstáculos cuando quieren hacer política. Estas barreras afectan las jerarquías y las formas en que las instituciones (y también los actores políticos) funcionan reproduciendo las desigualdades de género.⁸ A pesar de los discursos, las mujeres no suelen ser elegibles como candidatas por sus partidos y tampoco consiguen ser electas para poder ejercer la representación en las instituciones. Si bien hay muchas mujeres interesadas en participar, ellas son vistas como intrusas. Como sostiene Juana Herrera Araúz, quien fuera presidenta de FONAMUPP y actual ministra de la Mujer en el gobierno nacional, es como si ellas —por querer participar— “rompieran con el contrato social de lo que deben hacer las mujeres”.⁹

8 Las mujeres y los hombres entrevistados para la investigación de ATENEA Panamá manifestaron visiones diferenciadas respecto a los problemas que enfrentan las mujeres políticas. Mientras las mujeres indicaron causas relacionadas a los roles predeterminados por la sociedad y a la difícil conciliación de la vida familiar, laboral y política, algunos hombres, aun compartiendo la visión de las entrevistadas, concluían que “el rol tradicional asignado a las mujeres, desde la crianza, las convierte ‘no en líder sino, en seguidor’ (está, efectivamente, dicho en masculino) (PNUD 2015: 32).

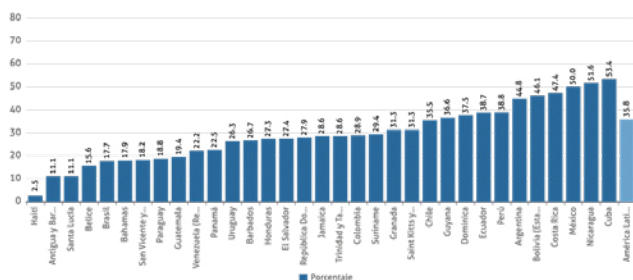
9 Herrera sostiene “[...] existen (barreras) desde el punto de vista económico, social y psicológico que impiden que las mujeres se atrevan a participar. Rompen con el contrato social de lo que

La evaluación realizada por PNUD ATENEA (2015) ubicó a Panamá con el porcentaje más bajo del Índice de Paridad Política (IPP), siendo 37 sobre un total de 100 puntos, lo que le convertía en ese momento en el que menos avances tenía de los once países que habían sido analizados en la región por ese mismo proyecto.¹⁰ Según Llanos (2021: 229), estos datos ponían a Panamá en una situación bastante lejana “del ideal paritario”. Años después, el mismo informe, ubica el IPP en 52 sobre un total de 100 puntos (PNUD 2021: 33), lo que supone avances importantes en materia de la evaluación integral del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en este sistema político. Según Llanos (2021: 235), si bien se reflejan “[...] ciertos avances (desde la primera medición), [...] los desafíos para el país para alcanzar un escenario de paridad y condiciones adecuadas para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres son todavía grandes”.

deben hacer las mujeres. Desde hace mucho tiempo, los roles que le asignan a las mujeres están muy alejados de la participación política; es más bien de cuidadora, de amas de casa, de ser buenas esposas, de ser maestras [...] participar del tema político se ha dejado casi exclusivamente a los hombres”. En Ismael Gordón Guerrel. “Las mujeres son mayoría en el padrón electoral”, publicado por *La Estrella de Panamá* el 7 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/190207/son-padron-mujeres-mayoria-electoral> [Consulta realizada el 19 de junio de 2023, a las 16:57 hs.]

10 El IPP es una herramienta metodológica, que cuenta con 8 dimensiones y más de 40 indicadores, creada para medir los niveles de participación política y el nivel de ejercicio real de los derechos políticos de las mujeres en la vida pública y en las instituciones de un sistema político (PNUD 2021). Esta iniciativa fue creada en 2014 por el Proyecto ATENEA para el Área de Género Regional del PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional. Panamá fue el primer país donde se aplicó este proyecto en 2014 (Llanos 2021: 223).

Gráfica I. La representación descriptiva de las mujeres en América Latina (CEPAL 2023)



Si bien esos avances se han visto en el incremento del número de legisladoras, la presencia de mujeres en la Asamblea Nacional sólo alcanza actualmente el 22,5% (Gráfica I, CEPAL 2023). Estos datos ni siquiera alcanzan para contar con una “masa crítica”, que es lo que se considera necesario para impulsar una agenda legislativa transformadora (Dalherup 1993). Desde la instauración democrática en 1994, sólo se han elegido 61 mujeres asambleístas frente a 372 hombres de un total de 433 escaños (Tabla I en Freidenberg 2022b). Los datos de los cargos en otros niveles institucionales tampoco son alentadores: sólo un 14,8% de mujeres alcaldesas electas y un 9,9% de concejales (CEPAL 2023).

Tabla I. Composición por sexo de la Asamblea Nacional de Panamá (1994 - 2024)

Período Legislativo	Hombres	Mujeres	Total, hombres y mujeres	% mujeres
1994-1999	65	6	71	8.45 %
1999-2004	64	7	71	9.85 %
2004-2009	66	12	78	15.38 %
2009-2014	64	7	71	9.85 %
2014-2019	58	13	71	18.3 %
2019-2024	55	16	71	22.53 %
Totales	372	61	433	14.08 %

Fuente: Elaboración con datos oficiales del Tribunal Electoral y de la Asamblea Nacional de Panamá, publicado en Freidenberg (2022b).

II.1. Las reglas importan, pero —si éstas son débiles, tienen lagunas y no se cumplen— no alcanzan

El régimen electoral de género panameño se ha ido construyendo a partir de una serie de reformas electorales legales realizadas por mandato constitucional cada vez que se ha celebrado una elección general (Brown Araúz 2010). En esos procesos de revisión normativa que se hacen cada cinco años, liderados por la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), participan los partidos políticos, el Tribunal Electoral, la academia y miembros de la sociedad civil. En estas reuniones se revisa el Código Electoral, se evalúan las diferentes dimensiones y etapas relacionadas con los últimos comicios realizados y se busca consensuar cambios con la intención de mejorar dichos procesos. Esta actividad supone un ejercicio muy interesante

de revisión del marco legal y también una oportunidad de innovación y mejoramiento continuo del funcionamiento del sistema político panameño.

En materia de participación y representación política de las mujeres, el primer marco normativo se dio en 1997, en pleno auge de la primera ola de reformas sobre el tema que se estaba dando en América Latina.¹¹ La Ley 22 del 14 de julio de ese año aprobó medidas de acción afirmativa, es decir, cuotas de género, en los mecanismos de selección de precandidaturas que emplearan los partidos políticos.¹² La ley exigió que los partidos ubicaran el 30% de las precandidaturas de mujeres para las elecciones internas (artículo 182-A, del Código Electoral 1997)¹³ y, al mismo tiempo, permitía que los partidos incumplieran esa exigencia si conseguían justificar que no había mujeres que pudieran ser candidatas.¹⁴

El régimen electoral de género de 1997 resultó débil porque a) exigía la medida de acción afirmativa (cuota) sobre las precandidaturas y no sobre las candidaturas a la elección general¹⁵; b) no indicaba de manera expresa el mandato de

11 En la década de 1990 se aprobaron leyes de cuota de género con diferentes esquemas normativos en Argentina (1991), Costa Rica (1996), México (1996), Bolivia (1997), Brasil (1997), Perú (1997) y República Dominicana (1997) (Freidenberg 2022a).

12 Se entiende como "cuotas de género" a las medidas que "(a) buscan aumentar el número de mujeres candidatas a los cargos políticos y (b) están articuladas explícitamente de alguna manera" en las leyes o normas que establecen el modo en que se registran las candidaturas a cargos de representación popular (Caminotti 2016).

13 En el Artículo 26 de la Ley 22 del 14 de julio de 1997 se adiciona el Artículo 182-A al Código Electoral, que dice así: "Artículo 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. Los partidos políticos establecerán un período mínimo de postulación, convocando la participación de sus miembros, durante el cual se acogerán las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo [...]".

14 La regla sostenía que: "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" (art. 182-A de la Ley 22 de 1997).

15 Si bien no existe un único diseño de medidas de acción afirmativa ni de mecanismos efectivos que aseguren su cumplimiento, el caso panameño llamó la atención porque —igual que Honduras— no se exigió en ese momento en las candidaturas a las elecciones generales sino en el paso anterior: en las precandidaturas. Esta peculiaridad abría una posibilidad real para que luego —como resultado de los procesos internos— el registro de las candidaturas no necesariamente cumpliera con la cuota exigida por ley.

posición, es decir, de qué manera se debían ubicar las mujeres en el registro de candidaturas ni tampoco incluía el criterio de alternancia en la presentación de las precandidaturas; c) permitía que las mujeres fueran ubicadas mayoritariamente como suplentes; d) y que las dirigencias partidarias pudieran añadir otros aspirantes si no encontraban mujeres para ubicar como candidatas.

Con la reforma electoral de 2006 el porcentaje de exigencia del 30% para la integración de planillas a los procesos de selección de candidaturas —que se había aprobado de manera indicativa en 1997—, se incorporó de manera más precisa y exigente (art. 239, Ley Electoral del 29 de diciembre de 2006, que reforma el Código Electoral y fue publicada en febrero de 2007). El hecho de que la ley no exigiera de manera clara el cumplimiento, sino que fuera solo una indicación (como en la Ley 22 de 1997) suponía que “solo indicaba que debía existir una ruta, pero no decía cómo desarrollarla, lo cual (tenía) efectos negativos en la efectividad de este tipo de medidas” (PNUD 2015: 27). Esta reforma fue resultado de tomar en cuenta las observaciones del Comité de la CEDAW para que se fortaleciera el nivel de exigencia del término de ese artículo¹⁶. Además se revisó (y se mantuvo) que los partidos debían comprobar la no participación política femenina para poder llenar los espacios con otros de sus miembros.¹⁷

La reforma electoral de 2012 configuró un segundo régimen electoral de género, que introdujo la exigencia de la paridad de

16 “Artículo 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, pág. 38).

17 En la reforma del 2006, aprobada mediante Ley 60 de 29 de diciembre de 2006, publicada en la Gaceta Oficial N° 25702 de 29 de diciembre de 2006. Texto Único publicado en la Gaceta Oficial N° 25739 de 28 de febrero de 2007.

género en los procesos de selección de precandidaturas de los partidos. A diferencia de las medidas de acción afirmativa como las cuotas, la paridad de género hace referencia al “principio definitivo (no temporal) que supone la traducción política del principio de igualdad sustantiva” (Bareiro y Soto 2015). Si bien la ley introdujo la paridad vertical al incrementar el nivel de exigencia del 50% de mujeres en las precandidaturas, no indicó el mandato de posición ni estableció sanciones fuertes para quienes no respetaran la exigencia paritaria en las precandidaturas y mantuvo las válvulas de escape (Freidenberg 2022b).

En ese año, además, se buscó reforzar una vez más el control sobre la válvula de escape. Así, por recomendación de la observación electoral internacional, se aprobó que los partidos debían crear la Secretaría de la Mujer como un organismo que debería corroborar de manera expresa (mediante la firma de las listas de postulaciones) el cumplimiento de la paridad de género o, en su caso, señalar la ausencia de mujeres para cubrir esa exigencia y poder completarla con otras personas cuando no se encontraran mujeres que pudieran ser candidatas (art. 239, Código Electoral 2007). Con esta decisión se reforzaba la medida —que ya estaba en la ley desde 1997—, pero no se les otorgaba poder coercitivo o capacidad para fiscalizar y garantizar el cumplimiento efectivo del porcentaje de exigencia de mujeres.¹⁸

Las reformas electorales de 2015-2016, promulgadas en 2017, tuvieron aspectos muy importantes para los derechos político-electorales de las mujeres: confirmaron la paridad de género vertical (del 50%) de las precandidaturas para los procesos

18 Esto se mantuvo en el Decreto 20 del 26 de abril de 2018 que modifica el Decreto 14 del 2018, emitido por el Tribunal Electoral, señalando que “la Secretaría de la Mujer de cada partido deberá certificar que no se cumplió con la cuota femenina a falta de candidaturas para llenar las listas y a falta de estas las posiciones podían ser ocupadas por los hombres” (En Martínez Paredes 2021: 103). El Informe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos para las elecciones generales de 2009 había sugerido la necesidad de fortalecer las Secretarías Femeninas de los partidos políticos y darles capacidad de verificación de las normas (MOE/OEA 2009: 31). Es más, el Informe ATENEA (PNUD 2021: 61) también destaca la necesidad de fortalecer a las Secretarías de las Mujeres en los partidos políticos.

internos y para las elecciones generales, con un mandato de posición de alternancia en cremallera para los circuitos plurinominales y también se introdujo la sanción de no ser aceptada la lista de candidaturas si el partido no cumplía con la exigencia de la paridad, aunque la norma no dejaba claro en qué medida se daba esa sanción, dejando en manos de los partidos la responsabilidad de establecer los mecanismos internos para su cumplimiento (Martínez Paredes 2021: 78).

Todas estas medidas —que eran muy necesarias— fueron inicialmente aprobadas, pero luego algunas de ellas fueron derogadas en 2018 para las elecciones de 2019.¹⁹ De ahí que la norma quedó como había sido reformada en 2012, con la inclusión de que ya se tomarían en cuenta para las candidaturas a las elecciones generales²⁰, donde se le sugería a los partidos que hicieran “un esfuerzo para garantizar que sus postulaciones sean 50/50 por género, tal como está en el Código Electoral actualmente” (TE 2023a: xl)²¹. Unos años después, en la sesión del 22 de octubre de 2020, la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) discutió una serie de reformas que incluía el compromiso de garantizar el principio de paridad de género en todos los procesos internos de los partidos políticos, candidaturas y en los partidos en formación para los comicios

19 En el Decreto del 21 de marzo de 2017 se estableció para las elecciones generales de 2019 que la paridad de género debía ir acompañada de la alternancia (en cremallera). Aun así, este artículo fue derogado un año después, por el Decreto 19 del 26 de abril de 2018, quitando el mandato de posición.

20 “Artículo 303. 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 deberán cumplir con el mínimo establecido de los candidatos a cargos a elegir y en proporciones con posibilidades de resultar electos. No será admitida ninguna lista que no cumpla con estos requisitos. 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. En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior al porcentaje establecido en esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos” (Código Electoral).

21 En ese año, también se aprobó la participación de las mujeres en las Juntas Directivas estatales, en la toma de decisiones de entes públicos y privados. Ver Ley 56 del 11 de julio de 2017.

del 2024.²² De las propuestas discutidas, los artículos aprobados en la CNRE trataban sobre la inclusión de normas paritarias en los Estatutos de los partidos políticos iniciales, de los partidos en formación en la elección de sus nuevos convencionales (art. 65-A) y que las autoridades internas de estos también serían designados o elegidos respetando la paridad de género (Art. 66). Es más, el TE se comprometió a no aprobar postulaciones que no cumplieran con la paridad.²³

En diciembre de 2020, FONAMUPP presentó un conjunto de propuestas de reformas sobre paridad de género que recogía las recomendaciones y observaciones que habían hecho el mismo Foro, así como también otras asociaciones (como APARLESPA y el GIPP). En ese debate, el FONAMUPP planteó una serie de precauciones respecto a los intentos de algunos sectores políticos de desandar los (pocos) avances que se habían realizado con la aprobación de las cuotas y la paridad de género en las precandidaturas.²⁴ Tras esta discusión, en la reforma electoral de 2021, se aprobó la paridad de género para

22 El proyecto de reformas al Código Electoral proponía una serie de modificaciones con la intención de perfeccionar la norma de paridad vigente para asegurar una oferta electoral lo más paritaria posible (en los partidos en formación: las postulaciones de convencionales para la convención constitutiva deberán ser paritarias por género; en las postulaciones a candidatos por libre postulación: la nómina debe estar integrada por personas de ambos géneros; en los acuerdos entre partidos sobre alianzas electorales: las nóminas comunes deben cumplir con las normas de paridad que se aplican a los partidos); también fórmulas paritarias (en las circunscripciones uninominales: todas las nóminas que se postulen deben estar integradas por un principal y un suplente de diferente género; en las circunscripciones plurinominales pares: por lo menos la mitad de las nóminas deberá tener como principal a una persona del género femenino; en las circunscripciones plurinominales impares: la diferencia por género a nivel del principal de la nómina no podrá ser superior a uno; en todas las circunscripciones plurinominales: se adopta el sistema de alternancia mujer-hombre u hombre-mujer aplicable a todas las nóminas, de manera que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la lista). Otra propuesta fue la eliminación de la cláusula que permitía a los partidos incumplir el requisito de paridad en las listas. En *La Estrella de Panamá*. 2021. "Paridad Electoral en números rojos", publicado el 1 de octubre. Disponible en <https://www.laestrella.com.pa/nacional/211001/paridad-electoral-numeros-rojos> [Consulta realizada el 23 de junio de 2023, 8:27 hs.].

23 En Tribunal Electoral. 2023. "CNRE aprueba artículos que incluyen el principio de paridad de género", publicado el 23 de octubre. Disponible en: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/cnre-aprueba-articulos-que-incluyen-el-principio-de-paridad-de-genero/> [Consulta realizada el 16 de junio de 2023, 13:56 hs.].

24 Según el Informe Anual del Foro había propuestas que hubieran llevado a "retroceder a antes de 1997". Ver Informe Anual 2020 del Foro Nacional de Mujeres de los Partidos Políticos. Disponible en: https://fonamupp.org/wp-content/uploads/2021/06/Informe_Anual_FONAMUPP_2020.pdf [Consulta realizada el 16 de enero de 2022, 9:59 hs.].

los partidos en formación²⁵; se incorporó la integración paritaria de la fórmula de la candidatura, ya que se aprobó que en “todas las nóminas los candidatos a cargos de elección popular estarían integradas por un principal de un género, acompañado por un suplente de otro género” (TE 2023a: liii)²⁶ y se introdujo la paridad de género para todas las postulaciones a cargos de representación popular. La norma también establece además que en caso de que se celebren alianzas, los partidos políticos deberán garantizar la paridad de postulación de las mujeres (art. 352, Código Electoral 2023). Entre las propuestas realizadas, siete de las nueve que tenían que ver con la paridad, fueron discutidas y aprobadas en la CNRE aunque no por la Asamblea Legislativa de Panamá.²⁷

Para las elecciones generales de 2024, el régimen electoral de género mantuvo todos sus elementos previos regulados en el artículo 373 del Código Electoral (2023)²⁸ e incorporó dos

25 En dicha reforma se incluyó que en la Convención Constitutiva de estos nuevos partidos en formación: el “50% de los candidatos para convencionales deben ser mujeres y el otro 50% varones. Además, las primeras autoridades que eligiera el partido en esa Convención debían estar integradas al 50% por mujeres y 50% por hombres”. En Ley 247 del 22 de octubre de 2021 que reforma el Código Electoral. Publicada en la Gaceta Oficial N° 294903-A, del 22 de octubre.

26 Esta reforma ya estaba presente en el Decreto 19 de 2018. “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 19 del 26 de abril de 2018, que modifica el Decreto 12 de 2018).

27 La representación del FONAMUPP en las discusiones de la CNRE estuvo a cargo de Jacqueline Hurtado, Betzaida Guerrero, Elia López de Tulipano y Juana Herrera Araúz. Tuvo el apoyo de un grupo consultor integrado por Nilda Moreno, Ada Romero Mónico, Aiveth Montenegro, Elba Torres, Emilie García Miró, Karen Quintero, Marlena Moreno, Rosa McFalané, Solangel Robinson, Vielka de Abrego, Vionetta Sterling y Yoryana Aguilera.

28 “[...] la participación política se regirá por el principio de la paridad y participación igualitaria de mujeres y hombres en los procesos electorales internos y generales para la composición, tanto en las estructuras orgánicas como en las postulaciones a los cargos de elección 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

novedades importantes: a) la ampliación de la paridad a las candidaturas a todos los cargos de elección popular (y no sólo en los procesos internos y en la integración de las dirigencias), ya sea de los partidos vigentes como de aquellos que se encuentran en formación y b) la inclusión en el Código Electoral de la integración paritaria de la fórmula de la candidatura, donde si el titular es de un sexo-género, el suplente debe ser del otro (Tabla II).

En ese mismo año se presentó una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia solicitando la revisión —entre otros— del último párrafo del artículo 373 del Código Electoral, en el que se señala que “[...] 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”. En ese caso, la Corte resolvió que “dicha norma no se basa en una discriminación jurídica subyacente en contra de las mujeres, sino que constituye una acción afirmativa para garantizar, en condiciones de igualdad, el goce o ejercicio de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales de personas o grupos que así lo requieran”.²⁹

podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos” (art. 373, Código Electoral 2023).

29 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.

Tabla II. Régimen electoral de género en Panamá

Año	Tamaño	%	Mandato de Posición	#	Enforcement (ausente, débil o fuerte)	Tipo de Enforcement	Alcance (restringido o completo, otro)	Válvula de Escape (presente o ausente)
1997 [Ley 22, 182-A] Como indicación	Mínimo [procesos internos]	30	Ausente		Ausente	Si no completan pueden añadir otros aspirantes	Restringido	Presente (Partidos deben comprobar que no hay suficientes mujeres)
2006 [Artículo 236, Código Electoral 2007] Como exigencia	Mínimo [procesos internos]	30	Ausente		Ausente	Si no completan, los partidos pueden añadir otros aspirantes	Restringido	Presente (Partidos deben comprobar que no hay suficientes mujeres)
2012 [Ley 54, artículo 6]	Paritario [procesos internos y directivas partidos]	50	Ausente		Ausente	Si no completan pueden añadir otros aspirantes	Restringido	Presente (Secretaría de la Mujer debe firmar listados de postulaciones e indicar que no hay suficientes mujeres)
2017 [Acuerdo del Pleno 82-2 del 27 de noviembre]	Paritario [procesos internos, elecciones generales y directivas partidos]	50	Ausente		Ausente	Si no completan pueden añadir otros aspirantes	Restringido	Presente (Secretaría de la Mujer debe firmar listados de postulaciones e indicar que no hay suficientes mujeres)

Año	Tamaño	%	Mandato de Posición	#	Enforcement (ausente, débil o fuerte)	Tipo de Enforcement	Alcance (restringido o completo, otro)	Válvula de Escape (presente o ausente)
1997 [Ley 22, 182-A] Como indicación	Mínimo [procesos internos]	30	Ausente		Ausente	Si no completan pueden añadir otros aspirantes	Restringido	Presente (Partidos deben comprobar que no hay suficientes mujeres)
2021 [Ley 247, del 22 de octubre; Código Electoral 2022]	Paritario [procesos internos, directivas partidos y cargos elección general]	50	Ausente		Ausente	Si no completan pueden añadir otros aspirantes	Otro. Si el titular es de un sexo-género, el suplente del otro	Presente (Secretaría de la Mujer debe firmar listados de postulaciones e indicar que no hay suficientes mujeres)

Fuente: Freidenberg (2022b), con correcciones y actualizaciones legales.

Las razones que llevan a evaluar al diseño del régimen electoral de género como débil e insuficiente son cuatro: a) porque sólo incluye la exigencia de la paridad vertical en el registro de candidaturas; b) pero no cuenta con indicaciones expresas y claras respecto a dónde deben ubicarse las mujeres en las listas para los circuitos plurinominales (ausencia de mandato de posición)³⁰; c) porque la integración

30 "Artículo 21. La Comisión promoverá la participación femenina para cada uno de los cargos de elección popular, y para garantizar la paridad de género en las postulaciones se procederá así: 1. Si el partido decide que solamente se postulan principales, quienes sean elegidos como candidato o candidata deberán escoger como suplente, y de común acuerdo con su partido, a una persona de género distinto, dado que quien hace las postulaciones es el partido. Esta norma aplica tanto para las circunscripciones uninominales como plurinominales. En estas últimas, el orden de las nóminas en las boletas para la Elección General se determinará por el orden de la votación obtenida por cada precandidato en las primarias. 2. Si el partido decide que las postulaciones son por nóminas completas, principal y suplente, los integrantes de cada nómina tendrán que ser de género distinto. Es decir, si un varón se postula como principal tiene que llevar como suplente a una mujer y viceversa. Esta norma aplica tanto para las circunscripciones uninominales como plurinominales. En estas últimas, el orden de las nóminas en las boletas para la Elección General se determinará por el orden de la votación obtenida por cada nómina de

de la fórmula exige que la titular sea mujer y su suplente varón (permitiendo que las mujeres puedan ser mayoritariamente ubicadas como suplentes)³¹ y d) por la existencia de válvulas de escape, que permiten la discrecionalidad en el uso político de las normas y que relajan la medida de la paridad, al generar mecanismos legales para poder ubicar a otras personas aspirantes cuando el partido señale que no hay mujeres suficientes para ser candidatas (el papel de la Secretaría de la Mujer en los partidos). Esta no es una cuestión menor, dado que el Foro Nacional de Mujeres Políticas (FONAMUPP) denunció en las elecciones primarias de 2018 que el uso discrecional de esa medida de excepción se ha convertido en la norma vigente (Nevache 2018: 3).

Los problemas están en el diseño del régimen electoral de género, pero también en su implementación, por el hecho de que, si bien la paridad de género se exige para las elecciones internas y las generales, los resultados de las precandidaturas y de las candidaturas no resultan ser paritarias. La ley exige, pero en la práctica no ocurren los resultados esperados. La ausencia de fiscalización sistemática y de medidas de sanción —en caso de que la norma no se cumpla— abona a la debilidad del sistema.³² Como señaló MOE/OEA (2019:10) para la elección de 2019 —pero que podría pensarse como

precandidatos en las primarias. Las nóminas que no cumplan con los requisitos de paridad serán rechazadas de plano por la Comisión" (En Decreto N° 48, 2023).

31 La experiencia comparada enseña que esta fórmula no ha sido muy efectiva, dado que ha generado oportunidades para que los candidatos suplentes varones presionen a las mujeres titulares para que una vez electas renuncien. Ver, por ejemplo, el caso de las "Juanitas" en México. Además, tampoco prohíbe explícitamente que las mujeres sean ubicadas únicamente como suplentes. Según el Informe ATENEA, "esta ley no logra contribuir directamente sobre la paridad efectiva puesto que, al incluir el tema de las suplencias, termina constituyendo un obstáculo para el acceso de las mujeres a las posiciones principales, es decir, a los niveles de poder y toma de decisiones" (PNUD 2021:30).

32 Juana Herrera Araúz, ex presidenta de FONAMUPP, sostiene que "una ley por sí misma no es suficiente, si no hay voluntad política para el reconocimiento real del derecho de las mujeres no solo a estar dentro de una estructura partidaria, sino de ejercer cargos de dirección, acceso a las postulaciones, a los recursos financieros y a las facilidades electorales". En Hermes Sucre Serrano. "Paridad Electoral, en números rojos". *La Estrella de Panamá*, publicado el 1 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/211001/paridad-electoral-numeros-rojos> [Consulta realizada el 18 de junio de 2023, 16:06 hs.].

algo rutinario de cada elección—: “ninguno de los partidos inscritos cumplió con el requisito paritario”. Así como se encuentra redactada la norma “permite la discrecionalidad y flexibilidad” (PNUD 2021: 26), poniendo en desventaja a las mujeres que se postulan para los cargos de elección y en los órganos de decisión de los partidos.

El régimen electoral de género requiere además de un sistema electoral “amigable a las mujeres” para poder ser más eficiente. La literatura comparada ha evidenciado que el sistema electoral más amigable para la paridad y para las medidas de acción afirmativa es el de representación proporcional, con circuitos grandes y listas cerradas (Archenti y Tula 2017; Jones 2010) y de que la estructura de voto también es un elemento clave en la interacción entre el mandato de posición y el resultado de la representación (Freidenberg 2022a). De ahí que un sistema electoral abierto o de voto preferente no genera condiciones para garantizar una mayor elegibilidad de las mujeres en la contienda electoral. El uso mayoritario del “voto selectivo”, con circuitos pequeños, limita las oportunidades de las mujeres de ser electas (Freidenberg 2022b; PNUD 2021; Freidenberg y Brown Araúz 2019; Nevache 2018; Jones 2010).³³ De esta manera, la preferencia de la ciudadanía por el voto selectivo genera otro obstáculo institucional para las mujeres y supone la creencia popular de que el “voto selectivo gana a la mujer” (Freidenberg y Brown Araúz 2019).³⁴

33 Un circuito electoral es una división electoral integrada por la unión de uno o más distritos y/o corregimientos de acuerdo a la división política del país. En esos circuitos se establece el modo en que se eligen las y los 71 diputados a la Asamblea Nacional. De los 39 circuitos electorales, 26 son uninominales y 13 plurinominales. La cantidad de escaños que se eligen en cada circuito varía. Si bien la Ley 299, aprobada por la Asamblea Nacional, reconfiguró los circuitos electorales para el próximo proceso electoral de 2024, la magnitud de los circuitos mantiene la misma lógica: la mayoría son circuitos pequeños y medianos. En Tribunal Electoral. “Reconfiguración de los circuitos electorales (Ley 299)”, publicado el 27 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/reconfiguran-circuitos-electorales-para-la-eleccion-del-2024/> [Consulta realizada el 21 de junio de 2023, 12:13 hs.].

34 Evidencia reciente discute esta afirmación, por ejemplo, para Honduras o para Perú, cuando esas mujeres cuentan con liderazgo autónomo y reconocimiento público propio que es mayor al de los otros liderazgos masculinos y los del partido (Schmidt 2020).

II.2. Los partidos políticos como *gatekeepers* de la representación política de las mujeres

Los partidos políticos panameños directa o indirectamente, a través de sus decisiones y prácticas, limitan las posibilidades de una mujer de participar en política en igualdad de condiciones que los hombres. Diversas investigaciones realizadas permiten identificar al menos tres ámbitos en los que hay barreras y/o dificultades sistémicas: a) en el modo en que se organizan los procesos internos de selección de precandidaturas (elecciones primarias); b) en la distribución de los recursos para la carrera política (dinero, capital político, capacidad de movilización) y c) en la manera en que se evalúan a las mujeres para la competencia política (Freidenberg 2022b; Llanos 2021; PNUD 2021; Martínez Paredes 2020, 2021; Llanos y Roza 2018; Nevache 2018, Htun 2005, entre otras).

El rechazo de los partidos hacia las mujeres supone un conjunto de barreras simbólicas y actitudinales que limitan de manera concreta su participación política (Shvedova 2005; Htun 2005). Como se ha evidenciado para la mayoría de los partidos latinoamericanos (Freidenberg 2022a; Llanos y Roza 2018, Htun 2005), destacan diversos obstáculos como la prevalencia del modelo masculino del ejercicio del poder; reglas poco claras para hacer carrera política; acceso limitado al financiamiento, las redes políticas y a las estructuras de apoyo; dificultades para acceder a capacitación en habilidades de negociación, cooperación y estrategia política, en particular, para mujeres jóvenes, entre otros. La división sexual del trabajo en la política evita que las mujeres puedan acceder a las dirigencias y estructura de toma de decisión de candidaturas, pero sí ser aceptadas para hacer trabajo de apoyo hacia los candidatos o la movilización del voto (Htun 2005).

Los espacios donde se definen las candidaturas suelen ser controlados por un grupo pequeño de dirigentes políticos. En el estudio de PNUD (2015), se corrobora esta idea, dado que la participación de las mujeres en los Comités Ejecutivos era sólo del 17.3%. Además, las Unidades de la Mujer tienen poca incidencia (Llanos 2021: 233) y los Estatutos carecían de regulación (y reglamentación) respecto a los fondos públicos dirigidos a la capacitación de las mujeres en los partidos. Según el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP), las mujeres experimentan discriminación dentro de sus partidos en el momento de las postulaciones; quedan relegadas al rol de suplentes o simplemente no llegan a ser incluidas en las papeletas (MOE/OEA 2019; Nevache 2018: 2).³⁵

De ahí que los partidos se comporten de modo discrecional en la distribución de las precandidaturas entre sus militantes y suelen privilegiar las oportunidades en función de lo que esperan del resultado electoral más que priorizando la igualdad de género o el mérito de las y los precandidatos. En ese escenario, algunas mujeres consiguen competir por precandidaturas partidarias, pero no gozan de acceso igualitario a los recursos económicos ni políticos. Esta no es una cuestión menor porque, en un sistema donde las campañas dependen del dinero, esta falta de acceso a los recursos económicos funciona como una barrera inequitativa en la contienda electoral (PNUD 2021; Martínez Paredes 2021; Nevache 2018).

Los partidos tienen márgenes legales para no cumplir con lo que les exigen las normas en materia de selección de candidaturas y la inclusión de las mujeres. La MOE/OEA

³⁵ Según Nevache (2018:1), en el momento de realizar su investigación, las mujeres ocupaban en promedio el 26% de los cargos de decisión de los partidos políticos, "con diferencias muy importantes entre el Frente Amplio por la Democracia (FAD) con 40% de mujeres en su Junta Directiva Nacional y el Partido Panameñista que no tenía una sola mujer en su Junta".

Panamá (2019) para las elecciones de 2019 sostuvo que “ninguno de los partidos políticos cumplió con el requisito paritario” y que además las mujeres no son ubicadas como titulares. En esa elección, sólo se presentaron 3.415 candidaturas de mujeres en un total de 11.229, lo que supuso un 30% del total. En su informe, encontró que de las 5.849 candidaturas que se presentaron a cargos principales, sólo 986 (16,8%) correspondieron a mujeres (MOE/OEA Panamá 2019: 10). En las recientes elecciones primarias que se celebraron en junio de 2023, de cara al proceso electoral de 2024, Realizando Metas (RM) y el Partido Revolucionario Democrático (PRD), tampoco respetaron las exigencias de la paridad en las precandidaturas.³⁶

II.3. Los sesgos y estereotipos que condicionan la evaluación que se hace de las mujeres

Los sesgos y estereotipos de género cruzan la dinámica social, reproducen una cultura patriarcal, excluyente, discriminatoria y machista, y condicionan el modo en que las mujeres son evaluadas y percibidas como líderes políticas. Una percepción bastante arraigada en las dirigencias de los partidos políticos panameños es que a las mujeres no les interesa la política, no pueden ser obligadas a participar e, incluso, no están capacitadas para ocupar un cargo de elección popular.³⁷ Con esta idea suelen justificar

36 La disputa por la candidatura presidencial en RM fue de 4 candidatos hombres y, en el PRD, del total de precandidaturas inscritas para competir por los otros cargos (diputaciones, alcaldías, concejalías, entre otros), 1822 (83%) eran hombres y solo 367 (17%) mujeres (TE 2023b).

37 En una entrevista a Juana Herrera Araúz, cuando era presidenta del Foro Nacional de Mujeres de los Partidos Políticos (FONAMUPP), afirmaba “que perdura una cultura patriarcal y machista, que diseñó una legislación electoral discriminatoria desde los inicios de la República: les impide el derecho a elegir y ser elegidas, a la toma de decisiones y el ejercicio del poder [...]. Estas condiciones de inequidad tienen consecuencias profundas en la ciudadanía de las mujeres, quienes, además, en el transcurrir del tiempo y todavía hoy sufren de violencia política manifestada en amenazas, aislamientos partidarios y sociales, y acoso [...]” En Hermes Sucre Serrano. “Paridad Electoral, en números rojos”. *La Estrella de Panamá*, publicado el 1 de octubre

sus pocos esfuerzos por incorporar más mujeres a las candidaturas. Estos sesgos se ven agravados por el modo en que los medios de comunicación de masas promueven una figura femenina sin poder, reproducen estereotipos, asociando tareas y roles, colocando a las mujeres en papeles que las aleja de ser prototipos que ejercen el poder. En ese sentido, el Informe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) indicó que en la última elección había sesgos en la cobertura de los medios respecto al género de las candidaturas (MOE/OEA Panamá 2014).

Lo interesante es que, a pesar de estas ideas que suelen ser consideradas como parte de la cultura política panameña, cuando se le pregunta a la ciudadanía sobre género y liderazgo, el electorado panameño no muestra desconfianza ante la posibilidad de tener que elegir a una mujer. Por el contrario, el 74,6% de las y los entrevistados sostienen que están en desacuerdo y muy en desacuerdo con la idea de que los hombres sean mejores políticos que las mujeres (PNUD 2021: 61).³⁸ De ahí que resulte necesario revisar los patrones de orientación actitudinal de la ciudadanía hacia el liderazgo de las mujeres panameñas.

de 2021. Disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/211001/paridad-electoral-numeros-rojos> [Consulta realizada el 18 de junio de 2023, 16:06 hs.].

38 Según la investigación del Barómetro de las Américas 2018, frente a la pregunta realizada "Algunos dicen que en general, los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres. ¿Está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo, o muy en desacuerdo?", el 74.6% de las personas sostienen estar en desacuerdo y muy en desacuerdo, mientras que el 25.4% respondió estar de acuerdo y muy de acuerdo (PNUD 2021: 61).

III. ¿Qué hacer? Estrategias para la construcción de la igualdad sustantiva

Cualquier proceso de rediseño institucional que se lleve a cabo en Panamá debería poder enfrentar al menos tres dilemas que cruzan la dinámica de la representación descriptiva de las mujeres: a) cómo seleccionar las precandidaturas (primarias u otro mecanismo); b) cómo elegir a las/los respecto a la estructura del voto (voto en plancha o voto selectivo) y c) cómo mejorar los niveles de representatividad del sistema político, que implica combinar estos dos mecanismos con el régimen electoral de género (las leyes de cuotas y/o paridad de género). Estas cuestiones deben ir acompañadas por el respeto al Estado de Derecho, mujeres activas para la construcción de ciudadanía, un sistema electoral amigable y una opinión pública exigente y favorable a la igualdad.³⁹

Los esfuerzos por impulsar reformas además deben ser evaluados a partir de las dificultades sustantivas que una discusión de este tipo genera por el hecho de que la Asamblea Nacional esté controlada fundamentalmente por diputados hombres que —normalmente— se niegan a impulsar reformas legales que distribuyan de manera más equitativa el poder. La mayoría de las veces (y lo he visto en reiteradas ocasiones) la clase política juega con las expectativas de las mujeres. En cada proceso de discusión de las reformas, ya sea con la Comisión Nacional de Reformas Electorales como en la discusión en la Asamblea, se impulsa a que ellas participen y propongan nuevos

39 Como sostienen Bareiro y Torres (2009: 22), "Para que las acciones positivas funcionen, se precisa que haya: a) Estado de Derecho, lo que significa que las instituciones deben dar cumplimiento a las leyes; b) Una ciudadanía activa de las mujeres, que abarca desde la posibilidad real de ejercer los derechos políticos hasta la capacidad de disputar la representación y de litigar en favor del cumplimiento de las acciones positivas y de la paridad; c) mecanismos adecuados al sistema electoral; d) Una opinión pública favorable".

mecanismos y procedimientos para que se pueda mejorar la presencia de las mujeres y luego no se consiguen los votos necesarios para que sean aprobados en el recinto.

En este escenario, y de cara al próximo proceso de reforma electoral que se va a llevar a cabo una vez que pasen las elecciones generales de 2024, resulta necesario identificar cuáles son las reformas necesarias para fortalecer la protección de los derechos políticos-electorales de las mujeres y generar (desde ahora) estrategias, rutas de acción y consensos en una amplia “coalición amigable a las mujeres”, que cierre el paso a cualquier retroceso o, en su caso, el mantenimiento de válvulas de escape que limita los efectos de las reformas aprobadas. En este sentido, se presentan seis propuestas para contribuir a la conversación:

Propuesta I: Reconocimiento de la paridad como principio constitucional y fortalecimiento del régimen electoral de género

Aun cuando el país cuenta con “un marco legal básico para promover los derechos humanos de las mujeres” (PNUD 2015) y tiene algunos avances importantes en materia de la igualdad y no discriminación, existen áreas de oportunidad para la inclusión de la paridad política como principio constitucional y para la aprobación de una ley integral de acceso a una vida libre de violencias (PNUD 2021: 46). Si bien la Constitución política prohíbe en su artículo 19 todo tipo de discriminación o privilegio, incluyendo por razón de género, la “desigualdad estructural” (Saba 2016) que vive el país no traduce esa regla formal en un derecho efectivo.⁴⁰

40 Un trabajo académico muy interesante en términos analíticos sobre la “desigualdad estructural”, es decir, sobre el modo en que la igualdad formal no se traduce en igualdad real, es el de Saba (2016).

De ahí que haya una distancia importante entre lo que dicen las normas y lo que ocurre en la práctica, lo que limita de manera sistémica las oportunidades de ejercicio efectivo de los derechos.

La incorporación de la paridad de género en el texto constitucional sería un paso muy importante en la construcción de una democracia paritaria con igualdad sustantiva y supondría avanzar en los compromisos ya asumidos por el país en los tratados internacionales.⁴¹ La paridad no es sólo un procedimiento jurídico, sino un principio que implica formas diferentes de distribuir y entender las relaciones de poder (Barreiro y Soto 2015). Como ya hicieron otros países de la región —como Ecuador (2008), Bolivia (2009) o México (2014)—, la paridad supone un nuevo contrato social que permite profundizar en los elementos claves para desarrollar el marco legal de protección contra la violencia política en razón de género, así como también acciones y medidas concretas y efectivas para lograr la igualdad sustantiva.⁴²

41 Todas estas propuestas de reformas deben ir de la mano con el cumplimiento de los compromisos internacionales que el país ha asumido y que aún tiene pendiente de cumplir (PNUD 2021) como los términos de la CEDAW de 1979, que ha sido suscrito en 1981 y que aún está vigente, así como también la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994), que también ha sido suscrito en 1995. De ahí que sea necesario hacer pedagogía de la reciente Ley contra la violencia política debido a género de 2020, fortaleciendo las capacidades del Estado panameño en la lucha contra las violencias.

42 Panamá ha avanzado en ese sentido. La Ley N° 82, de 24 de octubre de 2013 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. La misma se reglamenta mediante el Decreto Ejecutivo N° 100, del 20 de abril de 2017. Más recientemente, se tipifican diversas expresiones de la violencia contra las mujeres en la Ley N° 7 del 14 de febrero de 2018, que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios. Esta ley mandata al sector privado y público en el ámbito laboral, educativo, comunitario y cualesquiera otros ámbitos las conductas antijurídicas que son hostigamiento, acoso sexual o moral, racismo y sexismo (En PNUD 2021: 50). Más recientemente, la Ley N° 184 del 2020 adopta ya medidas específicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres en Panamá. En el art. 253 del Código Electoral de 2023, se sostiene que: "Se sancionará con pena de prisión de uno a tres años y suspensión de los derechos políticos e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por igual tiempo al de la pena principal, a los autores materiales o intelectuales que: [...] 6. Ofendan, amenacen, acosen políticamente, discriminen u obstaculicen a un cónyuge o familiar de hombres y mujeres que participen en una precandidatura o candidatura, hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, con la finalidad de restringir su participación en el ejercicio del sufragio [...]".

Esta propuesta de reforzamiento y operativización normativa debe ir acompañada por el fortalecimiento del régimen electoral de género —en cada una de sus dimensiones constitutivas—. Coincidiendo con el Informe ATENEA (PNUD 2021:55), los problemas están en el diseño de las medidas, en su implementación y en la ausencia de sanciones por el incumplimiento de las normas. De ahí que sea necesario aprobar una Ley de Paridad de Género, que fortalezca las exigencias paritarias en el registro de las precandidaturas, en la integración de los órganos internos de los partidos y en las candidaturas a todos los cargos de elección popular, eliminando las lagunas y los vacíos legales y cerrando las oportunidades para no respetar la norma. Esta reforma paritaria también debería pensarse en las reservas que los partidos hacen en relación con las candidaturas que no se definen por primarias.

La reforma para fortalecer al régimen electoral de género podría considerar los siguientes elementos, tomando en cuenta su obligatoriedad para el registro de las candidaturas en las elecciones generales (y no sólo en las elecciones primarias): a) paridad vertical en el registro de las candidaturas (50% de las candidaturas), b) paridad transversal en el encabezamiento de las listas (para el voto en plancha en los circuitos plurinominales); c) paridad horizontal para los circuitos uninominales; d) mandato de posición con alternancia (cremallera) para la paridad vertical en circuitos plurinominales, donde ninguna posición consecutiva de la lista del partido pueda ser ocupada por el mismo sexo; e) fórmula completa, donde la paridad se calcule “en” las posiciones titulares y donde además, las suplencias de las mujeres electas, sean cubiertas por otras mujeres; f) sanciones fuertes por el incumplimiento de la norma y g) eliminar válvulas de escape, lo que supone quitar la posibilidad que señala la ley que si no encuentran

mujeres, pueden poner a otras personas (Freidenberg 2023 y 2022a y 2022b).

El reforzamiento del marco normativo iría en consonancia con las reformas necesarias para contar con un sistema electoral amigable a las mujeres. Aunque es un tema incómodo, el voto selectivo no ayuda a la elección de las mujeres. De ahí que la propuesta de cerrar las listas, como ya han hecho Ecuador (2020) y Perú (2021), debería ser reflexionada. El rediseño de las listas en los circuitos plurinominales influye en la elección de las mujeres si estas pueden ser colocadas de manera paritaria y con un mandato de posición que les permita, al igual que los hombres, ocupar las primeras posiciones del “voto en plancha” (lo que se ha denominado “paridad transversal”). La revisión normativa debería incluir el papel de las alianzas partidarias, de los puestos reservados y su impacto en la conformación de las listas. De ahí que resulte fundamental evaluar el modo en que la paridad en las precandidaturas a las primarias se cose con la paridad en las candidaturas a las generales y de cómo estas se benefician —o no— de los puestos reservados.

Propuesta II: Reformas orientadas a la democratización e inclusión dentro de los partidos políticos (primarias paritarias)

Los partidos políticos son actores centrales del proceso de transformación hacia la paridad real y la construcción de la igualdad sustantiva. Un primer paso debería exigir armonizar sus Estatutos Internos en clave de igualdad, interseccionalidad e inclusión, incorporando la paridad para la elección de las autoridades internas, es decir, el 50% de las

candidaturas de dos sexos diferentes para las dirigencias, con penalizaciones fuertes para quienes no lo apliquen, supervisadas en su elección por el Tribunal Electoral. Si bien el Código Electoral prevé esta medida, la integración de las dirigencias partidarias no son paritarias.

Las reformas deberían ir orientadas a exigir que se cumpla la paridad en las directivas, así como también que los partidos se conviertan en agentes de cambio contra la violencia política debido a género. De ahí que debe exigirse la aprobación de Protocolos contra la Violencia Política en razón de género (como sostiene el art. 101, de la Ley 184 de 2020)⁴³; promover la fiscalización activa y en línea con perspectiva de género de los recursos que se entregan a los partidos;⁴⁴ favorecer el acceso de las mujeres a la pauta de los medios de comunicación de manera directa; impulsar la aprobación de lineamientos para financiar de manera transparente y directa —sin intermediarios— las campañas de las mujeres candidatas y exigir la firma de protocolos de entendimiento de los partidos con los bancos para dar créditos a las candidatas que les permitan contar con autonomía financiera (como en Costa Rica), entre otros.

Si bien el uso de las primarias para seleccionar candidaturas a cargos públicos es un recurso muy válido del sistema de partidos panameño, sin una adecuación en términos de paridad puede dificultar la representación política de las

43 "Artículo 101. Los estatutos del partido deben contener: 1. El nombre del partido. 2. La descripción del símbolo distintivo. 3. El nombre de los organismos del partido, sus facultades, deberes y responsabilidades. 4. La denominación y el número de sus directivos y dignatarios. 5. Las normas sobre formación y administración de su patrimonio. 6. Las normas y procedimientos para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres, según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 184 de 2020 [...]".

44 Para el caso panameño, "Herrera recomienda auditorías para conocer el uso del financiamiento político electoral para la capacitación política de las mujeres, que tanto influye en el reconocimiento y fomento del liderazgo como posibles candidatas". En Hermes Sucre Serrano. "Paridad Electoral, en números rojos". *La Estrella de Panamá*, publicado el 1 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/211001/paridad-electoral-numeros-rojos> [Consulta realizada el 18 de junio de 2023, 16:06 hs.].

mujeres. En ese sentido, el sistema de elecciones primarias debe reformarse en el sentido de que pueda conciliar la democracia interna de los partidos (y el fortalecimiento de la competitividad interna de las diferentes facciones) con la inclusión política de los grupos subrepresentados. De ahí que la propuesta sea la aprobación de “primarias paritarias”, donde la elección sea con dos boletas, una por cada sexo-género. Esto supone transformar el sistema actual de elecciones internas, hacerlas más competitivas e incluyentes, para mejorar las condiciones de igualdad de estas.⁴⁵

Propuesta III: Fortalecer el movimiento amplio de mujeres y articular una coalición amigable al género para contar con redes de cooperación y acción estratégica

Una de las acciones claves para la transformación desde la paridad formal a la paridad real requiere del desarrollo de “estrategias integrales para la igualdad sustantiva” (Freidenberg 2022a). Esto supone contar con actores críticos que tengan la capacidad de generar alianzas, cooperar y construir nuevos pactos políticos que permitan impulsar una agenda efectiva en materia de derechos políticos, diálogo constructivo y transversalización de género en las políticas y las instituciones públicas⁴⁶. Para conseguir este objetivo, un papel clave lo tiene el trabajo transversal y cooperativo de las “coaliciones amigables de género” (Caminotti 2016), que están integradas por mujeres políticas, los movimientos de

⁴⁵ En Freidenberg y Brown Araúz (2019) hemos denominado como “primarias paritarias” a un “sistema donde los candidatos/as más votados de cada género, en orden según el número de votos, pasan a integrar la lista, que debe ser ordenada de manera alterna por cada uno de los sexos hasta cumplir con la cantidad de candidaturas exigida por cada distrito plurinominal”.

⁴⁶ Es decir, la “integración sistemática de las situaciones, intereses, prioridades y necesidades propias de las mujeres en todas las políticas del Estado, con miras a promover y velar por la igualdad entre mujeres y hombres” (OCDE 1997 en Secretaría de las Mujeres de la CDMX s/f.).

mujeres, los liderazgos feministas, las organizaciones de la sociedad civil, las autoridades electorales —administrativas y jurisdiccionales— y sectores de la academia, acompañados por organizaciones de la cooperación internacional.⁴⁷

En donde este movimiento social ha sido fuerte, diverso, bien articulado y existen redes reticulares de conexión (red de redes) que impulsan agendas y estrategias, mayores han sido las oportunidades de fortalecer el régimen electoral de género y la representación descriptiva de las mujeres (Freidenberg 2022a). Estas redes formales e informales —incluso muchas veces personas a título individual que inciden directamente sobre organismos o instituciones—, han impulsado acciones muy diversas, que van desde el litigio estratégico, la movilización en la calle, el cabildeo y la incidencia, la organización de jornadas y seminarios para transferir conocimientos y generar espacios de diálogos transversales y multipartidarios que contribuyen al intercambio de ideas y aprendizajes.⁴⁸

La experiencia mexicana, boliviana, argentina y costarricense resultan claves para entender cómo desde la sociedad civil se puede exigir, presionar e innovar en clave democrática y cómo la construcción de diálogos entre mujeres de diferentes partidos y movimientos de acción política pueden ser beneficiosos para la construcción de las democracias paritarias. De ahí que se requieran acciones estratégicas que generen puentes entre los diversos actores de la coalición electoral de género de Panamá con la intención

47 En Panamá existe una densa red organizativa que ha trabajado durante décadas en la agenda de las mujeres como la Unión Nacional de Mujeres Panameñas (UNAMUP), el Foro Nacional de Mujeres de los Partidos Políticos (FONAMUPP), la Asociación de Parlamentarias y ExParlamentarias de Panamá (APARLESPA), el Grupo Iniciativa por la Paridad (GIPP), Mujeres en Positivo, Voces Vitales, entre otras colectivas.

48 Según Bareiro (2007: 680), “[...] el movimiento feminista y amplio de mujeres se caracteriza por ser una red internacional, nacional y local, que trabaja de manera horizontal y se encuentra tanto en grupos autónomos que pueden ser de diverso tamaño, como en grupos internos en partidos políticos, sindicatos, organizaciones barriales, universidades, cooperativas..., en muchos casos, sus integrantes inciden a título personal en instituciones tan diversas como los estados, los organismos multilaterales o las empresas [...]”.

de fortalecer las estrategias para eliminar las barreras que limitan la participación política de las mujeres.

Propuesta IV: Fortalecimiento del liderazgo de las mujeres políticas y la capacitación en habilidades para el conocimiento técnico, la generación de alianzas y la cooperación mutua

Dentro de las estrategias claves para profundizar en la protección de los derechos políticos-electorales de las mujeres están las medidas destinadas a fortalecer el liderazgo de las mujeres partidistas, de las mujeres de libre postulación y del movimiento de mujeres, desarrollando talleres de capacitación que formen en habilidades de negociación y cabildeo, así como también en el conocimiento técnico de las mujeres candidatas, ya sea en materia de políticas públicas, trabajo legislativo y/o procesos de toma de decisiones. La propuesta incluye incrementar el dinero que se destina para el programa de fortalecimiento del liderazgo de las mujeres con perspectiva de género (del 20% al 30%)⁴⁹ y de repensar la necesidad de que las capacitaciones también supongan talleres en nuevas masculinidades y sensibilización sobre la perspectiva de género para los candidatos varones.

49 Inicialmente, en 2002, se establecía que debía destinarse un mínimo del veinticinco por ciento (25%) de la suma de su subsidio estatal para el área de capacitación, del cual deberán garantizar un porcentaje mínimo del diez por ciento (10%) de este a la capacitación de las mujeres (Artículo 34 de la Ley 60 de 2002, que adiciona el literal c al numeral 4 del artículo 164 del Código Electoral de 2003). En 2022, en el Artículo 218 se establece que "A cada partido político se le entregará un aporte fijo igualitario y un aporte con base en los votos, según se explica a continuación: [...] De este fondo de capacitación se destinará un mínimo de 20% para el desarrollo de actividades exclusivas para la capacitación de mujeres, un 20% para el desarrollo de actividades exclusivas para la juventud, y un 10% en la formación sobre acciones políticas inclusivas en pro del empoderamiento de personas con discapacidad, a fin de potenciar el ejercicio pleno de sus derechos políticos, activos y pasivos, las cuales serán manejadas en cuentas bancarias separadas en el Banco Nacional de Panamá o en la Caja de Ahorros por las respectivas secretarías o su equivalente, con la supervisión y fiscalización de la Junta Directiva del partido. Cuando en el estatuto de los partidos políticos se establezca una asignación de fondos públicos a otras secretarías o su equivalente, que formen parte de la estructura del partido, estos deberán manejarse de la misma forma que se indica en el párrafo anterior [...]" (Código Electoral 2022, pág. 99).

En esta línea, la experiencia comparada —como la mexicana o la costarricense— enseña que los varones también deben reflexionar y aprender sobre cómo construir sociedades más igualitarias y paritarias y de cómo luchar contra la violencia política debido a género. Dado que ellos no suelen sentarse a tener esta conversación ni tampoco suelen exponerse a los talleres con perspectiva de género, sería interesante que la capacitación electoral en su conjunto sea integral y cuente con perspectiva de género.

Propuesta V: Desarrollar programas de formación cívica, que incluyan la perspectiva de género, la pedagogía activa e incluyente y procuren la igualdad sustantiva

La construcción de democracias paritarias con igualdad sustantiva requiere de personas comprometidas con el desarrollo de las acciones precisas para alcanzar esos objetivos. De ahí que sea necesario invertir en programas de formación cívica, que incluyan como metodología, una pedagogía activa e incluyente que permita la formación de capital humano apto para la convivencia democrática.⁵⁰ La pedagogía activa e incluyente se centra en la necesidad de que las personas “aprendan haciendo” a ejercer su ciudadanía (saber, saber ser, saber decir, saber hacer, saber cooperar, saber escuchar y dialogar, saber convivir).

Una buena iniciativa en este sentido ya está siendo desarrollada con la inclusión de la Comisión de Igualdad de Género y del INED en el Plan General de Elecciones [Plagel 2024], quienes han comenzado a desarrollar programas

⁵⁰ Esta propuesta también está presente en el Informe ATENEA (PNUD 2021), en la dimensión siete de los Partidos Políticos.

de formación para la participación política de la mujer.⁵¹ Estos programas formativos podrían profundizarse a partir de nuevas formas de enseñanza-aprendizaje, que integre conocimientos, habilidades y actitudes desarrollados a través de nuevas experiencias de aprendizaje. De ahí que este tipo de programas de formación cívica deberían formar personas críticas, que aprendan valores, derechos y saberes; conocimientos para ejercer la ciudadanía (como aprender a participar, a respetar la autoridad y aceptar los resultados, entre otros) y desarrollen habilidades y competencias para la acción (capacidad de agencia, competencia, cooperación, control de la autoridad y rendición de cuentas, entre otros) en su relación con el sistema político.

Propuesta VI: Fortalecimiento de la capacidad de acción estratégica del Tribunal Electoral en la protección de los derechos político-electorales de las mujeres

La participación e intervención del Tribunal Electoral y su política por el respeto a la exigencia normativa de la paridad de género en las precandidaturas y en las candidaturas resulta crucial. Como ha ocurrido en otros países, como Costa Rica o México, el papel del juez electoral en la construcción del andamiaje legal de la protección de los derechos político-electorales de las mujeres es fundamental (Sobrado González 2016). De ahí que la norma incluya de manera clara los dispositivos y medidas necesarias para la igualdad y que puedan contribuir en la ampliación de esos derechos, ya sea llenando lagunas y vacíos que el/la legislador/a deja en la normativa o exigiendo el cumplimiento de lo que la norma

51 Tribunal Electoral. 2023. "Comisión de Igualdad de Género promueve la paridad y docencia electoral", publicado el 24 de mayo. Disponible en: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/oig-promueve-la-paridad-y-docencia-electoral/> [Consulta realizada el 23 de junio de 2023, 12:43 hs.].

está diciendo.⁵² Si el órgano electoral es complaciente, los partidos harán oídos sordos a las exigencias de las leyes. Por el contrario, si el organismo electoral aplica la exigencia normativa de manera efectiva (como lo ha hecho Costa Rica, Bolivia o México), la situación de los partidos será otra.

Una de las experiencias comparadas más interesantes que ha funcionado en la región ha sido la creación y/o fortalecimiento de las Oficinas de Igualdad de Género y No Discriminación en la estructura organizativa de las autoridades electorales, con personal capacitado para la transversalización de la perspectiva de género en las áreas y direcciones administrativas del organismo electoral y en el impulso de la igualdad sustantiva en los procesos electorales.⁵³ Si bien el Tribunal Electoral cuenta con una “Oficina de Igualdad de Género”, sería muy interesante que la misma fuera fortalecida para funcionar como un laboratorio de innovación democrática, que evalúe, diseñe e implemente planes y programas que fomentan la participación política de las mujeres en todas las etapas del proceso electoral, así como también realice diagnósticos y proponga políticas de cambio organizativo al interior de los organismos electorales.

Otra iniciativa vinculada a las oportunidades que tiene el Tribunal Electoral para contribuir a la construcción de la igualdad sustantiva tiene que ver con la creación de un Observatorio de Participación Política de las Mujeres Panameñas, en alianza con las asociaciones de la sociedad civil y participación de personas de la academia interesadas

52. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elogió el trabajo del Tribunal Electoral en materia de igualdad de género por sus avances en medidas como la corresponsabilidad de una licencia de paternidad, el establecimiento de un plan estratégico institucional sobre igualdad de género y la creación de un Manual de comunicación con perspectiva de género. En *Panamá Economía*. “PNUD reconoce avances en igualdad de género”, publicado el 19 de junio de 2023. Disponible en: <https://panoramaeconomicopma.com/locales/pnud-reconoce-avances-sobre-igualdad-de-genero-en-el-te/> [Consulta realizada el 22 de junio de 2023, 17:20 hrs.].

53. Esta recomendación también fue incorporada en el Informe de la Misión OEA para las elecciones panameñas de 2019.

en la igualdad sustantiva. Esta actividad debería incluir al ya existente Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP) así como también a las diversas asociaciones de mujeres como la Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias de la Rep. de Panamá (APARLESPA) como actores claves para la articulación con otros grupos y entidades de la sociedad civil. El Observatorio puede desarrollar diversas tareas de formación, de visibilización de agendas, de vinculación y de divulgación y cómo generar oportunidades de diálogo entre mujeres de diversos partidos políticos, y entre ellas y el movimiento amplio de mujeres (incluido el movimiento feminista). También debería desarrollar investigación, estadísticas y/o materiales de divulgación con perspectiva de género e impulsar el desarrollo de programas de educación cívica con pedagogía activa e incluyente, que esté transversalizado con la perspectiva de género.⁵⁴

Como ha ocurrido con otros Observatorios que se han creado en América Latina, este espacio debe ser intrapartidario, interseccional, multisectorial y activamente diverso, ya que supone la posibilidad de generar sinergias, colaboración y cooperación entre autoridades electorales, organizaciones sociales, mujeres de todos los partidos y el movimiento amplio y plural de mujeres. El Tribunal también podría impulsar campañas de visibilización contra la violencia política debido a género y servir como plataforma de apoyo para un semillero de proyectos desarrollados por la sociedad civil para luchar contra las múltiples experiencias que viven las panameñas.

⁵⁴ Los Observatorios son espacios que pueden ayudar a identificar lagunas y vacíos en la legislación, malas prácticas de los partidos y grupos sociales respecto al impacto de las reglas electorales en el sistema político y/o monitorear la cobertura de los medios de comunicación con perspectiva de género.

IV. Comentarios finales

Si la democracia se basa en el cumplimiento de una serie de derechos políticos, en la celebración de elecciones libres, justas, plurales, certeras, competitivas y con resultados inciertos; la ausencia de una parte importante de la población como las mujeres en los procesos de toma de decisiones supone un problema grave. La experiencia comparada evidencia que puede haber elecciones donde sólo voten los hombres, solo ellos sean candidatos y/o resulten electos. El énfasis en la dimensión procedimental de la democracia ha ignorado de manera sistemática “el análisis respecto a quiénes son los que compiten, quiénes los que ganan y qué es lo que se promueve desde el poder, es decir, el nivel de inclusión de las decisiones gubernamentales en materia de agendas e intereses” (Freidenberg 2022a). Y esto, en sí mismo, no es una cuestión menor.

Los esfuerzos realizados para incorporar la paridad de género a través de las reformas legales y constitucionales son un paso clave para poder equilibrar las formas de acceso y ejercicio del poder y las relaciones políticas entre las personas que integran el sistema político. De ahí que sea clave introducirlo en los textos constitucionales pero también que estas reglas se cumplan en la práctica. En este sentido, esta estrategia institucional resulta mucho más eficiente en aquellos contextos donde la ciudadanía y las fuerzas políticas respetan la vigencia del Estado de derecho o, en su caso, hay actores críticos (como el movimiento de mujeres articulado, mujeres activas en la lucha por su ciudadanía, las autoridades electorales, entre otros), tienen capacidad de monitorear, exigir y/o controlar que las normas legales se cumplan.

De ahí que la paridad implique un Estado diferente, con políticas públicas que adopten el enfoque integral de la perspectiva de género, una democracia más equilibrada en términos de igualdad de acceso y ejercicio, y nuevos valores y actitudes en las relaciones políticas de la comunidad. La sociedad panameña se encuentra en una encrucijada. De ella depende que las mujeres dejen de ser ciudadanas de segunda y puedan ejercer su ciudadanía en igualdad de condiciones que los varones. Las transformaciones no pueden estar sólo en las reglas y procedimientos institucionales, sino que deben ir acompañadas de un profundo cambio cultural, donde el sistema educativo y los medios de comunicación tienen mucho que hacer y transformar.

El fortalecimiento del marco normativo constitucional y de las reglas que establecen el modo en que se registran candidaturas debe ir acompañado con una mayor pedagogía en clave de igualdad e inclusión; el trabajo sororo y colaborativo de las mujeres partidistas y de la sociedad civil y la generación de puentes (algunas veces en lo público y otras veces en lo oculto) que van a ir construyendo entramados de redes (formales e informales) con el objetivo de detectar las simulaciones de los partidos, generar datos que ayuden a identificar y superar los obstáculos que enfrentan las mujeres y desarrollar estrategias de acción que democratizen los procesos y la vida pública (Freidenberg 2023). De ahí que las mujeres panameñas, junto a las instituciones jurisdiccionales de la gobernanza electoral, podrían continuar su trabajo de exigencia sobre la construcción de la paridad en todas las instituciones del país.

Sobre la autora

Dra. 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 durante 18 años y dirigió entre 2012 y 2015 el Instituto Universitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca en España. 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. Actualmente, es Directora Académica del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, un proyecto de innovación democrática de la Organización de los Estados Americanos y el IJUNAM. Fundadora y Coordinadora, junto a un grupo de colegas, de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres, que articula a 918 colegas de 32 países.

También ha sido directora y editora de América Latina Hoy, Revista en Ciencias Sociales [1997-2015]; Editora Asociada de Latin American Research Review [LARR] de Latin American Studies Association [2016 a 2019], y miembro de más de treinta comités científicos de revistas académicas de América Latina y Europa. Dirigió diversos grupos de investigación nacional e internacionales y ha sido Investigadora Visitante en la Universidad de Buenos Aires en Argentina; en el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales en Panamá; en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España; en la Universidad Estadual de

Campinas, en Brasil; en la Université Sorbonne Nouvelle Paris 3 en Francia; en la Universidad Nacional de San Martín en Argentina; en la Universidad de la República, en Uruguay; en FLACSO Ecuador; en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, en El Salvador; en la Universidad de Boston y en la Universidad de Georgetown, en Estados Unidos; en el Instituto de Estudios Peruanos y en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

TE TRIBUNAL
ELECTORAL
LA PATRIA LA HACEMOS CONTIGO

