

LA VOZ DE LA ASAMBLEA:



OPINIONES Y TRAYECTORIAS DE
LOS REPRESENTANTES PANAMEÑOS
A PARTIR DE LA ENCUESTA PELA
(1999–2029)

Manuel Alcántara Sáez, *Coordinador*

Manuel Alcántara Sáez
Sebastián Cuevas Rodríguez
Alicia del Águila
Beatriz Llanos
Araceli Mateos



© 2026 Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS)

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

Asamblea Nacional
Panamá, República de Panamá, 5 de mayo
Apartado postal 0815-01265
Teléfono: 512-8300
Sitio web: <https://www.asamblea.gob.pa>

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
Mercedes García Montero
Facultad de Derecho
Campus Miguel de Unamuno
37008
Salamanca, España
Tel: +34 923294400
Correo electrónico: mercegar@usal.es
Sitio web: <https://www.usal.es>

Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales, AIP (CIEPS, AIP)
Ciudad del Saber, Clayton
Edificio 239, piso 3, oficina 3C
Panamá
Tel: +507 504-1557
Correo electrónico: admin@cieps.org.pa
Sitio web: <https://www.cieps.org.pa>

Edición, ilustración de portada, diseño y maquetación:
Imprenta Boski, S.A. Panamá

ISBN: 978-9962-8595-1-2

La voz de la Asamblea: Opiniones y trayectorias de los representantes panameños a partir de la encuesta PELA (1999–2029)

Manuel Alcántara Sáez, Coordinador

**Manuel Alcántara Sáez
Sebastián Cuevas Rodríguez
Alicia del Águila
Beatriz Llanos
Araceli Mateos**



Índice

Índice	4
Presentación	6
Preambulo	8
Sección 1: La Asamblea Nacional panameña desde la opinión y los valores de sus integrantes	14
1. La democracia panameña	15
1.1 Actitudes y opiniones hacia la democracia	17
1.2 Los partidos políticos y la democracia	21
1.3 Las percepciones de la división de poderes	23
1.4 Confianza y corrupción en instituciones	27
Bibliografía	34
2. Los principales problemas del país	37
2.1 Comparación entre indicadores reales y percepción.	38
2.1.1 Corrupción	39
2.1.2 Desempleo y condiciones laborales	40
2.1.3 Inseguridad ciudadana	42
2.1.4 Educación	43
2.1.5 Pobreza	44
2.1.6 Problemas económicos generales	45
Bibliografía	48
3. La vida partidista y parlamentaria	50
3.1 Democracia interna y decisiones en los partidos	50
3.2 Disciplina partidista	53
3.3 Representación política de grupos en los partidos	56
Bibliografía	60
4. Carrera política	62
4.1 Trayectoria política	63
4.2 Vínculos familiares con la política	68
4.3 El ejercicio de la labor como diputado y la ambición política	70
Bibliografía	75
5. Ideología y actitudes políticas en la Asamblea panameña	77
5.1 Ideología	77
5.2 Actitudes hacia el papel del Estado	80
5.3 Actitudes hacia la inmigración	84
Bibliografía	88

6. Comparación élites y ciudadanía	90
6.1 Principal problema del país	91
6.2 Preferencia por la democracia como forma de gobierno	93
6.3 Orgullo por el canal y su capacidad redistributiva	95
6.4 Evaluación e importancia de servicios básicos, seguridad y economía	97
6.4.1 Evaluación e importancia de servicios básicos	98
6.4.2 Evaluación e importancia de la seguridad	99
6.4.3 Evaluación e importancia de la economía	101
6.5 Confianza y valoración institucional	103
Bibliografía	105
Conclusiones	106
Sección 2: Con lentes de género. Trayectorias, prioridades y efectos de roles del cuidado entre legisladores panameños	109
1. Perfil sociodemográfico	110
1.1 Edades. ¿Carrera política en “tiempos” diferentes?	110
1.2 Educación. Niveles educativos y preferencias	112
2. La política. Trayectorias y barreras	114
2.1 Trayectorias: experiencia, “ambición política” y socialización	114
2.2 Barreras institucionales: organizaciones políticas	119
3. Labor parlamentaria: formas de ejercicio de la representación, prioridades y actitudes	120
3.1 Concepciones sobre la representación política	120
3.2 Prioridades temáticas y actitudes hacia la igualdad de género	121
3.3 Posiciones sobre roles de género, paridad y cuotas	123
3.4 Posiciones sobre temas de derechos humanos y género	125
3.5. Uso de las redes sociales	126
4. Cuidados, hijos/as y los (distintos) tiempos de la política	126
Conclusiones	129
Bibliografía	132
Acerca de los autores	135

Presentación

Panamá enfrenta desafíos cruciales para su democracia representativa. La percepción de corrupción debilita la confianza ciudadana y exige transparencia y rendición de cuentas efectivas. La fragmentación política y la polarización complican la gobernabilidad y dificultan acuerdos legislativos. La influencia de intereses económicos en la toma de decisiones limita la representación efectiva de sectores vulnerables. Además, la desinformación y el uso indebido de redes sociales distorsionan el debate público. En ese contexto resulta necesario fortalecer las instituciones representativas, modernizar marcos normativos de financiamiento político y promover la participación ciudadana tanto en su forma activa como en la pasiva de manera que sea inclusiva para consolidar la credibilidad y la resiliencia democrática, y garantizar derechos sociales y económicos fundamentales.

La presente publicación ha sido posible gracias a la colaboración de la Universidad de Salamanca, el CIEPS- Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales, la Asamblea Nacional de Panamá y el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral-IDEA Internacional.

La Universidad de Salamanca es la entidad que desde 1994 realiza periódicamente las encuestas del PELA (Proyecto de Élite Latinoamericanas). En el 2025 se realizó la última en la Asamblea Nacional de Panamá, siendo el presente documento resultado del análisis a partir de tan importante herramienta.

En ese marco, el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS-AIP), fiel a su propósito fundacional en el desarrollo de su misión de producir conocimiento en el campo de las ciencias sociales, tiene en el centro de sus análisis los retos que confronta la democracia representativa en Panamá. En esta ocasión, tras haber abordado a la opinión pública, ahora se trata de profundizar en el conocimiento de los integrantes de la Asamblea Nacional a través de sus trayectorias, valores y posicionamiento en diferentes parcelas de la realidad del país.

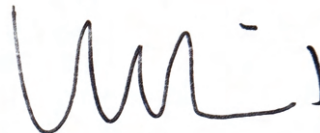
Por su parte, IDEA Internacional programa Panamá participa en esta publicación en el marco de su proyecto de Apoyo Parlamentario, financiado por la Delegación de la Unión Europea. IDEA Internacional está comprometida con el fortalecimiento de los poderes legislativos, a fin de mejorar sus desempeños de manera eficiente, accesible y transparente, así como con la igualdad de género como principio democrático. Así, que el presente trabajo colabora con una sección especial, de análisis "con lente de género", a la encuesta del PELA Panamá 2025.

Este trabajo cuenta también con la colaboración de la Asamblea Nacional de Panamá. Su equipo técnico administrativo ha facilitado tanto el proceso de aplicación de las entrevistas, como la concreción de esta publicación, con la certeza de emplear los diversos análisis para la mejora de su desempeño institucional.

Las organizaciones comprometidas con esta publicación confían en que los trabajos acá reunidos brinden aprendizajes y contribuyan a las discusiones para el fortalecimiento de labor legislativa, su transparencia e inclusión, así como de otros parlamentos de la región.



Carlos Alvarado
Secretario General
Asamblea Nacional de Panamá



Manuel Alcántara
Director
Centro Internacional de Estudios Políticos
y Sociales (CIEPS)



Mercedes García Montero
Directora
Proyecto de Elites Parlamentarias en
América Latina-PELA USAL



Marcela Ríos Tobar
Directora Regional
América Latina y el Caribe
IDEA Internacional

Preámbulo:

Una radiografía de la democracia panameña a través de sus élites legislativas

Manuel Alcántara Sáez

Panamá constituye un caso singular en el panorama político latinoamericano. Tras superar dos décadas de régimen autoritario —entre 1968 y 1989—, el país emprendió una transición democrática que, en términos formales, ha logrado consolidarse. Hoy, treinta y seis años después, la democracia panameña se mantiene en pie, aunque con tensiones visibles, con una ciudadanía que la sostiene más por convicción racional que por entusiasmo, y con élites políticas que navegan entre el discurso institucional y las prácticas informales del poder. Esta obra ofrece una lectura rigurosa, longitudinal y comparada de esa realidad, a partir de los datos recabados por el Proyecto de Élites Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca, que desde 1994 ha entrevistado sistemáticamente a muestras representativas de los legisladores de la Asamblea Nacional de Panamá en cada legislatura.

El punto de partida es necesariamente histórico. La dictadura que se inició con el golpe de Estado de 1968 no fue un paréntesis menor en la vida política del país: fue una ruptura profunda que dismanteló los partidos políticos, reprimió la oposición, adulteró las instituciones y culminó con un fraude electoral en 1989 que desencadenó la intervención militar norteamericana para derrocar a Manuel Antonio Noriega. Esta herencia autoritaria condicionó de manera significativa el proceso de redemocratización, marcando la cultura política de las élites y de la ciudadanía, generando desconfianza institucional y dejando heridas que, en algunos sentidos, aún no han cicatrizado del todo. Reconocer este punto de partida resulta imprescindible para entender los datos que este libro presenta y para contextualizar adecuadamente las actitudes, percepciones y comportamientos de quienes han ocupado los escaños de la Asamblea Nacional.

El análisis que se ofrece en estas páginas no pretende ser una fotografía estática de la política panameña, sino más bien una película de largo aliento. La metodología del proyecto PELA-USAL permite rastrear la evolución de las opiniones y actitudes de los legisladores a través del tiempo, comparando legislaturas y detectando tendencias que difícilmente serían visibles desde una perspectiva sincrónica. Esta dimensión longitudinal es, quizás, el mayor valor añadido del estudio: no se limita a describir lo que piensan los diputados en un momento dado, sino que permite identificar cambios, continuidades y rupturas en la manera en que las élites legislativas perciben la democracia, valoran las instituciones, se ubican ideológicamente, diseñan sus carreras políticas y se relacionan con los partidos. Paralelamente, y aunque ello no es objeto de este volumen, el proyecto posibilita la comparación entre países latinoamericanos, algo especialmente relevante en un momento como el presente de democracia fatigada.

Como una contribución adicional, en el presente trabajo incorporamos un elemento importante y novedoso en los estudios de las encuestas PELA: un análisis de género sobre los perfiles, trayectorias, preferencias y el efecto de los roles del cuidado entre diputadas y diputados de la Asamblea Nacional de Panamá en la actualidad (legislatura 2025-2029) (sección 2).

La democracia desde adentro: percepciones y legitimidades

Uno de los hallazgos más relevantes del estudio es que las élites legislativas panameñas mantienen un apoyo mayoritario y estable a la democracia como sistema de gobierno. A lo largo de todas las legislaturas analizadas, la gran mayoría de los diputados declara preferir la democracia sobre cualquier otro régimen, incluso reconociendo sus limitaciones. Este dato es alentador, pero no debe leerse con ingenuidad. El apoyo declarativo a la democracia convive con niveles de satisfacción mucho más bajos con su funcionamiento concreto. La brecha entre quienes sostienen que la democracia es el mejor sistema posible y quienes consideran que funciona bien en Panamá es considerable, y revela una tensión permanente entre la adhesión normativa al ideal democrático y la evaluación crítica de su desempeño real.

Esta tensión se expresa también en la percepción sobre los partidos políticos. Las organizaciones partidistas han sido históricamente el principal canal de reclutamiento y competencia política en Panamá, pero los datos del PELA muestran una tendencia preocupante: los propios legisladores cada vez valoran menos a los partidos como actores imprescindibles para la democracia. Este distanciamiento no es anecdótico; refleja un proceso de deslegitimación de las organizaciones partidistas que coincide con el auge de candidaturas independientes, la fragmentación del sistema de partidos y la creciente desconfianza ciudadana en las instituciones políticas. En las últimas legislaturas, la presencia de diputados independientes en la Asamblea Nacional ha alcanzado niveles históricos —veinte representantes en el periodo 2024-2029—, lo que evidencia una reconfiguración profunda del mapa político panameño.

Otro eje central del análisis es la percepción sobre la división de poderes y el estado de derecho. Los legisladores panameños muestran actitudes ambivalentes en este ámbito: por un lado, reconocen formalmente la importancia del equilibrio entre los poderes del Estado; por otro, perciben interferencias recurrentes en la autonomía de las instituciones, especialmente del poder judicial. La confianza en las instituciones es, en general, baja y volátil, sensible a coyunturas políticas concretas, escándalos de corrupción o cambios en el desempeño gubernamental. La Iglesia Católica aparece como la institución con mayor estabilidad en los niveles de confianza parlamentaria, mientras que las instituciones políticas propiamente dichas —partidos, Asamblea, gobierno— enfrentan evaluaciones más críticas y oscilantes.

Los problemas del país: entre la percepción y la realidad

¿Cuáles son los principales problemas del país según sus propios legisladores? El estudio dedica una atención especial a esta pregunta, y los resultados son reveladores. A lo largo de las legislaturas analizadas, la corrupción, el desempleo, la inseguridad ciudadana y las desigualdades sociales emergen de manera recurrente como las principales preocupaciones de los diputados panameños. La corrupción, en particular, ha adquirido una centralidad creciente en las últimas legislaturas, coincidiendo con la mayor visibilidad pública de escándalos políticos y con un deterioro de los indicadores internacionales de control institucional.

Uno de los aportes metodológicos más interesantes del libro es la comparación sistemática entre las percepciones de los legisladores y los indicadores objetivos disponibles sobre cada problema. Este contraste permite identificar hasta qué punto las élites tienen una lectura ajustada de la realidad social, y en qué medida sus percepciones responden más a dinámicas coyunturales —escándalos, ciclos electorales, estados de ánimo colectivos— que a tendencias estructurales. Los resultados sugieren una correspondencia razonable en el caso del desempleo, donde la percepción legislativa tiende a seguir la evolución de los indicadores económicos, pero una correspondencia menor en el caso de la corrupción, cuya presencia en el discurso político parece responder sobre todo a momentos de alta visibilidad mediática más que a variaciones reales en su incidencia.

El libro también examina la congruencia entre las percepciones de los legisladores y las de la ciudadanía. Este análisis comparado aporta una dimensión sustantiva fundamental: ¿representan los diputados lo que piensan y quieren quienes los eligieron? Los datos muestran un patrón de congruencia parcial. Existen áreas de coincidencia, especialmente en relación con ciertos problemas estructurales como la corrupción o la pobreza, pero también divergencias importantes en la jerarquización de prioridades. La ciudadanía tiende a otorgar mayor importancia a la seguridad y a los servicios públicos básicos, mientras que los legisladores enfatizan problemas de carácter institucional o macroeconómico. Estas diferencias no son menores: reflejan brechas reales entre las agendas de las élites políticas y las preocupaciones cotidianas de la sociedad panameña. Sin embargo, el capítulo de género nos muestra que las legisladoras dan más alta prioridad a temas como lucha contra la inflación, contra la corrupción, salud y educación.

En cuanto a la igualdad de género, se observa entre las diputadas una concepción menos estereotipada sobre roles de género, así como más apoyo a la paridad.

La vida interna de los partidos y la Asamblea Nacional

El estudio presta especial atención al funcionamiento interno de los partidos políticos y al comportamiento parlamentario de sus miembros. En este ámbito, los datos revelan una tensión característica de muchos sistemas políticos latinoamericanos: los partidos declaran que se dan procesos formales de democracia interna y mecanismos participativos de toma de decisiones, pero los propios legisladores perciben un peso considerable de los líderes y élites partidarias en las decisiones estratégicas. La distancia entre el modelo organizativo formal y las prácticas reales del poder interno es significativa, y contribuye a explicar tanto la lealtad partidaria como las fricciones que surgen cuando los intereses individuales de los legisladores chocan con las directrices de la dirección del partido.

En cuanto a la disciplina parlamentaria, los datos del PELA muestran que los legisladores panameños exhiben niveles de cohesión variables según el partido y el periodo legislativo. La existencia de una bancada independiente creciente introduce dinámicas nuevas en el funcionamiento de la Asamblea, con lógicas de negociación más complejas y menos predecibles. El libro también examina la representación de grupos específicos dentro de los partidos —mujeres, jóvenes, minorías— y documenta avances lentos pero perceptibles en la incorporación de perfiles más diversos en las estructuras partidistas y en la propia composición de la Asamblea.

Carreras políticas: trayectorias, familias y ambición

El análisis de las trayectorias políticas de los legisladores panameños revela patrones de reclutamiento que han ido evolucionando de manera significativa a lo largo del tiempo. Tradicionalmente, el acceso a la Asamblea Nacional ha estado ligado a la experiencia previa en organizaciones partidarias o en cargos públicos de designación, lo que reflejaba el rol central de los partidos como canales de reclutamiento político. Sin embargo, en las legislaturas más recientes se observa una diversificación creciente de los perfiles de los representantes: cada vez más diputados acceden al cargo por primera vez, sin trayectoria política previa formal, lo que indica una apertura del sistema hacia perfiles menos institucionalizados y más independientes.

Esta tendencia tiene una doble lectura. Por un lado, la incorporación de nuevos perfiles puede enriquecer la representación y acercar la Asamblea a sectores de la sociedad que históricamente estuvieron excluidos de la política institucional. Por otro lado, la alta rotación de legisladores limita la acumulación de experiencia parlamentaria y puede afectar negativamente a la calidad del trabajo legislativo. El fenómeno del transfuguismo —el cambio de bancada o de partido durante el mandato— es también objeto de análisis en el libro, así como la incidencia de los vínculos familiares en el acceso a la política, una característica persistente de los sistemas políticos latinoamericanos que Panamá no escapa.

Es interesante señalar que encontramos que las y los diputados encuestados presentan similar nivel de “ambición política”. Es decir, en ambos casos el 60% manifiesta voluntad de volver a postularse. Ello abona en sentido contrario a la expresión “no hay mujeres” que quieran candidatear, argumento para la no mejora del mecanismo de paridad en Panamá.

Tiempos de la política, roles de género y cuidado

El presente trabajo (sección 2) muestra diferencias en los tiempos de la política entre hombres y mujeres representantes. Las edades de los diputados varones se encuentran distribuidas de manera más regular, desde el rango 25-29 años. Las mujeres, en cambio, aparecen a partir de los 32. Ello podría estar relacionado, por un lado, con la mayor exigencia hacia las mujeres en la política (y laboral); por otro, con los tiempos de la reproducción y cuidado de niños menores. De hecho, el 46% de diputadas encuestadas se encuentra en el rango de 50 a 59 años (frente al 21% de sus pares hombres).

Asimismo, mientras los diputados varones tienen en promedio más hijos que las diputadas, en este grupo recién manifiestan tener hijos a partir del rango 35-39. Estos datos nos muestran la relación entre roles en espacios públicos y los de los espacios privados, particularmente las cargas o tareas del cuidado. Y cómo ello refuerza situaciones de desigualdad en las carreras políticas.

Ideología y actitudes: un sistema de baja polarización

Desde el punto de vista ideológico, el sistema político panameño se caracteriza históricamente por una baja polarización y una elevada concentración de los partidos en posiciones de centro y centroderecha del espectro político. Los legisladores panameños tienden a autodefinirse en posiciones relativamente moderadas, y las diferencias ideológicas entre partidos no son lo suficientemente pronunciadas como para estructurar clivajes claros en la competencia política. Este patrón sugiere que la diferenciación entre partidos se basa más en liderazgos, coaliciones circunstanciales y coyunturas políticas que en proyectos programáticos sólidamente diferenciados.

En cuanto a las actitudes hacia el papel del Estado, los legisladores muestran posiciones que combinan un apoyo abstracto a la intervención estatal con resistencias concretas a la regulación del mercado en áreas específicas. La cuestión de la inmigración emerge también como un tema de creciente relevancia en la agenda política panameña, con actitudes que reflejan la complejidad de un país que, por su posición geográfica y su condición de tránsito, enfrenta flujos migratorios de magnitud considerable y de naturaleza diversa.

Canal, orgullo nacional y la brecha entre élites y ciudadanía

El canal de Panamá ocupa un lugar simbólico y material de primera magnitud en la política panameña. El libro explora las actitudes de los legisladores hacia el canal, su gestión y su capacidad redistributiva, y las compara con las percepciones de la ciudadanía tomando los datos de la IV encuesta de ciudadanía y derechos realizada por el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) en 2025. El orgullo por el canal es ampliamente compartido tanto entre las élites como entre la población, pero existen divergencias sobre cómo deben distribuirse sus beneficios y qué papel debe jugar en el desarrollo del país. Este capítulo ofrece una de las comparaciones más reveladoras entre élites y ciudadanía, mostrando que la unanimidad en el orgullo simbólico no se traduce necesariamente en acuerdos sobre las políticas concretas.

La evaluación de los servicios básicos, la seguridad y la economía completa el panorama comparativo entre legisladores y ciudadanos. En general, los legisladores tienden a evaluar estos ámbitos de manera más favorable que la ciudadanía, lo que sugiere una brecha perceptiva que puede tener consecuencias para la representación política. Cuando quienes representan perciben el estado del país de manera significativamente distinta a quienes son representados, la capacidad del sistema democrático para responder a las demandas reales de la sociedad se ve comprometida.

Una democracia en transformación

El retrato que emerge de estas páginas es el de una democracia relativamente estable pero sometida a tensiones significativas y en proceso de transformación lo que se traduce conceptualmente en un estado de democracia fatigada. Panamá ha logrado mantener sus instituciones democráticas durante más de tres décadas, ha realizado transiciones pacíficas de poder y ha construido un sistema de derechos formalmente garantizados. Pero al mismo tiempo enfrenta desafíos persistentes: la corrupción corroe la legitimidad institucional, la desigualdad erosiona la cohesión social, la desconfianza en los partidos debilita la representación política y la brecha entre élites y ciudadanía pone en cuestión la calidad sustantiva de la democracia.

Este libro no pretende ser un diagnóstico pesimista ni un elogio complaciente. Es, ante todo, un ejercicio de conocimiento riguroso al servicio del debate público. Los datos del PELA, acumulados con paciencia y sistematicidad a lo largo de más de un cuarto de siglo, ofrecen una base empírica sólida para comprender las dinámicas del sistema político panameño y para identificar los desafíos que enfrenta su democracia. Conocerlos con precisión es el primer paso para abordarlos con inteligencia. En un contexto regional marcado por la fatiga democrática, el retroceso institucional y la tentación populista, Panamá tiene tanto lecciones que compartir como aprendizajes que incorporar. Este trabajo aspira a contribuir a ese proceso de reflexión colectiva desde la evidencia, la comparación y el rigor académico.

Sección 1:
**La Asamblea Nacional panameña desde la
opinión y los valores de sus integrantes**

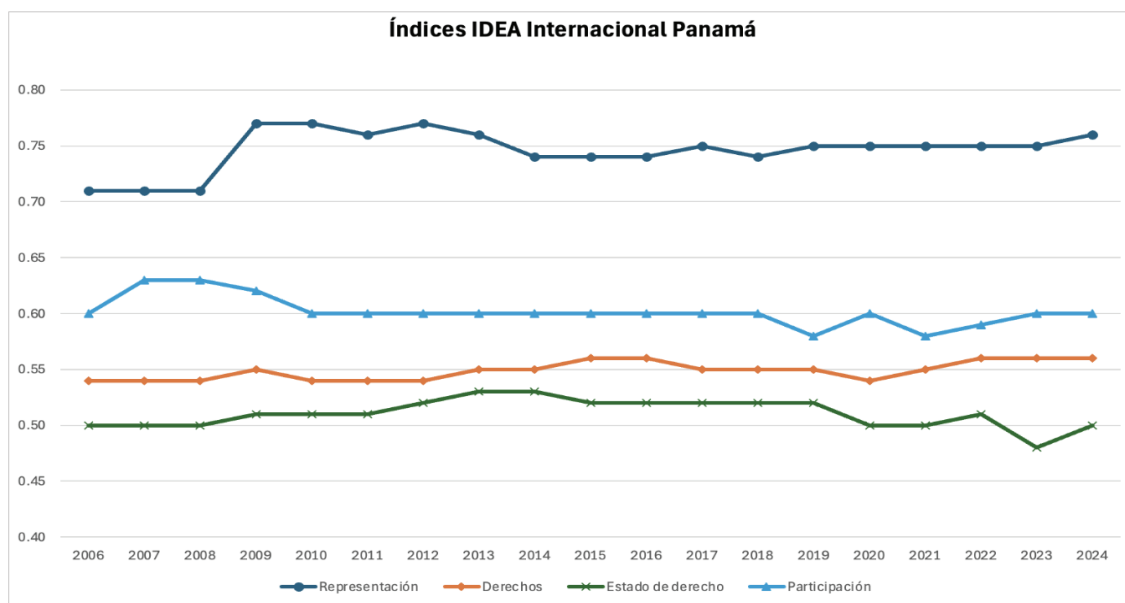
Manuel Alcántara Sáez
Araceli Mateos
Sebastián Cuevas Rodríguez

1. La democracia panameña

Los sistemas políticos en los que la soberanía reside en el pueblo, el cual la ejerce directamente o a través de representantes elegidos mediante elecciones periódicas, libres, iguales y transparentes, y se fundamentan en la división de poderes, el ejercicio del estado de derecho y fomentan el pluralismo, pueden ser considerados democráticos. Sin embargo, Panamá, durante 21 años de dictadura (1968-1989) no cumplía con dichos criterios. Este periodo estuvo marcado por el desmantelamiento de los partidos, la represión de la oposición y terminó en un fraude electoral, lo que derivó en una crisis institucional posterior a la invasión del país por parte de Estados Unidos para remover a Noriega del poder (Leis, 1996). Estos elementos autoritarios condicionaron una transición compleja. Sin embargo, 25 años desde la vuelta a la democracia, Panamá ha logrado mantener su régimen democrático, aunque con ciertas limitaciones, como sucede con la mayoría de los países de la región al padecer una situación de democracia fatigada (Alcántara Sáez, 2024).

Los diferentes estudios realizados por instancias internacionales como IDEA Internacional, The Economist Intelligence Unit, la fundación Bertelsmann o el proyecto Varieties of Democracy (V-Dem) brindan una sólida y coincidente interpretación de la evolución de la calidad de la democracia del país, o, si se prefiere de su nivel de rendimiento.

Gráfico 1.1: IDEA Internacional 2006-2024



Nota: Datos disponibles a partir de 2006.

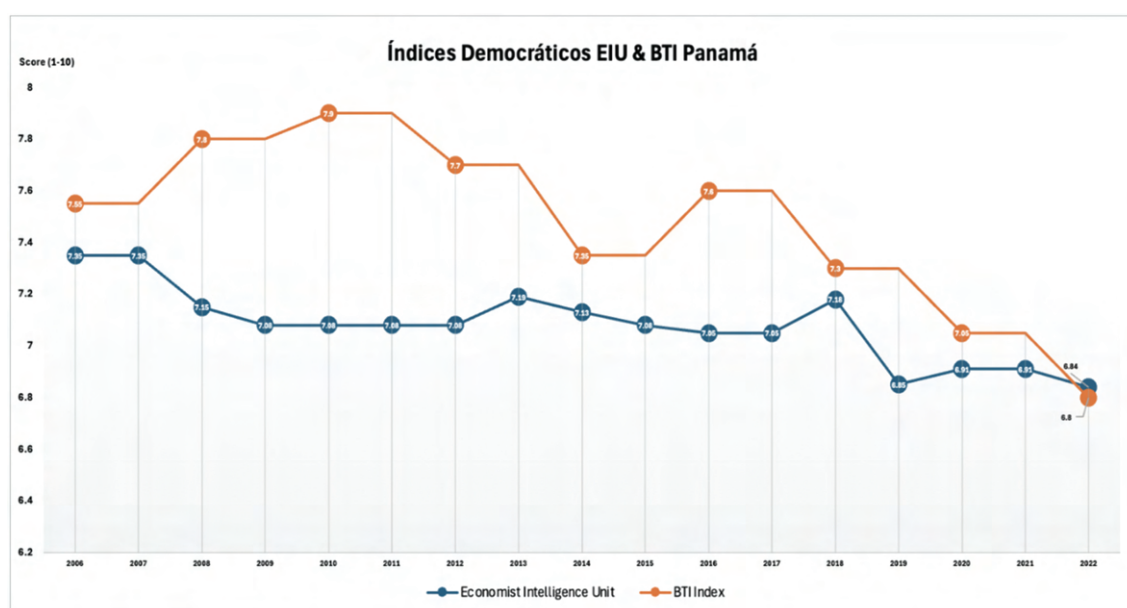
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de IDEA Internacional.

En efecto, teniendo en cuenta de que se trata de mediciones con sensibilidades diferentes a la hora de construir los distintos índices, el trabajo realizado por IDEA Internacional que pone el acento en aspectos estrictamente institucionales como la representación, los derechos, el estado de derecho y la participación (ver gráfico 1.1) muestra cómo Panamá mantiene un comportamiento bastante estable a lo largo de casi dos décadas. Además, ocupa un lugar en

la mitad más alta del conjunto de países de América Latina ya que en 2006 se situaba en el séptimo lugar en representación, sexto en derechos, sexto en estado de derecho y octavo en participación, mientras que en 2024 Panamá se situó en cuarto lugar en representación, quinto lugar en derechos, sexto lugar en estado de derecho y octavo lugar en participación.

Algo diferente sucede cuando se toman en consideración los índices elaborados por *The Economist Intelligence Unit* y la Fundación *Bertelsmann (Democracy Status)*, que toman en consideración valoraciones de la opinión pública y ciertos indicadores sociales. El declive en ambos, para el mismo periodo, es evidente (ver gráfico 1.2), pero lo es en consonancia con el comportamiento del resto de los países de la región. Basta tener en cuenta que para el primero de estos índices Panamá se situaba en 2006 en el puesto número 5 y en 2024 en el puesto número 4, mientras que para el segundo los lugares que ocupaba, respectivamente, eran el sexto y el séptimo.

Gráfico 1.2: Economist Intelligence Unit & Bertelsmann 2006-2024



Nota: Datos disponibles a partir de 2006.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *Democracy Index* de Economist Intelligence Unit (EIU) y el *Transformation Index* de Bertelsmann Stiftung (BTI).

A pesar de su prosperidad y crecimiento económico, Panamá ha tenido que afrontar problemas estructurales como el clientelismo, la corrupción o la debilidad institucional (Guevara Mann, 2016). Durante las seis legislaturas analizadas, se dieron diferentes hitos coyunturales tanto positivos como negativos que podrían haber influido en la percepción de la sociedad hacia los actores políticos, el gobierno, y, en este caso, a la percepción de la democracia por parte de la élite parlamentaria (Alcántara Sáez, 2012; Booth & Seligson, 2009).

Los diputados de la Asamblea General no son inmunes a estos cambios de percepción y, de hecho, posiblemente se encuentran entre los actores políticos que pueden ser más susceptibles a cambios por su implicación política, así como por su rol institucional y de representación.

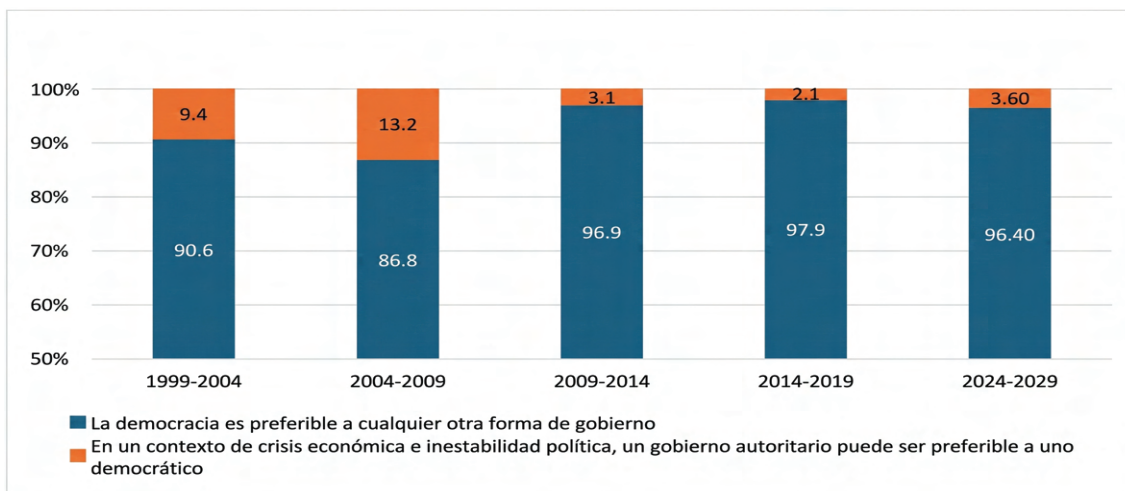
En esta línea, los siguientes subapartados analizan las opiniones y actitudes de los diputados panameños sobre elementos fundamentales de la democracia (valoración de la democracia, confianza y percepción de corrupción en las instituciones y la relación entre los poderes del estado) a lo largo de las últimas 6 legislaturas. Es necesario resaltar que la opinión de los representantes en los regímenes democráticos constituye una vía privilegiada para evaluar la legitimidad de la propia democracia. Su comportamiento puede fortalecer o erosionar la confianza política de la ciudadanía (Norris, 2011).

1.1 Actitudes y opiniones hacia la democracia

El apoyo de los diputados a la democracia como forma de gobierno es una constante en Panamá desde 1999: 9 de cada 10 diputados la considera preferible a cualquier otra forma de gobierno en prácticamente todas las legislaturas (gráfico 1.3). Es decir, en la mayoría de las legislaturas, más del 90% de los representantes manifestó que la democracia es la mejor forma de gobierno.

Sin embargo, en las legislaturas de 1999-2004 y 2004-2009 el apoyo a regímenes autoritarios -en contextos de crisis o inestabilidad económica- es relativamente más alto en comparación con las otras legislaturas. De hecho, el porcentaje de apoyo en 2004-2009 es el más alto de toda la serie (13.2%). Este patrón podría interpretarse como un indicio de que la democracia estaba terminando de asentarse entre las elites parlamentarias en las primeras legislaturas después de la vuelta a la democracia que llevaba menos de una década en ese momento.

Gráfico 1.3: Acuerdo con la frase “La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno”



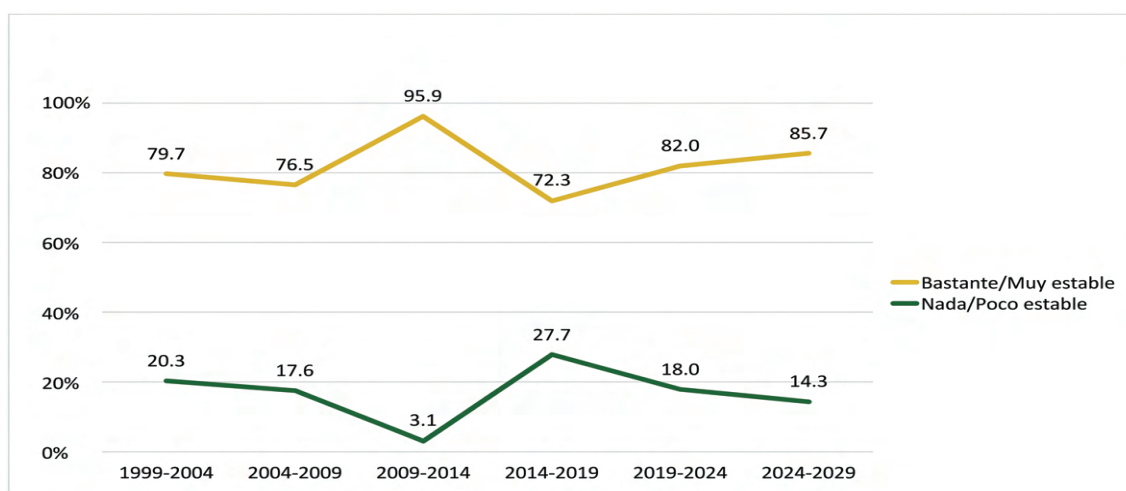
Notas: Eje Y (Vertical) truncado al 50% para resaltar los cambios. La pregunta no se realizó en el periodo 2019-2024

Redacción de la pregunta: ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

Esta percepción “positiva” de la democracia también se puede evidenciar cuando se analiza la valoración de su estabilidad y el grado de satisfacción con el funcionamiento de esta. Aunque el gráfico 1.4 también muestra variaciones importantes en ciertos momentos.

Gráfico 1.4: Estabilidad de la democracia



Redacción de la pregunta: En general, ¿diría Ud. que está muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho con el funcionamiento de la democracia hoy en Panamá?

Fuente: elaboración propia a partir del Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

El gráfico 1.4 muestra cómo ha variado la percepción de los asambleístas sobre la estabilidad de la democracia desde 1999. En términos generales, existe una alta percepción de estabilidad, ya que los porcentajes de aquellos que la consideran “Muy + Bastante estable” se sitúan por encima del 70% en todas las legislaturas, es decir que al menos 7 de cada 10 diputados considera que hay estabilidad democrática durante todo el periodo analizado.

En la legislatura de 2009-2014 se alcanza el valor más alto de la serie (96.88%). Este porcentaje coincide con un periodo de buen desempeño económico del país entre 2004 y 2012, que reforzó una legitimidad basada en el desempeño (CEPAL, 2013; Easton, 1965; Cáceres, 2019) y el consenso transitista (Nevache, 2024). Asimismo, la legitimidad inicial de Ricardo Martinelli, sustentada en su liderazgo carismático y su amplia victoria electoral que rompió con la alternancia del poder entre el PRD y el PAN, contribuyó a generar expectativas elevadas y percepciones de estabilidad al inicio de su mandato (Linz, 1978; Guevara Mann, 2016).

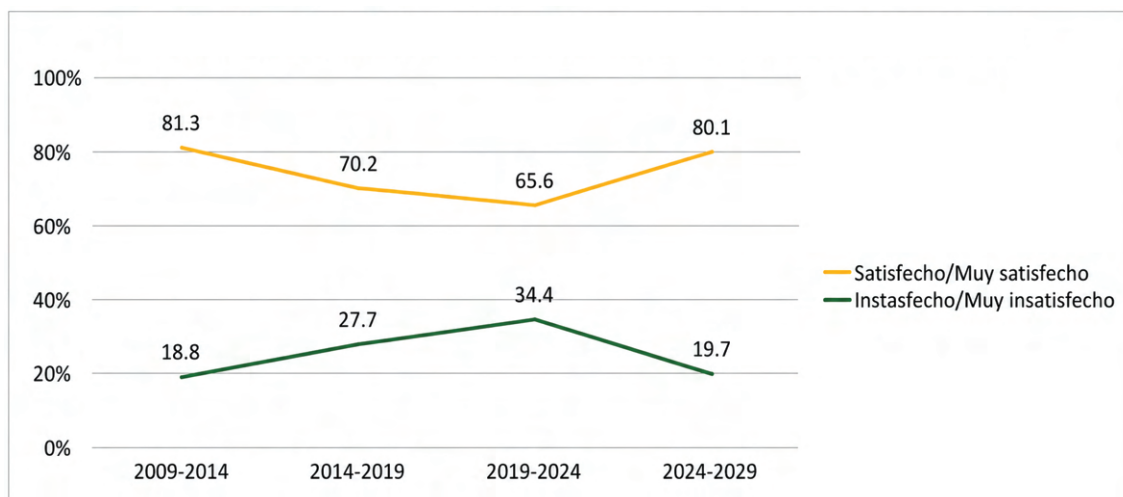
El hecho de que la mayoría de los diputados que se encontraban en la Asamblea fueran parte del oficialismo¹ también pudo haber afectado estas valoraciones, dado a que en la literatura existe una tendencia a que los “ganadores” (bloque gobernante) muestren niveles más altos de satisfacción con el funcionamiento de la democracia (Norris, 1999).

¹La coalición Alianza por el Cambio que incluía a los partidos: Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA), Partido Panameñista (PAN), Cambio Democrático (CD) y Unión Patriótica (UP) conformaban el 58% de los escaños de la Asamblea General durante el periodo 2009-2014. Además de formar el 59.5% de los diputados entrevistados durante este periodo.

Si bien, esta estabilidad percibida resultó efímera, ya que, al finalizar la legislatura en 2014, hubo un cambio de valoraciones. Esto se evidencia el descenso de 24.4 puntos en el periodo 2014-2019, legislatura que tuvo la menor percepción de estabilidad de todas. Esto coincide con la legislatura post-Martinelli, en la cual sucedieron eventos que socavaron la percepción de la estabilidad democrática panameña (Guevara Mann, 2016) lo cual contrastó con las expectativas iniciales, fenómeno que puede interpretarse como un deterioro de la legitimidad que este presidente desempeñó (Linz, 1978).

No obstante, la disminución de la percepción positiva no solo se observa en la estabilidad, sino que también se refleja en la disminución de la satisfacción de la democracia, como se puede apreciar en el gráfico 1.5.

Gráfico 1.5: Satisfacción con el funcionamiento de la democracia



Nota: No hay datos disponibles previos a la legislatura del 2009-2014, ya que no se incluía esta pregunta en el cuestionario.

Redacción de la pregunta: En general, ¿diría Ud. que está muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho con el funcionamiento de la democracia hoy en Panamá?

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

En el periodo 2014-2019, en que se redujo la percepción de estabilidad democrática (gráfico 1.4), se aprecia también una disminución en el grado de satisfacción con el funcionamiento de esta (-11.1 puntos en 2014-2019 con respecto a 2009-2014). La tendencia descendente se mantuvo en el periodo legislativo 2019-2024 (un descenso de -5.4 puntos respecto a 2014-2019) y volvió a subir a prácticamente el mismo valor del inicio de la serie, 80.1%, en el último periodo 2024-2029.

Estos cambios son consistentes con la idea de que las expectativas generadas en la legislatura 2009-2014 no se sostuvieron en los años posteriores. Durante la presidencia de Ricardo Martinelli ocurrieron diferentes situaciones que sugieren una asociación con una valoración más negativa de la percepción de estabilidad y satisfacción democrática de los asambleístas. En esta línea, la legislatura de Martinelli enfrentó múltiples denuncias de corrupción como los casos *Financiamiento Pacífico*, y *Finmeccanica*, los sobrecostos del Programa de Ayuda Nacional (PAN) y otros procesos de contratos irregulares. Además de esto, también hubo casos verificados de

abuso de poder con ejemplos de espionaje político contra periodistas, miembros de la oposición y activistas, usando recursos públicos (Global Freedom of Expression, s. f.).

Aunque algunos de estos casos fueron archivados —como el del PAN— y otros no pasaron de denuncias sin condena, en ese periodo se generó un ambiente de desgaste institucional, donde parecía que la democracia estaba capturada por intereses privados. Esto sugiere que la percepción negativa sobre el funcionamiento de la democracia pudo haberse profundizado en ese periodo por la sensación de que el poder Ejecutivo podía vulnerar libertades y derechos fundamentales como la privacidad, debilitando la percepción de estabilidad y satisfacción.

Algunas características del régimen de Martinelli pudieron jugar un papel importante en este cambio de percepciones. El estilo de su gobierno estuvo marcado por un estilo presidencialista fuerte, con una mezcla de personalismo y una centralización del poder en el Ejecutivo, lo que le otorgaba un carácter menos moderado en comparación a sus precedentes; además contaba con el apoyo de la Alianza por el Cambio, que tenía el 57% de los escaños en la Asamblea Nacional. En consecuencia, hubo un desplazamiento de contrapesos institucionales hacia el presidente, debilitando la división de poderes y la capacidad de autonomía del poder legislativo y judicial (Guevara Mann, 2016). Cuando el poder político está tan concretado en una figura dominante es sensible a cualquier suceso negativo como una crisis, mal desempeño o escándalos, los cuales pueden tener una mayor influencia en los cambios de percepción. Además, la concentración del poder puede haber generado un contexto donde el aumento del descontento entre los representantes era más probable, consideraron que se estaba restando relevancia la independencia del poder legislativo y judicial.

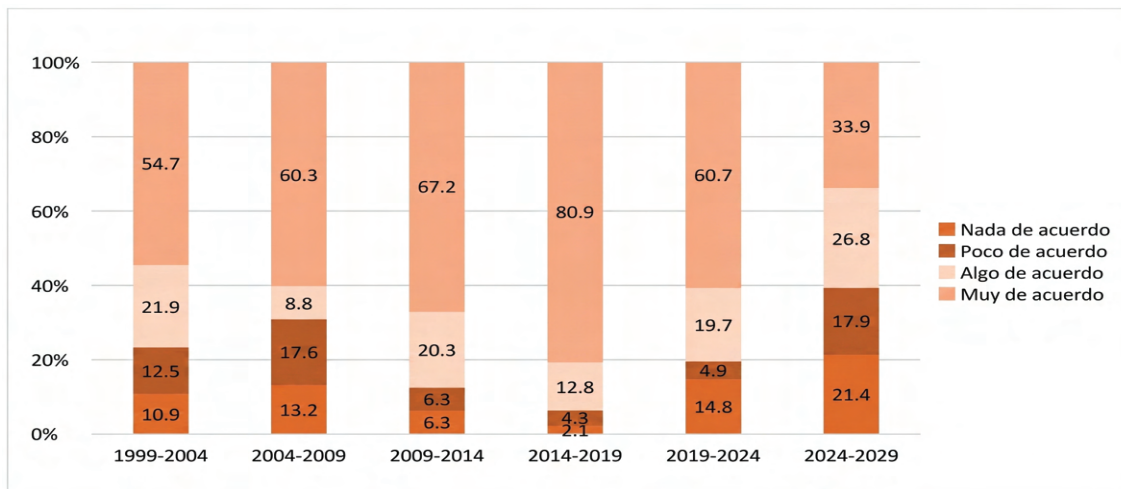
Durante este periodo hubo fuertes enfrentamientos entre el gobierno, la oposición, los medios y la ciudadanía, lo que generó un ambiente de polarización. De hecho, el diario La Prensa denunció agresiones directas durante el gobierno de Martinelli (Higuera, 2015). La polarización suele crear un ambiente donde los conflictos institucionales y las rupturas son más visibles, lo que pudo afectar a la percepción de los diputados al considerar que la democracia está en constante conflicto y, por lo tanto, la estabilidad y satisfacción con el funcionamiento del régimen pueden disminuir.

Además, durante el periodo 2014-2019 se dio a conocer el escándalo del Panamá Papers, Odebrecht en conjunto, con la desaceleración económica, lo que debilitó la legitimidad democrática y erosionó la percepción que se tenía sobre las instituciones y la democracia (Pérez, 2017; Brown Araúz, 2020). Es posible que, por esto, la satisfacción democrática descendió, a pesar de que la percepción de estabilidad democrática aumentaba. Es decir, que es probable que la élite parlamentaria considerara que Panamá seguía siendo institucionalmente estable, pero que no estaban satisfechos con el rendimiento o gestión durante este periodo.

1.2 Los partidos políticos y la democracia

El apoyo de los representantes al papel que tienen los partidos políticos en la democracia panameña es alto en toda la serie analizada. El grado de acuerdo (Muy de acuerdo + algo de acuerdo) con la afirmación: “Sin partidos no puede haber democracia”, ha alcanzado más del 60% en cada periodo. En el periodo legislativo 1999-2004, el acuerdo ascendía al 76.6% y se redujo al 69.1% en 2004-2009. Luego de esto hay una tendencia de crecimiento en las siguientes dos legislaturas, 2009-2014 con 87.5% y en 2014-2019, donde se alcanzó el valor más alto de la serie (93.6%). Es decir, hubo un aumento de 24.5 puntos desde 1999 a 2014. Sin embargo, a partir de 2019-2024 la tendencia se ha invertido, con un descenso del grado de acuerdo con que los partidos son vistos como actores cruciales e imprescindibles en una democracia representativa. En los últimos dos periodos analizados, 2019-2024 y 2024-2029 el grado de acuerdo ha disminuido significativamente: 32.9 puntos porcentuales.

Gráfico 1.6: Acuerdo con la frase “Sin partidos no puede haber democracia”



Redacción de la pregunta: Hay gente que dice que sin partidos no puede haber democracia. ¿Hasta qué punto: mucho, algo, poco o nada, ¿está Ud. de acuerdo con esta afirmación?

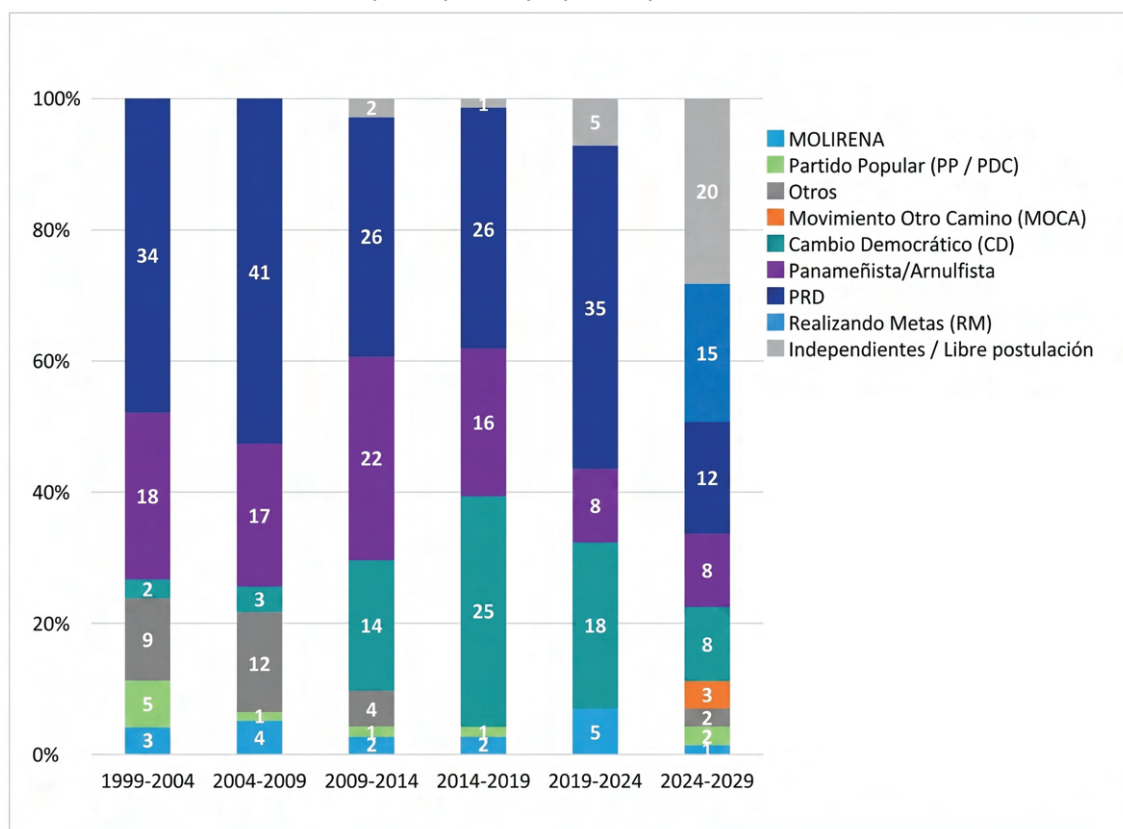
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025)

Paradójicamente, mientras la percepción de estabilidad y satisfacción con la democracia descendió en 2014, el grado de acuerdo con la frase “Sin partidos no puede haber democracia” alcanzó, en el periodo 2014-2019, el porcentaje más alto de la serie. Lo relevante es que, mientras la percepción de la salud democrática se encontraba en sus valores más bajos, hubo un aumento significativo del apoyo a unos actores políticos tradicionales: los partidos políticos. Este patrón es consistente con lo planteado por Easton (1965, p.307) aplicado a la élite parlamentaria, que tiende a transferir su apoyo desde figuras personales de autoridad hacia instituciones impersonales, como los partidos políticos. De este modo, en contextos caracterizados por tensiones institucionales, los partidos políticos pueden funcionar como refugios de legitimidad, con capacidad de estabilizar el régimen.

Resulta aún más llamativa la tendencia observada desde 2014 hasta la actualidad, caracterizada por una disminución sostenida de aproximadamente veinte puntos porcentuales por periodo. El grado de acuerdo sobre la necesidad de los partidos para la democracia, se ha reducido en 40 puntos porcentuales en las últimas dos legislaturas, es decir, los partidos políticos cada vez se consideran menos fundamentales para la democracia.

Panamá, en su reciente trayectoria democrática, ha tenido un carácter fuertemente partidista (Brown, 2009). Sin embargo, esta última década, la percepción de los assembleístas hacia los partidos políticos ha comenzado a erosionarse. Esta evolución coincide con la creciente presencia de diputados independientes en la Asamblea Nacional², como se presenta en el gráfico 1.7.

Gráfico 1.7: Porcentaje de diputados por partidos políticos en la Asamblea Nacional



Nota: En el gráfico se presentan únicamente los partidos tradicionales junto con las agrupaciones políticas de importancia para el contexto político de la última legislatura.

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral.

Es necesario matizar que, el hecho de que los datos de la encuesta aquí analizada incluyan a una muestra representativa de ellos (independientes incluidos), puede influir en el menor apoyo a esta frase. Es decir, cuanto mayor sea el número de representantes independientes, menor

²La primera vez que hubo representantes independientes electos fue en el periodo 2009-2014, con 2 diputados y 1 en 2014-2019, luego 5 en 2019-2024 y finalmente llega a su máximo histórico con 20 representantes y una coalición de independientes en 2024-2029.

centralidad atribuida a los partidos políticos. Este descenso en el apoyo a los partidos ocurre en paralelo al creciente rechazo ciudadano hacia estos actores (CIEPS, 2023), lo que demuestra una consistencia con la evolución de la opinión pública.

La creciente presencia de representantes de libre postulación se da en un contexto de desarticulación del sistema de partidos, causada por el aprovechamiento de la libre postulación por miembros de partidos tradicionales y las modificaciones al Código Electoral (Nevache, 2024). Las elecciones generales de 2019 representaron un desvío electoral en la historia democrática panameña, aunque hubo una cantidad considerable de votos por la continuidad del statu quo, emergió una minoría significativa de votantes independientes (Brown, 2020). En ese sentido, la libre postulación ha funcionado como un canalizador del desencanto de la política tradicional, la cual ofrece una alternativa a la sociedad civil movilizada contra la corrupción y la reelección de los representantes tradicionales (Alvarado de León, 2021; Brown & Acosta, 2022; Nevache et al., 2023).

Un claro ejemplo del cambio que está viviendo la cultura política panameña es la aparición del “outsider” Ricardo Lombana, que se presentó como candidato presidencial independiente y pasó a ser una figura central de la política panameña en 2019. Este cambio, también está presente en las últimas dos elecciones generales de Panamá, las cuales han coincidido con un menor apoyo a los partidos tradicionales y por una apuesta por renovar la política mediante el voto a candidaturas independientes (Perelló & Alvarado, 2025).

Este cambio en el sistema de partidos tiene diferentes explicaciones, según Nevache (2024) hay múltiples hitos que han sido señalados como influyentes: La movilización democrática más grande de la historia de la democracia panameña por la mina, que según la autora evocó la cultura de proteger la soberanía (en el contexto histórico de la pelea por control del territorio del canal), la pérdida de alianzas tradicionales entre el PRD y el partido Panameñista, y la creciente presencia de independientes en la Asamblea nacional. Esta autora también señala cómo el país parece estar moviéndose hacia un modelo pos-transitista, lo que abre oportunidades de emergencia para nuevos actores políticos.

El “desvío electoral” de 2019 parece haber marcado un punto de inflexión en el proceso de reconfiguración del sistema político panameño. Las elecciones de 2019 y 2024 son coherentes con la idea de que el país transita hacia un modelo más fragmentado, en el que los partidos tradicionales ya no monopolizan la representación, y las candidaturas de libre postulación se consolidan como una expresión del cambio cultural y democrático que atraviesa Panamá, influyendo tanto en la sociedad como en la élite parlamentaria.

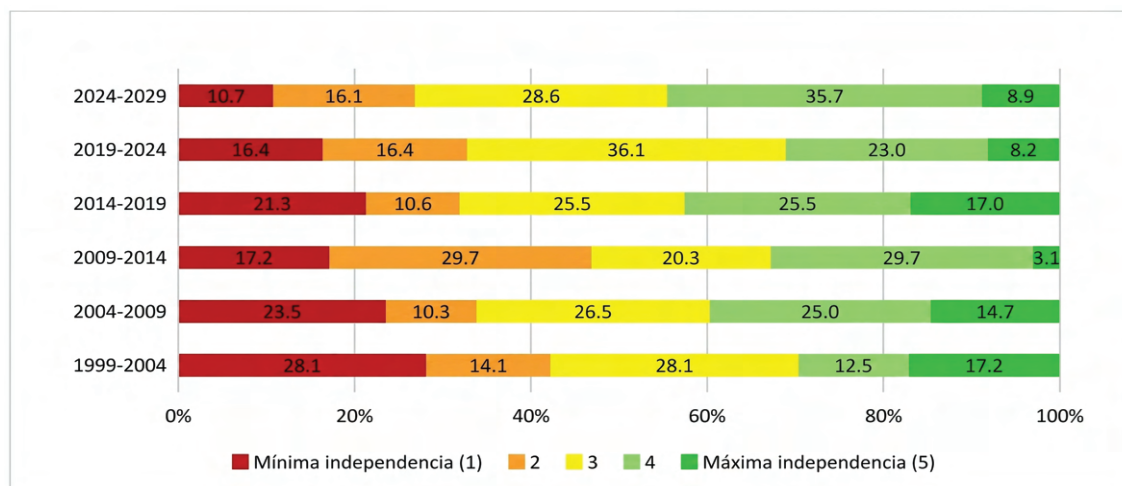
1.3 Las percepciones de la división de poderes

Panamá, como se mencionó anteriormente, ha pasado legislaturas en las que la línea de división entre poderes se ha difuminado. En la serie (gráfico 1.8) se puede observar una valoración moderada de la independencia del Poder Judicial, con niveles medios o altos (3 y 4)

que predominan en la mayoría de las legislaturas, aunque la diferencia con aquellos diputados que perciben menor independencia (niveles 1 y 2) no es significativamente amplia. De hecho, estos últimos han superado el 30% en diferentes periodos y alcanzaron valores particularmente altos entre 1999–2004: el 42.2% de los legisladores evaluó la independencia judicial como baja, incluyendo un 28.1% que la consideró mínima.

Posteriormente, durante la legislatura 2009–2014, se registró el punto más crítico: cuatro de cada diez diputados consideraron que el sistema judicial no era independiente. En la siguiente legislatura (2014–2019) se observa un aumento de las valoraciones 4 y 5, indicando una mayor percepción de autonomía del Poder Judicial. No obstante, a partir de 2019–2024 y en 2024–2029 la tendencia se estabiliza en una franja moderadamente positiva, lo que mostraría avances parciales sin una transformación estructural en la percepción de la relación entre los poderes del Estado. Es necesario señalar que antes de las elecciones para el periodo 2024-2029 el entonces candidato a la presidencia –por segunda vez– Ricardo Martinelli fue inhabilitado por el Tribunal Electoral (Deutsche Welle, 2024), lo que podría interpretarse como un ejercicio de autonomía por parte del Poder Judicial, al fallar en su contra.

Gráfico 1.8: Percepción independencia poder judicial

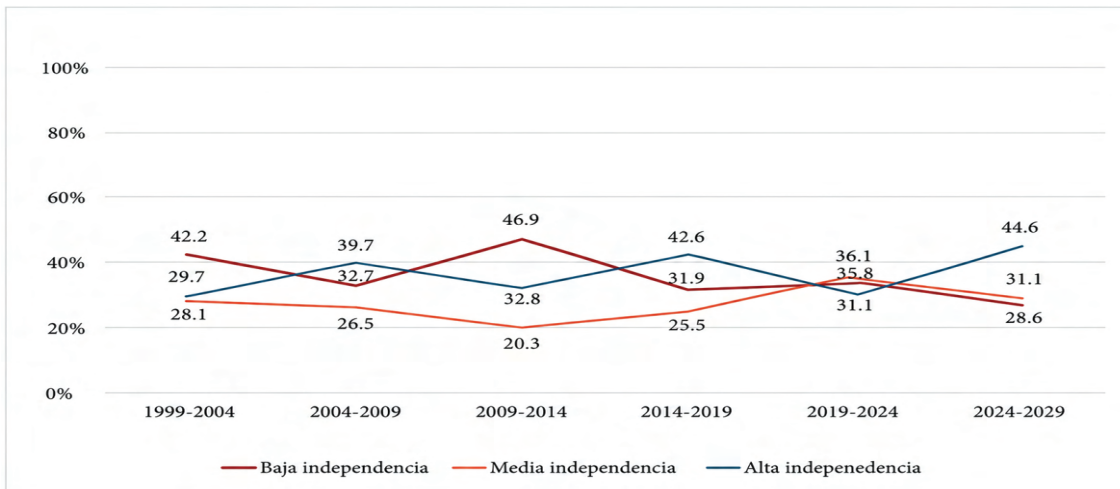


Redacción de la pregunta: Hablando del Poder Judicial, ¿podría darme su opinión sobre la independencia del mismo en Panamá en una escala de 1 a 5, ¿dónde “1” significa mínima independencia y “5” máxima independencia?

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025)

De manera general, se observa una tendencia de aumento en la percepción de independencia (gráfico 1.9), la serie comienza con un 29.69% de los asambleístas considerando que el poder judicial era muy independiente (12.5% menos que el valor de baja independencia) y en la última legislatura el valor alcanza su máximo histórico con un 44.6% (16% por encima de percepción de baja independencia). Es decir, se registra un aumento de 14.9 puntos porcentuales entre la legislatura de 1999-2004 hasta 2024-2029.

Gráfico 1.9: Evolución independencia judicial



Redacción de la pregunta: Hablando del Poder Judicial, ¿podría darme su opinión sobre la independencia del mismo en Panamá en una escala de 1 a 5, ¿dónde “1” significa mínima independencia y “5” máxima independencia?

Nota: Valores 1 y 2 agrupados en baja independencia, 3 en media y 4-5 en alta independencia.

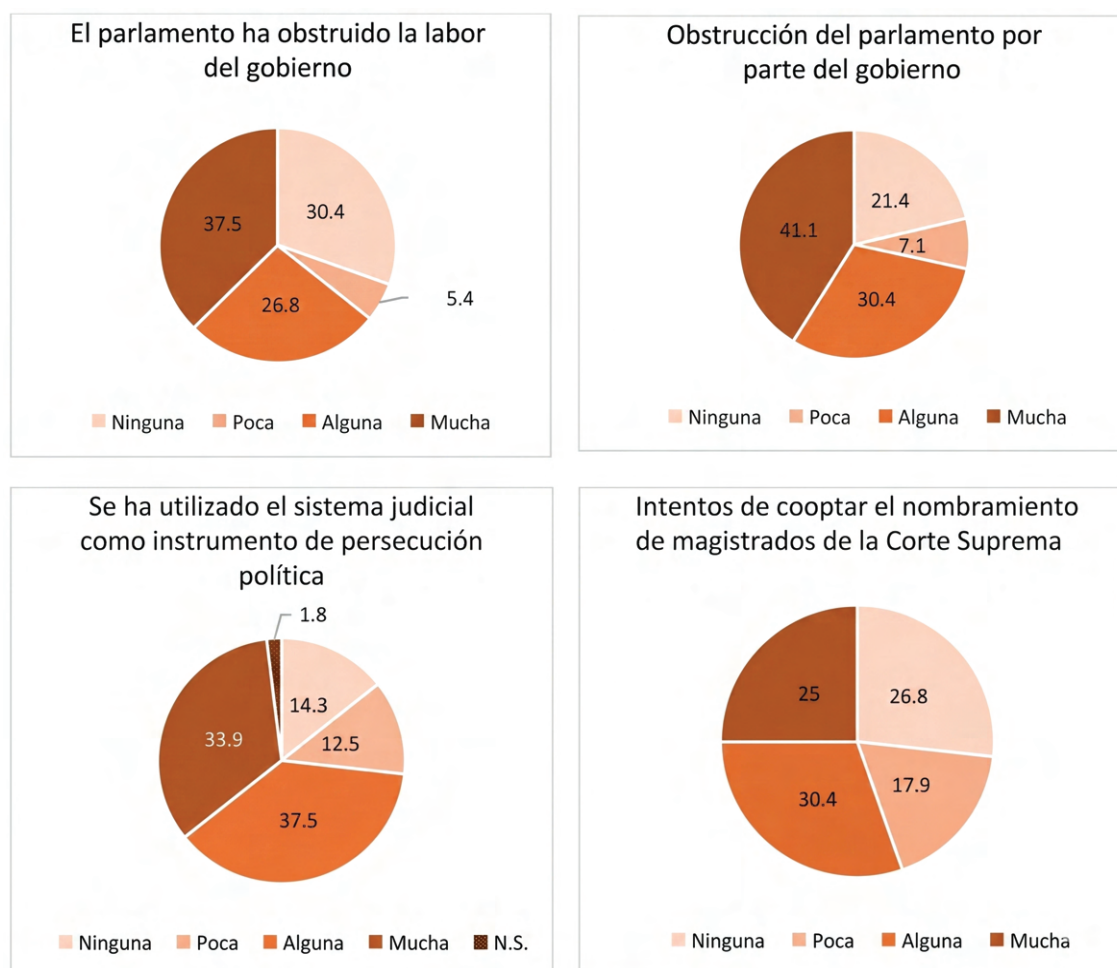
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025)

Sin embargo, la tendencia no ha sido constante, ya que se evidencian dos descensos puntuales, pero con una pronta recuperación. La serie comienza con el valor más bajo de percepción de independencia 4 y 5, correspondiente a la legislatura posterior a Ernesto Pérez “El toro”. Posteriormente se observan dos descensos que coinciden con las legislaturas de Martín Torrijos y Juan Carlos Varela. Durante la administración de Martín Torrijos, la percepción de independencia del Poder Judicial volvió a disminuir. Este descenso coincide con el periodo analizado por Guevara Mann (2008: 203), quien señala que “durante 2007 continuó el deterioro de la independencia judicial, producto de la injerencia del Ejecutivo y del Legislativo en la designación de magistrados y jueces [...] las decisiones de la Corte Suprema de Justicia continuaron siendo percibidas como políticamente motivadas, y la impunidad frente a casos de corrupción siguió siendo una constante que erosionó la confianza ciudadana en las instituciones”.

Por otro lado, algunos acontecimientos que se dieron durante la legislatura de Juan Carlos Varela coinciden con el descenso. Su administración se caracterizó por irregularidades en el proceso de selección de jueces de la Corte Suprema de Justicia y escándalos de corrupción judicial (Pérez, 2017).

La división de poderes no solamente se evalúa por la independencia del Poder Judicial, sin embargo, debido a la ausencia de datos previos a la última legislatura (2024-2029), los siguientes gráficos reflejan la visión de los diputados sobre las interferencias entre los poderes de manera retrospectiva (10 años).

Figura 1.1: Percepción de conflictos e interferencias entre poderes del Estado en Panamá (últimos 10 años)



Redacción de la pregunta: Pensando en la vida política general del país ¿con qué frecuencia mucha, alguna, poca o ninguna, diría Ud. que se han dado las siguientes situaciones en los últimos 10 años? - El gobierno ha obstruido la deliberación del Parlamento. - El parlamento ha obstruido la labor del gobierno. - El presidente ha intentado cooptar el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema/Constitucional. - Algunos legisladores han acudido a la Suprema Corte/Corte Constitucional para revisar casos de inconstitucionalidad de las leyes. - Se ha utilizado el sistema judicial como instrumento de persecución política.
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

La Figura 1.1 presenta las distribuciones en que los legisladores panameños perciben distintos tipos de interferencias entre los poderes del Estado durante los últimos diez años. En conjunto, los datos reflejan que estas dinámicas de tensión institucional son relativamente comunes y que ningún poder ha estado exento de ser señalado por acciones de obstrucción o cooptación.

En primer lugar, se observa que tanto el Ejecutivo como el Legislativo han sido percibidos como actores que interfieren en las funciones del otro. El 41.1% de los legisladores considera que el gobierno ha obstruido con frecuencia la deliberación parlamentaria, mientras que el 37.5% señala que el Parlamento ha obstaculizado la labor del Ejecutivo. Además, más de la mitad de los diputados (55.4%) indica que se ha intentado, al menos ocasionalmente, influir o cooptar el nombramiento de magistrados de la Corte Suprema. A su vez, un 71.4% de los asambleístas reconoce que el sistema judicial se ha utilizado en alguna medida como instrumento de persecución política.

Finalmente, aunque un grupo relevante de legisladores (39.3%) afirma que algunos parlamentarios han recurrido a la Corte Suprema para revisar casos de inconstitucionalidad, esta práctica no parece ser mayoritaria entre todos los diputados. En conjunto, los resultados evidencian que, si bien Panamá ha avanzado en la institucionalización democrática, la percepción de interferencia entre poderes del Estado continúa marcada por persistente confrontación política y un equilibrio frágil en la relación entre ambos poderes.

1.4 Confianza y corrupción en instituciones

En este apartado se evalúa la cantidad de diputados que confían en diferentes tipos de instituciones panameñas. La confianza institucional es una dimensión clave de la democracia, pues implica que las instituciones son legítimas, eficaces, honestas, estables y autónomas. Sin embargo, cuando la confianza es baja, el funcionamiento institucional se debilita y la democracia comienza a perder efectividad (Almond & Verba, 1963). Además, la confianza institucional refleja tanto la percepción de legitimidad como la evaluación del desempeño y funcionamiento de las instituciones (Del Campo García, 2018; Easton, 1975).

Es importante subrayar que las opiniones de los diputados son centrales para comprender la legitimidad institucional del Estado, ya que reflejan el nivel de confianza que los propios miembros del sistema político otorgan tanto a la institución a la que pertenecen (parlamento) como a las demás. Esta evaluación tiene un carácter introspectivo y relacional, pues muestra cómo las élites perciben la solidez y credibilidad del entramado institucional del país.

Los datos obtenidos permiten evaluar la evolución y cambios en el grado de confianza en diferentes instituciones por periodo legislativo. De manera cronológica, en el periodo 1999-2004 la cantidad de diputados que confiaban en las instituciones es la más baja de la serie con una media de 53.8%, la cantidad aumenta 10 puntos el periodo 2004-2009 con 63.1% y se mantiene alrededor del 63% durante las próximas tres legislaturas, con un descenso en la última a 55.18%. Esto refleja un nivel medio de confianza entre los diputados panameños que ha mostrado una tendencia descendente desde el periodo 2009-2014 (Tabla 1.1), en el siguiente gráfico (gráfico 1.8) se muestran los valores de bastante/mucha confianza en cada institución de manera individual:

Gráfico 1.10: Bastante/Mucha confianza en instituciones

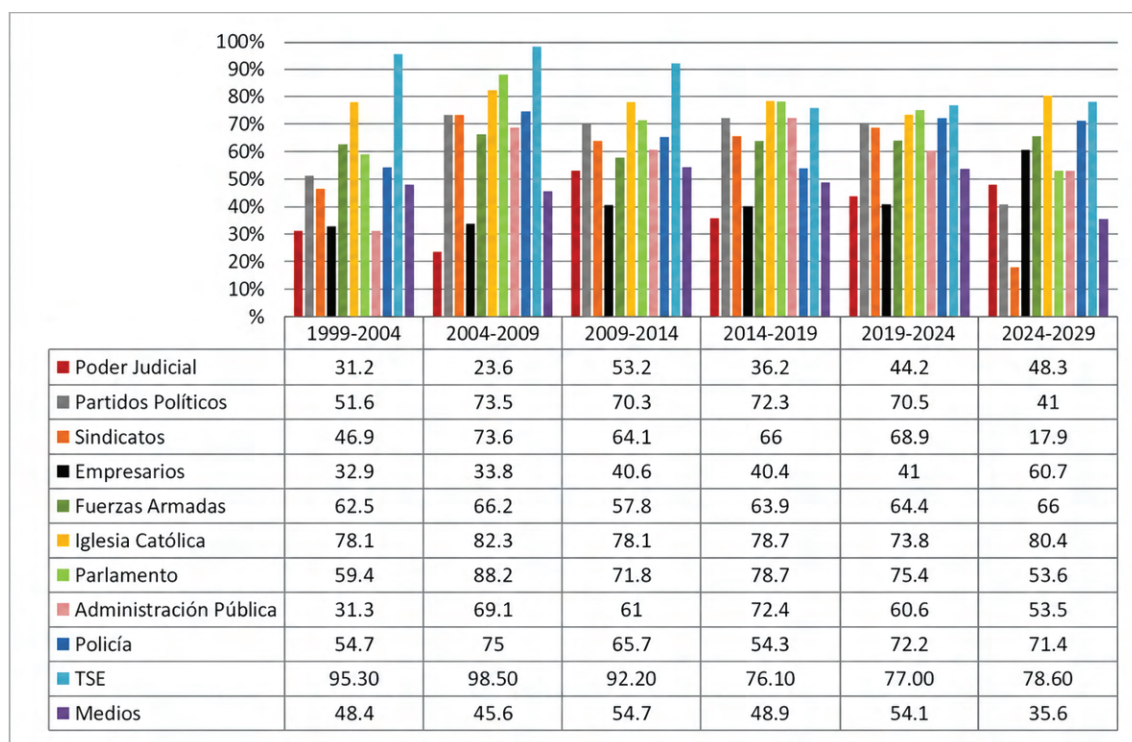


TABLA 1.1:

Legislatura	Media	Media sin TSE
1999-2004	53.85	49.70
2004-2009	66.31	63.09
2009-2014	64.50	61.73
2014-2019	62.54	61.18
2019-2024	63.83	62.51
2024-2029	55.18	52.84

Redacción de la pregunta: Hablando del Poder Judicial, ¿podría darme su opinión sobre la independencia del mismo en Panamá en una escala de 1 a 5, dónde "1" significa mínima independencia y "5" máxima independencia?

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025)

Las tres instituciones en las que la mayoría de los assembleístas confían en toda la serie son: el Tribunal Electoral (TSE), el parlamento y la iglesia católica³. El primero tiene valores sobre 90% en los primeros tres periodos, es decir que 9 de cada 10 diputados confiaba en el TSE durante esos 15 años. De hecho, el valor más alto de toda la serie lo tiene el TSE con un 98.5% en el periodo 2004-2009. Sin embargo, dejó de ser la institución en la que más confiaban los diputados en los periodos 2014-2019 (76.1%) y 2024-2029 (78.6%), por debajo del parlamento en el primer periodo (78.7%) y por la iglesia católica en ambos (78.7% y 80.4% respectivamente). Además, no han logrado llegar al 90% como en los tres primeros periodos. Lo que sugiere que hay una proporción menor de legisladores que confían en el TSE en las últimas 3 legislaturas,

³La iglesia católica tiene la desviación estándar más baja con 2.8 (desviación estándar media de todas las instituciones 10.5). Lo que podría considerarse como la institución más estable en términos de confianza parlamentaria.

cuando se comparan con la primera mitad de la serie. Esta cantidad de diputados que confían en el TSE puede relacionarse en el marco de su buen desempeño, el cual se puede medir mediante el índice de elecciones libres del V-DEM desde la vuelta a la democracia (en torno a 0.8-0.85). Sin embargo, indica un cambio en el patrón de confianza parlamentaria.

Por otro lado, más de la mitad de los asambleístas tiene confianza en el Parlamento, la institución de la que son parte. Los periodos de los extremos 1999-2004 (59.4%) y 2024-2029 (53.6%) tienen los valores más bajos de la serie, es decir, durante estos periodos la cantidad de diputados que confiaban en su institución era menor.

La iglesia católica es otra institución interesante, los momentos coyunturales o de crisis parece no afectar la cantidad de diputados que confían en ella. De hecho, mínimo 7 de cada 10 diputados confían en la iglesia católica en toda la serie, superando el 80% en 2004-2009 y 2019-2024. Esta consistencia a través de las legislaturas puede estar asociada con la estabilidad, historia y tradición de la institución, donde el Estado Vaticano ha jugado un rol importante en la reputación de su iglesia, dicha estabilidad parece pesar más para los políticos que los posibles votantes que puedan conseguir mediante ella (Velasco, Pérez Guadalupe & Amat, 2019).

En contraste, las 3 instituciones que cuentan con menor confianza parlamentaria son: El poder judicial (media de 39.5%), los empresarios (media de 41.6%) y los medios de comunicación (media de 47.9%). En esta línea, el poder judicial es la institución en la que menor porcentaje de diputados confía durante las primeras dos legislaturas 1999-2004 (31.2%) y 2004-2009 (23.6%), siendo este último el valor más bajo del PJ en toda la serie. En el siguiente periodo, 2009-2014, el porcentaje llega a su máximo histórico (53.2%), es decir en la legislatura en la que más había legisladores que confiaban en la institución. En la siguiente legislatura, la cantidad de diputados que confiaban desciende al 36.2%, si bien pasa a una tendencia de crecimiento en las últimas dos con un 44.2% en 2019-2024 y un 48.3% en 2024-2029. Esto es consistente con una percepción de polarización dentro del poder legislativo en cuanto la confianza al PJ, lo que coincide con la percepción de problemas de enfrentamiento entre poderes expuestos en la figura 1.1.

Los empresarios por su lado tienen valores muy parecidos en la primera legislatura con 32.9%, valor que no aumenta mucho en el siguiente periodo (33.8%). Sin embargo, el porcentaje aumenta en el periodo 2009-2014 a un 40.6% y no varía mucho en las próximas dos (40.4% y 41% respectivamente). Sin embargo, en la última legislatura el valor llega a su valor máximo de la serie (60.7%). Estos datos sugieren que la cantidad de diputados que confía en los empresarios es 4 de cada 10 en toda la serie con excepción de la última legislatura.

Finalmente, los medios de comunicación tienen valores alrededor del 45% en las primeras dos legislaturas (48.4% y 45%), en el siguiente periodo (2009-2014) llegan a su valor máximo histórico (54.7%) que desciende en 2014-2019 a un 48.9% pero vuelve a subir a un 54.1% en 2019-2024. Sin embargo, en la última legislatura hay un descenso considerable y llega al porcentaje mínimo de toda la serie (35.6%).

Después de analizar cómo ha fluctuado la confianza de los diputados en diferentes instituciones (las 3 en las que más confían y las 3 en las que menos confían), es necesario poner la atención en momentos exactos de la serie. El primero es la cantidad de diputados que confía en el TSE, que desciende a un 75%, coincidiendo con el periodo posterior a Ricardo Martelli, aunque el valor parece estar en una tendencia de crecimiento desde entonces. Los sindicatos es otra institución que tiene un descenso considerable en la confianza depositada por los representantes en la última legislatura, donde solo 2 de cada 10 diputados confiaban en ellos y, de hecho, es el valor más bajo de todas las instituciones en toda la serie. Esto se da en el marco del debilitamiento de las estructuras tradicionales como los partidos (gráfico 1.6) y, en este caso, de los sindicatos, los cuales han perdido relevancia frente a nuevos actores o formas de movilización social más horizontales y sin vínculos partidistas (Nevache, 2024).

La última legislatura podría interpretarse como un punto de inflexión en comparación con las tendencias de todas las legislaturas anteriores, y por eso merece un análisis específico. Como bien menciona la literatura citada en este texto, las últimas elecciones (2024) parecen ser coyunturales en la democracia panameña, no solamente por ser las elecciones en las que más ha participado la población, sino también porque el candidato a la presidencia (ganador) no estaba en la carrera hasta unos meses antes de las elecciones, así como por la cantidad de diputados independientes que hay en la asamblea. En este caso, los datos parecen reflejar una ruptura en la confianza de los asambleístas en algunas instituciones: El caso más interesante es el de los partidos políticos, cuya confianza se encuentra en su mínimo histórico (41%), lo que refuerza la idea de la desarticulación del sistema de partidos y de la desafección política a los actores políticos tradicionales. Por otro lado, los sindicatos también reflejan una gran desconfianza por parte de los legisladores, de hecho, es el valor más bajo de toda la serie (17.9%). Además, los valores de las tres legislaturas previas no bajaban del 60%, por lo que este descenso resulta atípico, y coincide con el desgaste que sufrieron durante las manifestaciones de 2022, donde se dio la percepción de que los sindicatos habían politizado las negociaciones y actuaban con el interés propio en mente (CIEPS, 2023).

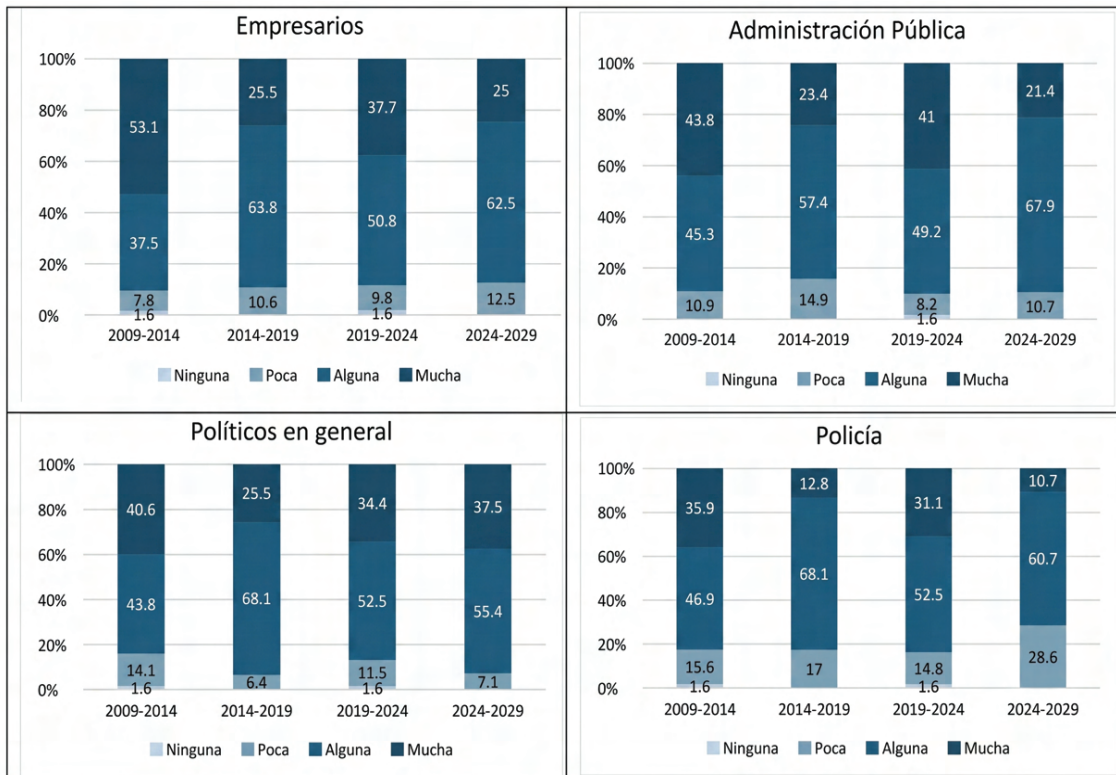
Los medios de comunicación y los empresarios son otras dos instituciones que también parecen tener porcentajes de confianza al margen de la tendencia anterior en la serie. Por un lado, los medios descendieron en 18.4 puntos, llegando a su menor histórico (35.6%), mientras que las empresas aumentaron la confianza de los representantes 19.7 puntos (60.7%) llegando a su mayor porcentaje.

Uno de los elementos que puede influir en la confianza institucional es la corrupción, un problema que, como se ha mencionado anteriormente, constituye uno de los principales desafíos dentro de la democracia panameña. En este apartado se analiza la percepción de corrupción que los diputados atribuyen a diferentes instituciones y grupos dentro de la sociedad panameña. Además, la corrupción no solo afecta la confianza institucional, sino también el funcionamiento efectivo del sistema político (Seligson, 2002).

En términos generales, se observa que ninguna institución alcanza valores mayoritarios de “ninguna/poca corrupción” a lo largo de toda la serie. Esto refleja que los diputados perciben que la corrupción forma parte —con distinta intensidad— del entramado político y social del

Estado; es decir, se trata de un problema estructural en el caso panameño. En la misma línea, en la mayoría de las instituciones la categoría más frecuente o modal es “alguna corrupción”, por encima de “mucho corrupción” en todos los casos, con excepción de los empresarios en 2009-2014 y los periodistas en 2019-2024, donde predomina “mucho corrupción”. Esto indica que la percepción de corrupción está normalizada entre los diputados, pero no es considerada mayoritariamente como extrema. Todo esto puede observarse en la figura 1.2, donde se presentan los porcentajes desagregados de cada institución a lo largo de la serie, lo que permite analizar con mayor precisión la distribución de respuestas dentro de cada ente.

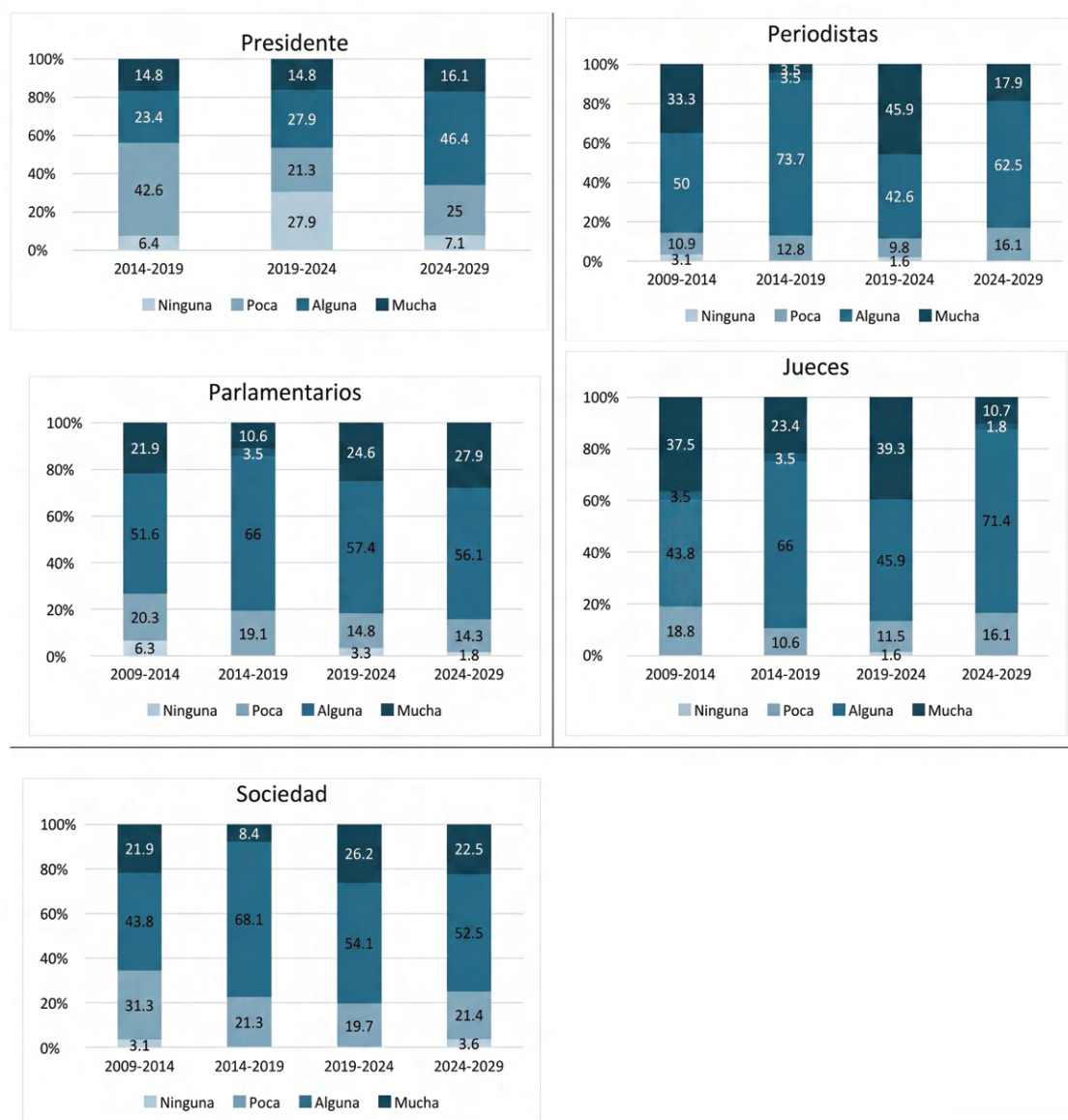
Figura 1.2: Percepción de corrupción en diferentes grupos o instituciones.



Redacción de la pregunta: Si tuviera que evaluar el grado de corrupción que existe en su país en distintas grupos, ¿cuánta corrupción mucha, alguna, poca o ninguna diría Ud. que existe entre los...

Nota: No hay valores disponibles para presidente en el periodo 2009-2014

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).



Redacción de la pregunta: Si tuviera que evaluar el grado de corrupción que existe en su país en distintas grupos, ¿cuánta corrupción mucha, alguna, poca o ninguna diría Ud. que existe entre los...

Nota: No hay valores disponibles para presidente en el periodo 2009-2014

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

Al analizar las instituciones o grupos de manera individual, se identifica que algunas presentan niveles particularmente elevados de percepción de corrupción. Los empresarios constituyen la institución con el porcentaje más alto de percepción de “mucha corrupción” en la serie, específicamente en 2009-2014. Aunque posteriormente se aprecia una tendencia descendente, siguen formando parte del conjunto con las percepciones más intensas de corrupción. La administración pública es otro ente con niveles persistentemente altos de “alguna/mucha corrupción” (entre 80% y 90%), lo cual puede vincularse al clientelismo, la baja profesionalización burocrática o la ineficiencia administrativa, rasgos documentados en la literatura sobre institucionalidad panameña.

Por otro lado, los jueces, parte central del poder judicial —que anteriormente se mostró como una institución con percepciones divididas entre los diputados— presentan de manera constante valores entre 70% y 80% de “alguna/mucha corrupción”. Esto puede estar interrelacionado: si existe una percepción extendida de falta de independencia judicial, es coherente que los diputados asocien al menos cierto grado de corrupción dentro de este poder del Estado.

Finalmente, al observar el comportamiento del resto de instituciones, se aprecia que la policía, los políticos en general, los periodistas y los parlamentarios también presentan porcentajes altos de percepción de corrupción, aunque con variaciones entre periodos. En muchos de estos casos, más de la mitad de los diputados se sitúan en la categoría de “alguna corrupción”, lo que refuerza la idea de un diagnóstico transversal y persistente de problemas de integridad en el sistema político.

En contraste, la presidencia y la sociedad son las dos categorías donde los valores de “ninguna/poca corrupción” alcanzan porcentajes relativamente más elevados, aunque sin llegar a ser mayoritarios de forma sostenida. Destaca especialmente el periodo 2014-2019 en la presidencia, cuyo nivel de “alguna/mucha corrupción” es el más bajo de toda la serie, lo cual resulta llamativo si se considera que este periodo sucede inmediatamente a la administración de Ricardo Martinelli, marcada por múltiples escándalos judiciales. Esto podría interpretarse como un intento de distanciamiento discursivo por parte de la élite parlamentaria o como un cambio temporal en la valoración del Ejecutivo.

En conjunto, los datos evidencian que la percepción de corrupción entre los asambleístas panameños es amplia, persistente y transversal a casi todas las instituciones, con diferencias en intensidad, pero sin casos que puedan considerarse ampliamente exentos de dicho problema. Esto indicaría que la corrupción, más que atribuirse a actores particulares, se percibe como un rasgo sistémico del funcionamiento del Estado panameño por parte de los asambleístas, lo cual tiene implicaciones directas sobre la legitimidad institucional y la confianza política.

Bibliografía:

Alcántara Sáez, M. (2024). *Huellas de la democracia fatigada*. Océano Atlántico Editores.

Alcántara Sáez, M. (2012). *El oficio de político: vocación, actividad y profesión en las democracias latinoamericanas*. Madrid: Tecnos.

Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *La cultura cívica: Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones* (Trad. J. Rovira). Madrid: Euroamérica.

Alvarado de León, J. D. (2021). *Malestar e independencia: clase para entender las candidaturas por libre postulación en Panamá*.
<https://rinedtep.edu.pa/entities/publication/8fa698e8-06ef-4360-a61d-17e394b25bca>

Bertelsmann. <https://bti-project.org/en/index/political-transformation>

Booth, J. A., & Seligson, M. A. (2009). *The legitimacy puzzle in Latin America: Political support and democracy in eight nations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Brown Araúz, H. (2009). *Partidos políticos y elecciones en Panamá: Un enfoque institucionalista*. Ciudad de Panamá: Fundación Friedrich Ebert / FLACSO.

Brown Araúz, H. (2020). Elecciones Panamá 2019: un nuevo desvío. En M. Alcántara Sáez (Ed.), *América Latina vota (2017–2019)* (pp. 391–428). Tecnos.

Brown, H., & Acosta, M. (2022). La comunidad virtual y su actor político: el hashtag #NoALaReeleccion en las elecciones panameñas de 2019. *Sociología y Tecnociencia*, 12(1), 187–215. <https://doi.org/10.24197/st.1.2022.187-215>

Cáceres, L. R. (2019). Determinants of trust in government in Latin America. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, 14(3), 329–351. <https://doi.org/10.21919/remef.v14i3.407>

CEPAL. (2013). *Panorama social de América Latina 2013*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS). (2023). *III Encuesta CIEPS de Ciudadanía y Derechos 2023*.
https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2023/04/informe_ECD_CIEPS_2023.pdf

Del Campo García, M. E. (2018). Buen gobierno y confianza institucional. *Dilemata: Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, (27), 55–71. Recuperado a partir de <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000214>

Deutsche Welle. (2024, marzo 5). Tribunal Electoral de Panamá inhabilita a Ricardo Martinelli. <https://www.dw.com/es/tribunal-electoral-de-panam%C3%A1-inhabilita-a-ricardo-martinelli/a-68440023>

Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York: John Wiley & Sons.

Easton, D. (1975). A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science*, 5(4), 435–457. <https://doi.org/10.1017/S0007123400008309>

Guevara Mann, C. (2008). Panamá 2007: Crecimiento económico, combustión social y catalepsia institucional. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 28(1), 191–209.

Guevara Mann, C. (2016). Panamá: Luces y sombras en torno a la institucionalidad democrática. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 36(1), 123–149. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100012>

Higuera, J. G. (2015, 10 de febrero). El expresidente Ricardo Martinelli y su legado de corrupción en Panamá.

IDEA Internacional. <https://www.idea.int/es/informes-anuales>

Leis, R. (1996). Panamá, entre el asedio y la esperanza. *Nueva Sociedad*, (141), 14–18.

Nevache, C. (2024). Panamá: desarticulación del sistema de partidos en medio de movilizaciones históricas. *Revista de Ciencia Política*, 44(2), 1–24. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2024005000106>

Nevache, C., Wintgens, S., & Brown Araúz, H. (2023). Panama: Alternation Inside the Box. En O. Dabène (Ed.), *Latin America's Pendular Politics* (pp. 177–199). Cham: Springer International Publishing.

Norris, P. (1999). *Critical citizens: Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press.

Norris, P. (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pérez, O. J. (2017). Panamá: Democracy under the shadow of corruption. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 37(2), 553–574.

Pérez, O. J. (2017). Panamá: Democracia bajo la sombra de la corrupción. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 37(2), 205–224. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000200519>

Perelló, L., & Alvarado, J. D. (2025). ¿Más vale diablo conocido que diablo por conocer? Continuidad y cambio en las elecciones generales de Panamá de 2024. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 34, e405. <https://doi.org/10.26851/rucp.34.2>

Seligson, M. A. (2002). The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American countries. Vanderbilt University, LAPOP.

The Economist Intelligence Unit. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024/>

Velasco, J., Pérez Guadalupe, J. L., & Amat, O. (2019). *Evangélicos y poder político en América Latina*. Konrad Adenauer Stiftung / Departamento de Asuntos Religiosos y Éticos, PUCP.

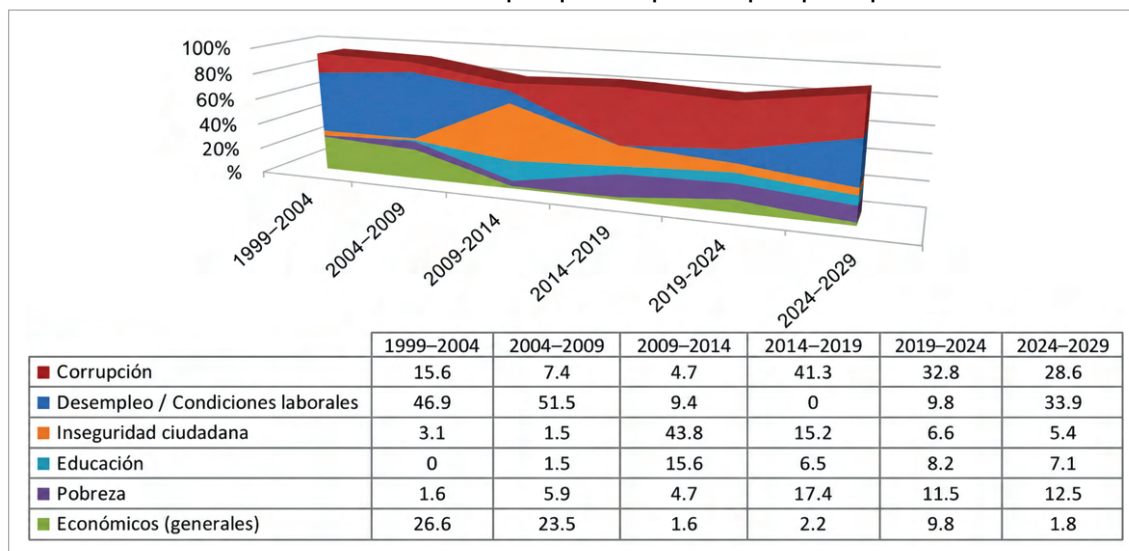
2. Los principales problemas del país

Así como las percepciones sobre la democracia y los partidos políticos han ido variando a lo largo de las legislaturas, también lo han hecho los problemas del país que son considerados como más importantes por los asambleístas. Estos problemas suelen estar vinculados al contexto social y económico del país en cada periodo, y adquieren especial relevancia en las democracias representativas en tanto que ejerciendo su tarea representativa tratan de solucionar dichos problemas contribuyendo a la configuración de las agendas públicas (Pitkin, 1976).

Para este capítulo se han seleccionado seis problemas identificados como relevantes por los diputados en el conjunto de legislaturas analizadas: corrupción, desempleo, inseguridad ciudadana, educación, pobreza y problemas económicos generales. Esta selección -además de facilitar la lectura visual- responde a que han sido identificados como importantes por un alto porcentaje de legisladores, ya que otros problemas han sido nombrados tan solo por el 5% de los representantes en todas las legislaturas. Además, es necesario subrayar que estos problemas, y la cantidad de diputados que consideran cada uno de ellos como prioritarios, no existen de manera independiente, pues compiten por su atención en agendas políticas limitadas (Baumgartner y Jones, 1993), lo que determina que algunos porcentajes aparentemente bajos puedan reflejar una alta relevancia relativa dentro de un espacio de prioridades estrecho y sujeto a competencia constante.

De manera general, la corrupción y el desempleo han estado entre las respuestas más frecuentes en casi todas las legislaturas, aunque su importancia ha variado a lo largo de los años. Otros problemas han sido identificados como más relevantes en Panamá en periodos específicos: por ejemplo, la inseguridad y la educación en 2009-2014, la pobreza en los tres últimos periodos, o problemas económicos generales en los primeros periodos de la serie temporal (gráfico 2.1).

Gráfico 2.1: Evolución de la percepción del problema principal del país



Redacción de la pregunta: En su opinión, ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

Nota: La suma de porcentajes por legislatura no suma 100% ya que sólo se han seleccionado los seis problemas más nombrados.

La corrupción adquiere una relevancia como problema principal del país particularmente elevada en las tres últimas legislaturas aunque con una tendencia decreciente. En el periodo 2014–2019 es identificado como tal por el 41.3% de los representantes (valor más alto del problema en la serie), esta centralidad se mantiene en 2019–2024 ya que un 32.8% lo valora como el problema principal, y continúa en 2024–2029 (28.6%), situándose como el segundo problema más mencionado en esa legislatura. En este último periodo, el problema señalado como más relevante en el país por los asambleístas es el desempleo y las condiciones laborales (33.9%). Por su parte, el desempleo constituye uno de los problemas más constantes a lo largo de la serie, exceptuando la legislatura 2014-2019, además de ser el problema principal en las dos primeras legislaturas (46.9% en 1999–2004 y 51.5% en 2004–2009).

Hay otros problemas que también han sido percibidos como tales en la mayoría de las legislaturas, pero con menor frecuencia: pobreza, educación e inseguridad. La pobreza en las primeras tres legislaturas era nombrada por menos del 6% de los representantes, pero después de la legislatura de 2009-2014, empezó a ser identificada por más del 10%. La educación incrementó su importancia progresivamente a partir de 2004, alcanzando su máximo en 2009-2014 (15%). La inseguridad no parece seguir una tendencia clara, pero en 2009-2014 fue señalada como un problema importante para el país por el 43.8% de los representantes. Los problemas económicos se incluyen para ilustrar cómo, aunque fueron relevantes al inicio de la serie, su identificación como tal ha disminuido progresivamente.

2.1 Comparación entre indicadores reales y percepción.

Con el objetivo de analizar la relación entre estos problemas medidos empíricamente y la percepción de la élite parlamentaria en Panamá, se contrasta el porcentaje de diputados que los identifican como principales con indicadores objetivos que miden estos fenómenos. Este análisis busca identificar en qué medida la evolución de los indicadores se relaciona con la percepción de los diputados.

Aunque los gráficos presentan los datos por legislatura en el eje horizontal, los valores del indicador representado corresponden a un momento específico. Es decir, se representa el dato obtenido referido al último año disponible desde que se realizó el trabajo de campo de la encuesta aplicada a los legisladores⁴ (incluido el mismo año), aunque la representación gráfica muestre el periodo legislativo -al igual que los datos de la encuesta-. De esta manera, se busca aproximar, dentro de sus limitaciones, el contexto del país en el que respondieron a las preguntas.

⁴El trabajo de campo se realizó en el mismo año de inicio de todos los periodos legislativos a excepción de 1999-2004, que se llevó a cabo en 2002.

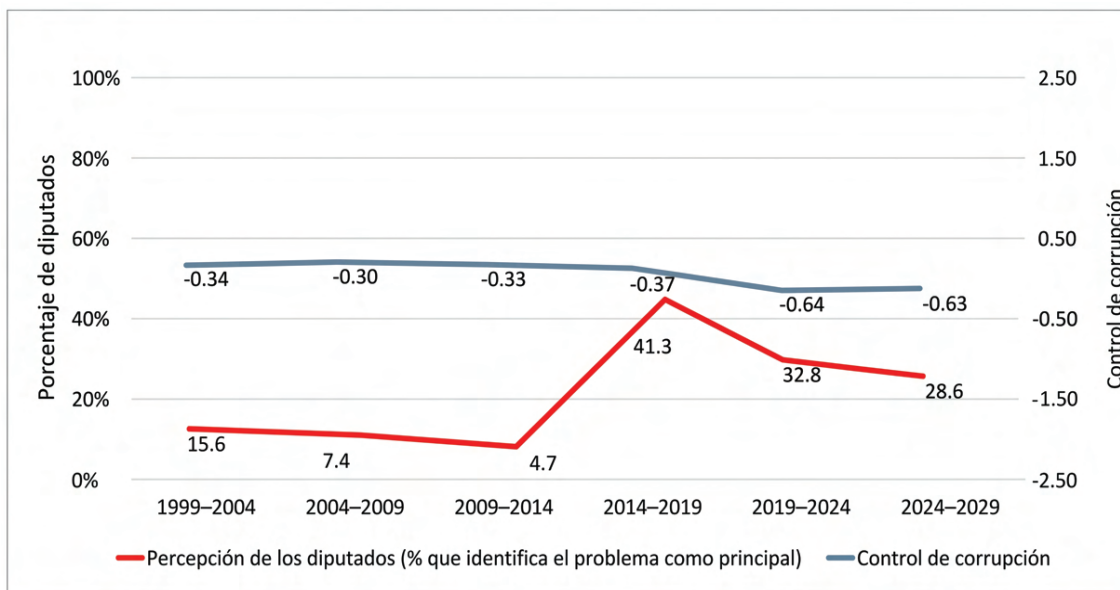
2.1.1 Corrupción

En el caso de la corrupción, el indicador utilizado puede considerarse de carácter cualitativo, ya que se basa esencialmente en la percepción de personas y expertos recogida a través de diferentes fuentes. En este sentido, es el único problema que no tiene un indicador puramente cuantitativo en todo el capítulo.

El indicador utilizado es Control of Corruption del Banco Mundial⁵, forma parte de los Worldwide Governance Indicators, y mide la percepción de la capacidad de un país para controlar el uso del poder público con fines privados. Se trata de una escala donde el 0 representa el promedio mundial, los valores positivos indican un buen control de la corrupción (mejor que la media) y los negativos indican que el país tiene instituciones más débiles que la media global.

Este indicador, frente a otros como el Índice de Percepción de la Corrupción de *Transparency International* tiene la ventaja de poseer datos comparables para casi toda la serie de las legislaturas aquí analizadas.

Gráfico 2.2: La corrupción, comparación de indicadores



Redacción de la pregunta: en su opinión, ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?

Nota: Los datos de control de corrupción corresponden al último dato disponible que sea más cercano al año en el que se realizó el trabajo de campo. El último dato disponible de la última legislatura es de 2023, todos los demás son del mismo año que se realizó la encuesta.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial y del Proyecto Élite Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

⁵Worldwide Governance Indicators, World Bank (WB), URL: govindicators.org

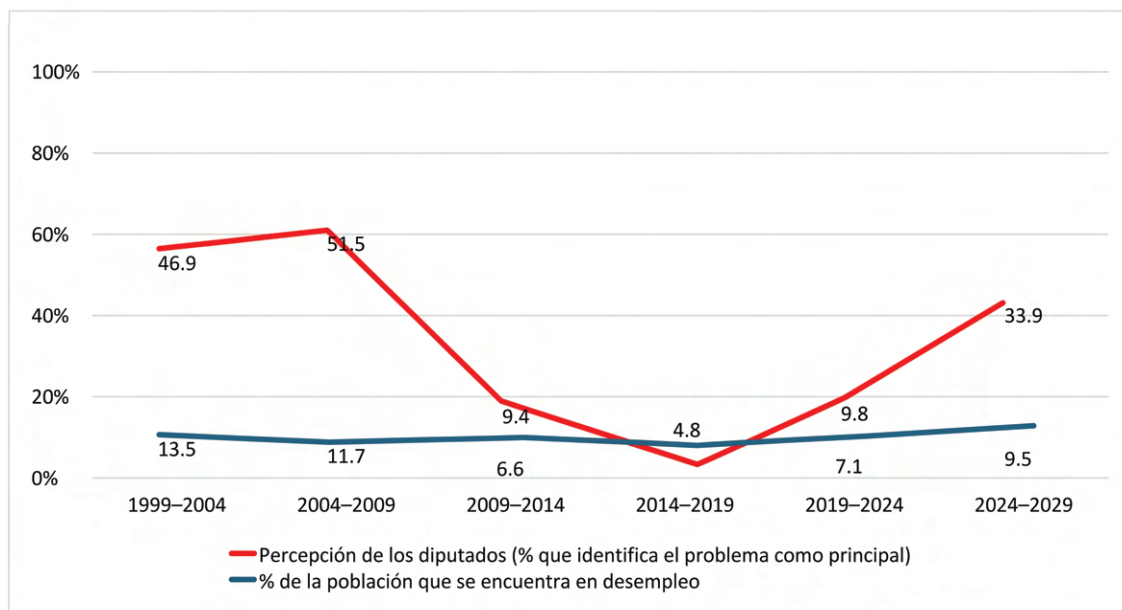
La evolución del control de la corrupción (gráfico 2.2), muestra que en ninguna legislatura supera el umbral de 0, lo que sugiere que el control de la corrupción es limitado en comparación a la media de los países durante toda la serie temporal. Entre los dos primeros periodos parece haber un aumento del indicador (+0.04) y un descenso en las percepciones (-8.2%). Sin embargo, a partir de 2009-2014 se refleja una tendencia descendente del indicador. Desde ese momento, la percepción de la capacidad del Estado para prevenir y sancionar el uso del poder público con fines privados muestra un deterioro significativo mantenido, pasando de -0.30 en 2004-2009 a - 0.63 en 2024-2029. Esto representa un descenso de -0.33 puntos respecto a la media global. Por su parte, la percepción de los diputados de que la corrupción es el principal problema alcanza su máximo histórico en 2014-2019 (41.3%) (legislatura posterior a Martinelli) y se mantiene por encima del 25% en las últimas dos legislaturas (32.8% y 28.6%, respectivamente). Estos datos indican que durante este periodo temporal se observa un aumento en la centralidad política de la corrupción en el sistema democrático panameño, posiblemente asociado a dinámicas institucionales y a una creciente visibilidad pública.

Ambas series presentan variaciones a lo largo del periodo analizado: en las primeras legislaturas, la percepción de la corrupción y el indicador de control del Banco Mundial muestran niveles relativamente bajos y trayectorias próximas. Posteriormente, en el periodo 2014–2019, el descenso del indicador –con una caída de 0,19 puntos respecto a 2009–2014– coincide con un aumento significativo de la percepción del problema entre los asambleístas. Sin embargo, en las últimas dos legislaturas, mientras que el indicador sugiere el descenso de los niveles de control institucional alcanzando sus valores mínimos históricos en 2019-2024 (0,64), la preocupación manifestada por los representantes tiende a atenuarse progresivamente, pasando del 41.3% en 2014-2019 al 28.6% en el último periodo. En conjunto, el patrón observado apunta a una asociación parcial entre ambas dimensiones.

2.1.2. Desempleo y condiciones laborales

El desempleo como problema presenta una dinámica distinta a lo largo del periodo analizado, ya que se aprecia una mayor correspondencia entre la evolución del indicador y la percepción por parte de los diputados. Para medir el desempleo se utiliza el porcentaje de la población en situación de desempleo del Instituto de Estadística y Censo de Panamá.

Gráfico 2.3: El desempleo, comparación de indicadores



Redacción de la pregunta: en su opinión, ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?

Nota: Los datos de desempleo corresponden al último dato disponible que sea más cercano al año en el que se realizó el trabajo de campo.

Fuente: elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá (INEC) y del Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

Como se observa en el gráfico 2.3, el desempleo en el periodo 1999-2004 se situaba en un 13.5% y mantiene una tendencia descendente hasta el periodo 2014-2019 (donde el 4.8% se encontraba en desempleo, esto implica que hubo de -8.7 puntos porcentuales entre ambos periodos). Al mismo tiempo, la percepción de los legisladores del desempleo como problema principal sigue, en términos generales, la misma tendencia que el indicador objetivo: la mayoría de los diputados lo identificó como el principal problema del país en las primeras dos legislaturas (46.9% en 1999-2004 y 51.5% en 2004-2009), en un contexto de niveles relativamente altos de desempleo (13.5% y 11.7% respectivamente). Sin embargo, en las dos legislaturas siguientes esta percepción disminuye considerablemente, situándose en un 9.4% en 2009-2014 y en 4.8% en 2014-2019, justamente en el momento en el que el desempleo se encontraba en sus mínimos históricos en la serie analizada (alrededor de un 5.4%).

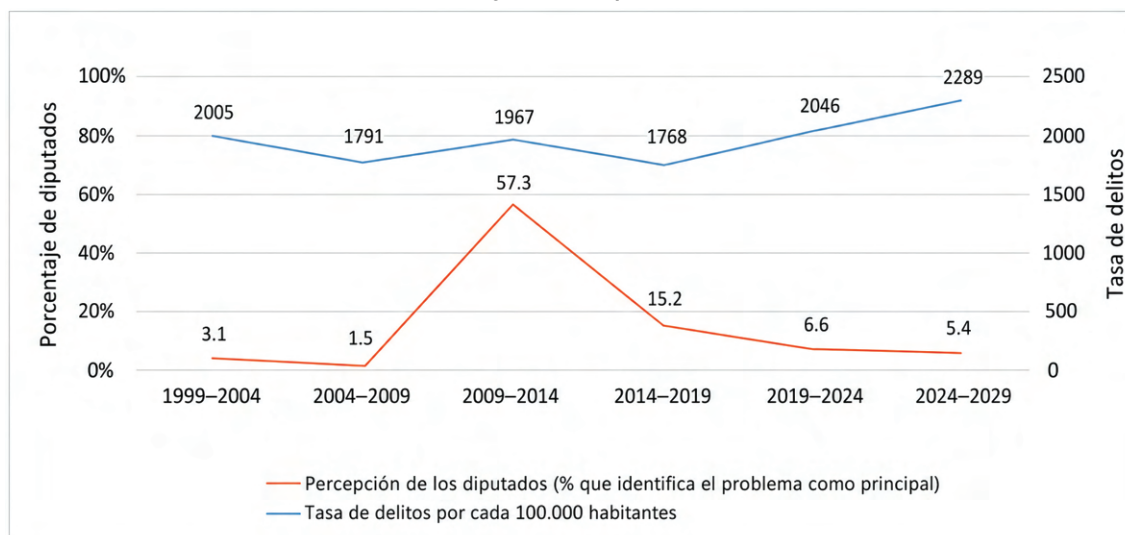
A partir de la legislatura 2014-2019 el desempleo vuelve a incrementarse, al igual que la percepción de los asambleístas, hasta situarse nuevamente como el problema más mencionado en la última legislatura (33.9%), momento en que el desempleo parece estar aumentando significativamente. En conjunto, esta evolución muestra una alta correspondencia entre la percepción y el comportamiento del indicador, en un contexto marcado, primero, por un periodo de expansión económica de Panamá, el cual generó mucho empleo y, posteriormente, por una ralentización económica, que se tradujo en un aumento del desempleo.

2.1.3 Inseguridad ciudadana

En el caso de la inseguridad ciudadana, se utiliza como indicador objetivo la tasa de delitos por cada 100.000 ciudadanos⁶. Esta decisión responde a que la percepción de inseguridad está fuertemente influenciada por delitos de alta visibilidad y por criminalidad cotidiana. En el contexto latinoamericano, diversos estudios han señalado que la inseguridad percibida no siempre guarda una relación directa con las tasas de violencia letal, sino que suele responder con mayor intensidad a delitos de alta visibilidad –como los delitos contra la propiedad – (Dammert & Malone, 2006). Análisis más recientes confirman esta tendencia. El crecimiento económico de los países y sus beneficios han generado una externalidad negativa: al aumentar la capacidad de consumo de la población creció consecuentemente la demanda en los mercados ilegales. Esto ha producido un aumento importante de delitos de alta visibilidad, específicamente aquellos contra la propiedad, como robar celulares para venderlos (Bergman, 2018). En conjunto, esto sugiere que la visibilidad de los delitos tiene un efecto directo en la percepción de inseguridad.

Además, al utilizar la cantidad de delitos registrados, se puede reflejar parcialmente cómo está la inseguridad real en Panamá, teniendo en cuenta que no todos los delitos que se cometen se registran. La tasa de delitos refleja valores relativamente altos, sin ninguna tendencia general. En el primer periodo cuenta con una tasa de 2005 delitos por cada 100.000 habitantes y en el último periodo de 2289, es decir, que hubo un aumento del 14%.

Gráfico 2.4: La inseguridad, comparación de indicadores



Redacción de la pregunta: en su opinión, ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?

Nota: Los datos de tasa de delitos por cada 100.00 habitantes corresponden al último dato disponible que sea más cercano al año en el que se realizó el trabajo de campo.

Fuente: elaboración propia a partir del Ministerio de Seguridad Pública – Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) y del Proyecto Élite Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

⁶Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales. (s. f.). Informe de criminalidad anual. Ministerio de Seguridad de Panamá. <https://siec.minseg.gob.pa/estadisticas/informe-de-criminalidad-anual/>

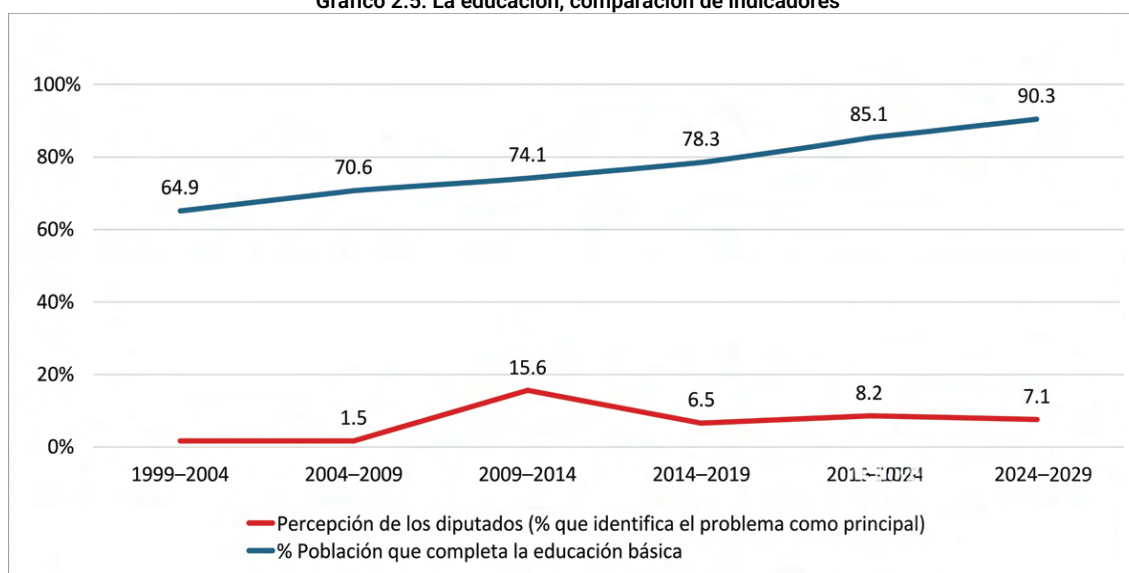
A pesar de que hubo una disminución entre los dos primeros periodos de la serie, en 2009-2014 hay un aumento en la tasa de delitos, pasa de 1791 en 2004-2009 a 1967 en 2009-2014, luego vuelve a descender, y en las últimas dos legislaturas la tendencia parece ser ascendente. Mientras tanto, la percepción por parte de los diputados de que la inseguridad era el problema principal sigue la misma tendencia de las primeras 4 legislaturas. Aunque de una manera más significativa, en 2009-2014, el 43.8% de los asambleístas consideraban que la inseguridad era el principal problema del país, a diferencia del 1.5% registrado el periodo anterior. De hecho, en la legislatura 2009-2014 la creciente inseguridad formaba parte central del proyecto de gobierno (Gobierno Nacional de Panamá, 2010).

Sin embargo, a pesar de que la tasa de delitos es ascendente en las últimas legislaturas, la percepción de los diputados desciende gradualmente en las últimas tres legislaturas, sólo un 5.4% lo identifica como tal en el periodo 2024-2029, 39.4 puntos porcentuales menos que en 2009-2014. Esto refleja que la percepción de los diputados no muestra una tendencia de crecimiento similar a la tasa de delitos, y que hay un episodio puntual, en 2009–2014, donde la inseguridad era considerada el principal problema del país por una cantidad importante de asambleístas. En este sentido, la percepción de los representantes estaría más asociada a unas coyunturas específicas más que a las tendencias generales de los delitos registrados en el país.

2.1.4 Educación

En el caso de la educación, no es fácil encontrar un indicador de Panamá para toda la serie que mida su calidad, ya que el país no participa de forma continua en las dos evaluaciones estandarizadas existentes: PISA y ERCE, y solo dispone de tres momentos puntuales con datos comparables, lo que impide la construcción de una serie temporal de resultados de aprendizaje.

Gráfico 2.5: La educación, comparación de indicadores



Redacción de la pregunta: en su opinión, ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?

Nota: Los datos de tasa de finalización de la educación obligatoria corresponden al último dato disponible que sea más cercano al año en el que se realizó el trabajo de campo.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del UNESCO Institute for Statistics (UIS) y del Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-US-AL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

Debido a esta limitación, se utiliza el porcentaje de personas que completan la educación básica como indicador indirecto de la educación.

Como se observa en el gráfico 2.5, en el periodo 1999-2004, el 64.9% de la población terminaba la educación obligatoria y en el último periodo, el valor aumentó al 90.3%. Esto refleja un aumento de 25.4 puntos porcentuales, es decir un crecimiento de 38.13%. En contraste, la percepción de los diputados de que la educación es el problema principal se ha mantenido relativamente baja en la mayoría de la serie, siempre por debajo del 10% con excepción del periodo 2009-2014, cuando llegó a su máximo histórico (15.6%).

En este sentido, aunque la finalización de la educación obligatoria muestra una tendencia creciente, la literatura ha señalado que Latinoamérica atraviesa un estancamiento en los indicadores de aprendizaje (UNESCO, UNICEF y CEPAL, 2022), y Panamá no es la excepción. Los datos del último reporte disponible de la UNESCO indican que sólo una proporción reducida de estudiantes alcanza los niveles mínimos de competencia en lectura y matemáticas al finalizar la educación obligatoria (alrededor del 31% en 2006, 27% en 2013 y 29% en 2019), lo que muestra un deterioro en los resultados de aprendizaje.

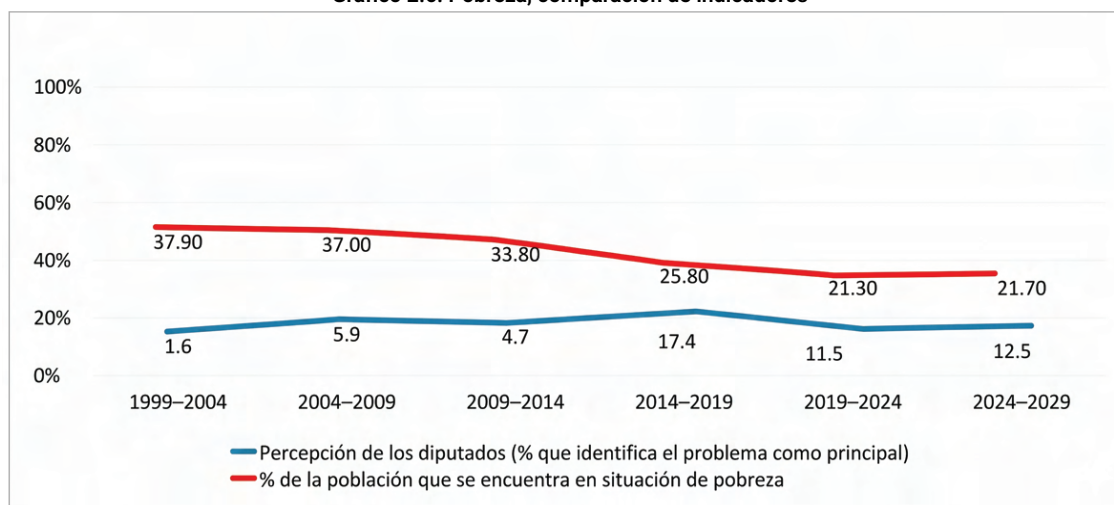
Además, se han destacado problemas de gestión y gobernanza, los cuales suelen limitar la calidad del sistema educativo (World Bank, 2018). La educación no solo es un pilar fundamental del capital humano, sino que también constituye un factor relevante para el crecimiento económico y la reducción de desigualdades. Por ello, la persistencia —aunque menor— de la preocupación por la educación podría estar asociada más a la calidad de la educación o que para los diputados, la educación no es un problema tan relevante en comparación a los otros según los legisladores de la asamblea nacional.

2.1.5 Pobreza

La pobreza en Panamá se mide mediante la determinación de un umbral de ingresos en función del costo de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) —para cubrir los requerimientos calóricos mínimos— más una estimación de gastos no alimentarios, diferenciando según zonas rurales o urbanas (MEF, 2019). En términos generales, como se observa en el gráfico 2.6, el indicador refleja una tendencia descendente a lo largo de la serie analizada. En el primer periodo legislativo la población en situación de pobreza se encontraba en 37.9% y en el último periodo en 21.7%, por lo que la pobreza disminuyó en 16.2 puntos porcentuales a lo largo de la serie temporal.

No obstante, la evolución reciente permite observar un estancamiento en la reducción de la pobreza en las últimas dos legislaturas. En ambas, el porcentaje medio de población en situación de pobreza ha fluctuado en torno al 21%, coincidiendo con la desaceleración económica (Banco Mundial, 2024).

Gráfico 2.6: Pobreza, comparación de indicadores



Redacción de la pregunta: en su opinión, ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?

Nota: Los datos de control de pobreza corresponden al último dato disponible que sea más cercano al año en el que se realizó el trabajo de campo. El último dato disponible de la última legislatura es de 2023, todos los demás son del mismo año que se realizó la encuesta.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEC y del Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

En cuanto a la percepción de los diputados sobre la pobreza como principal problema, esta se ha mantenido relativamente presente en toda la serie (con porcentajes inferiores al 20%). Sin embargo, se observa un aumento de la relevancia en los últimos periodos, donde se registró su máximo histórico en 2014-2019 (17.4%), luego descendió a 11.5% en 2019-2024 y tuvo un leve aumento en el periodo más reciente (12.5%).

Esta evolución refleja una dinámica algo paradójica ya que, aunque los porcentajes de población en situación de pobreza eran significativamente más altos (37.9% de la población en 1999-2004), la pobreza parecía no ocupar un lugar prioritario en las percepciones como problema para los diputados (solo 1.6% en 1999-2004). Por otro lado, el aumento de su relevancia coincide con un reciente estancamiento en la reducción de la pobreza más que con sus niveles absolutos.

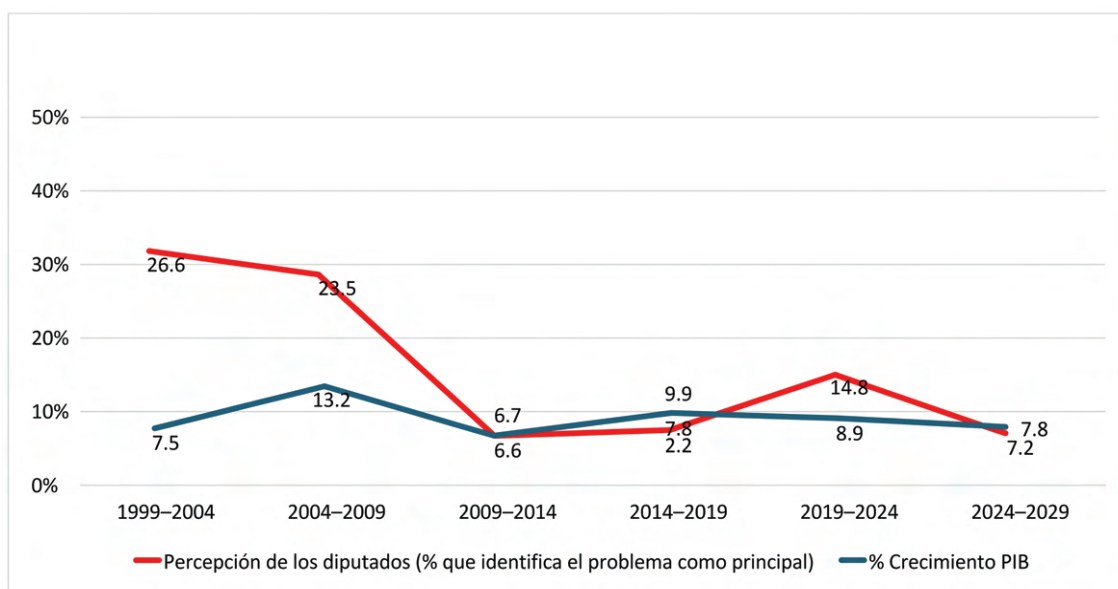
En este sentido, la percepción de la pobreza parece responder menos a la magnitud cuantitativa del fenómeno (que es alta en toda la serie) y más a su dinámica actual, donde el valor parece no mostrar mejorías. Ello sugiere que la pobreza ha adquirido una mayor importancia en la percepción de los diputados en el momento que su disminución comenzó a estabilizarse y ralentizarse.

2.1.6 Problemas económicos generales

En este subapartado se contrasta el porcentaje de diputados que considera, en general, los problemas económicos como el principal problema del país con un indicador ampliamente utilizado en la literatura para evaluar la salud general de una economía: el porcentaje de crecimiento del PIB. Panamá cuenta con uno de los PIB per cápita más altos de la región; sin embargo, este crecimiento macroeconómico ha coexistido con elevados niveles de desigualdad y con el estancamiento de los avances en la reducción de la pobreza mencionado anteriormente (Banco Mundial, 2025).

Como refleja el gráfico 2.7, la evolución del PIB de Panamá ha mostrado crecimiento sostenido desde el inicio de la serie, pero con diferentes niveles. En el primer periodo el crecimiento se encontraba en 2.5%, en el segundo aumento a 8.2% (el valor más alto de la serie), en el tercero disminuye a 1.6 (el valor más bajo de la serie), posteriormente se mantiene en crecimiento entre 2014-2019 y 2019-2024 (4.6% y 3.9% respectivamente). En el último periodo, el crecimiento disminuye hasta 2.7 (posiblemente por el efecto paralizador de la pandemia en la economía panameña).

Gráfico 2.7: Economía, comparación de indicadores



Redacción de la pregunta: en su opinión, ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?

Nota: Los datos de PIB per cápita corresponden al último dato disponible que sea más cercano al año en el que se realizó el trabajo de campo. El eje está truncado al 50% para mejorar la visualización de los datos.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del World Bank y del Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

La percepción de los asambleístas sobre los problemas económicos parece mostrar una relación inversa con la evolución del crecimiento del PIB, aunque no de forma perfectamente lineal. En el primer periodo de la serie, cuando el crecimiento económico era relativamente más bajo (2.5% en 1999-2004), el porcentaje de diputados que identificaba los problemas económicos como principales era elevado (26.6%). Sin embargo, cuando el crecimiento económico llega a su máximo, la proporción de diputados que lo consideran como problema principal disminuye en 2.9 puntos porcentuales.

A partir de 2009-2014 se observa una caída muy pronunciada en esta percepción, alcanzando apenas un 1.6%, en un contexto también de desaceleración económica. Posteriormente, entre 2014-2019 y 2019-2024, el crecimiento del PIB se recupera moderadamente (4.6% y 3.9%), mientras que la percepción de los diputados aumenta de forma puntual hasta el 9.8% en este último periodo, lo que introduce cierta discontinuidad en la tendencia observada.

Finalmente, en el periodo más reciente (2024–2029), la proporción de legisladores que identifica los problemas económicos como principales vuelve a niveles bajos (1.8%), en un contexto de crecimiento moderado (2.7%). En conjunto, los datos muestran que, si bien puede existir una tendencia general inversa entre ambas variables, esta no es consistente en todos los periodos, lo que apunta a la posible influencia de factores adicionales de carácter político o coyuntural.

En conjunto, la comparación entre la percepción de los diputados sobre los principales problemas del país y los datos medidos con indicadores seleccionados muestra relaciones heterogéneas. Mientras que en el desempleo se observa una correspondencia relativamente alta entre ambas aproximaciones, en otros casos —corrupción, inseguridad, economía, educación y pobreza— la percepción de los representantes parece responder a coyunturas específicas, ya sea ante aumentos marcados del indicador (como en el caso de la inseguridad) o ante su estancamiento (como ocurre con la pobreza). No obstante, en los casos de la inseguridad, los problemas económicos y la corrupción, no se observa una asociación consistente entre ambas dimensiones, mientras que en el caso de la economía se identifican patrones parciales que apuntan a una posible relación inversa en algunos periodos, aunque esta no se mantiene de forma consistente a lo largo del tiempo.

Bibliografía:

Banco Mundial. (2018). World Development Report 2018: Learning to realize education's promise. Banco Mundial. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1096-1>

Banco Mundial. (2024). Crecimiento del PIB (anual %): Panamá (2004–2024) [Conjunto de datos]. Banco Mundial.
<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2024&locations=PA&start=2004>

Banco Mundial. (2025). Nota técnica sobre pobreza y equidad. Panamá: Del crecimiento a la prosperidad. Banco Mundial.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099021025131024608/pdf/P180301-6cbd8fb-c-658a-4f18-b03d-fbf245430d9c.pdf>

Banco Mundial. (s. f.). Indicador CC.EST (Control of Corruption). Banco Mundial.
<https://datos.bancomundial.org/indicador/CC.EST>

Banco Mundial. (s. f.). NY.GDP.PCAP.KD (PIB per cápita, PPA). Banco Mundial.
<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD?locations=PA>

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). Agendas and instability in American politics. University of Chicago Press.

Bergman, M. (2023). El negocio del crimen: El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina. Fondo de Cultura Económica.

Dammert, L., & Malone, M. F. T. (2006). Does it take a village? Policing strategies and fear of crime in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 48(4), 27–51.
<https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2006.tb00364.x>

Gobierno Nacional de Panamá. (2010). Plan estratégico de gobierno 2010–2014. Ministerio de Economía y Finanzas.

Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). (2024). Cuadro 1A [PDF].
<https://www.inec.gob.pa/archivos/P0579518620241216163443Cuadro%201A.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. (2020). Pobreza e indigencia por ingreso: Según Encuesta de Hogares de agosto de 2019.

Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. (2024). Pobreza y distribución del ingreso de los hogares: Años 2022 y 2023 [PDF].
<https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2024/10/Pobreza-y-distribucion-del-ingreso-de-los-hogares-Anos-2022-y-2023.pdf>

Pitkin, H. F. (1967). The concept of representation. University of California Press.

Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales. (s. f.). Informe de criminalidad anual. Ministerio de Seguridad de Panamá.

<https://siec.minseg.gob.pa/estadisticas/informe-de-criminalidad-anual/>

UNESCO, UNICEF, & ECLAC. (2022). Education in Latin America and the Caribbean at a crossroads: Regional monitoring report SDG4 – Education 2030 (Summary).

UNESCO Institute for Statistics. (s. f.). UIS-SDG4 Monitoring [Base de datos].

<https://databrowser.uis.unesco.org/browser/EDUCATION/UIS-SDG4Monitoring>

3. La vida partidista y parlamentaria

La percepción histórica de los legisladores panameños respecto del papel que desempeñan los partidos políticos en el funcionamiento de la democracia, como se expuso en el primer capítulo, ha tendido a ser predominantemente positiva. Sin embargo, en los dos últimos periodos aquí analizados (2019-2024 y 2024-2029) dicha valoración muestra una tendencia decreciente. Esta variación puede estar asociada tanto al desempeño institucional de los partidos, en función de si han sido gobierno u oposición, como a las características de su organización interna sin dejar de lado la crisis sistémica que en general sufren los partidos como ya denunciaron Mair (2015) y Alcántara Sáez (2019). En este sentido, aspectos como los mecanismos de selección de candidaturas, los procesos de integración política de distintos colectivos y el grado de concentración del poder en los liderazgos o en las cúpulas partidarias constituyen indicadores relevantes para evaluar el nivel de democracia interna, más allá de lo estipulado formalmente en la normativa electoral.

En el caso panameño, la selección de candidatos, incluida la aplicación de criterios de paridad de género, se encuentra regulada por el Código Electoral, los decretos reglamentarios emitidos por el Tribunal Electoral y los estatutos internos de cada partido político. Dicha selección está fuertemente condicionada por el número de miembros inscritos en cada organización, variable que define si la selección se realiza mediante elecciones primarias o a través de convenciones partidarias (Medina, 2023). Junto a ello, la estructura y liderazgos internos de los partidos tienen un importante peso, de hecho, los partidos en Panamá han sido identificados por diferentes autores como clientelares y personalistas (Alcántara Sáez & Freidenberg, 2003; Guevara Mann, 2006), y el sistema de partidos parlamentario en la actualidad está más caracterizado por su fragmentación y crisis (Nevache, 2024; Nevache, Wintgens, & Brown Araúz 2023).

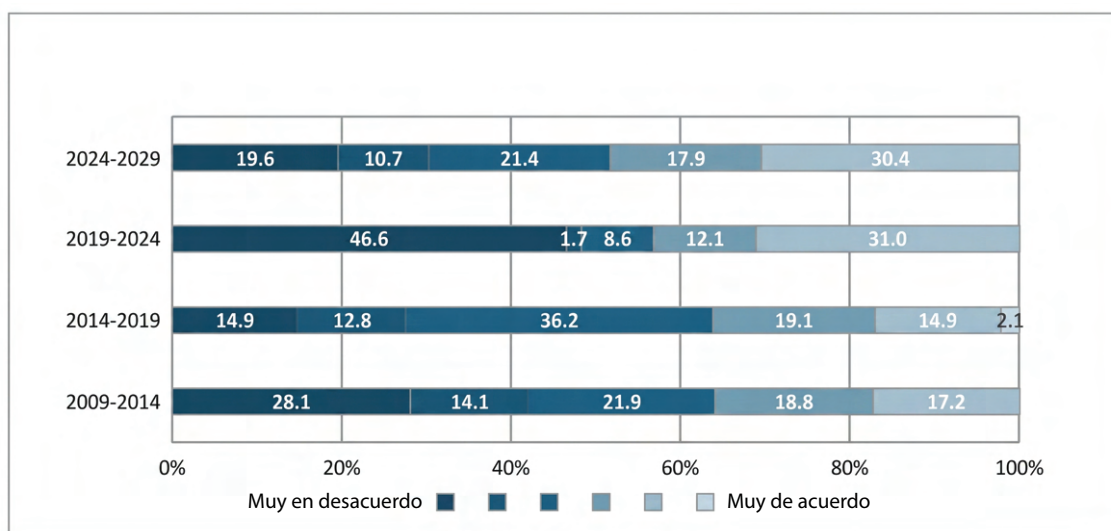
En este capítulo se examinan tres dimensiones que permiten aproximarse a la valoración subjetiva de los legisladores sobre la vida partidaria y parlamentaria: (1) la democracia interna y los patrones de toma de decisiones al interior de los partidos panameños; (2) la disciplina partidista; y (3) la representación política de distintos grupos en el partido. El análisis de estas dimensiones ofrece una visión del funcionamiento real de las organizaciones partidistas en el sistema panameño.

3.1 Democracia interna y decisiones en los partidos

La democracia interna ha sido definida como el procedimiento a través del cual los miembros del partido participan en las tomas de decisión de este (Alcántara Sáez & Freidenberg, 2003; Freidenberg, 2006). Los estudios de élites parlamentarias en América Latina han clasificado a los partidos con niveles de democracia interna entre bajos y medios, considerando los siguientes criterios de medición (Martínez-Hernández & Olucha, 2018): a) el grado de centralización o no de las decisiones, b) la autonomía de los representantes parlamentarios al emitir opiniones o votar en la asamblea, c) el poder del líder, d) la receptividad de las opiniones de la ciudadanía y e) considerando el grado de participación de grupos minoritarios en las decisiones y grado de inclusión en los mecanismos y puestos de representación. De todos ellos, en este primer apartado, se analizará fundamentalmente la percepción de los asambleístas panameños sobre la centralización de las decisiones y el poder del líder.

Si se analiza la evolución longitudinal de la percepción de los legisladores panameños sobre el grado de centralización o no de las decisiones en la cúpula (gráfico 3.1), se observa que existe un ciclo pendular entre centralización y apertura en las tomas de decisión, sin una tendencia estructural clara. Hay un momento más atípico que es la legislatura 2019-2024, donde la percepción de que las decisiones “no” se tomaban en la cúpula del partido alcanza el porcentaje más alto de la serie (46.6%), mostrando una percepción de mayor democratización de estas decisiones en ese periodo. De las legislaturas analizadas, tanto en la primera (2009-2014) como en la más reciente (2024-2029) la visión sobre quién toma estas decisiones es mucho más variada. Otero Felipe (2008: 300) señala que “en todos los partidos panameños la nominación ha estado tradicionalmente controlada, de manera más o menos informal, por las cúpulas de los partidos”. De igual forma, sostiene que debido a la débil cohesión y a las limitadas lealtades partidistas existentes tradicionalmente en el país la selección de determinados candidatos resultaba determinante para la configuración de mayorías parlamentarias, condicionando la dinámica de pactos y acuerdos a lo largo de la legislatura.

Gráfico 3.1: “Las decisiones se toman en la cúpula del partido”

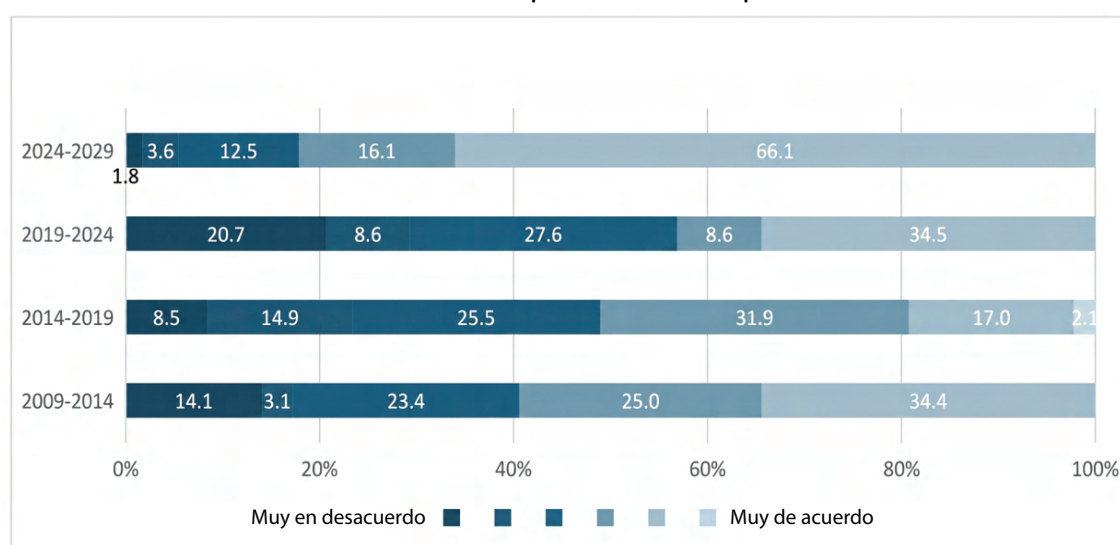


Redacción de la pregunta: Hasta qué punto está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con estas afirmaciones. Utilice la siguiente escala de 1 a 5, donde el 1 significa "muy en desacuerdo" y el 5 "muy de acuerdo". - Las decisiones se toman en la cúpula del partido.
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2009-2025).

Junto a esa cúpula partidista destaca el papel de los liderazgos al interior del partido. El peso y poder del líder del partido es otro elemento que permite valorar el grado de democracia interna o la percepción de una estructura organizativa más o menos descentralizada de los partidos políticos. En el caso de la Asamblea, además, habría que destacar ciertas figuras que suelen representar la imagen del jefe de bancada cuyo peso en la toma de decisiones internas y en la cohesión de los miembros de los partidos adquiere especial relevancia. Algunos de los liderazgos más llamativos son: Pedro Miguel González (PRD), Benicio Robinson (PRD), Yanibel Ábrego (Cambio Democrático) y Crispiano Adames (PRD), cuyas trayectorias ilustran distintos estilos de liderazgo y grados de concentración del poder al interior de sus respectivas organizaciones.

El gráfico 3.2 refleja la evolución del punto de vista que los asambleístas panameños tienen de los líderes partidistas. En el periodo legislativo 2024-2029 encontramos el porcentaje más alto de legisladores que considera que el “líder del partido es demasiado poderoso” (66.1% está muy de acuerdo con esa afirmación, y un 16.1% bastante de acuerdo). Este hecho podría encontrar cierto vínculo con el hecho de que en esa legislatura la presencia de diputados independientes es más numerosa. Estos datos distan mucho de lo que opinaban los representantes en la legislatura de 2014-2019, donde un 17% consideraba a los líderes como demasiado poderosos y un 31.9% bastante de acuerdo con esa afirmación. Esta tendencia muestra que en cada periodo legislativo el peso del liderazgo ha variado, con diferente protagonismo y poder, marcando dinámicas internas en su funcionamiento.

Gráfico 3.2: “El líder del partido es demasiado poderoso”

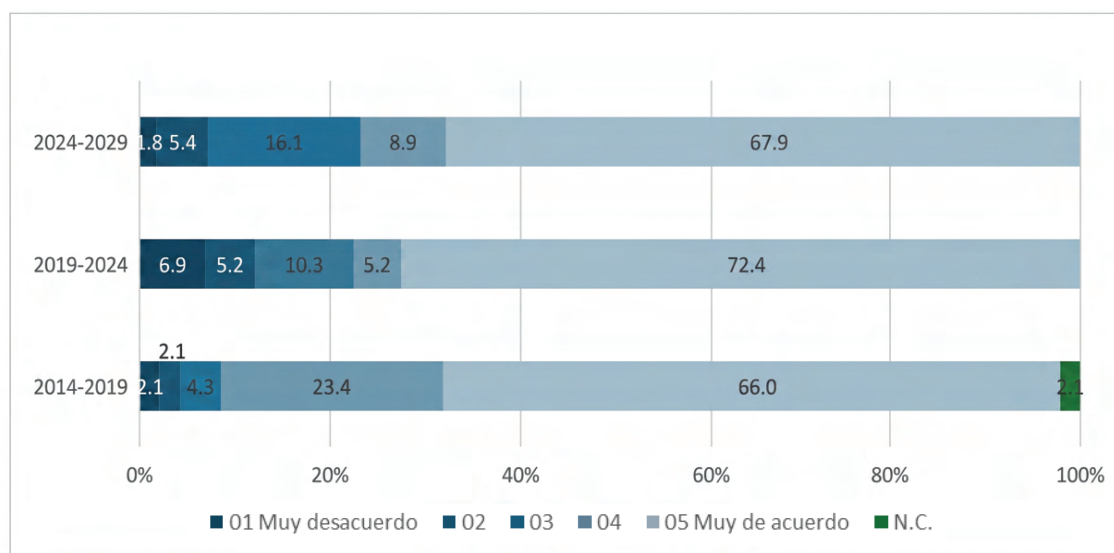


Redacción de la pregunta: Hasta qué punto está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con estas afirmaciones. Utilice la siguiente escala de 1 a 5, donde el 1 significa "muy en desacuerdo" y el 5 "muy de acuerdo". – El líder del partido es demasiado poderoso.
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2009-2025).

Al mismo tiempo, y por lo que se refiere a otro de los aspectos mencionados, la literatura ha destacado la relevancia que adquieren los procesos de selección de candidatos al interior de los partidos (Katz, 2001), tanto por lo que refleja de la distribución del poder al interior de este como por su influencia en otros procesos internos (Rahat & Hazan, 2001). De hecho, hay investigadores que sostienen que, aunque algunos partidos amplían la participación interpartidaria a través de diferentes mecanismos, frecuentemente funcionan como juegos estratégicos en los que actores influyentes y coaliciones internas ejercen su poder para influir en los resultados. En este sentido, el sistema panameño reconoce las primarias como mecanismo de selección interna en varios partidos; junto a ello existen convenciones internas y designaciones por liderazgo partidario. Los datos del gráfico 3.3 muestran que existe, independientemente del periodo legislativo analizado, una alta legitimidad percibida por los legisladores sobre los procedimientos de selección de candidatos. El momento en el que dicha valoración es mayor (72.4% en el periodo legislativo 2019-2024) coincide con el periodo en el que, como se ha visto previamente, también se percibe una menor centralización en las tomas de decisión por la cúpula del partido. En el periodo 2024-2029 esta percepción de

también es alta: un 67.9% de asambleístas considera que la selección de los candidatos al interior de los partidos se hace democráticamente. Esto sugiere que el peso de la militancia en este periodo y de manera genérica es importante en los procesos internos formales y en la toma de decisiones de los partidos panameños.

Gráfico 3.3: "Los candidatos son elegidos democráticamente"



Redacción de la pregunta: Hasta qué punto está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con estas afirmaciones. Utilice la siguiente escala de 1 a 5, donde el 1 significa "muy en desacuerdo" y el 5 "muy de acuerdo". - Los candidatos son elegidos democráticamente.
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2014-2025).

La combinación de "elección democrática de candidatos" con "decisiones tomadas en la cúpula" o "los líderes son demasiado poderosos" presenta modelos de democracia interna partidista controlada, donde los mecanismos formales participativos de la militancia existen, pero la percepción es que la cúpula y el líder partidista definen los marcos estratégicos en los partidos panameños.

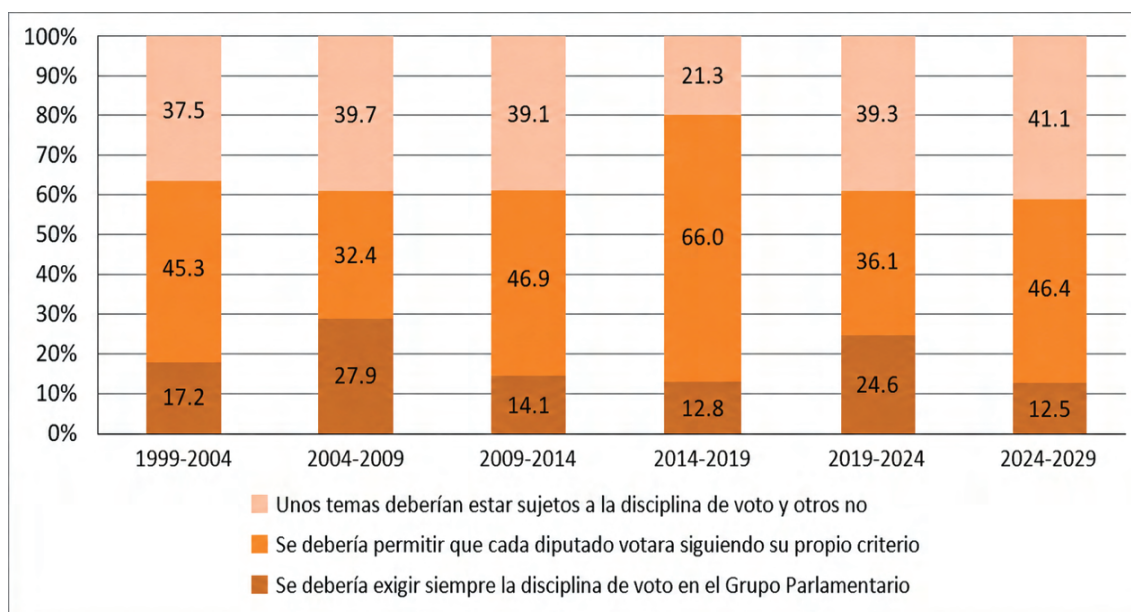
3.2 Disciplina partidista

Una de las principales herramientas empleadas por los investigadores para valorar la unidad al interior de los grupos parlamentarios es el estudio del comportamiento del voto en la Asamblea. La disciplina de voto constituye un recurso central para los partidos, ya que contar con legisladores que se posicionan sistemáticamente de acuerdo con las instrucciones partidarias reduce la incertidumbre (Ashworth & Mesquita, 2004). A ello contribuye, según lo analizado en el anterior apartado, también la presencia de un liderazgo fuerte que reduce la posibilidad de que los miembros persigan intereses particulares (Brown, 2006).

En este caso, como muestra el gráfico 3.4, se observa que un importante porcentaje de asambleístas está a favor de una mayor autonomía individual del diputado con una disciplina, pero rara vez como obligación absoluta. En los periodos legislativos entre 1999 y 2029, el porcentaje de legisladores que cree que "cada diputado debería votar según su propio criterio" se mantiene alto, destacando 2014–2019 (66%), y seguido de los que así lo piensan en 2009–2014

(46.9%) y 2024–2029 (46.4%). Por su parte, el apoyo a una disciplina estricta es minoritario, con un máximo de apoyo en el periodo legislativo 2004-2009 (27.9%). La preferencia intermedia es utilizar la disciplina de voto únicamente en determinados temas, opinión que oscila entre un 37% y 41% en la mayoría de las legislaturas.

Gráfico 3.4: Preferencia por disciplina de voto

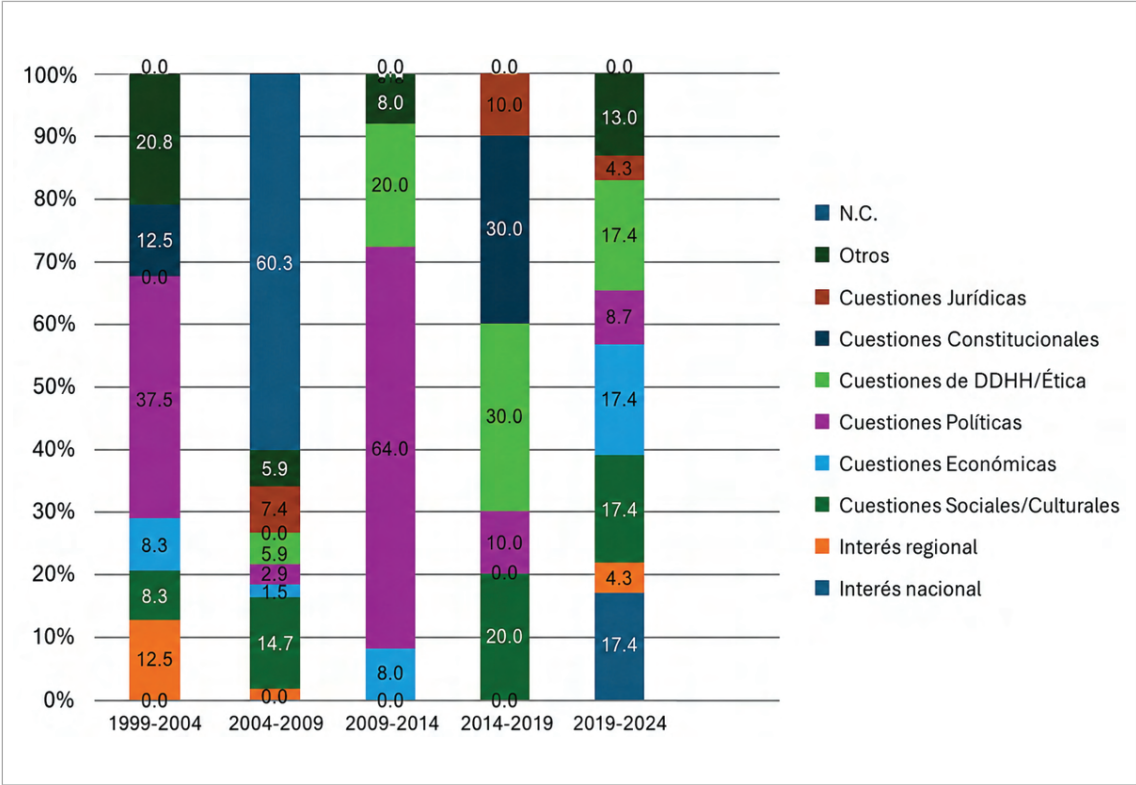


Redacción de la pregunta: El tema de la disciplina de voto de los Diputados ha suscitado tradicionalmente opiniones muy diversas. ¿Con cuál de las siguientes opiniones se muestra Ud. más de acuerdo?
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025)

Los temas sobre los que los asambleístas consideran que no habría que aplicar la disciplina de voto son muy variados, desde cuestiones constitucionales y políticas a otras económicas, sociales, etc., y éstos no muestran una tendencia clara, sino que experimentan cambios en las diferentes legislaturas analizadas.

Hay temas que en algunas legislaturas han aglutinado la consideración de que cada asambleísta debería votar según su criterio, fundamentalmente cuestiones políticas, de derechos humanos y ética, así como en cuestiones constitucionales. Por ejemplo, en la legislatura 1999-2004 y 2009-2014 lo fueron cuestiones políticas (37.5% y 64%, respectivamente), en la legislatura 2014-2019 se trató de cuestiones vinculadas a derechos humanos o temas éticos (30%), o en el caso de la legislatura 2024-2029 donde la variedad de temas donde se considera que la disciplina de voto no se debería aplicar es amplia y está repartida entre cuestiones de derechos humanos y ética, asuntos económicos y temas sociales (en torno al 18% en cada caso).

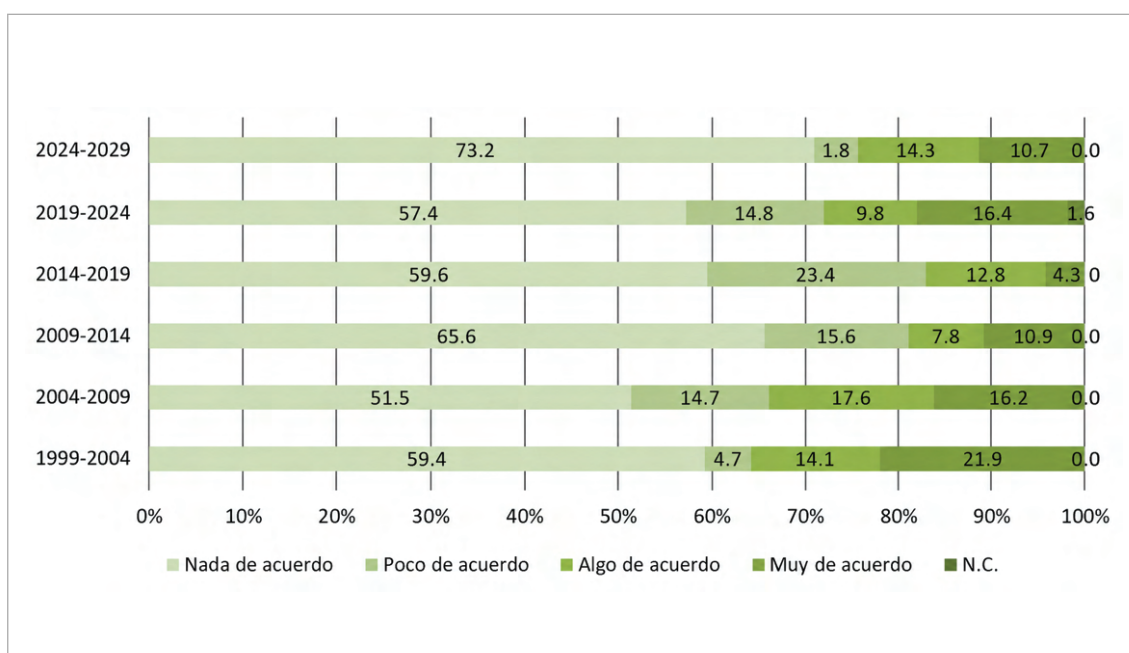
Gráfico 3.5: Temas que no deberían estar sujetos a disciplina



Redacción de la pregunta: ¿Qué temas no deberían estar sujetos a la disciplina de voto? (Respuesta Abierta)
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025)

Algunos partidos tienen criterios prefijados en sus estatutos o reglamentos internos para actuar en el caso del incumplimiento de la disciplina de voto. Es decir, con relación a las consecuencias de la indisciplina, que en muchos casos está relacionada con la expulsión del partido. Como se ha visto anteriormente, para un relevante porcentaje de asambleístas la disciplina debería estar relacionada con temas y, de igual forma, se observa una coherencia con lo que piensan respecto a lo que el partido debería hacer en casos de indisciplina. La tendencia es que se rechaza castigar a quienes rompan la disciplina: hay una mayoría que se muestra en contra de la expulsión (“Nada de acuerdo” oscila entre 50% y un 70%), y un máximo rechazo en 2024–2029 (73.2%). Aunque algunos están de acuerdo con la expulsión, por ejemplo, un 22% de legisladores estaba muy de acuerdo en 1999-2004.

Gráfico 3.6: Expulsar o no a un diputado por incumplimiento disciplina



Redacción de la pregunta: En qué medida: mucho, algo, poco o nada, está Ud. de acuerdo con la siguiente afirmación: "Un partido político debería expulsar a un diputado que vota en contra de la disciplina del partido político".

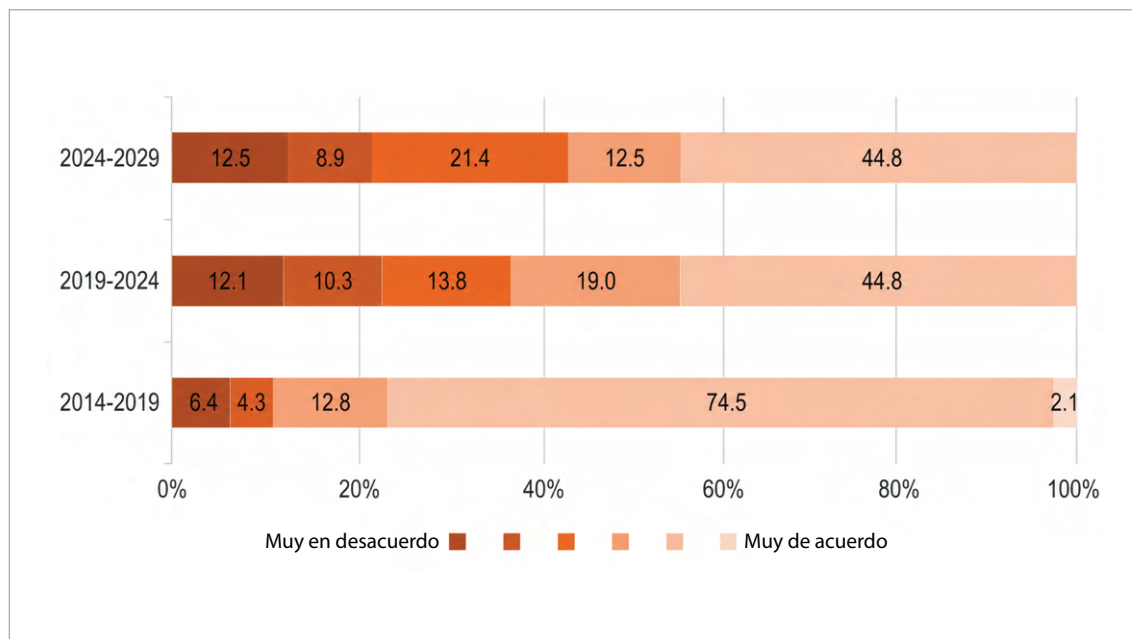
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025)

Los datos proporcionados en este subapartado revelan que, entre 1999 y 2029, la mayoría de los legisladores panameños favorece una amplia autonomía individual en el voto parlamentario y rechaza una disciplina partidaria rígida. Predomina la idea de que la disciplina sólo debería aplicarse en temas específicos, mientras que el apoyo a su exigencia absoluta es más minoritario en todas las legislaturas. Esta preferencia se refleja también en el rechazo sostenido a sancionar con expulsión a quienes votan en contra de la línea partidaria.

3.3 Representación política de grupos en los partidos

Otro de los aspectos destacados por Martínez-Hernández & Olucha (2018) para valorar la inclusividad partidista es el grado de participación de grupos minoritarios en las decisiones, así como el grado de inclusión en los mecanismos y puestos de representación política. En este sentido, los datos presentados en el gráfico 3.7 muestran una disminución significativa en la percepción de igualdad de oportunidades para las mujeres dentro de los partidos panameños en el acceso a posiciones de poder entre 2014 y 2029. Mientras que en el periodo legislativo 2014–2019 el 74.5% de los representantes entrevistados estaba "muy de acuerdo" con la afirmación de que "las mujeres tienen las mismas posibilidades de acceder a puestos de poder", este porcentaje disminuye en las dos legislaturas posteriores, en torno al 45% tanto en 2019–2024 como en 2024–2029. Al mismo tiempo, aumentan las manifestaciones de desacuerdo: el "muy en desacuerdo" con dicha afirmación alcanza más del 12% en los dos últimos periodos legislativos analizados. Junto a ello se observa un incremento de respuestas intermedias (particularmente la categoría "ni en acuerdo ni en desacuerdo", que alcanza 21.4% en 2024–2029) podría indicar percepciones matizadas sobre el grado de igualdad real, sugiriendo que, aunque existen avances formales, persisten obstáculos informales y estructurales que afectan la

Gráfico 3.7: “Las mujeres tienen las mismas posibilidades de acceder a puestos de poder”



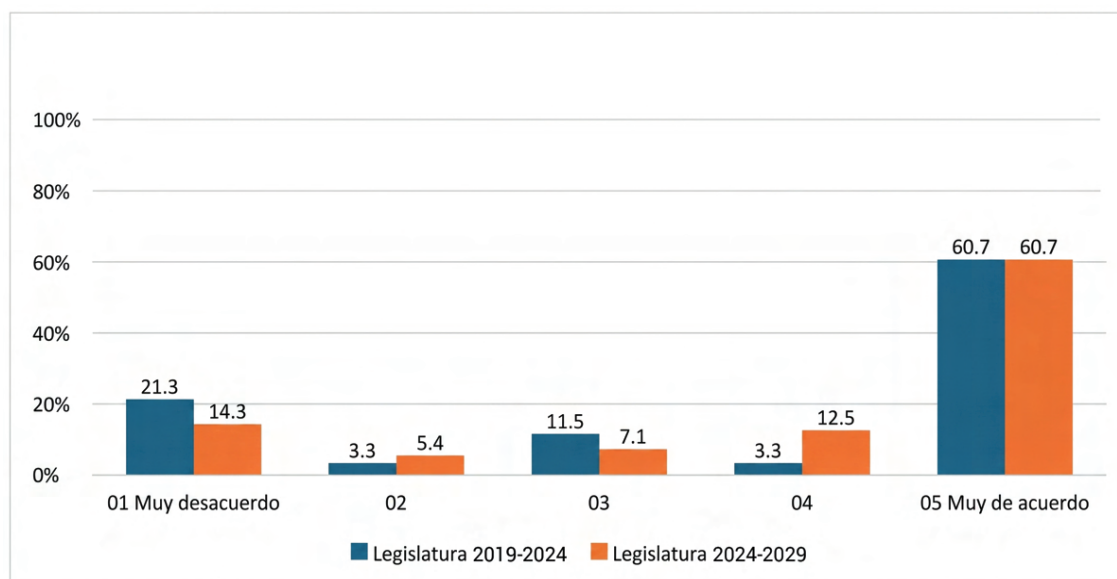
Redacción de la pregunta: Hasta qué punto está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con esas afirmaciones. Para ello utilice la siguiente escala de 1 a 5, donde el 1 significa "muy en desacuerdo" y el 5 "muy de acuerdo". - Las mujeres tienen las mismas posibilidades de acceder a puestos de poder.

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025)

Este patrón es consistente con los resultados obtenidos a nivel regional que evidencian que, si bien numerosos países latinoamericanos han implementado cuotas de género o leyes de paridad, éstas no se ven reflejadas necesariamente en una igualdad efectiva al interior de las estructuras partidarias (Franceschet & Piscopo, 2014; Freidenberg & Lajas García, 2015). Los partidos conservan dinámicas organizativas marcadamente verticales y mecanismos internos igualmente observables en el caso panameño con las percepciones manifestada por sus asambleístas.

El gráfico 3.8 muestra que, en las dos legislaturas para las que se ha incluido esta pregunta, existe un alto nivel de acuerdo con la afirmación de que la paridad electoral contribuye a una mejor democracia. El porcentaje de asambleístas que declaran estar “muy de acuerdo” es idéntico en ambos periodos (60.7%), lo que indica un respaldo del mecanismo de paridad como instrumento que contribuye a la democracia.

Gráfico 3.8: "La paridad electoral (50/50) contribuye a tener una mejor democracia"



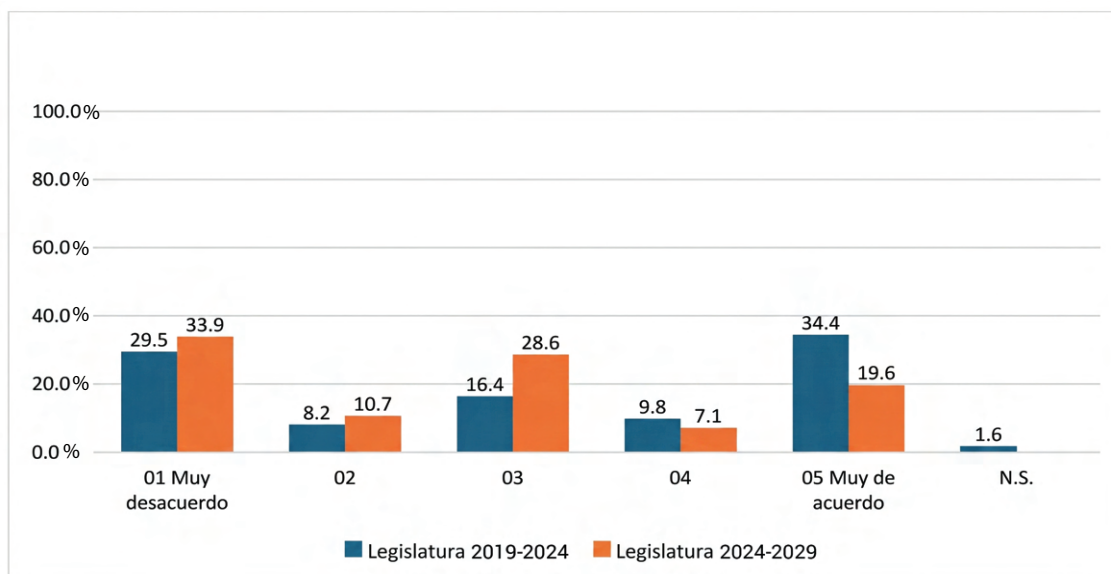
Redacción de la pregunta: hasta qué punto está Ud. muy de acuerdo (5), de acuerdo (4), ni de acuerdo ni en desacuerdo (3), en desacuerdo (2) o muy en desacuerdo (1) con cada una de las siguientes frases: -La paridad electoral (50/50) contribuye a tener una mejor democracia

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2019-2025)

Esta visión de la contribución de la paridad a la democracia, y a la actividad legislativa, se ve también reflejada en la reducción del grado de acuerdo con la afirmación de que “las cuotas favorecen que mujeres no suficientemente preparadas entren en el Parlamento”. En la legislatura 2019–2024, el grupo más numeroso eran asambleístas que estaban “muy de acuerdo” con dicha afirmación (34.4%), sin embargo, en la legislatura 2024–2029 este porcentaje disminuye hasta el 19.6%. En sentido inverso, aumenta el porcentaje de quienes rechazan firmemente esta afirmación: de 29.5% en el periodo legislativo 2019-2024 al 33.9% en el periodo 2024-2029. Estos datos estarían mostrando que la presencia de mujeres en la Asamblea representa una normalización hacia visiones más igualitarias en términos de formación y preparación entre legisladores y legisladoras.

La legislación panameña establece, respecto a los pueblos indígenas, que debe existir una autoridad vinculada a la organización electoral en cada una de las comarcas indígenas legalmente establecidas, así como sancionar a quienes restrinjan los derechos políticos de hombres y mujeres debido a las costumbres y tradiciones indígenas (Código Electoral de Panamá, art. 162 y 528, respectivamente). Si bien, por lo que se refiere a la representación de grupos étnicos en la Asamblea, los datos muestran una evolución descendente en la percepción de igualdad de acceso al poder entre grupos étnicos dentro de los partidos panameños. Como muestra el gráfico 3.10, en 2014–2019 una clara mayoría de asambleístas entrevistados (70.2%) consideraba que las distintas etnias contaban con las mismas oportunidades de acceder a posiciones de liderazgo, esta proporción se reduce de forma significativa en 2019–2024 (37.9%) y cae aún más en la legislatura actual 2024–2029 (23.2%). Este descenso podría estar vinculado a dinámicas internas particulares de los partidos políticos panameños que tienden a favorecer a sectores mayoritarios o a élites tradicionales.

Gráfico 3.9: “Las cuotas favorecen que mujeres no suficientemente preparadas entren en el parlamento”

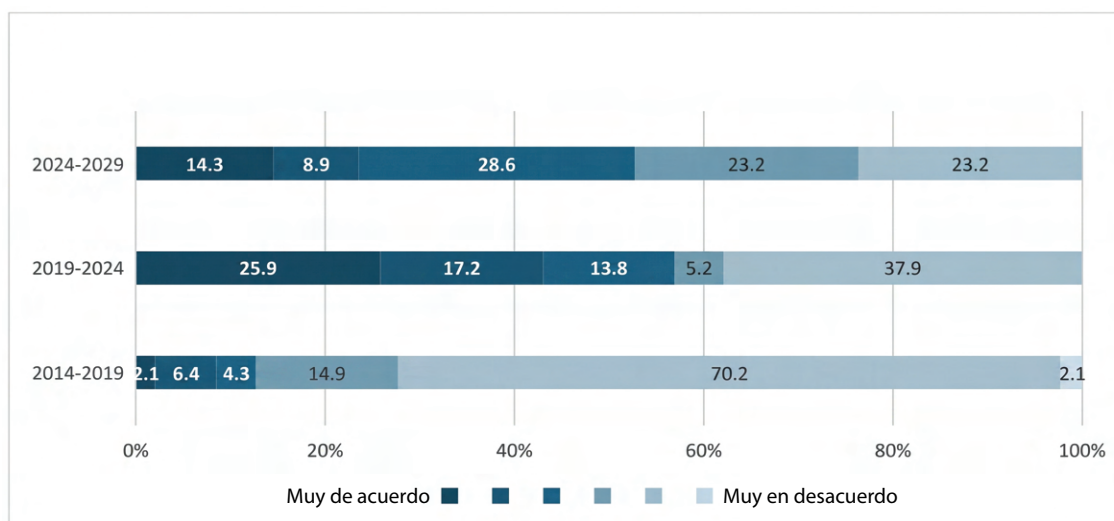


Redacción de la pregunta: La gente tiene diferentes opiniones respecto a los asuntos políticos y sociales. Indíqueme, por favor, Las cuotas favorecen que mujeres no suficientemente preparadas entren en el Parlamento.

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2019-2025)

Aunque se observa una evolución favorable en la valoración de la paridad como mecanismo democrático, los resultados evidencian un deterioro progresivo en la percepción de la igualdad de oportunidades dentro de los partidos panameños, tanto en lo referente al acceso de las mujeres como de los grupos étnicos a posiciones de liderazgo. Si bien se han consolidado avances formales en materia de inclusión, las percepciones de los asambleístas reflejan que estas medidas no se traducen plenamente en igualdad efectiva al interior de las estructuras partidarias.

Gráfico 3.10: “Las diferentes etnias tienen las mismas posibilidades de acceder a puestos de poder”



Redacción de la pregunta: hasta qué punto está Ud. muy de acuerdo (5), de acuerdo (4), ni de acuerdo ni en desacuerdo (3), en desacuerdo (2) o muy en desacuerdo (1) con cada una de las siguientes frases: - Las diferentes etnias tienen las mismas posibilidades de acceder a puestos de poder-

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2014-2025)

Bibliografía:

Alcántara Sáez, M. (2019). "Los partidos y la fatiga de la democracia. Especial referencia para el caso de América Latina". *Revista Derecho Electoral*. Costa Rica. N° 28. ISSN 1659-2069. Pág. 1-24.

Alcántara, M. y Freidenberg, F. (eds.) (2001). *Partidos políticos de América Latina: Centroamérica, México y República Dominicana*. Salamanca. Ediciones de la Universidad de Salamanca. 776 págs. Editado en 2003 por Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica. México. 772 págs.

Ashworth, S., y Mesquita, E. B. D. (2006). Delivering the goods: Legislative particularism in different electoral and institutional settings. *The Journal of Politics*, 68(1), 168-179.

Brown, H. (2006). Los partidos políticos en Centroamérica un estudio institucional comparado sobre la disciplina partidista en Costa Rica, Guatemala y Panamá. Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones.

Franceschet, S., y Piscopo, J. M. (2014). Sustaining gendered practices? Power, parties, and elite political networks in Argentina. *Comparative Political Studies*, 47(1), 85-110.

Freidenberg, F. (2006). Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos. *Revista de Derecho Electoral* N°. 1: 1-17.

Freidenberg, F., y Lajas García, S. (2015). De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar representación política de las mujeres en América Latina. <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif011214.htm>

Guevara Mann, C. (2006). Sistemas electorales y estilos de campaña: Los diputados panameños y el voto personalista. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(2), 209-230.

Katz, R. S. (2001). The problem of candidate selection and models of party democracy. *Party politics*, 7(3), 277-296.

Mair, P. (2015). *Gobernando el vacío: La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial

Martínez-Hernández, A. A., y Olucha Sánchez, F. (2018). La democracia interna de los partidos latinoamericanos. *Perfiles latinoamericanos*, 26(51), 7-36.

Medina, C. V. (2023). Selección de candidatos partidarios en la República de Panamá. *Revista Gobierno y Sociedad*, (3), 11-34.

Nevache, C. (2024). Panamá: desarticulación del sistema de partidos en medio de movilizaciones históricas. *Revista de ciencia política* (Santiago), (AHEAD).

Nevache, C., Wintgens, S., y Brown, H. (2023). Panama: Alternation Inside the Box. En *Latin America's Pendular Politics*, ed. Olivier Dabène. Cham: Springer International Publishing.
https://link.springer.com/10.1007/978-3-031-26761-1_9

Otero Felipe, P. (2008). Selección de candidatos en los partidos panameños: Las primarias y sus impactos en el Partido Revolucionario Democrático. *Política y Gobierno*, 15 (2), 271-314.

Rahat, G., y Hazan, R. Y. (2001). Candidate Selection Methods: An Analytical Framework: An Analytical Framework. *Party Politics*, 7(3), 297-322.
<https://doi.org/10.1177/1354068801007003003>

“Los partidos y la fatiga de la democracia. Especial referencia para el caso de América Latina”. *Revista Derecho Electoral*. Costa Rica. N° 28. 2019. ISSN 1659-2069. Pág. 1-24. DOI 10.35242.

4. Carrera política

Una comprensión amplia de la vida política panameña requiere una revisión de los itinerarios individuales de los assembleístas. La carrera política y la trayectoria parlamentaria constituyen un fenómeno complejo, resultado de la intersección entre ambición y recursos individuales, incentivos partidistas e institucionales y dinámicas territoriales de poder (Martínez Rosón, 2011; Barragán, 2016; Arévalo Jaramillo, 2017). En este sentido, la estabilidad de la carrera legislativa ha sido identificada como un indicador relevante de la madurez de los sistemas parlamentarios (Alcántara Sáez et al., 2020), pero también como un factor clave para la estabilidad democrática. Diversos estudios han concluido que la veteranía legislativa contribuye de manera sustantiva al mejor funcionamiento de los parlamentos, al favorecer procesos de institucionalización, especialización técnica y acumulación de capacidades para la formulación y supervisión de políticas públicas complejas (Botero, 2011; Carey, 2007).

Desde la clásica Teoría de la ambición, Schlesinger (1966) argumentó que el comportamiento de los políticos está condicionado por sus expectativas de futuro, distinguiendo entre ambición estática (orientada a la permanencia en el cargo), ambición progresiva (que busca el acceso a posiciones superiores) y ambición discreta (caracterizada por el ejercicio temporal del cargo sin aspiraciones de continuidad). Investigaciones posteriores han señalado que, en numerosos congresos latinoamericanos, predominan carreras legislativas cortas o interrumpidas, fenómeno descrito como “amateurismo legislativo” vinculado a la debilidad de los incentivos institucionales para la reelección y la profesionalización (Samuels, 2003; Barragán, 2016). Por su parte, Martínez Rosón (2009) pone el acento en factores como el control que las cúpulas partidarias ejercen sobre las nominaciones o la selección de candidatos, y el elevado “costo del escaño” (tanto en términos económicos como de lealtad política) que actúan como filtros que determinan quiénes logran profesionalizarse en la labor legislativa y quiénes ven su paso por la asamblea como una etapa transitoria.

Hoy en día, otros elementos asociados a reformas o control de la financiación de las campañas electorales, la paridad de género o de otros colectivos, así como la presión ejercida desde las redes sociales, actúan como nuevos catalizadores que pueden favorecer la emergencia de liderazgos disruptivos o, por el contrario, sepultar carreras políticas y parlamentarias que parecían consolidadas (Alcántara Sáez, 2020; Montero & Rodríguez, 2020; Barragán et al., 2020).

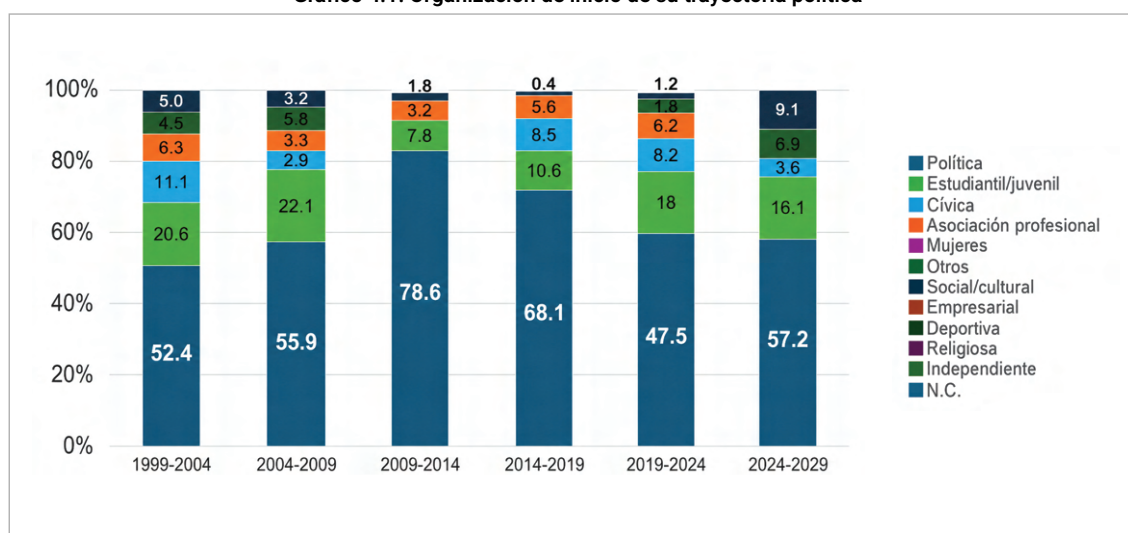
En este capítulo se examinan tres dimensiones que permiten aproximarse a la carrera política de los parlamentarios: (1) su experiencia política previa; (2) los vínculos familiares con la política; y (3) el ejercicio de la labor como diputado y la ambición política. El análisis de estas dimensiones ofrece una visión de qué elementos personales, familiares y de contexto parlamentario están relacionados con la carrera parlamentaria de los miembros de la Asamblea panameña a lo largo del tiempo.

4.1 Trayectoria política

El acceso a un escaño o curul parlamentario suele estar precedido por diversos procesos de socialización y trayectorias en esferas de representación tanto social como política. Tradicionalmente, las estructuras partidistas, los sindicatos de base y los cargos por designación han servido como el principal espacio de reclutamiento para futuros legisladores (Barragán, 2016). No obstante, la ausencia de experiencia política, o de representación social o partidista previa no conlleva necesariamente una falta de capital político o habilidades para el ejercicio público; de hecho, nuevos perfiles de legisladores son cada vez más frecuentes en los congresos, como veremos en este apartado.

El gráfico 4.1 muestra la evolución de los espacios de socialización y participación organizativa previa de los diputados panameños, permitiendo identificar los canales a través de los cuales se construyen sus trayectorias políticas. Existe una centralidad de la experiencia política partidaria, pero también una creciente diversificación de los ámbitos de reclutamiento. Iniciar la actividad a través de una organización política se mantiene como el principal espacio de socialización en todos los periodos analizados, de hecho, de ellos procede un porcentaje alto de asambleístas entre 2009–2014 (76.6%) y 2014–2019 (68.1%). Este predominio describe el carácter ‘partido céntrico’ del reclutamiento legislativo en Panamá. No obstante, en posteriores legislaturas se aprecia una mayor variabilidad en el tipo de organización en la que iniciaron su vida política estos representantes. La experiencia estudiantil o juvenil constituye el segundo canal de socialización más relevante, aunque con una evolución oscilante: más del 20% en los dos primeros periodos, que desciende a un 7.8% en la legislatura 2009–2014, volviendo a recuperar relevancia recientemente (18% y 16.1%).

Gráfico 4.1: Organización de inicio de su trayectoria política



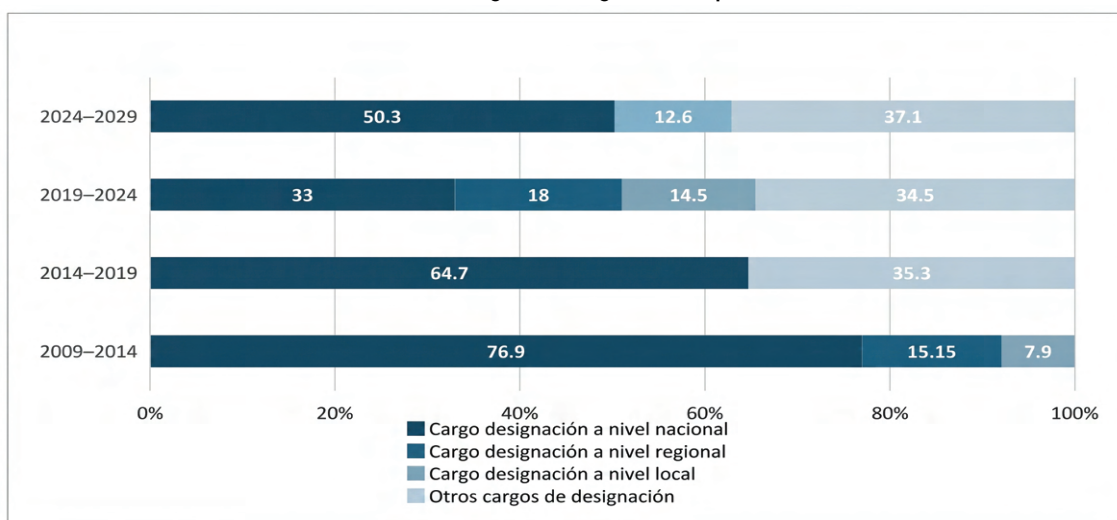
Redacción de la pregunta: Vamos a hablar ahora sobre otro tema. ¿Podría indicarme en qué tipo de organización (partido político, sindicato, asociación estudiantil, etc.) inició su trayectoria política?

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

Iniciar la actividad política en espacios de participación cívica no es algo que mantenga una continuidad en Panamá. Se trata de una incorporación eventual de liderazgos provenientes de organizaciones de la sociedad civil, más vinculada a coyunturas específicas que a un canal estable de reclutamiento y socialización, aunque presentan una tendencia ascendente a partir de 2004–2009, alcanzando un 8,9% en 2024–2029. Este crecimiento apunta a una diversificación de las trayectorias políticas. Especial atención merece la categoría “Independiente” en las dos últimas legislaturas, alcanzando un 7.1% en 2024–2029, mostrando una reconfiguración de los canales de acceso a puestos de poder, en la que actores con trayectorias menos institucionalizadas logran competir exitosamente en un entorno político.

Los cargos de designación ocupados previamente por los diputados permiten analizar el peso de los vínculos político-administrativos en el acceso al Legislativo. En conjunto, los datos del gráfico 4.2 muestran una transformación significativa en los patrones de circulación entre la administración pública, otros niveles de representación política y la legislativa. Durante 2009–2014 y 2014–2019, los cargos de designación a nivel nacional fueron la vía predominante de acceso (76.95% y 64.7%, respectivamente) al parlamento nacional. Esto indica una fuerte conexión entre el Ejecutivo y el Legislativo en Panamá, en la que el desempeño previo en posiciones designadas de alto nivel funciona como un mecanismo de proyección hacia la carrera parlamentaria. Sin embargo, en la legislatura 2019–2024 se aprecia un cambio en esta tendencia, ya que la presencia de representantes que habían ocupado previamente cargos nacionales desciende al 33.0%. Este descenso coincide con un aumento de la procedencia desde otros cargos de designación, por ejemplo, una mayor presencia de legisladores que habían ocupado previamente cargos regionales (18.0%) y locales (14.5%). Estos cambios representan una diversificación de las experiencias políticas y administrativas que preceden al acceso al parlamento. En el periodo legislativo más reciente (2024–2029), los legisladores que previamente habían ocupado cargos de designación a nivel nacional están más presentes (50.3%). Los diputados que han ocupado cargos de designación regional y local son más intermitentes y volátiles a lo largo de las legislaturas analizadas.

Gráfico 4.2: Cargos de designación ocupados



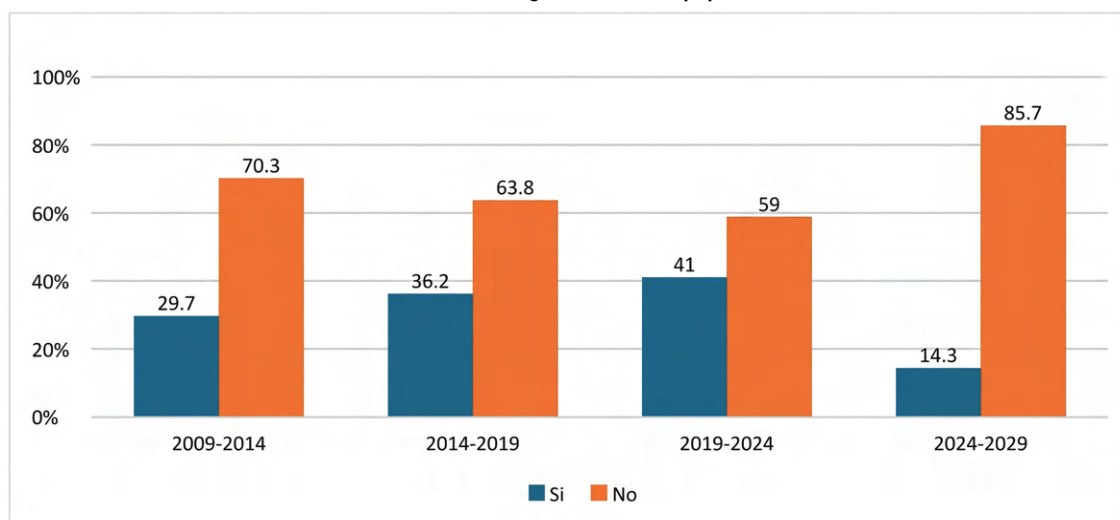
Redacción de la pregunta: Y en este sentido, ¿me podría decir qué cargos de designación ocupa o ha ocupado?

NOTA: “Las distribuciones correspondientes al último y penúltimo cargo de designación fueron fusionadas

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

La experiencia política previa de un legislador procede no sólo de haber ocupado cargos de designación de diferentes niveles administrativos y políticos, sino también de haber ocupado otros cargos políticos, bien sean de elección popular, de designación y dentro del partido. Entre 2009 y 2014, el 29.7% de los legisladores habían ocupado cargos de elección popular, porcentaje que aumenta en los dos periodos legislativos siguientes: 36.2% en 2014-2019 y 41% en 2019-2024. Sin embargo, esta dinámica se revierte en la legislatura 2024-2029, donde solo el 14.3% de los asambleístas entrevistados afirma haber ocupado cargos previos. Este descenso puede representar una renovación sustancial de los perfiles parlamentarios, con una mayor presencia de diputados sin trayectoria política institucional previa, lo que podría interpretarse como un proceso de apertura del sistema político o de cambio, derivado de la presencia de un mayor número de independientes, sin vinculación partidista, en este periodo.

Gráfico 4.3: Cargos de elección popular

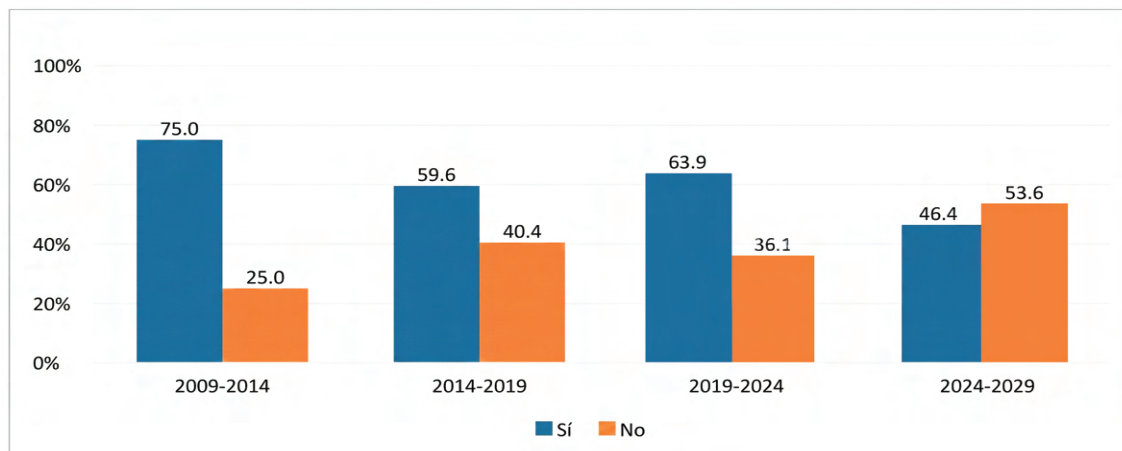


Redacción de la pregunta: A continuación, me gustaría conocer cómo se ha desarrollado su trayectoria política. En este sentido, ¿me podría decir si ocupa o ha ocupado algún puesto de elección popular (es decir intendente, concejal, etc.) al margen de su cargo como Diputado?

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2009-2025).

Por otro lado, los cargos previos dentro del partido reflejan este mismo proceso (gráfico 4.4). En la legislatura 2009-2014, un 75% de los diputados había ocupado previamente cargos en sus respectivas organizaciones políticas, lo que apunta a un patrón de acceso fuertemente vinculado a trayectorias partidistas consolidadas. Este porcentaje desciende de manera notable en 2014-2019 (59.6%), coincidiendo con un aumento de aquellos sin experiencia partidista previa (40.4%), lo que sugiere una cierta apertura en los mecanismos de reclutamiento político. En la legislatura siguiente (2019-2024), aunque se observa una ligera recuperación del porcentaje de diputados con cargos previos (63.9%), la presencia de perfiles sin trayectoria interna relevante se mantiene relativamente elevada (36.1%). Finalmente, en 2024-2029, la tendencia descendente se acentúa hasta situarse en un 46.4%, siendo este el único periodo en el que la proporción de diputados sin cargos partidistas previos supera a la de aquellos que sí los han tenido. En conjunto, estos datos apuntan a una progresiva diversificación de los perfiles de acceso al legislativo, con una menor centralidad de las trayectorias partidistas tradicionales.

Gráfico 4.4: Cargos dentro del partido

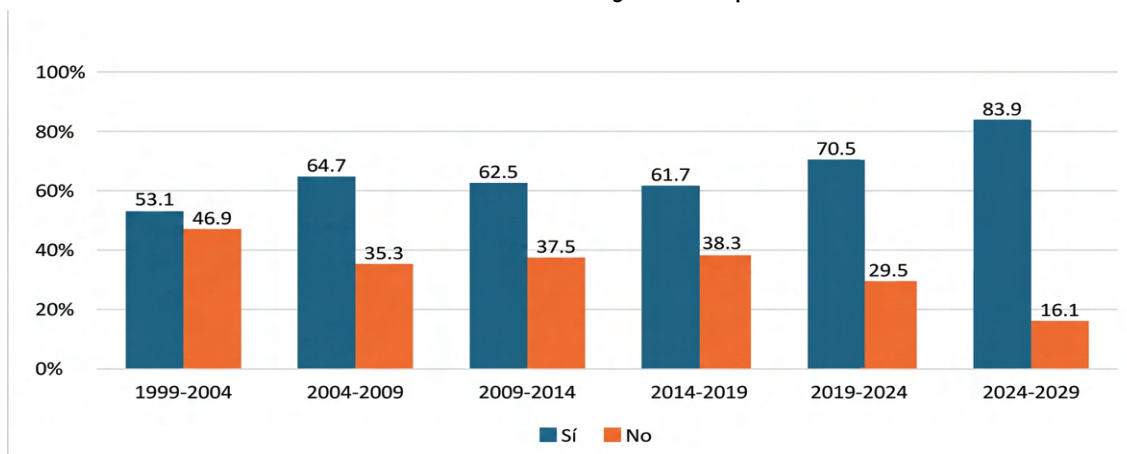


Redacción de la pregunta: A continuación, me gustaría conocer cómo se ha desarrollado su trayectoria política. ¿Y algún cargo en el partido político (es decir secretario general, de organización, delegado, etc.)

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2009-2025).

Los datos del gráfico 4.5 complementan la información presentada hasta ahora sobre la trayectoria política de los legisladores panameños y a la vez muestran su experiencia parlamentaria. A lo largo de toda la serie, una mayoría de diputados declara que era su primer mandato parlamentario. En el periodo legislativo 1999-2004, algo más de la mitad (53.1%) se encontraba en su primera experiencia como asambleísta, porcentaje que aumenta en el periodo 2004-2009 (64.7%). A partir de la legislatura 2019-2024 se observa un nuevo incremento en la presencia de diputados que debutan en el cargo, llegando al 70.5%. Esta tendencia se intensifica en el periodo más reciente, 2024-2029, donde el 83.9% de los representantes encuestados afirma que se trata de su primer período como diputado. Estos resultados reflejan un proceso de creciente renovación parlamentaria a lo largo del tiempo, con una rotación cada vez más elevada de los representantes. La reducción sostenida del peso de los asambleístas reelectos muestra cambios en las dinámicas de la carrera política y en los mecanismos de selección electoral ya mencionados previamente, y que también podrían vincularse a una mayor preferencia del electorado por candidatos con procedencias menos institucionalizadas.

Gráfico 4.5: Primera vez elegido como diputado



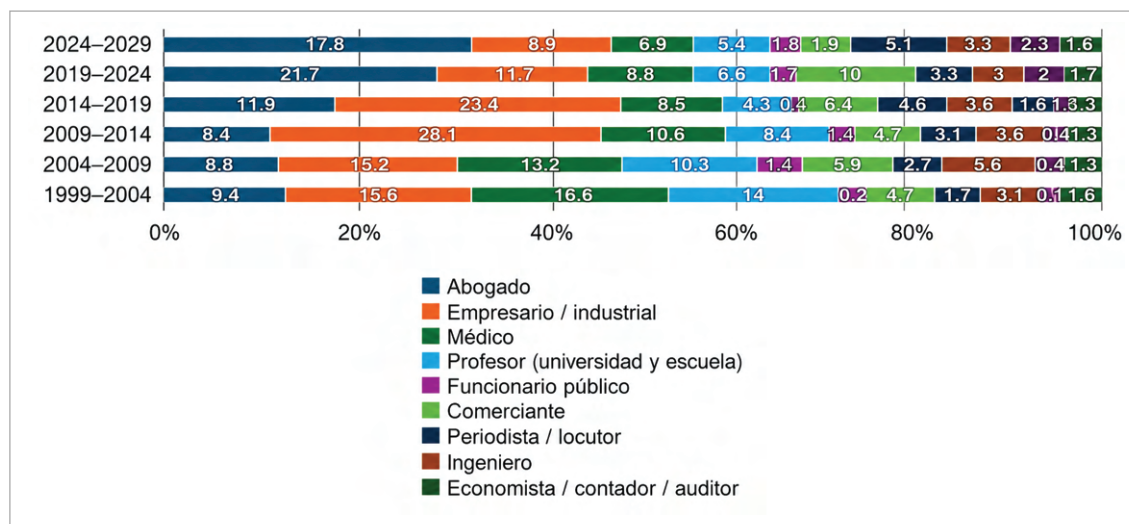
Redacción de la pregunta: ¿Es este el primer período en el que Ud. ha sido elegido Diputado?

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

Además de las experiencias políticas y partidistas, los legisladores han desempeñado (y desempeñan), al margen del ámbito legislativo, actividades y ocupaciones muy variadas. El análisis de la distribución profesional de los diputados a lo largo del período 1999–2029 (gráfico 4.6) refleja cambios relevantes en los perfiles socio profesionales de los que acceden a la Asamblea. En los periodos legislativos 1999–2004 y 2004–2009 se observa una composición diversificada, con un peso significativo de empresarios/industriales, médicos y profesores. A partir del periodo 2014–2019 se produce una reconfiguración del perfil profesional de los asambleístas, con un incremento del porcentaje de los que provenían del ámbito jurídico, que pasan del casi 9% al 14.9% en 2014–2019 y al 21.7% en 2019–2024. Este patrón es consistente con la literatura comparada, que identifica a las profesiones jurídicas como particularmente funcionales para el desempeño legislativo (Bonica, 2020), tanto por su capital técnico como por su cercanía a redes políticas y partidarias.

Al mismo tiempo, los empresarios e industriales, que habían tenido una presencia destacada, especialmente en la legislatura 2009–2014 (28.1%), disminuyen en las dos más recientes (11.7% y 8.9%). Un patrón similar se aprecia en una menor procedencia de legisladores cuyas profesiones son médicos y profesores. Estos datos reflejan una representación limitada de asambleístas con ocupaciones vinculadas al trabajo manual o al sector agropecuario. Un elemento especialmente relevante es el crecimiento notable de la categoría “Otros” en el periodo 2024–2029, que alcanza un 46.2%. Este aumento sugiere una diversificación aún mayor de los perfiles profesionales y ocupacionales, posiblemente asociada a la irrupción de candidaturas independientes y trayectorias no tradicionales. Esto puede interpretarse como un indicador de apertura de la Asamblea a nuevos perfiles sociales.

Gráfico 4.6: Actividades previas de los legisladores



Redacción de la pregunta: ¿Cuál era la principal actividad que desempeñaba Ud. antes de ser elegido Diputado?

Nota: Se presentan únicamente las ocupaciones que aparecen en al menos cinco de las seis legislaturas analizadas. La selección prioriza aquellas con mayor peso relativo.

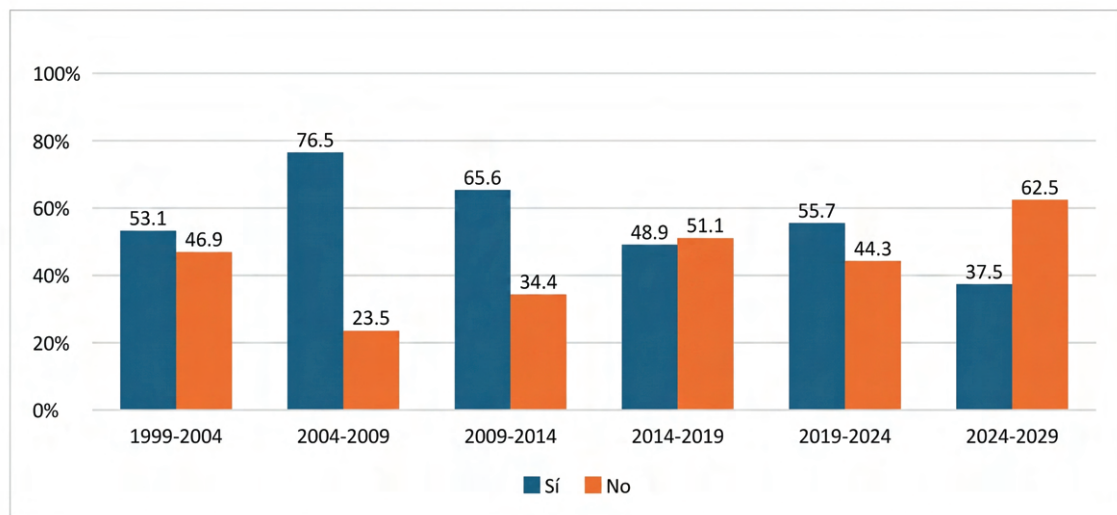
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999–2025).

4.2 Vínculos familiares con la política

Más allá de la militancia partidista, el acceso a puestos políticos y cargos de representación está, en muchos casos, mediado por el parentesco. De acuerdo con la terminología de Giorgi (2014), emerge con fuerza la figura de los "herederos políticos" o pertenecientes a las "dinastías políticas", es decir, individuos provenientes de entornos con una tradición política arraigada que se sirven de su origen familiar para acceder a puestos de representación ya que requiere generalmente de una menor inversión. Esta ventaja familiar se explicita a través de la socialización política temprana en el hogar; un proceso que no solo aumenta las probabilidades de iniciar una carrera política exitosa, sino que condiciona la ambición progresiva del individuo (Joignant, 2014; Rosón, 2009). Así, para una parte de los legisladores que carecen de experiencia previa en cargos de elección popular, sus familias (Suárez Farias, 2015; Alcántara, 2020) representan el capital relacional que complementa dichas trayectorias.

El gráfico 4.7 indica una tendencia irregular en el porcentaje de legisladores que afirma tener vínculos familiares dedicados a la política a lo largo de los diferentes periodos legislativos analizados. El momento donde la trayectoria familiar ha estado más presente ha sido la legislatura 2004–2009, donde un 76.5% de los legisladores entrevistados declaraba tener algún familiar que se había dedicado a la política. A partir de ese momento, la tendencia general indica una ligera reducción de esos vínculos familiares en 2014–2019 (48.9%) y en 2019–2024 (55.7%). En la legislatura más reciente, 2024–2029, el porcentaje de diputados con herencia política se reduce de forma notable hasta el 37.5%. Todo ello indica, al igual que se observaba en otros indicadores ya revisados en este apartado, una apertura hacia perfiles con trayectorias menos heredadas y más desligadas de antecedentes políticos familiares.

Gráfico 4.7: Familiares dedicados a la política



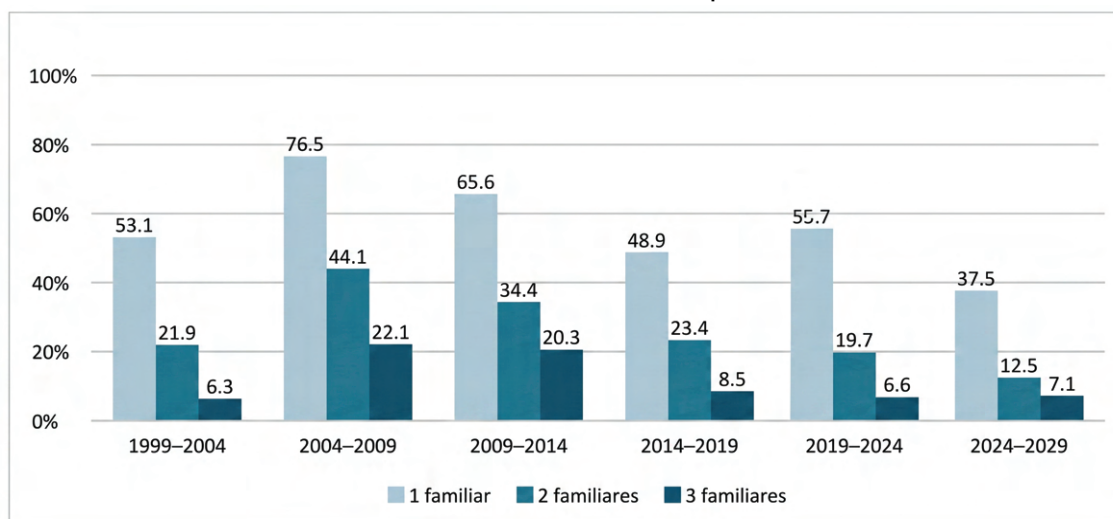
Redacción de la pregunta: ¿Algún familiar suyo se ha dedicado a la política, aunque actualmente no lo haga?

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élite Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025)

Los datos muestran una presencia elevada y sostenida de capital político familiar en la esfera parlamentaria panameña a lo largo de casi todas las legislaturas analizadas. Los niveles máximos de conexiones familiares con la política se dieron en las legislaturas 2004–2009 y 2009–2014, donde el porcentaje de legisladores con uno, dos o tres familiares dedicados a la política es el más alto en la serie. Este patrón sugiere que las trayectorias políticas de los asambleístas panameños y su socialización están muy vinculada al ámbito familiar.

Sin embargo, la legislatura 2024–2029 marca una ruptura significativa con la tendencia previa: el 37.5% declara tener únicamente vínculos políticos previos con un familiar, el 12.5% dos familiares y apenas el 7.1% tres familiares con antecedentes políticos. Esta reducción apunta un debilitamiento del capital político familiar entre los diputados actuales o, como veníamos apuntando en otros apartados, a un cambio en los perfiles de reclutamiento político de estos legisladores.

Gráfico 4.8: Númreo de familiares en política



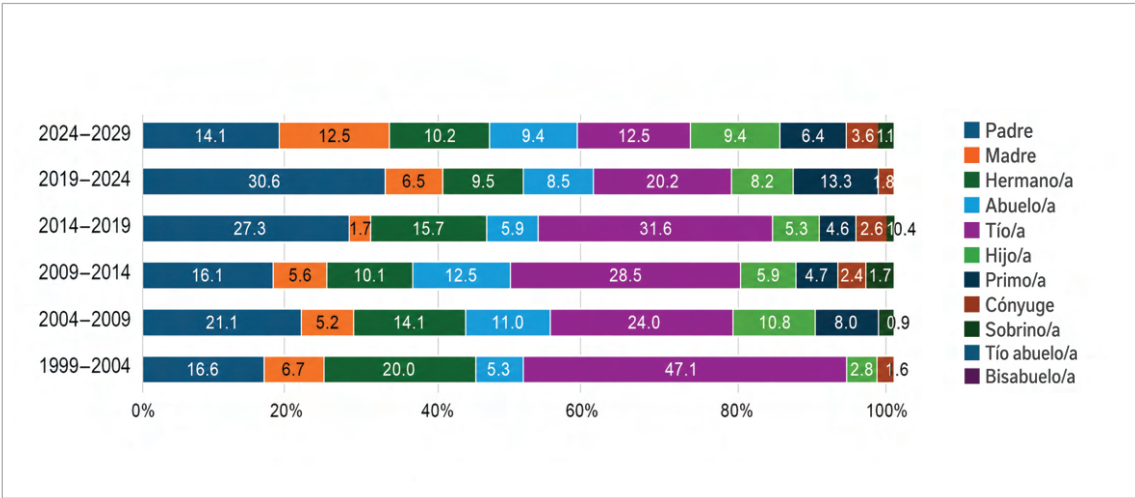
Nota: El gráfico presenta el porcentaje de diputados que declararon tener uno, dos o tres familiares con antecedentes en la política, desagregado por legislatura. Los porcentajes se calculan excluyendo las respuestas de no respuesta o no sabe, de modo que el denominador corresponde únicamente a los casos válidos en cada periodo. Dado que las categorías no son mutuamente excluyentes —un mismo diputado puede declarar más de un familiar—, los valores no suman 100 % por legislatura.

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025)

Cuando se desagregan los datos por tipo de vínculo familiar se observa que en las legislaturas 1999–2004 a 2019–2024 destaca el peso de tíos y hermanos, junto con una presencia relevante, aunque más variable, del padre. El vínculo con tíos constituye la categoría más frecuente en casi todas las legislaturas, alcanzando valores particularmente altos en 1999–2004 (47.1% de los legisladores tenían tíos dedicados a la política) y manteniéndose por encima del 24% hasta 2019–2024. Al mismo tiempo, la figura del padre muestra una tendencia creciente en el proceso de transmisión de conexiones y recursos políticos a lo largo del tiempo, ya que del 16.5% de los asambleístas en la legislatura 1999–2004 declara que sus progenitores se habían dedicado a la política, y pasa a niveles cercanos al 27% en las dos legislaturas previas a 2024.

La legislatura 2024–2029 introduce una diferencia relevante en esta dinámica. Aunque el padre pasa a ser el vínculo predominante para el 40.4% de los diputados de la actual legislatura, no existen tantas conexiones en política con otro tipo de familiares, en particular los tíos, que son nombrados por el 12.5% de los representantes, y los primos, con vínculos para el 18.6% de los parlamentarios en 2019–2024 se reduce a apenas 3.1% en 2024–2029. Al mismo tiempo, la legislatura actual muestra un interesante cambio, el aumento de los vínculos políticos con las madres, lo que reflejaría una mayor presencia de mujeres en la esfera política del país. La baja frecuencia de vínculos más lejanos (sobrinos, tíos abuelos, bisabuelos u otros) a lo largo de toda la serie refuerza la idea de que el capital político familiar, cuando existe, se concentra principalmente en vínculos cercanos, o lazos fuertes.

Gráfico 4.9: Tipo de vínculo familiar en política

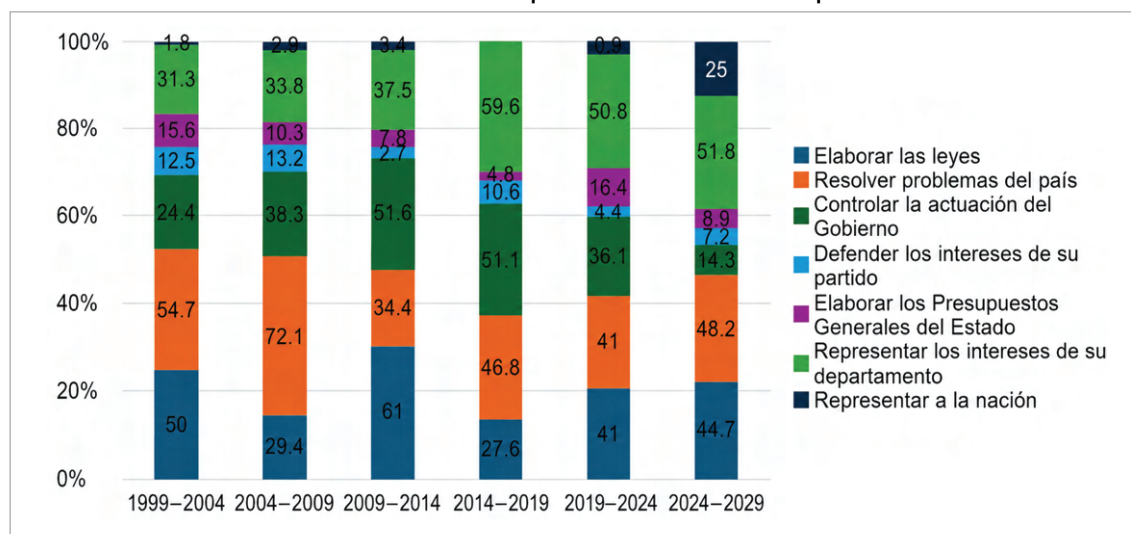


Redacción de la pregunta: ¿Quién o quiénes?
 Nota: El gráfico presenta la distribución porcentual de los vínculos familiares con antecedentes en la política entre los diputados, agregando el primer, segundo y tercer familiar mencionado. Para su construcción se excluyeron las categorías de no sabe (N.S.) y no contesta (N.C.), y los valores fueron renormalizados de modo que cada legislatura sume 100%. La visualización permite identificar la estructura del capital familiar político predominante en cada periodo legislativo, independientemente del número total de familiares declarados.
 Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025)

4.3 El ejercicio de la labor como diputado y la ambición política

La labor como representante parlamentario se sitúa generalmente en la intersección entre la vocación de servicio público y la ambición política personal. Como se ha mencionado al inicio de este capítulo, esta ambición está, a su vez, condicionada por diferentes incentivos institucionales, dinámicas internas de los partidos, e incluso preferencias específicas del electorado, especialmente relevantes en sistemas de partidos poco institucionalizados y con altos niveles de personalización, como ocurre en América Latina (Alcántara, 2020). En esta línea, Høyland et al. (2019) sostienen que los políticos con frecuencia enfrentan el dilema de decidir entre llevar a cabo acciones que fortalezcan su proyección futura dentro de un partido o proceso electoral, y aquellas que responden a las preferencias del electorado. Por ello, en este apartado se analiza cuál es el tipo de representación política que justifica el desempeño más frecuente entre los legisladores panameños y también qué tipo de ambición política ha tenido una mayor presencia en los últimos seis periodos de legislativos.

Gráfico 4.10: Elementos importantes en su labor como diputado



Redacción de la pregunta: Pensando en el trabajo que desempeña como Diputado, durante su actividad parlamentaria, dígame por favor, a qué dos de los siguientes aspectos le da Ud. más importancia.

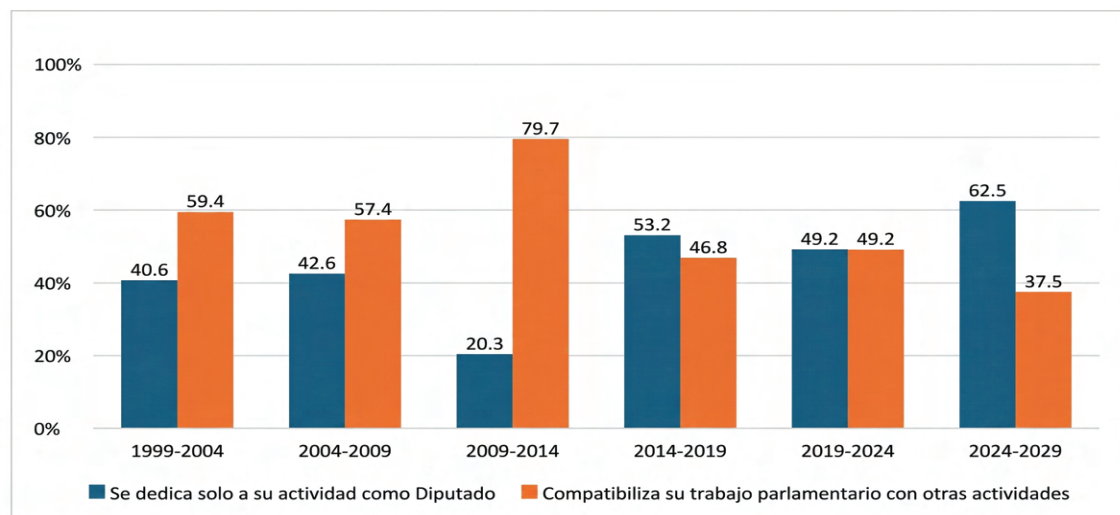
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025)

El caso de los legisladores panameños permite sostener que el ejercicio de la labor parlamentaria es algo dinámico donde las prioridades adquieren diferente intensidad en función del contexto político y de las actitudes políticas de los propios representantes. Los datos (gráfico 4.10) muestran una importante variabilidad entre legislaturas en torno a las prioridades que los asambleístas entrevistados declaran otorgar a su labor en la Asamblea. Esto sugiere que el significado del mandato representativo no es algo estable, sino que responde tanto a coyunturas políticas como a elementos individuales de cómo se entiende esta labor, con disyuntivas amplias entre representar a la circunscripción por la que son elegidos, a la nación, elaborar las leyes, etc. En las dos primeras legislaturas (1999–2004 y 2004–2009) destaca una fuerte identificación por parte de los legisladores de su labor orientada hacia la resolución de problemas del país (alcanzando su máximo en 2004–2009 -72.1%-). Estos valores responden a los incentivos del sistema electoral panameño, especialmente en los circuitos plurinominales, donde la debilidad organizativa de los partidos obligaba a los diputados a construir una base de apoyo mediante la intermediación de recursos y la gestión directa de las necesidades locales para asegurar su reelección (Brown Araúz, 2009).

Por su parte, la función de elaborar las leyes presenta oscilaciones a lo largo de estos periodos, posiblemente vinculadas a la situación de un contexto político específico: un 29.4% de los legisladores la menciona en 2004–2009 y un 61% en 2009–2014, coincidiendo con la ejecución del Plan Estratégico del Gobierno 2010-2014, la cual solicitaba una producción legislativa para implementar el Código Procesal Penal. Además, como argumenta Guevara Mann (2011), el diseño hiperpresidencialista de Panamá permite convertir a la Asamblea en una herramienta del Ejecutivo, sugiriendo que la identificación de esta función podría estar vinculada a la agenda gubernamental.

En los sistemas presidencialistas, la capacidad de supervisión y control del Legislativo al Ejecutivo se encuentra relativamente limitada; no obstante, dicha función resulta fundamental en cualquier sistema representativo y así ha sido identificado por una mayoría de los assembleístas, sobre todo en las legislaturas 2009–2014 y 2014–2019 (51%, respectivamente). En la última legislatura analizada (2024–2029) esta función queda relegada a un segundo plano (sólo mencionada por el 14.3% de los parlamentarios), frente a la representación de los intereses del departamento o circunscripción donde han sido elegidos los representantes, la cual es considerada como una prioridad a la hora de desempeñar su actividad para el 50% de los diputados entrevistados en los dos últimos periodos. Este dato indica una creciente territorialización del rol del diputado. Como contraste resulta llamativo el aumento de la opción “representar a la nación” en 2024–2029 (25%), tras haber sido apenas mencionada como guía de la actividad parlamentaria de los legisladores en periodos previos. Este aspecto, junto al incremento de aquellos que en su labor parlamentaria tratan de contribuir a resolver los problemas del país, podría dar una imagen de división entre los que conceden una mayor centralidad de lo nacional frente a lo local y aquellos para los que los intereses regionales son prioritarios.

Gráfico 4.11: Dedicación exclusiva como diputado



Redacción de la pregunta: Y, ¿en la actualidad, se dedica únicamente a su actividad como Diputado, o la compatibiliza con otras actividades remuneradas?

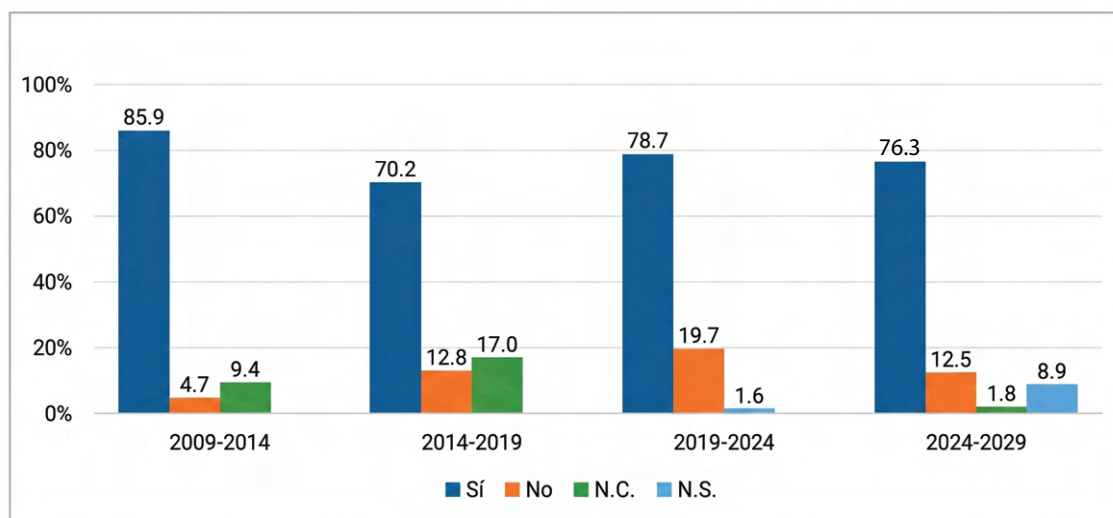
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2019-2025)

Otro indicador que permite evaluar la relevancia de la labor parlamentaria para los distintos representantes es el grado de dedicación exclusiva a esta actividad. En este sentido, el gráfico 4.11 pone de manifiesto un patrón cambiante en la dedicación de los diputados a lo largo de los últimos seis períodos legislativos. En las primeras legislaturas (1999–2004 y 2004–2009), un porcentaje significativo de diputados compatibilizaba su trabajo parlamentario con otras actividades remuneradas (en torno al 57–59%), mientras que cerca del 40% se dedicaba de manera exclusiva a su labor legislativa. Sin embargo, durante 2009–2014 se observa un aumento de aquellos que combinaban ambas actividades (cerca del 80% de los

representantes). A partir de 2014–2019, los datos reflejan un cambio importante en la dedicación exclusiva al cargo: más de la mitad de los diputados reporta centrarse únicamente en su labor parlamentaria (53.2%), tendencia que se consolida en el último periodo considerado: un 62.5% en 2024–2029. Todo ello mostraría un proceso de concentración en las responsabilidades parlamentarias, lo que podría interpretarse como un fortalecimiento del compromiso con la función parlamentaria.

A continuación, se presentan dos gráficos que permiten evaluar la existencia y el tipo de ambición política entre los asambleístas panameños. En términos generales, los datos indican que tanto la ambición política como la orientación hacia la carrera legislativa son indicadores constantes entre los diputados, consolidando la idea de que la actividad parlamentaria suele ser entendida como una fase más dentro de trayectorias políticas más prolongadas. Los datos del gráfico 4.12 muestran que una amplia mayoría de los asambleístas manifiesta una disposición a continuar en la política después de su mandato, más de siete de cada diez diputados entrevistados así lo afirma, llegando al 85.9% en 2009–2014. A ello se añade que siempre hay un porcentaje de representantes que o no sabe, o no quiere contestar sobre sus expectativas políticas futuras.

Gráfico 4.12: Continuar en la política



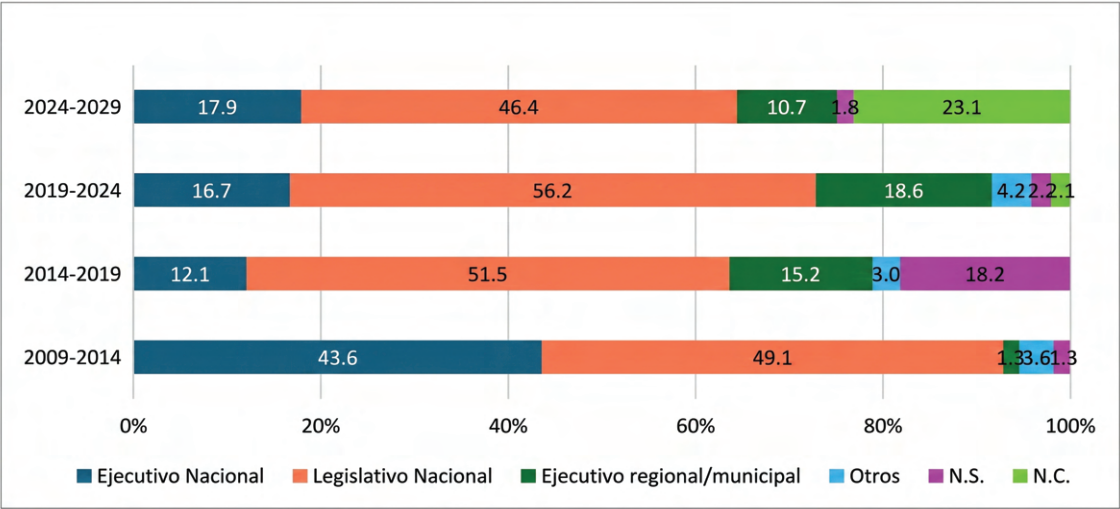
Redacción de la pregunta: Después de su mandato como diputado, ¿a Ud. le gustaría continuar en política?

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2009-2025)

Si se focaliza la atención en aquellos legisladores que desean o deseaban continuar en política, los datos del gráfico 4.13 sugieren la coexistencia de los distintos tipos de ambición descritos por Schlesinger (1966): progresiva, estática y discreta. No obstante, la ambición estática es la que mejor caracteriza las aspiraciones de los asambleístas panameños a lo largo de las cuatro legislaturas analizadas: en torno al 50% de los diputados manifiesta interés en mantenerse en el cargo de legislador nacional durante al menos una legislatura más. En el periodo 2009–2014 se observa, además, un porcentaje significativo de representantes con ambición progresiva, esto es, con aspiraciones a incorporarse al Ejecutivo nacional (43.6%). Sin embargo, este

tipo de ambición disminuye de manera notable en las legislaturas posteriores, sin superar el 20%. Por su parte, la ambición discreta, orientada a la ocupación de cargos de representación en ámbitos subnacionales (regionales o locales), constituye también una opción relevante para una parte de los representantes y, en determinados momentos, alcanza niveles de importancia similares a los de la ambición progresiva. Finalmente, en el último periodo legislativo resulta llamativo el porcentaje de legisladores que, pese a manifestar su deseo de continuar en política, no tienen definido el ámbito representativo en el que desarrollarían su carrera: un 23% declara no saber o no responder a esta cuestión.

Gráfico 4.13: Tipo de ambición política



Redacción de la pregunta: Y, ¿cuál le gustaría que fuera su próximo cargo?
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2009-2025)

Bibliografía:

Alcántara Sáez, M. (2020). El oficio de político, 2 edición. Tecnos. Madrid

Alcántara Sáez, M., García Montero, M., y Rivas Pérez, C. (2020). Politics and political elites in Latin America: Challenges and trends. Springer. DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v16n31.97928>

Arévalo Jaramillo, M. I. (2017). Ambición o estrategia: estudio de carreras políticas regresivas en Ecuador (1979-2008) Instituto de la Democracia. Serie Ciencia y Democracia.

Barragán, M. (2016). Carreras políticas en países descentralizados. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca. <https://hdl.handle.net/10366/132907>

Barragán, M., Bohigues, A. y Rivas, C. (2020). Élités parlamentarias de América Latina: ¿Cómo ha evolucionado el perfil de la representación?, Revista Española de Sociología (RES), n.º 29 (3) (2020) pp. 613-633. doi:10.22325/fes/res.2020.38

Bonica, A. (2020). Why Are There So Many Lawyers in Congress? Legislative Studies Quarterly, 45(2), 197–225. <https://doi.org/10.1111/lsq.12265>

Botero, F. (2011). Carreras políticas en América Latina. Discusión teórica y ajuste de supuestos. POSTData 16, N°2, Octubre/2011, 167-187.

Brown Araúz, H. (2009). Partidos políticos y elecciones en Panamá: Un enfoque institucionalista. FLACSO; Fundación Friedrich Ebert.

Carey, J. M. (2007). Competing principals, political institutions, and party unity in legislative voting. American Journal of Political Science, 51(1), 92–107. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00239.x>

Høyland, B, Hobolt, SB y Hix, S. (2019). Career Ambitions and Legislative Participation: The Moderating Effect of Electoral Institutions. British Journal of Political Science. 49(2):491-512. doi:10.1017/S0007123416000697

Joignant, A. (2014). El capital político familiar: ventajas de parentela y concentraciones de mercado en las elecciones generales chilenas de 2013. Política, 52(2), 13-47. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2014.36134>

García Montero, M. y Rodríguez, C. G. (2020), Political Paths and Gender in Latin America. An Analysis of the Trajectories of Legislative Elites, en M. Alcántara et al. (eds.), Politics and Political Elites in Latin America, Latin American Societies, https://doi.org/10.1007/978-3-030-51584-3_8

Giorgi, G. I. (2014), Los factores 'extrapolíticos' de la carrera política: una aproximación a las sociabilidades de los ministros de la Nación en la Argentina (1854-2011), *Política*, 52 (2), pp. 241-273. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2014.36158>

Guevara Mann, C. (2011). Informe sobre la gobernabilidad democrática en Panamá. Konrad Adenauer Stiftung / Universidad de Panamá.

Martínez Rosón, M. (2011). Ambición política y lealtad: Influencia sobre el comportamiento político. *Política y Gobierno*, 18(2), 231-264.

Samuels, D. (2003). *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge University Press.

Schlesinger, J. A. (1966). *Ambition and politics: Political careers in the United States*. Rand McNally.

Suárez Farías, F. (2015). Familias y dinastías políticas de los presidentes del PNR-PRM-PRI. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 38(151). <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1993.151.50822>

5. Ideología y actitudes políticas en la Asamblea panameña

A partir de los datos oficiales de porcentajes de votos, así como de la distribución de escaños en la Asamblea Nacional, el Número Efectivo de Partidos Electoral (NEPE) y el Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPP) (Laakso & Taagepera, 1979) en Panamá han tendido a incrementarse, mostrando una alta fragmentación legislativa en la actualidad (NEPP 2024-2029 de 5.53). Sin embargo, en algunos estudios comparados en los que se incluye el caso de Panamá se sostiene que la competencia partidaria en este país no está fuertemente estructurada por el clásico clivaje izquierda–derecha, sino que hay otros ejes o elementos, tanto históricos como coyunturales, que han determinado las fracturas entre partidos (Otero Felipe, 2006; Brown Araúz & Sonnleitner, 2015). De hecho, Otero Felipe (2006: 84) definió al sistema de partidos panameño como “escasamente polarizado y bastante fragmentado”.

En este capítulo se examinan 3 dimensiones que permiten aproximarse a esas posibles diferencias ideológicas, tanto desde una perspectiva global (evolución de los posicionamientos ideológicos en la escala izda.-dcha.), la visión de cómo debe ser el papel del Estado frente al mercado, así como las actitudes hacia la inmigración, tema de reciente actualidad.

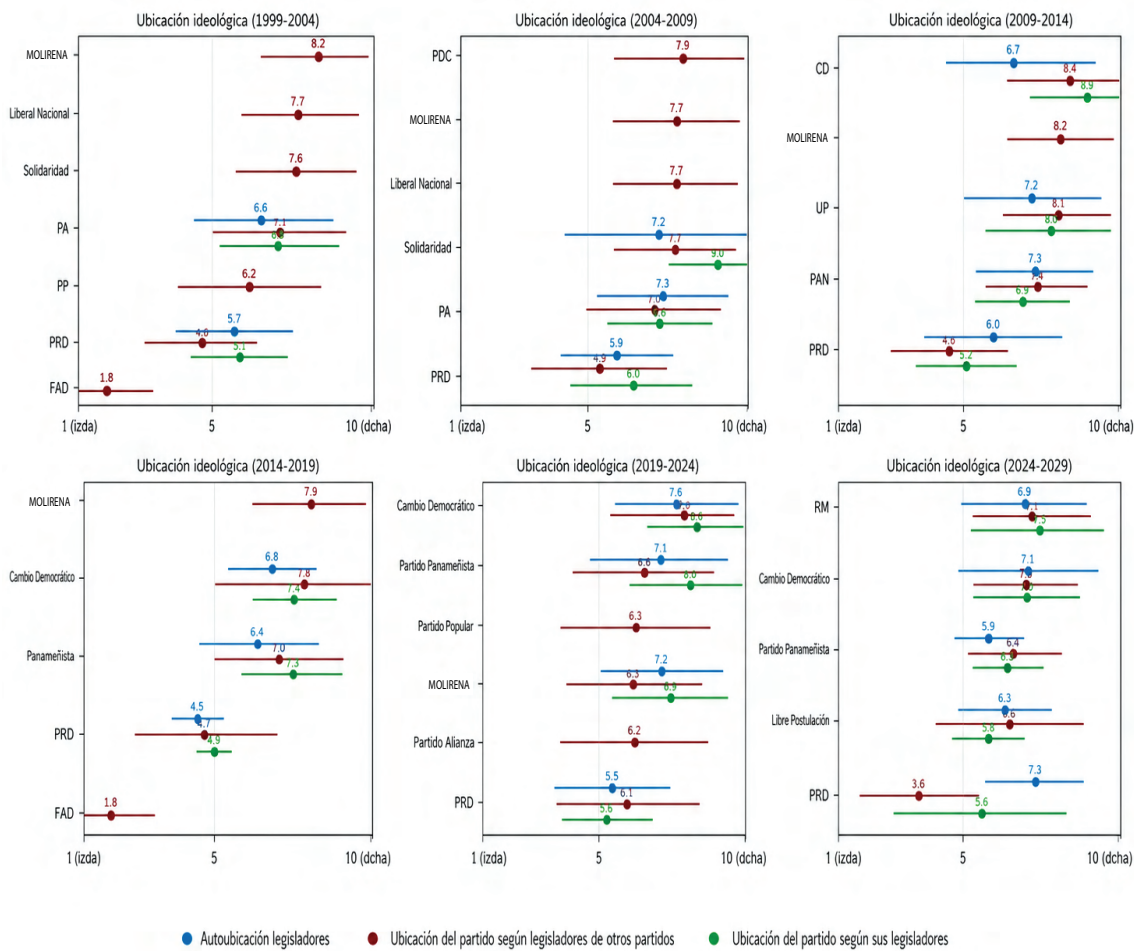
5.1 Ideología

La Figura 5.1 presenta la evolución de la ubicación ideológica en el sistema de partidos panameño en el periodo 1999–2024. Organizada en un panel de seis gráficos, muestra, para cada legislatura, los elementos de cada sistema de partidos. Si se tiene en cuenta una visión global, puede describirse como un sistema de partidos de concentración ideológica y baja polarización. Estas gráficas combinan, para los partidos en los que hay información disponible, una triple comparación: la autoubicación ideológica individual de los legisladores de ese partido, la ubicación ideológica del partido según los legisladores de su partido y, en tercer lugar, cómo los otros representantes de la Asamblea ubican ideológicamente a dicho partido. Todo ello permite obtener una idea de la distancia, concentración o polarización ideológica en el sistema de partidos resultado de cada proceso electoral.

En la legislatura 1999-2004, el sistema de partidos presentaba una clara concentración ideológica en el centro-derecha, con el PRD como el partido situado más en el espectro de centro-izquierda. También se daban reducidas distancias ideológicas interpartidarias y un alto grado de solapamiento teniendo en cuenta la dispersión de posicionamientos ideológicos. De hecho, las desviaciones típicas en todos los casos eran amplias, lo que reflejaba ese solapamiento y la baja polarización ideológica. Las diferencias entre auto ubicación, ubicación del partido según sus legisladores y ubicación ideológica del partido según los asambleístas de otros partidos, eran más importantes en el PRD que en el PA. En el caso del PRD los legisladores de otros partidos le ubicaban más a la izda. que sus propios asambleístas.

En la legislatura 2004–2009, se mantuvo la concentración ideológica, sin polos ideológicos enfrentados, con un ligero desplazamiento hacia la derecha por parte de la mayoría de los partidos. Sólo el PRD continuó siendo el actor ubicado más en el centro y en el caso de Solidaridad se daba una mayor discrepancia entre la ubicación de sus legisladores (9.0) y la percepción de los representantes de otros partidos (7.2).

Figura 5.1: Evolución de la ubicación ideológica en Panamá



Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025). Redacción de la pregunta: cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha, ¿En qué casilla se colocaría Ud. teniendo en cuenta sus ideas políticas? En una escala donde el 1 es la izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla colocaría Ud. a los siguientes partidos? Nota: Cada punto representa la ubicación media en una escala de 1-10 donde 1 es izda. y 10 es dcha. Las líneas reflejan la dispersión respecto de la media en cada caso (desviación típica).

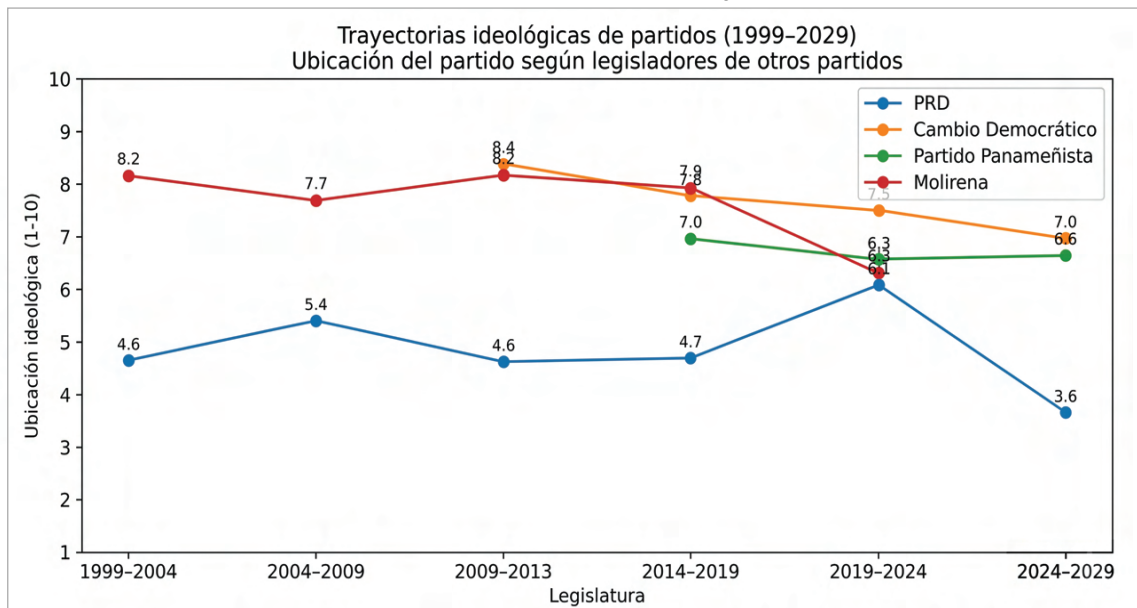
En la legislatura 2009–2014 se dio una mayor diferenciación ideológica entre los partidos que obtuvieron representación en la Asamblea, especialmente Cambio Democrático, MOLIRENA y UP ubicados más hacia la derecha. El PRD reforzó su posición como partido centro-izquierda, pero sin generar un polo ideológico opuesto. Podría señalarse que en este periodo existió una polarización ideológica limitada. También se observaron discrepancias entre cómo se ubicaban los miembros de los partidos y cómo éstos situaban a su partido, o era ubicado por otros partidos. Los asambleístas de CD (6.7) y UP (7.2) se ubicaban más a la izda. que donde ubicaban a su partido (8.9 y 7.8 respectivamente), mientras que los legisladores de PAN (7.3) y PRD (6.0) se ubicaban más a la dcha. de cómo ellos ubicaban a su partido (5.8 y 5.6, respectivamente).

En la legislatura 2014–2019, el sistema mostró una excepción respecto a la descripción del sistema de partidos en legislaturas previas, ya que la presencia de FAD, que se situaba claramente a la izquierda (1.8), ampliaba el espectro ideológico. Al mismo tiempo, el PRD era ubicado por sus legisladores más a la izda. que en legislaturas previas (4.9). Panameñista, MOLIRENA y Cambio Democrático presentaban ubicaciones próximas a la dcha., por lo que el grado de pluralismo era moderado.

La legislatura 2019–2024 se caracterizó por la entrada de nuevos actores en el sistema de partidos (Alianza y Partido Popular), lo cual sin embargo no amplió el espectro ideológico. Finalmente, en la legislatura 2024–2029, se observa una mayor discrepancia, especialmente en el PRD, cuya ubicación según otros partidos (3.6) es sensiblemente más a la izquierda que la propia ubicación que hacen los representantes de ese partido (5.6), o la propia auto ubicación de los legisladores entrevistados del PRD que se ubican en el 7.3. En el caso de Libre Postulación, existe una visión ideológica próxima entre cómo le ven los miembros de otros partidos (6.5) y cómo se auto-ubican sus propios representantes (6.3). Sin embargo, la visión de este partido según sus legisladores es de un partido más a la izda. de cómo ellos se ubican (5.8).

Si se realiza un análisis por partido político desde un punto de vista longitudinal, se puede decir que el PRD es el partido que ocupa en el espacio ideológico la posición de centro-izquierda, aunque con importantes variaciones entre los legisladores del partido y las de los asambleístas de los otros partidos. Por su parte, Cambio Democrático tiene una trayectoria ideológica estable en la derecha del espectro, con alta coherencia entre legisladores y percepciones de representantes de otros partidos, aunque con la tendencia de que los asambleístas se auto ubican más a la izquierda que donde ubican al partido. El Partido Panameñista se posiciona entre el centro y la derecha moderada, con oscilaciones temporales. MOLIRENA mantiene a lo largo de las legislaturas en las que ha obtenido representación una ubicación relativamente estable en la derecha moderada, próximo a otros partidos relevantes, contribuyendo a la concentración ideológica. Finalmente, otros partidos con presencia puntual (FAD, UP, Alianza, Partido Popular, Libre Postulación) no alteran la estructura general del sistema de partidos en lo que se refiere a su polarización ideológica.

Gráfico 5.1: Evolución de la ubicación ideológica en Panamá



Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

Redacción de la pregunta: En una escala donde el 1 es la izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla colocaría Ud. a su partido político?

Nota: Cada punto representa la ubicación media del partido según los legisladores de otros partidos, en una escala de 1-10 donde 1 es izda. y 10 es dcha., para aquellos partidos que cuentan con información en al menos tres legislaturas.

Aquellos partidos que han tenido presencia a lo largo de todas las legislaturas, o en varias de ellas, no siempre han sido vistos ideológicamente igual por los assembleístas de otros partidos. El PRD ha mantenido posiciones de centro-izda. hasta 2019-2024 cuando fue ubicado en el 6.1 de la escala, para después pasar en la siguiente legislatura a ser ubicado en el 3.6. Por su parte, MOLIRENA también ha sido ubicado de manera estable hasta 2014-2019 en la derecha, produciéndose en 2019-2024 un desplazamiento al centro (6.3). Cambio Democrático, que entró en el sistema de partidos en 2009-2014 presenta una tendencia de desplazamiento paulatino hacia el centro-derecha hasta la actualidad (2024-2029) que alcanza una ubicación ideológica en 6.6. Finalmente, el Partido Panameñista, que entró en el sistema de partidos en 2014-2019 muestra cierta estabilidad en su ubicación ideológica en el centro-derecha.

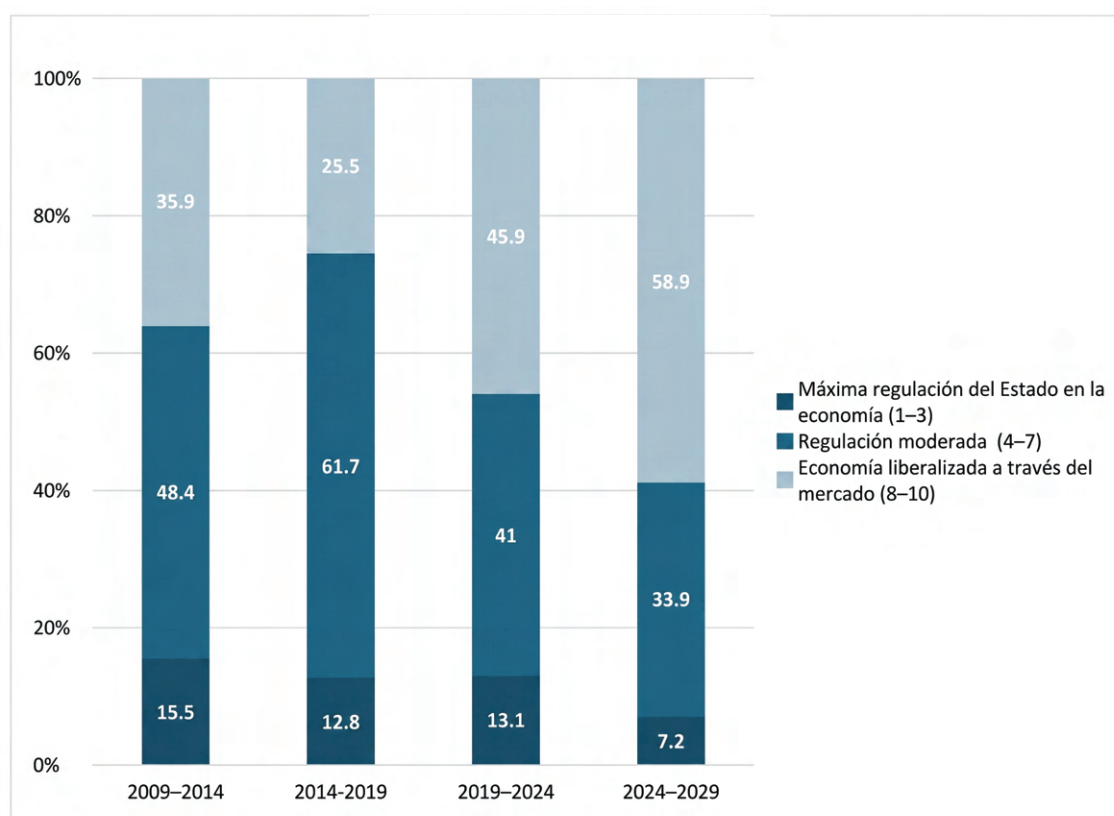
5.2 Actitudes hacia el papel del Estado

La literatura sobre élites políticas en América Latina suele identificar el debate en torno al eje Estado-Mercado como una de las principales dimensiones de competencia ideológica (Alcántara Sáez & Rivas, 2007). Específicamente, los estudios basados en el proyecto PELA muestran que las preferencias de los legisladores respecto al grado de intervención estatal en la economía o la regulación estatal de los mercados permiten medir diferencias sustantivas en torno a las orientaciones ideológicas de los representantes, así como diferencias entre familias partidarias (Selios, 2009). Estas discrepancias entre los diferentes clivajes izquierda-derecha y Estado-mercado están condicionadas por el contexto nacional donde se analicen, es decir,

orientaciones ideológicas de izquierda no necesariamente están conectadas siempre con una preferencia por una mayor intervención estatal, de la misma forma que orientaciones ideológicas de derecha no muestran siempre actitudes favorables al libre mercado (Saiegh, 2015; Bohigues & Rivas, 2019). Otros trabajos refuerzan esta idea asegurando que esta división en torno al Estado-mercado ha comenzado a adquirir más relevancia en contextos nacionales donde se han planteado reformas fiscales o debates sobre desigualdad social (Ramos-Medina, 2022).

A continuación, se presentan datos en los que se analizan las actitudes de los asambleístas panameños en torno a este eje Estado-mercado, tanto desde un punto de vista general, como específico respecto a temas concretos como el papel del Estado como propietario de industrias, creador de empleo o actor clave en la reducción de las desigualdades sociales.

Gráfico 5.2: Estado-Mercado



Redacción de la pregunta: Dentro del debate económico sobre modelos de regulación. ¿Podría decirme si está Ud. más a favor de una economía regulada por el Estado o por el mercado? Utilice para ello la siguiente escala de 1 a 10, donde el "1" significa una máxima regulación del Estado en la economía y el "10" una máxima liberación del mercado.

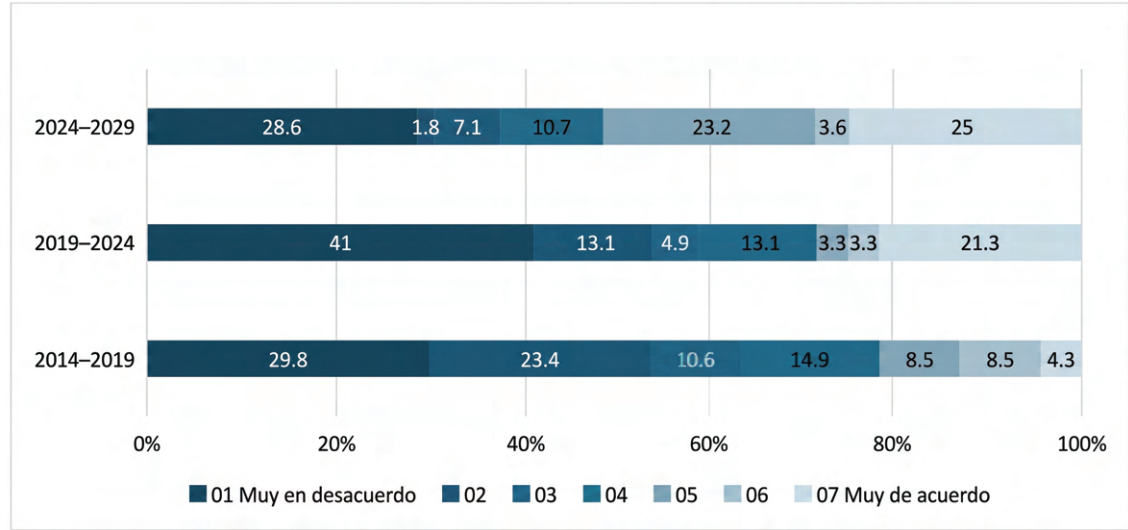
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2009-2025).

El gráfico 5.2 muestra un cambio muy marcado de las preferencias de los asambleístas panameños a lo largo del tiempo en la disyuntiva de si la regulación de la economía debe recaer en el Estado o en el mercado. La preferencia por la máxima liberación del mercado (puntos 8 a 10 de la escala) pasa a ser elegida por el 35.9% de los representantes en la legislatura 2009–2014 a un 58.9% en la legislatura más reciente (2024–2029). Al mismo tiempo, el

se reduce a la mitad en estos años: pasando del 15.5% de los asambleístas en la legislatura 2009-2014 al 7.2% en la de 2024-2029. Esto refleja un desplazamiento genérico de las preferencias hacia modelos económicos con una menor intervención estatal en la economía panameña.

Sin embargo, esta visión global o genérica sobre el papel del Estado puede matizarse cuando se revisan aspectos concretos sobre el papel del Estado, como se verá con el análisis de los siguientes indicadores.

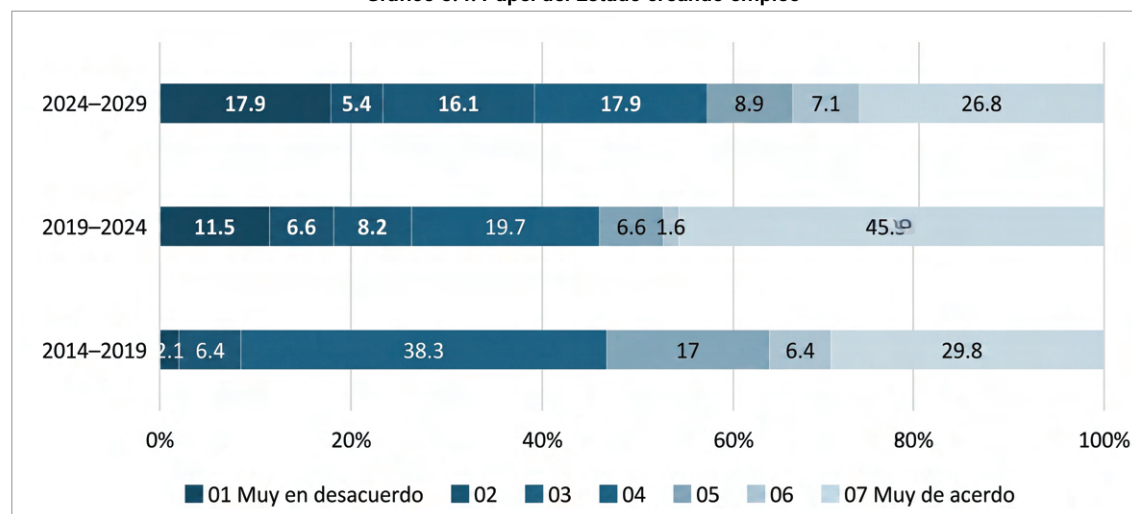
Gráfico 5.3: Papel del Estado respecto a industrias del país



Redacción de la pregunta: Ahora le voy a leer unas frases sobre el rol del Estado. Por favor, dígame hasta qué punto está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con ellas. Para ello utilice la siguiente escala de 1 a 7, donde el "1" significa muy en desacuerdo y el "7" muy de acuerdo. "El Estado, en lugar del sector privado, debería ser el dueño de las empresas e industrias más importantes del país". Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

El gráfico 5.3 refleja una actitud favorable al papel del Estado como propietario en sectores económicos e industriales clave del país. Esto indica una apertura hacia modelos de mayor intervención pública directa, aunque en algunas legislaturas las diferencias de opinión de los representantes han sido marcadas. En el periodo 2014–2019 más de la mitad de los asambleístas (53.2%) se mostraba muy en desacuerdo con la intervención estatal (valores 1 y 2), indicando una baja legitimidad de la propiedad estatal en ese momento. Esta tendencia se intensifica en 2019–2024, cuando un 41% de los representantes se mostraban “muy en desacuerdo” con este tipo de intervención. Sin embargo, en el periodo legislativo 2024–2029 se introduce el cambio más significativo en las actitudes de los legisladores sobre este tema, ya que se produce un aumento notable del acuerdo, especialmente en las categorías altas de la escala. En conjunto, las posiciones favorables (5–7) pasan de representar apenas el 16.3% en 2019–2024 a más del 50% en 2024–2029.

Gráfico 5.4: Papel del Estado creando empleo



Redacción de la pregunta: Ahora le voy a leer unas frases sobre el rol del Estado. Por favor, dígame hasta qué punto está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con ellas. Para ello utilice la siguiente escala de 1 a 7, donde el "1" significa muy en desacuerdo y el "7" muy de acuerdo. "El Estado debería ser el principal responsable de crear empleo".

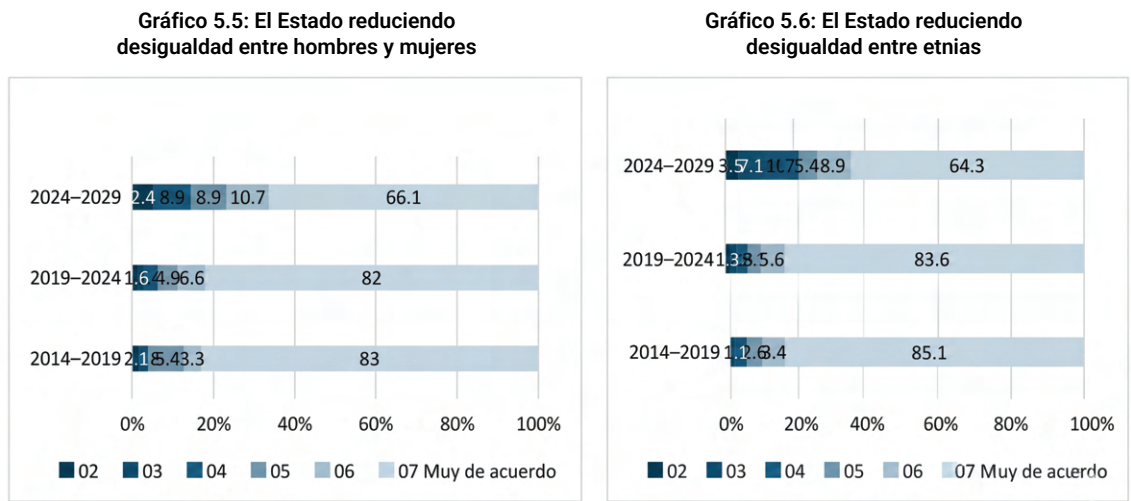
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

Por lo que se refiere a la visión del papel del Estado en la creación de empleo (gráfico 5.4), existe una evolución hacia una mayor legitimación de la intervención estatal, aunque con cambios en la intensidad entre legislaturas. En el periodo 2014–2019 predomina una posición intermedia, con una fuerte concentración en las categorías centrales de la escala, especialmente el valor 3 (38.3%), mostrando cómo los asambleístas no tenían ni un rechazo frontal ni un respaldo plenamente entusiasta a la intervención estatal en este tema. En el periodo 2019–2024 se produce un incremento del “muy de acuerdo”, alcanzando el porcentaje relevante del 45.9% de los legisladores que están de acuerdo con esa afirmación. En 2024–2029, aunque el porcentaje de representantes que está “muy de acuerdo” desciende hasta el 26.8%, el respaldo global a la intervención estatal respecto al empleo es elevado, a pesar de que la cantidad de asambleístas que están muy en desacuerdo ha ido aumentando progresivamente. La evolución temporal muestra una cierta revalorización del Estado como creador de empleo, compatible con la idea de que, incluso en contextos donde crecen las preferencias pro-mercado en abstracto, el empleo sigue siendo un ámbito en el que amplios sectores consideran legítima y/o necesaria la acción directa del Estado. Existe, por lo tanto, una visión contrapuesta del papel del Estado, ya que en la última legislatura crece la preferencia por una menor intervención estatal en la economía, pero, cuando se trata de temas específicos, se observa cómo se valora el papel del Estado como actor con un importante grado de intervención.

Los gráficos 5.5 y 5.6 muestran un patrón de apoyo elevado al papel del Estado a la hora de reducir las desigualdades entre diferentes colectivos (hombres y mujeres, o grupos étnicos). Sin embargo, hay importantes matices entre legislaturas. En ambos casos, durante el periodo 2014–2019 y, de forma aún más marcada, en 2019–2024, se observa un consenso prácticamente hegemónico en torno al sólido acuerdo con respecto al papel activo del Estado en la reducción de ambos tipos de desigualdades. En el gráfico 5.5 (desigualdades entre hombres y mujeres), este nivel de acuerdo es del 83% entre los legisladores en 2014–2019 y del 82% en la legislatura 2019–2024, mientras que en el caso del gráfico 5.6 (desigualdad

el acuerdo es del 85.1% y del 83.6%, respectivamente. El periodo 2024–2029 introduce un cambio relevante en la estructura de estas actitudes entre los legisladores. Aunque el acuerdo sigue siendo claramente mayoritario en ambos gráficos, el peso de la opción “muy de acuerdo” desciende de forma notable: 66.1% en el caso de reconocer el papel del Estado a la hora de reducir desigualdades entre hombres y mujeres, y el 64.3% entre etnias.

Desde una perspectiva sustantiva, estos resultados refuerzan la idea de que el Estado mantiene una elevada legitimidad en funciones consideradas centrales o estratégicas, incluso en contextos donde, como muestran otras tablas, crecen las preferencias pro-mercado en términos generales. La reducción del apoyo más extremo en 2024–2029 no implica un giro liberal claro, sino una transición desde un consenso casi unánime hacia un escenario en el que el respaldo al Estado sigue siendo dominante, pero menos acrítico. En conjunto, los dos gráficos ilustran bien la coexistencia de actitudes aparentemente contradictorias: una creciente desconfianza hacia la regulación estatal en abstracto, junto con un respaldo persistente —aunque más matizado— al Estado cuando se trata de funciones percibidas como esenciales para el bienestar colectivo.



Redacción de la pregunta: Ahora le voy a leer unas frases sobre el rol del Estado. Por favor, dígame hasta qué punto está Ud. de acuerdo o en desacuerdo con ellas. Para ello utilice la siguiente escala de 1 a 7, donde el “1” significa muy en desacuerdo y el “7” muy de acuerdo:
 “El Estado debe implementar políticas públicas para reducir la desigualdad hombres/mujeres”.
 “El Estado debe implementar políticas públicas para reducir la desigualdad entre etnias”.
 Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2014-2025).

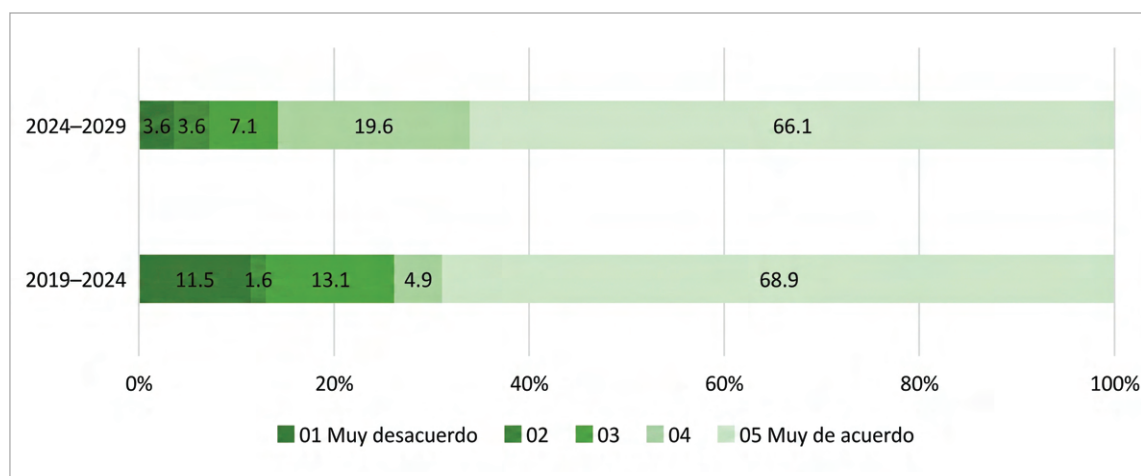
5.3 Actitudes hacia la inmigración

La inmigración adquiere una relevancia particular en el contexto latinoamericano actual y también en el de Panamá, donde la intensificación de la migración a través del Tapón del Darién y la llegada de población procedente de Venezuela, Colombia y otros países ha hecho que la inmigración esté en el centro del debate político y legislativo (Obinna, 2024). Este flujo migratorio incremental ha alcanzado cifras importantes en los últimos años (CEPAL, 2022), generando debates sobre medidas de control más estrictas o la revisión de cuestiones

Además de su importancia numérica, las actitudes hacia la inmigración han constituido un tema de conflicto político en muchas sociedades dado su impacto en el diseño de diferentes tipos de políticas públicas (Hainmueller & Hopkins, 2014; González-Enríquez, 2024). Dichas actitudes son el resultado de predisposiciones identitarias, evaluaciones instrumentales y valores culturales. En el caso de estudios sobre población general, se ha destacado la importancia explicativa de variables como la educación, la edad, las percepciones de amenaza económica y cultural, así como los sentimientos de identidad que diferencian entre “nosotros” y “ellos” (Berg, 2015; Hainmueller & Hopkins, 2014). En el caso de estudios sobre élites, análisis longitudinales comparados muestran que los discursos de estas élites se alinean a través de otros clivajes ideológicos, reforzando la polarización política ante la cuestión migratoria (Schmidt-Catran & Czymara, 2022).

Dentro de las teorías explicativas de las actitudes hacia la inmigración destacan la teoría del interés personal y grupal (amenaza económica / competencia laboral), la teoría del cálculo utilitario / interés grupal, o la teoría de la amenaza cultural. En este apartado se revisan las actitudes de los representantes hacia diferentes indicadores que reflejan cuáles son sus actitudes predominantes hacia la inmigración, permitiendo comprobar si una u otra teoría sirven como explicativa de la tendencia actitudinal mayoritaria entre los asambleístas para las legislaturas en las que se han preguntado.

Gráfico 5.7: Inmigración como amenaza económica / competencia laboral



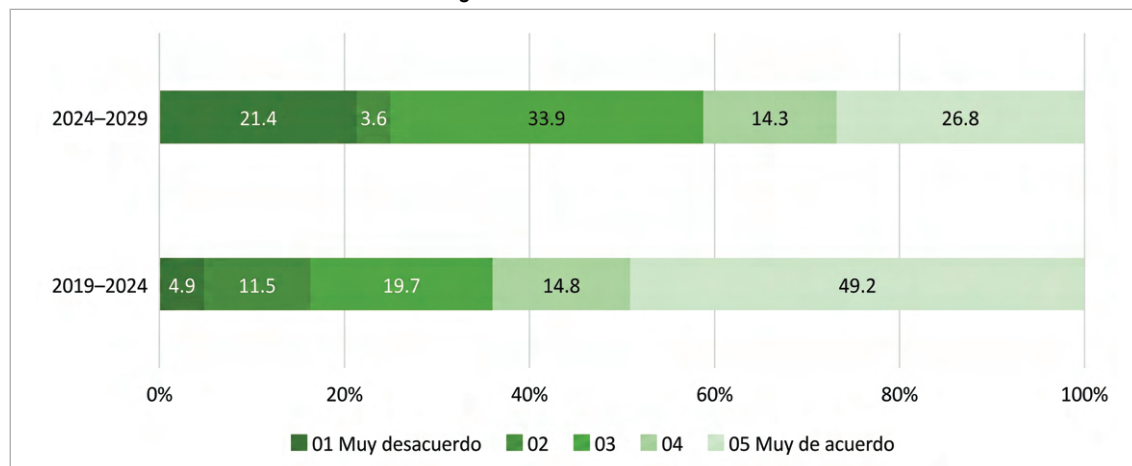
Redacción de la pregunta: Hablando ahora sobre inmigración y siguiendo esta escala en la que 1 significa “muy en desacuerdo” y el 5 “muy de acuerdo”, dígame cuál sería su posición para cada una de las siguientes frases: “Cuando el empleo escasea, los lugareños deben tener prioridad sobre los inmigrantes”.

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élite Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2019-2025).

Los datos del gráfico 5.7 muestran un consenso entre los asambleístas en torno a la afirmación de que “Cuando el empleo escasea, los lugareños deben tener prioridad sobre los inmigrantes”, mostrando una alineación con la teoría de la amenaza económica o de competencia laboral desde un punto de vista sociotrópico, es decir, están de acuerdo con la idea de que la inmigración representa una amenaza para la población nacional en el acceso al empleo. En el periodo de afectar económicamente a la población nacional en el acceso al empleo. En el periodo

legislativo 2019–2024, casi siete de cada diez representantes (68.9%) manifestaban estar “muy de acuerdo” con dicha afirmación, porcentaje que se mantiene en la legislatura 2024–2029 (66.1%). Estos datos indican que entre las preocupaciones de los legisladores están aquellas que puedan afectar económicamente a la población nacional.

Gráfico 5.8: Inmigración como amenaza / cálculo utilitario

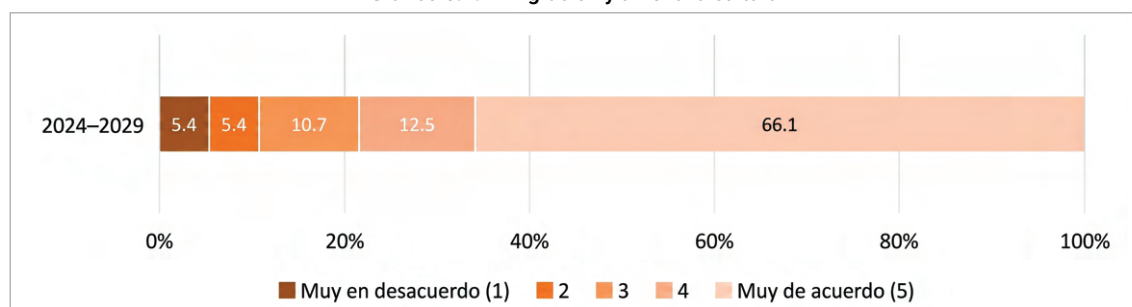


Redacción de la pregunta: Hablando ahora sobre inmigración y siguiendo esta escala en la que 1 significa “muy en desacuerdo” y el 5 “muy de acuerdo”, dígame cuál sería su posición para cada una de las siguientes frases: “Los inmigrantes se aprovechan de los beneficios sociales y de las ayudas públicas”.

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2019-2025).

La comparación temporal de las actitudes en estas dos legislaturas revela un cambio sustantivo respecto a la hipótesis del cálculo utilitario o la evaluación racional de costes/beneficios sobre la llegada de inmigrantes a Panamá. En el periodo legislativo 2019–2024, casi la mitad de los asambleístas (49.2%) declaraba estar “muy de acuerdo” con la afirmación “Los inmigrantes se aprovechan de los beneficios sociales y de las ayudas públicas” (gráfico 5.8). Sin embargo, en el periodo 2024–2029, se observa una reducción considerable del porcentaje de representantes que está “muy de acuerdo” con dicha afirmación (26.8%). Por otro lado, aumenta el desacuerdo explícito (la categoría “muy en desacuerdo”), pasa del 4,9% al 21.4%. Estos datos también pueden reflejar el conocido como prejuicio sutil, que interpreta el rechazo a la inmigración a través de juicios morales sobre el merecimiento y el esfuerzo de ciertas ayudas o beneficios de esos grupos de población, más que mediante referencias explícitas a diferencias étnicas o culturales.

Gráfico 5.9: Inmigración y amenaza cultural

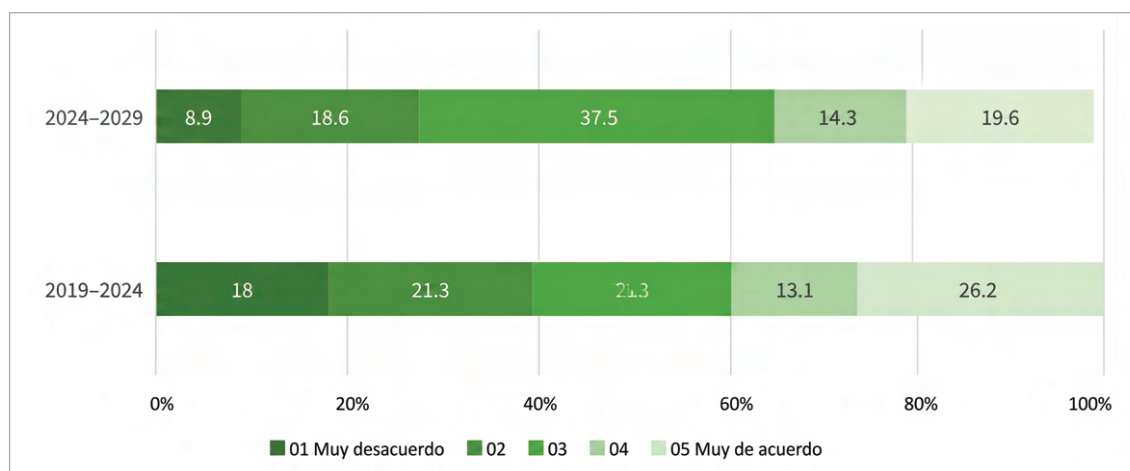


Redacción de la pregunta: Hablando ahora sobre inmigración y siguiendo esta escala en la que 1 significa “muy en desacuerdo” y el 5 “muy de acuerdo”, dígame cuál sería su posición para cada una de las siguientes frases: “Los inmigrantes deberían adaptarse a las costumbres y la cultura del país”.

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2025).

El gráfico 5.9 referido únicamente a la legislatura 2024-2029 muestra un gran acuerdo con la exigencia de adaptación cultural de la población inmigrante al que hacen referencia las teorías de la amenaza cultural o la identidad social. En el periodo 2024–2029, dos tercios de los legisladores (66.1%) manifiesta estar “muy de acuerdo” con la afirmación “Los inmigrantes deberían adaptarse a las costumbres y la cultura del país”. Sumando los valores 4 y 5, el apoyo a esta afirmación alcanza casi el 80%. Las posiciones de desacuerdo son claramente minoritarias entre los asambleístas panameños (5.4%). Este patrón sugiere que la adaptación cultural representa una norma ampliamente compartida por los miembros de la actual Asamblea, más que como una actitud polarizante.

Gráfico 5.10: Inmigración y valores humanitarios



Redacción de la pregunta: Hablando ahora sobre inmigración y siguiendo esta escala en la que 1 significa “muy en desacuerdo” y el 5 “muy de acuerdo”, dígame cuál sería su posición para cada una de las siguientes frases: “Inmigrantes cuya integridad física está amenazada deberían ser aceptados”.

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2019-2025).

El apoyo a criterios humanitarios en las políticas de admisión de inmigrantes refleja una polarización en las dos legislaturas analizadas. Si bien, hay un cambio significativo en la distribución de las actitudes (gráfico 5.10). En el periodo 2019-2024 se observa cómo los valores extremos concentran la opinión de un porcentaje importante de legisladores: el 26.2% manifiesta estar “muy de acuerdo” con la afirmación “Inmigrantes cuya integridad física está amenazada deberían ser aceptados” frente a un 18,0% que declara estar “muy en desacuerdo”. En el periodo legislativo 2024–2029, en cambio, se aprecia una moderación de las actitudes cuando se trata de abordar temas humanitarios o de derechos humanos. Disminuye el porcentaje de asambleístas que está “muy de acuerdo” (del 26.2% pasa al 19.6%), como también sucede con aquellos que muestran el rechazo más extremo (“muy en desacuerdo”, pasando del 18.0% al 8.9%).

Aunque el apoyo a criterios humanitarios sigue siendo relevante, su intensidad parece haberse atenuado en el actual periodo. Esto podría estar condicionado por un contexto de mayor presión migratoria o por una mayor politización del fenómeno.

Bibliografía:

- Alcántara, M., & Rivas, C. (2007). Las dimensiones de la polarización partidista en América Latina. *Política y gobierno*, 14(2), 349-390. Recuperado en 28 de enero de 2026, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372007000200349&lng=es&tlng=es.
- Berg, J. A. (2015). Explaining attitudes toward immigrants and immigration policy: A review of the theoretical literature. *Sociology Compass*, 9(1), 23–34. <https://doi.org/10.1111/soc4.12235>
- Bertelsmann Stiftung. (2024). BTI 2024 Panama Country Report. Bertelsmann Transformation Index.
- Bohigues, A., & Rivas, J. M. (2019). Free trade agreements and regional alliances: support from Latin American legislators. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 62(1), e001. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900101>
- Brown Araúz & Sonnleitner, 2015
- CEPAL. (2022). Migración y movilidad humana en América Latina y el Caribe: Tendencias, desafíos y respuestas de política. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- González-Enríquez, C., Mariscal-de-Gante, Á., & Rinken, S. (2024). Las actitudes hacia la inmigración y los inmigrantes en España. Una tipología. *Papers. Revista de Sociologia*, 109(3), <https://doi.org/10.5565/rev/papers.3261>
- Hainmueller, J., & Hopkins, D. J. (2014). Public attitudes toward immigration. *Annual review of political science*, 17(1), 225-249. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-102512-194818>
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). "Effective" number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative political studies*, 12(1), 3-27. <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>
- Obinna, D. N. (2024). Camino de la Muerte: Crossing the Darién Gap and Migration in the Americas. *Migration and Development*, 13(1), 7-24. <https://doi.org/10.1177/216323242412670>
- Otero Felipe, Patricia (2006). Partidos y sistemas de partidos en Panamá: un estudio de estructuración ideológica y competencia partidista. *Revista Panameña de Política*, (1), 47–118.
- Ramos-Medina, S. E. (2022). Ideología y fiscalidad: Preferencias redistributivas de las élites parlamentarias en América Latina (1994–2019). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 67(245), 195–224. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2022.245>

Ruiz Rodríguez, L. M., & García Montero, M. (2003). Coherencia partidista en las élites parlamentarias latinoamericanas. *Revista Española de Ciencia Política*, (8), 71–102.

Saiegh, S. M. (2015). Using joint scaling methods to study ideology and representation: Evidence from Latin America. *Political Analysis*, 23(3), 363–384.
<https://doi.org/10.1093/pan/mpv006>

Schmidt-Catran, A. W., & Czymara, C. S. (2022). Political elite discourses polarize attitudes toward immigration along ideological lines: A comparative longitudinal analysis of Europe in the twenty-first century. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49(1), 85–109.
<https://doi.org/10.1080/1369183X.2022.2132222>

Selios, L. (2009). Distinción ideológica en las élites parlamentarias latinoamericanas. *Boletín Datos de Opinión*, 13, 1–8. Salamanca: Proyecto PELA, Universidad de Salamanca.

UNICEF. (2024). Panama: Humanitarian situation report – Children on the move. United Nations Children’s Fund. <https://www.unicef.org>

6. Comparación élites y ciudadanía

En los capítulos precedentes, el análisis se ha centrado exclusivamente en las percepciones, actitudes y prioridades de los diputados panameños. No obstante, en el marco de una democracia representativa, la actuación parlamentaria no puede comprenderse de manera aislada de la ciudadanía a la cual formalmente representa. Como señaló Pitkin (1967), la representación política no se agota en la delegación electoral, sino que implica también una dimensión sustantiva: la correspondencia entre las posiciones de los representantes y las preferencias de los representados.

En las democracias contemporáneas, la soberanía popular se ejerce mediante elecciones competitivas y periódicas, donde la ciudadanía delega autoridad en sus representantes (Manin, 1997). Sin embargo, la delegación no elimina la expectativa de respuesta por parte de los representantes. Por el contrario, la teoría democrática presupone la existencia de algún grado de vinculación (“linkage”) entre las preferencias ciudadanas y el comportamiento de las élites políticas (Miller & Stokes, 1963; Powell, 2004). La calidad de la representación puede evaluarse, entre otros criterios, mediante el grado de congruencia entre ambos niveles (Dalton, 1985). En el contexto latinoamericano, la congruencia programática ha sido considerada una variable central para analizar la calidad de la representación y la estabilidad de los sistemas políticos (Herrera & Morales, 2018).

La literatura comparada en la región ha mostrado, además, que la congruencia no debe entenderse únicamente como proximidad ideológica en el eje izquierda-derecha, sino como una dimensión más amplia de receptividad democrática. Selios (2015) conceptualiza la congruencia colectiva como un indicador de la capacidad de respuesta del sistema político, destacando que su variación depende tanto de factores institucionales como del contexto partidario y social. Asimismo, Trak (2015) subraya que la representación sustantiva puede evaluarse tanto en términos ideológicos como programáticos, ampliando el análisis hacia dimensiones específicas de políticas públicas. Esta perspectiva resulta especialmente pertinente en sistemas donde los clivajes ideológicos tradicionales no estructuran de manera consistente la competencia política.

A su vez, investigaciones recientes han advertido que los niveles de congruencia pueden variar según el tipo de actor analizado y el diseño institucional. En democracias presidencialistas, por ejemplo, la conexión ideológica entre partidos y votantes no necesariamente coincide con la que se observa entre candidatos presidenciales y ciudadanía, lo que introduce una dimensión adicional de complejidad analítica (Otero-Felipe et al., 2020). De igual forma, la evidencia comparada sugiere que la institucionalización partidaria no garantiza automáticamente mayores niveles de congruencia entre élites y ciudadanía, pudiendo coexistir estabilidad política con brechas sustantivas en determinadas dimensiones (Herrera & Morales, 2018).

Este capítulo examina precisamente ese vínculo en el caso panameño. El objetivo es analizar empíricamente el grado de congruencia —o brecha— entre ciudadanía y élites parlamentarias en cinco dimensiones diferenciadas: (1) los problemas principales del país (congruencia

normativa); (3) el orgullo y la percepción sobre la capacidad redistributiva del Canal de Panamá (congruencia simbólica y distributiva); (4) la evaluación e importancia de servicios básicos, inseguridad y economía (congruencia evaluativa); y (5) la confianza y valoración de las instituciones (congruencia institucional). Esta aproximación multidimensional responde a la necesidad, señalada por la literatura reciente, de trascender mediciones unidimensionales y captar distintos planos de la representación sustantiva (Selios, 2015; Trak, 2015).

La selección de estas dimensiones responde a la disponibilidad de preguntas similares en ambos estudios, teniendo en cuenta que, en ocasiones, la redacción de las preguntas utilizadas no siempre es estrictamente equivalente. La literatura metodológica sobre congruencia ha advertido sobre esta problemática, ya que la comparación entre élites y ciudadanía enfrenta desafíos derivados de la equivalencia de las preguntas, la agregación de respuestas y la selección de indicadores de distancia o proximidad (Selios, 2015; Otero-Felipe et al., 2020). Por ello, este análisis combina estrategias de comparación directa e indirecta, buscando captar tanto coincidencias explícitas como divergencias sustantivas.

En este apartado se utilizan dos fuentes complementarias. Por un lado, el Proyecto de Élites Parlamentarias de América Latina (PELA), empleado en los capítulos previos para analizar las percepciones de los diputados panameños. Por otro lado, la encuesta de Ciudadanía y Derechos realizada por el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS), que recoge percepciones de la población panameña. Específicamente, se comparan los datos correspondientes a las últimas dos legislaturas registradas por PELA (2019–2024 y 2024–2029) y las encuestas del CIEPS de 2019 y 2025⁷.

La comparación se realiza mediante dos estrategias analíticas. En primer lugar, se examinan preguntas idénticas presentes en ambas encuestas, lo que permite una comparación directa entre élites y ciudadanía. En segundo lugar, se analizan preguntas que abordan un mismo tema que, aunque no son formuladas de forma estrictamente equivalentes, permiten contrastar indirectamente percepciones sobre prioridades, desempeño institucional y/o políticas públicas. Esta doble aproximación busca captar tanto la congruencia explícita como las posibles brechas entre representantes y representados

6.1 Principal problema del país

La congruencia entre los asambleístas y la ciudadanía respecto al principal problema percibido constituye un componente central del carácter sustantivo de la representación mencionada anteriormente. Si bien los representantes cuentan con autonomía en el ejercicio de su mandato, la lógica de la democracia representativa presupone un mínimo de responsabilidad frente a quienes los eligen. En este sentido, la coincidencia en la identificación del problema principal del país constituye un indicador básico de congruencia programática.

⁷Las etiquetas temporales utilizadas para las legislaturas de PELA corresponden al año en que se realizó la encuesta. Por tanto, en lugar de emplear los períodos legislativos completos (2019–2024 y 2024–2029), se utiliza simplemente 2019 y 2025 para facilitar la comparación con los datos del CIEPS.

Como muestra la Tabla 1, en los dos años se observa una ausencia de congruencia: el problema identificado porcentualmente como principal entre los diputados no coincide con el señalado por la ciudadanía. En 2019, estos problemas fueron la corrupción (el 32.8% de los diputados lo consideró el problema más importante mientras que solo lo fue para el 12.7% de la ciudadanía) y la inseguridad (mientras que el 27.5% de la ciudadanía lo identifica como su primera preocupación, solo lo era para el 6.56% de los diputados). En 2025, los problemas identificados como más importantes fueron el desempleo (33.9% de los diputados y 23.8% de la ciudadanía) y la corrupción (37% de la ciudadanía y 28.6% de los diputados).

En ambos años la corrupción aparece como una preocupación relevante para los representantes y la ciudadanía, aunque con diferencias en la intensidad relativa. En 2019 se observaba una brecha significativa, con mayor proporción en la élite parlamentaria, mientras que en 2025 el mayor porcentaje corresponde a la ciudadanía. Este desplazamiento no implica la existencia de congruencia en sentido estricto, ya que las magnitudes no coinciden y en ninguno de los dos años las proporciones mayoritarias se superponen. No obstante, sí puede afirmarse que la corrupción constituye un problema sustantivo para ambos actores, al ser señalada por proporciones relevantes tanto de la élite parlamentaria como de la ciudadanía en ambos años.

Al analizar las diferencias porcentuales entre élites y ciudadanía, la corrupción y la inseguridad son los problemas con mayores diferencias. La corrupción en 2019 fue el problema que el 32.8% de asambleístas determinó como principal, mientras que solo el 12.7% de la ciudadanía lo veía de la misma manera, esto refleja una diferencia de 20.1 puntos porcentuales. Por otro lado, la inseguridad era considerada como problema principal por la mayor parte de la ciudadanía en 2019 (27.5%), mientras que solo un pequeño porcentaje de los diputados la identificaba como tal (6.6%), resultando en una diferencia de -21 puntos porcentuales. Otra discrepancia reseñable se observa en la educación (-14.4 puntos). Este patrón sugiere que la ciudadanía tiende a priorizar cuestiones vinculadas con seguridad y servicios públicos básicos, mientras que los asambleístas otorgan mayor peso relativo a dimensiones institucionales asociadas a su ámbito de acción. Por otro lado, las menores diferencias en 2019 se observan en desempleo (0.9 puntos), pobreza/ desigualdad (2.5 puntos) y salud (-2.5 puntos), lo que indica congruencia en la poca relevancia que tienen estos problemas para ambos actores.

En 2025, en términos generales, se observa una reducción de las brechas más pronunciadas. La corrupción refleja una diferencia de 8.4 puntos porcentuales, por lo que continúa siendo un problema significativo para ambos grupos. No obstante, el desempleo aparece como una preocupación mayor entre los asambleístas, con una diferencia de 10.1 puntos porcentuales sobre los que así lo consideran entre la ciudadanía. En contraste, las diferencias son prácticamente inexistentes en inseguridad (0.4 puntos) y relativamente bajas en pobreza/ desigualdad (-2.5 puntos) y salud (-1.1 puntos), lo que sugiere cierto nivel de congruencia en estos ámbitos.

Tabla 6.1: Principal problema

Problema	% PELA 2019	% CIEPS 2019	Dif. 2019 (Élite–Ciudadanía)	% PELA 2025	% CIEPS 2025	Dif. 2025 (Élite–Ciudadanía)
Corrupción	32.8	12.7	20.1	28.6	37.0	-8.4
Desempleo	9.8	9.0	0.9	33.9	23.8	10.2
Inseguridad	6.6	27.5	-21.0	5.4	5.0	0.4
Pobreza / desigualdad	16.4	13.9	2.5	12.5	15.0	-2.5
Educación	8.2	22.6	-14.4	7.1	4.5	2.7
Economía / inflación	9.8	4.8	5.1	1.8	8.1	-6.3
Salud	3.3	5.8	-2.5	1.8	2.9	-1.1
Institucional / político	11.5	0.8	10.7	3.6	1.0	2.6

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2019-2024) y Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) (2019; 2025).

Redacción pregunta: CIEPS. En relación con el listado que le vamos a nombrar a continuación. En su opinión, ¿cuál es el primer problema que afecta el país? / PELA En su opinión, ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?

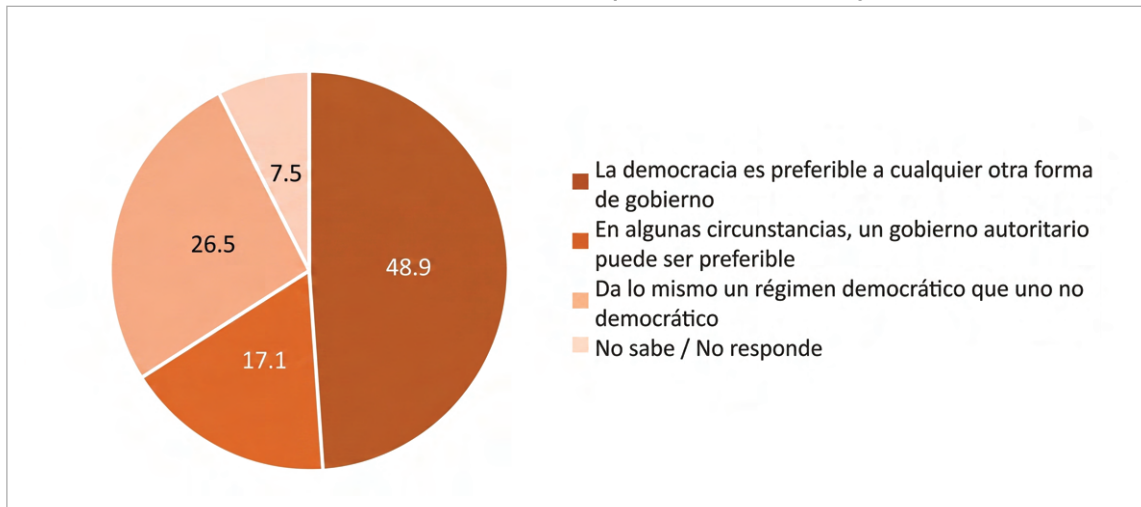
Nota: Solo se presentan los problemas que se encuentran en ambas bases de datos, además, se agrupan diferentes problemas en un solo "Institucional / político" debido a la naturaleza de estos.

En conjunto, los datos evidencian un patrón de congruencia programática parcial: existen coincidencias sustantivas en algunos problemas estructurales —especialmente en pobreza/desigualdad y salud—, pero también divergencias relevantes en la jerarquización de prioridades, particularmente en corrupción, desempleo e inseguridad según el año analizado.

6.2 Preferencia por la democracia como forma de gobierno

La pregunta formulada en ambas encuestas busca captar la preferencia por la democracia como forma de gobierno, sin embargo, la formulación y las opciones de respuesta difieren entre ellas. En el caso del CIEPS, se plantea una pregunta clásica en la que el encuestado debe elegir entre tres afirmaciones: la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; en algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible; o da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. En cambio, a los asambleístas se les consulta su grado de acuerdo —en una escala de 1 a 10— con la afirmación: "Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno". En términos generales, la mayoría de ambos grupos manifiesta una orientación favorable hacia la democracia. No obstante, las proporciones de apoyo son diferentes.

Gráfico 6.1: Preferencias de la ciudadanía por diferentes formas de gobierno



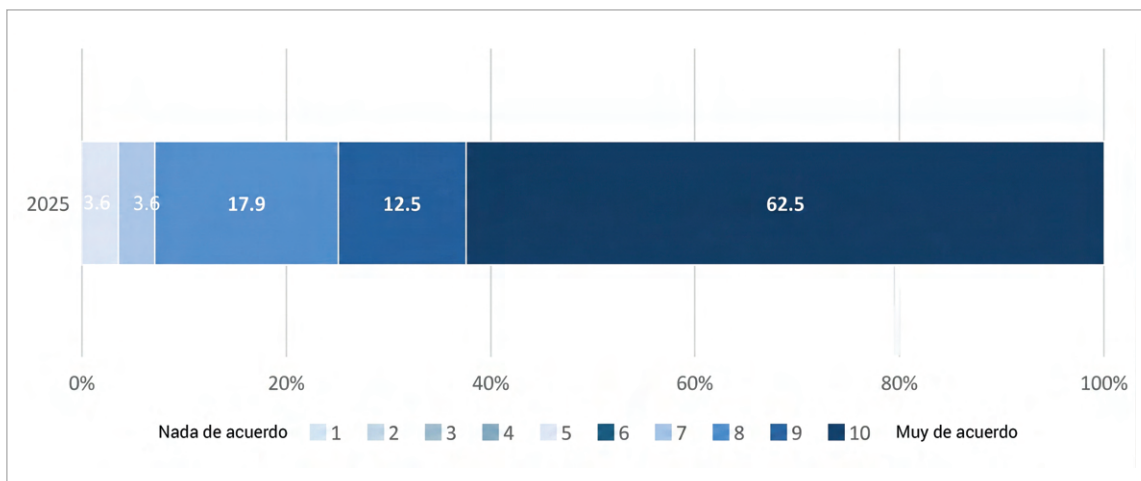
Fuente: Elaboración propia a partir de Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) (2025).

Redacción de pregunta: ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? (Lea las alternativas y marque solo una)

Nota: Las categorías no son idénticas (p. ej., “muy en desacuerdo” vs. “nada de acuerdo”), aunque ocupan posiciones equivalentes en la escala. La comparación se realiza respetando la correspondencia ordinal. Los datos mostrados solo reflejan en 2025.

Como muestra el gráfico 6.1, el 48.9% de la ciudadanía panameña considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Sin embargo, un 17.1% sostiene que en algunas circunstancias un régimen autoritario puede ser preferible a uno democrático, mientras que un 25.5% indica que le resulta indiferente el tipo de régimen. Además, un 7.5% no sabe o no responde. Aunque el apoyo explícito a la democracia no supera el 50%, constituye la categoría que aglutina la preferencia mayoritaria de la ciudadanía. Esto sugiere una pluralidad democrática relevante, aunque acompañada de niveles significativos de ambivalencia e indiferencia.

Gráfico 6.2: Grado de acuerdo con la Democracia como forma preferible de gobierno, según los assembleístas (solo 2025)



Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2014-2024).

Redacción de pregunta: Grado de acuerdo: Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno

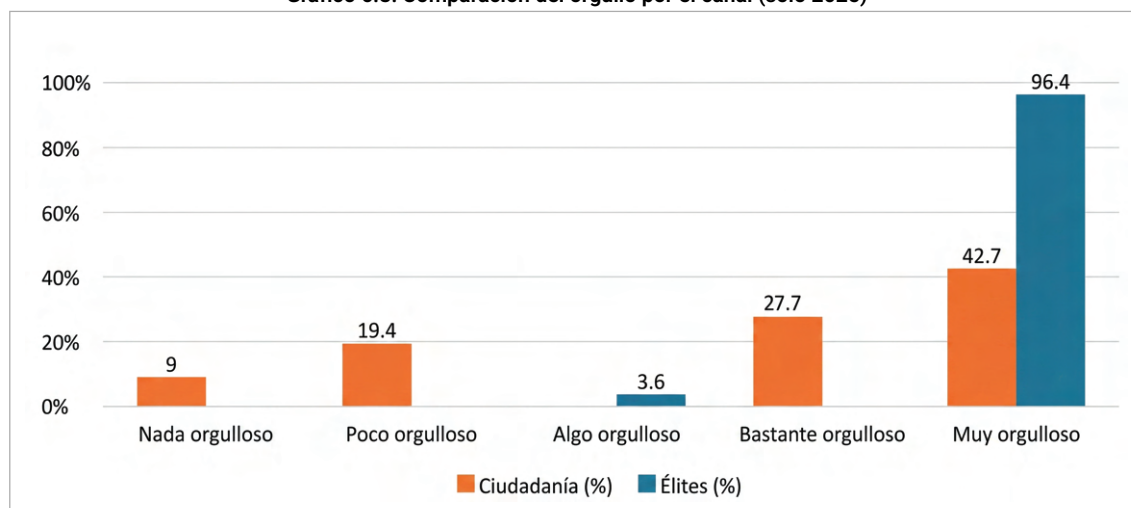
El gráfico 6.2 refleja el grado de acuerdo de los diputados con la afirmación mencionada anteriormente. El valor medio es de 9.23 y al agrupar los niveles más altos de acuerdo (8, 9 y 10), se observa que el 92.9% de los representantes está de acuerdo con la visión de la democracia como mejor régimen político. En conjunto, estos datos indican que el apoyo democrático es significativamente más homogéneo y categórico entre la élite parlamentaria que entre la ciudadanía. Mientras que entre los diputados existe una adhesión prácticamente unánime, en la ciudadanía el apoyo aparece más disperso y acompañado de sectores que expresan indiferencia o apertura condicional al autoritarismo.

Desde la perspectiva de la congruencia normativa, puede afirmarse que existe coincidencia en la dirección —ambos grupos identifican la democracia como la opción más preferible—, pero no en la homogeneidad del respaldo.

6.3 Orgullo por el canal y su capacidad redistributiva

El canal es una parte fundamental de la historia de Panamá, habiendo tenido un impacto significativo en la economía del país desde que volvió a las manos panameñas. Debido a esto, la comparación entre la élite y la ciudadanía puede reflejar el nivel de congruencia que hay en la cultura canalera y la percepción de que sus ingresos son redistribuidos de manera apropiada. Esta comparación es de alta relevancia en el entramado representativo. En este caso, al igual que en el apartado 6.1, se compara cómo responden los representantes y representados a las siguientes preguntas: ¿Cuánto orgullo sienten por el Canal de Panamá? ¿Los beneficios del canal llegan a todos?

Gráfico 6.3: Comparación del orgullo por el canal (solo 2025)



Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto Élite Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2025) y Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) (2025).

Redacción de pregunta: CIEPS & PELA, ¿hasta qué punto se siente Ud. muy orgulloso, algo orgulloso, poco o nada orgulloso de que el Canal pertenezca a Panamá?

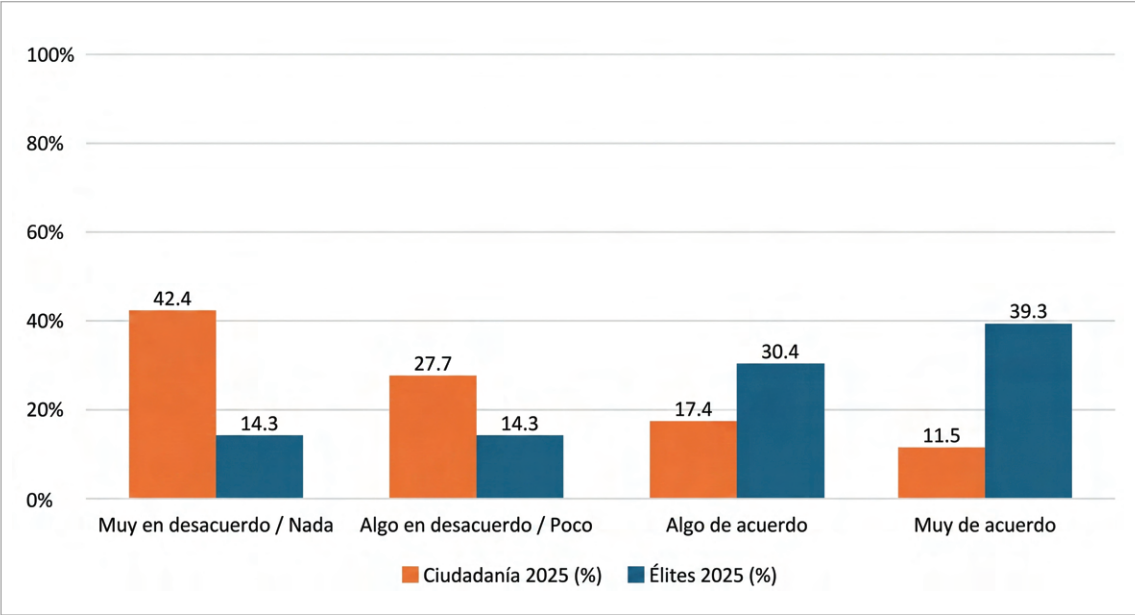
Nota: No se agrupa la categoría “algo orgulloso” (PELA) con “bastante orgulloso” (CIEPS) debido a diferencias en intensidad semántica, aunque ocupen la misma posición ordinal. Solo hay datos disponibles para 2025.

Como muestra el gráfico 6.3, el nivel de orgullo que manifiesta la ciudadanía presenta una mayor dispersión. El 9% declara no sentirse nada orgulloso, el 19.4% poco orgulloso, el 27.7% bastante orgulloso y el 42.7% muy orgulloso. En contraste, entre los diputados el orgullo es prácticamente unánime: un 96.4% se declara muy orgulloso y solo un 3.6% algo orgulloso.

La diferencia en la categoría “muy orgulloso” es sustantiva, con una brecha cercana a 50 puntos porcentuales entre élite y ciudadanía. En este sentido, no puede hablarse de una congruencia plena en términos de intensidad. Sin embargo, sí se observa coincidencia en la orientación general: una mayoría significativa de la ciudadanía (70.4% entre “bastante” y “muy” orgullosa) expresa una valoración positiva del canal, aunque en menor proporción que la élite parlamentaria.

Más que una congruencia estricta, el patrón sugiere una identificación compartida con el canal como símbolo nacional, acompañada de una diferencia marcada en el grado de intensidad con que dicha identificación se manifiesta entre representantes y representados.

Gráfico 6.4: Comparación de la capacidad redistributiva del canal



Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto Élite Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2025) y Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) (2025).
Redacción de pregunta: CIEPS ¿Cuán de acuerdo está con esta afirmación? “Los beneficios del Canal de Panamá llegan a todos los panameños y panameñas” / PELA Hablando de Panamá, ¿hasta qué punto mucho, algo, poco o nada, está Ud. de acuerdo con la afirmación “Los beneficios del Canal de Panamá llegan a todos los panameños”
Nota: Las categorías no son idénticas (p. ej., “muy en desacuerdo” vs. “nada de acuerdo”), aunque ocupan posiciones equivalentes en la escala. La comparación se realiza respetando la correspondencia ordinal.

Como muestra el gráfico 6.4, la distribución del grado de acuerdo entre representantes parlamentarios y ciudadanía no solo difiere en magnitud, sino también en dirección. La mayoría de la ciudadanía manifiesta desacuerdo con la afirmación de que los beneficios del canal llegan a todos, mientras que la mayoría de los asambleístas expresa acuerdo.

Entre la ciudadanía, el patrón es claramente decreciente en términos de acuerdo: 42.4% se muestra muy en desacuerdo, 27.7% algo en desacuerdo, 17.4% algo de acuerdo y solo 11.5% muy de acuerdo. Por el contrario, entre la élite parlamentaria el patrón es creciente: 14.3% se ubica en nada de acuerdo y 14.3% en poco de acuerdo, mientras que 30.4% está algo de acuerdo y 39.3% muy de acuerdo.

No se trata únicamente de una diferencia en intensidad, sino de una estructuración opuesta de las percepciones. Resulta particularmente llamativo que la proporción de la ciudadanía se encuentre muy en desacuerdo (42.4%) es muy cercana a la proporción de diputados que se declara muy de acuerdo (39.3%). Esta simetría inversa evidencia una brecha marcada en la evaluación de la capacidad redistributiva del canal por parte de representantes y representados.

A diferencia del orgullo —donde existía una base normativa compartida, aunque con distinta intensidad—, aquí emerge una incongruencia distributiva clara. Mientras la élite tiende a percibir que los beneficios del canal se distribuyen de manera amplia, una parte significativa de la ciudadanía no comparte esa evaluación.

6.4 Evaluación e importancia de servicios básicos, seguridad y economía

La evaluación de los servicios básicos, la inseguridad o la situación económica funcionan como un termómetro del descontento social en torno al funcionamiento de estos asuntos. Aunque se trate de dimensiones distintas, pueden considerarse componentes fundamentales del funcionamiento de una sociedad democrática, en tanto reflejan la percepción ciudadana sobre el desempeño del Estado en áreas esenciales.

A diferencia del análisis sobre el “principal problema del país”, en este caso los servicios o políticas no compiten entre sí, sino que se evalúan de manera individual, lo que permite identificar con mayor claridad la centralidad que cada asunto ocupa en la percepción de los representantes.

En este caso, las preguntas formuladas a ambos grupos tampoco son idénticas, pero sí comparables. La ciudadanía evalúa el desempeño de dichos servicios en una escala que va de “muy mala” a “muy buena”. Por su parte, los legisladores indican el grado de importancia que otorgan a cada tema en una escala del 1 al 10, con una excepción en la pregunta sobre seguridad, en la que la ciudadanía responde “sí o no” a si consideran que Panamá es un país seguro. De esta manera, es posible conocer si los servicios que son evaluados de manera negativa por la población, son de alta importancia para los representantes.

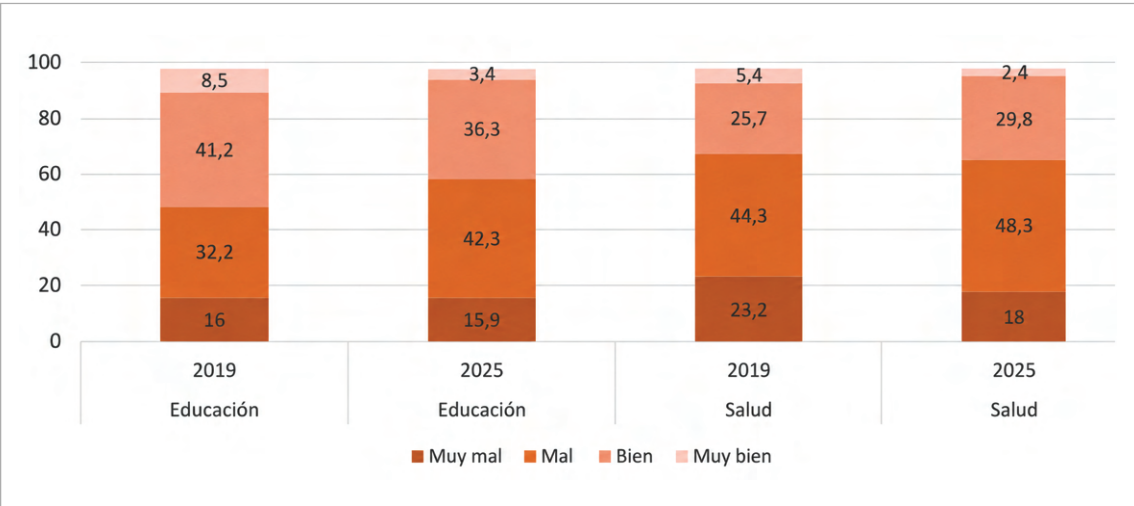
6.4.1 Evaluación e importancia de servicios básicos

Los servicios básicos comprenden aquellas políticas públicas implementadas por la administración pública con el fin de garantizar el bienestar general y satisfacer necesidades esenciales. La literatura clásica sobre ciudadanía social ha señalado que el acceso efectivo a estos servicios constituye un elemento central para el ejercicio pleno de derechos (Marshall, 1950; Esping-Andersen, 1990).

De acuerdo con el informe de la encuesta Ciudadanía y Derechos 2025 (CIEPS, 2025), la valoración agregada de los servicios públicos ha disminuido respecto a 2019. No obstante, ciertos sectores continúan concentrando niveles relevantes de evaluación crítica. Este análisis se focaliza exclusivamente en educación y salud, ya que son los únicos para los cuales existen preguntas comparables en ambas bases de datos. Asimismo, estos sectores constituyen pilares fundamentales del Estado social y forman parte del núcleo de responsabilidades públicas en cualquier sistema democrático.

En 2019, la ciudadanía estaba dividida entre los que evaluaban la educación como negativa (el 48% muy mala o mala), y quienes la valoraban positivamente (49.7% buena o muy buena) (gráfico 6.5). Sin embargo, en 2025 la valoración negativa aumentó hasta el 58.2%, lo que implica un deterioro de aproximadamente diez puntos porcentuales. En contraste, los servicios públicos de salud son los evaluados de forma más crítica desde el inicio del período analizado: en 2019, el 67.5% de la ciudadanía la calificaba negativamente, cifra que se mantiene 2025 (66.3%). En conjunto, estos datos indican que una mayoría de la población mantiene una evaluación crítica de los servicios públicos esenciales.

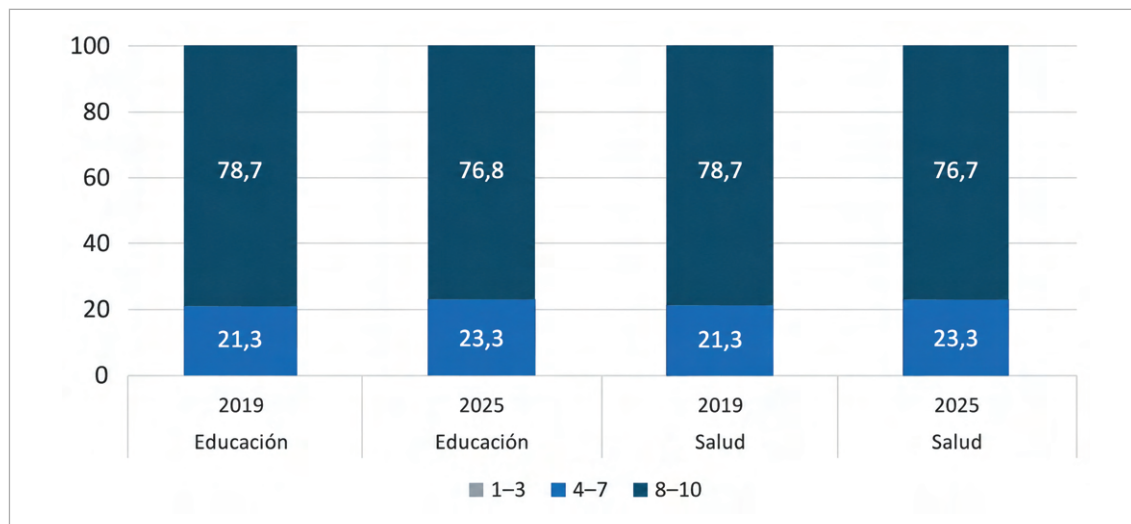
Gráfico 6.5: Evaluación ciudadana de la educación y la salud



Fuente: Elaboración propia a partir de Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) (2019; 2025). Redacción de pregunta: ¿Cómo califica los siguientes servicios básicos en Panamá? Salud / Educación.

Al mismo tiempo, los asambleístas parecen considerar que ambos servicios son de alta relevancia. Como se observa en el gráfico 6.6, prácticamente en ambos años alrededor del 77% de los diputados consideran que la educación y salud se encuentran en los valores 8 a 10 con respecto a su nivel de importancia. El resto de los diputados sitúa la importancia en niveles intermedios (4–7). No se registran respuestas en el tramo inferior de la escala (1–3), lo que indica que ningún legislador considera estos ámbitos como de poco relevantes.

Gráfico 6.6: Grado de importancia de la educación y la salud, según los asambleístas



Redacción de la pregunta: Si tuviera que evaluar el grado de corrupción que existe en su país en distintos grupos, ¿cuánta corrupción mucha, alguna, poca o ninguna diría Ud. que existe entre los...

Nota: No hay valores disponibles para presidente en el periodo 2009-2014

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1999-2025).

La comparación entre la evaluación ciudadana y la importancia atribuida por los asambleístas panameños revela un patrón interesante. Mientras la ciudadanía manifiesta una valoración negativa del funcionamiento de estos servicios, los diputados identifican esas áreas como prioritarias dentro de su agenda.

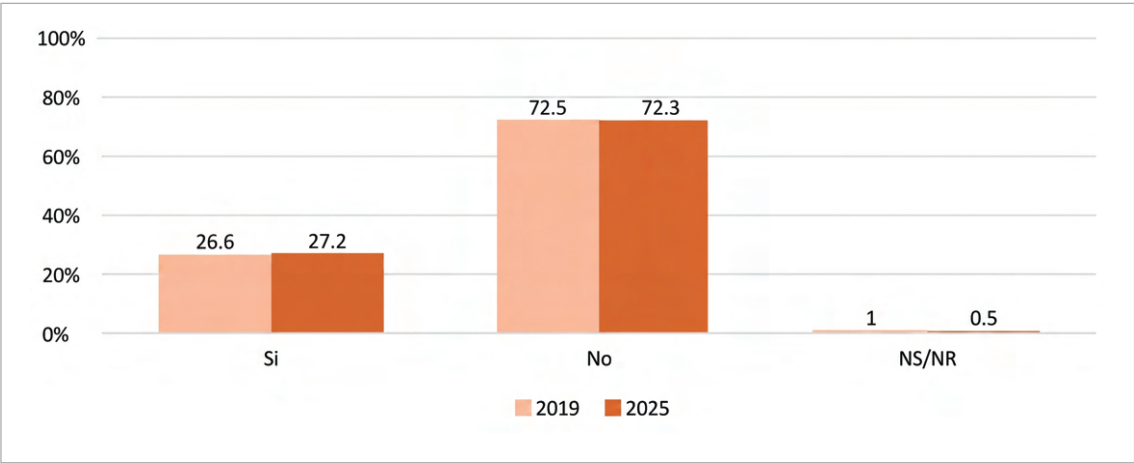
En conjunto, los representantes y representados parecen coincidir en que es necesaria una mejoría de dichos servicios, una parte porque consideran que no funcionan de manera efectiva y otros porque lo consideran como un problema de alta relevancia.

6.4.2 Evaluación e importancia de la seguridad

La seguridad ocupa un lugar central en la agenda pública panameña. Como se mostró en la tabla 1, en 2019 fue el problema que el mayor porcentaje de la ciudadanía identificó como importante. Más allá de su posición en la jerarquía de prioridades, resulta relevante analizar cuál es la percepción de seguridad a nivel ciudadano y cómo la élite parlamentaria evalúa su importancia dentro de la agenda política. Esta comparación permite observar si existe correspondencia entre ambos grupos, lo que a su vez constituye un indicador de cercanía o distancia en la jerarquización de prioridades entre representantes y representados.

Como refleja el gráfico 6.7, las percepciones ciudadanas muestran una notable estabilidad ambos años. En 2019, el 26.6% consideraba que Panamá era un país seguro, proporción que apenas varía en 2025 (27.2%), y alrededor del 72% de los panameños en ambos momentos percibe que el país no es seguro; por lo tanto, indican una percepción persistente de inseguridad.

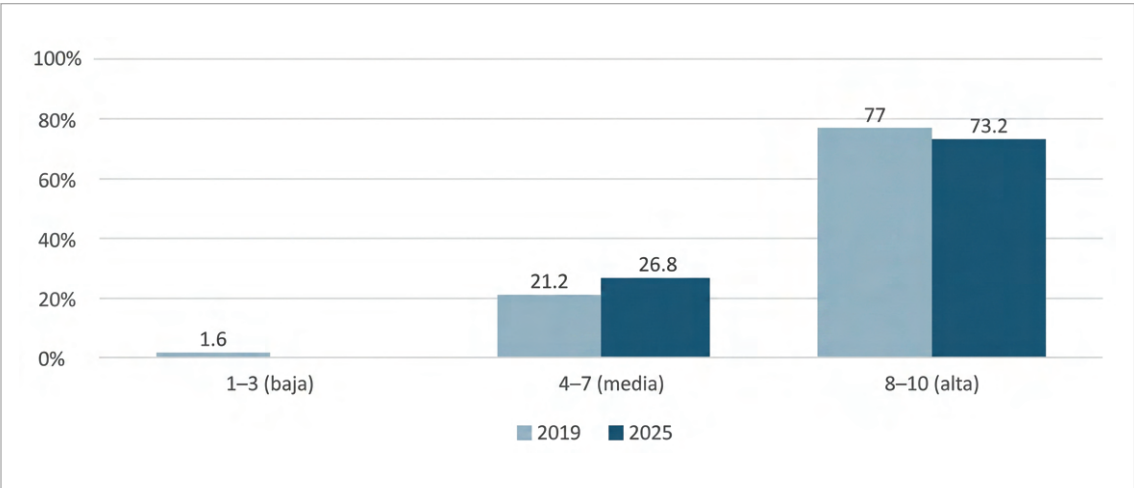
Gráfico 6.7: Percepción ciudadana de Panamá como un país seguro



Fuente: Elaboración propia a partir de Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) (2019; 2025).
Redacción de pregunta: Hablando sobre seguridad ciudadana, ¿Considera que Panamá es un país seguro?

Por otro lado, la mayoría de los assembleístas parece considerar que la inseguridad es un problema importante, aunque esta percepción se reduce ligeramente de 2019 a 2025.

Gráfico 6.8: Grado de importancia de la inseguridad según los assembleístas



Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2019-2024).
Redacción de pregunta: ¿Podría indicarme para cada uno de los siguientes problemas que grado de importancia tienen en Panamá, en una escala de 1 "no es importante" a 10 "es muy importante"? - Inseguridad

Como muestra el gráfico 6.8, en 2019 el 77% ubicaba la inseguridad en los valores más altos de la escala (8-10, muy importante), mientras que en 2025 este porcentaje disminuye al 73.2%. Paralelamente, el grupo que la sitúa en niveles intermedios (4-7) aumenta del 21.2% al 26.8%, y desaparecen las valoraciones bajas (1-3, no es importante).

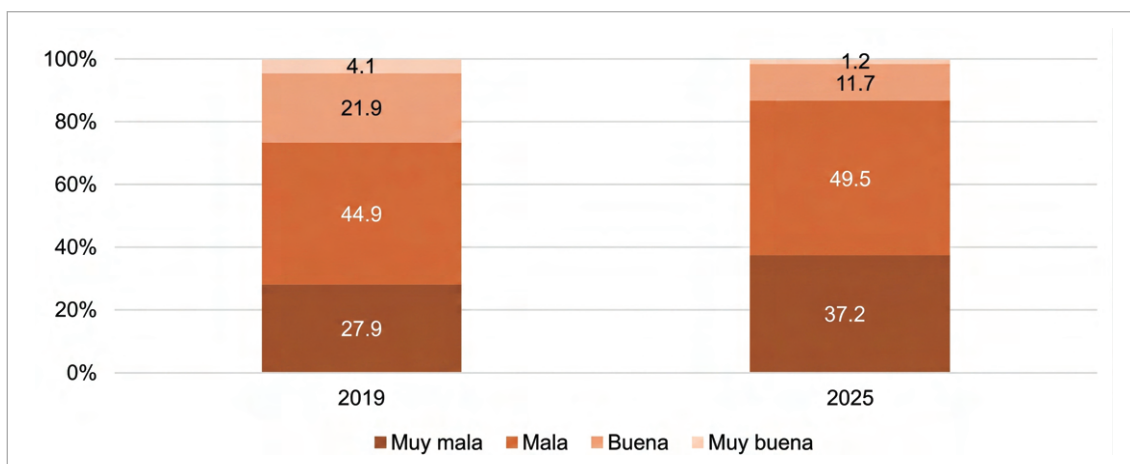
Todo esto revela un patrón interesante, y es que la ciudadanía mantiene una percepción constante de país no seguro, y la élite parlamentaria le otorga una alta importancia a este problema, aunque con una menor proporción en 2025.

6.4.3 Evaluación e importancia de la economía

El rendimiento positivo de la economía panameña ha sido, en términos agregados, una de las características más destacadas del país desde la consolidación democrática, situándose en el rango de renta media-alta en América Latina (Banco Mundial, 2024). No obstante, como se ha señalado en apartados anteriores, este desempeño macroeconómico ha coexistido con niveles persistentes de desigualdad y pobreza. Asimismo, la crisis económica derivada de la pandemia tuvo un impacto significativo en el producto interno bruto del istmo, afectando las condiciones económicas generales (Espinosa, 2023). Por ello, en este apartado, se realiza una comparación entre la evaluación ciudadana de la situación económica y la importancia que los asambleístas atribuyen a la inflación. Aunque no se trata de una comparación estrictamente equivalente —la ciudadanía evalúa la situación económica general, mientras que los diputados valoran la importancia de la inflación—, esta última puede funcionar como un indicador indirecto (proxy) de la centralidad de la dimensión económica entre los asambleístas.

Los datos muestran una percepción marcadamente negativa por parte de la ciudadanía en ambos años (gráfico 6.9). En 2019, el 27.9% consideraba que la situación económica era muy mala y el 44.9% mala, mientras que el 21.8% la calificaba como buena y solo el 4.1% como muy buena. En conjunto, las valoraciones negativas alcanzaban el 72.8%. En 2025, esta percepción se intensifica: el 37.2% la considera muy mala y el 49.5% mala, mientras que únicamente el 11.7% la evalúa como buena y el 1.2% como muy buena. Las valoraciones negativas ascienden así al 86.7%, lo que sugiere un deterioro sustantivo en la percepción económica durante el período analizado.

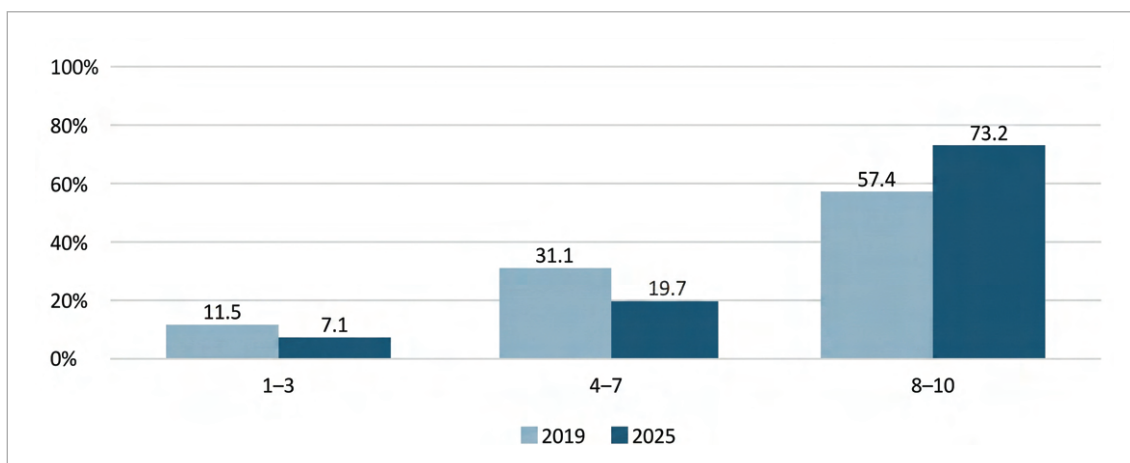
Gráfico 6.9: Evaluación ciudadana de la situación económica del país



Fuente: Elaboración propia a partir de Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) (2019; 2025).
Redacción de pregunta: Hablando sobre seguridad ciudadana, ¿Considera que Panamá es un país seguro?

En el caso de los asambleístas, la evolución apunta a un aumento en la centralidad de la inflación dentro de la agenda política panameña. En 2019, el 11.5% ubicaba su importancia en el tramo bajo (1–3), el 31.1% en niveles intermedios (4–7) y el 57.4% en los valores más altos (8–10). En 2025, el porcentaje en el tramo bajo disminuye al 7.1% y en el intermedio al 19.7%, mientras que el grupo que la considera de alta importancia (8–10) aumenta significativamente hasta el 73.2%, es decir, 15.8 puntos porcentuales más que en 2019.

Gráfico 6.10: Grado de importancia de la inflación como problema, según los asambleístas



Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto Élite Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2014-2024).
Redacción de la pregunta: ¿Podría indicarme para cada uno de los siguientes problemas que grado de importancia tienen en Panamá, en una escala de 1 "no es importante" a 10 "es muy importante"? – Inflación

El patrón agregado comparativo sugiere, a medida que la ciudadanía percibe un deterioro de la situación económica, que un mayor porcentaje de la élite parlamentaria valora la inflación como problema público. Más que una brecha, lo que se observa es una convergencia en la centralidad de la cuestión económica, aunque medida a través de instrumentos distintos.

6.5 Confianza y valoración institucional

La confianza y la valoración de las instituciones constituyen dimensiones centrales de la legitimidad democrática, en la medida en que forman parte del apoyo específico al sistema político (Norris, 1999). Este apartado se centra en la comparación entre la evaluación que realiza la ciudadanía sobre distintas instituciones y la confianza que la élite parlamentaria deposita en ellas. Aunque ambas dimensiones están relacionadas, no son equivalentes: la confianza remite a expectativas y grados de seguridad respecto al funcionamiento institucional, mientras que la evaluación refleja juicios más inmediatos sobre su desempeño.

Comparar la confianza declarada por la élite con la evaluación ciudadana permite identificar posibles asimetrías en la percepción de las instituciones que estructuran el orden democrático. Este contraste resulta particularmente relevante para comprender si las tensiones representativas se concentran en determinados ámbitos institucionales o si, por el contrario, existe una percepción relativamente compartida de legitimidad.

El gráfico 6.11 presenta un diagrama de dispersión con dos dimensiones. El eje vertical (Y) muestra el nivel medio de confianza que la élite deposita en cada institución, donde 1 representa “ninguna confianza” y 4 “muchísima confianza”. El eje horizontal (X) refleja la valoración media de la ciudadanía, donde 1 corresponde a “muy mala” y 4 a “muy buena”. De este modo, se configuran cuatro cuadrantes posibles: alta confianza y mala evaluación; alta confianza y buena evaluación; baja confianza y mala evaluación; y baja confianza y buena evaluación. Cada institución se ubica en uno de estos espacios, lo que permite observar tanto su posición relativa como posibles cambios de opinión entre 2019 y 2025.

En términos generales, la mayoría de las instituciones se concentra en una zona intermedia del gráfico, lo que sugiere niveles moderados de alineación entre evaluación ciudadana y confianza parlamentaria. Los partidos políticos y la Asamblea Nacional se encuentran entre las instituciones peor valoradas por la ciudadanía en 2025, mientras que los representantes parlamentarios mantienen niveles de confianza moderados. En el caso de los partidos, además, se observa un descenso tanto en la evaluación que hace de ellos la ciudadanía como en la confianza que depositan los asambleístas entre 2019 y 2025, lo que sugiere un deterioro compartido, aunque con distinta intensidad.

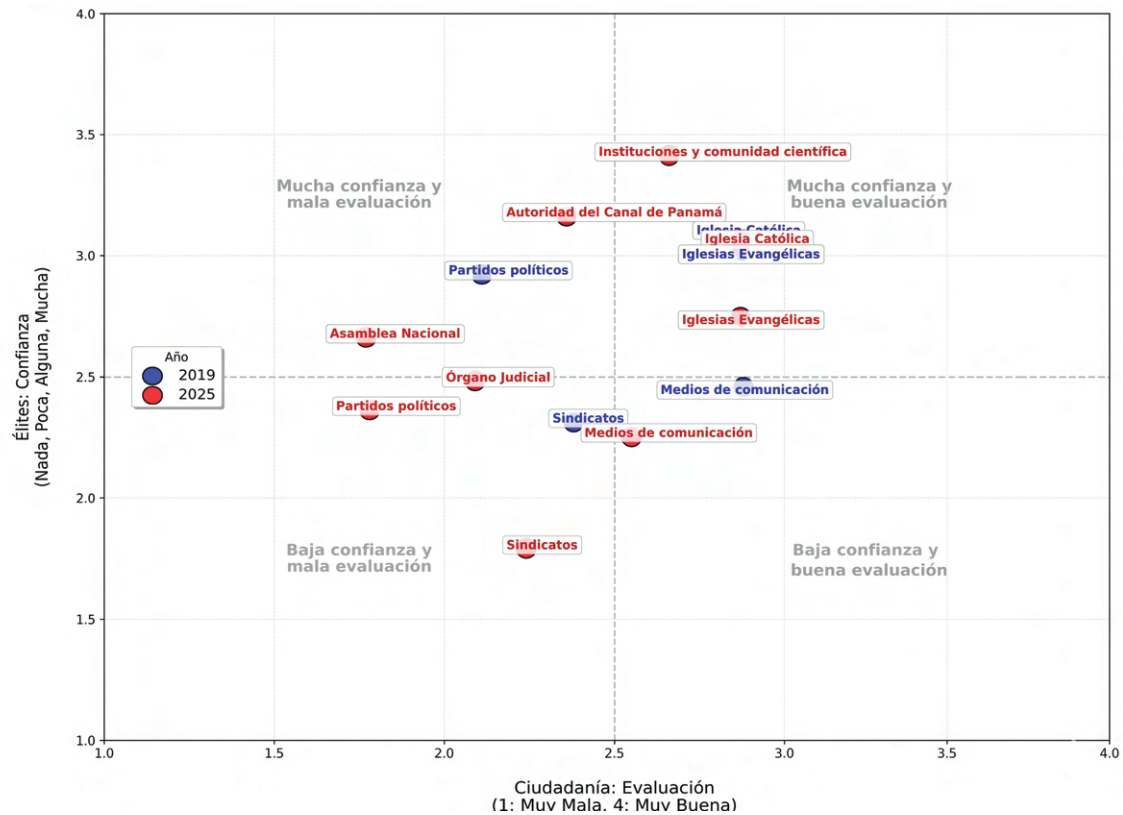
Por su parte, los sindicatos, junto con los medios de comunicación, figuran entre las instituciones que generan menor confianza en la élite parlamentaria panameña. En el caso de los sindicatos, la evaluación ciudadana negativa se incrementa entre 2019 y 2025, acompañada también por una reducción en la confianza de la élite.

En contraste, las instituciones con mayores niveles de confianza y mejor evaluación son la comunidad científica y las iglesias Evangélica y Católica. La Iglesia Católica muestra estabilidad en ambos años, mientras que la confianza parlamentaria en las iglesias evangélicas disminuye ligeramente. Asimismo, la Autoridad del Canal de Panamá es una de las instituciones con mayor confianza entre los asambleístas y mantiene una valoración ciudadana

moderadamente positiva, aspecto que mantiene cierta coherencia con las diferencias señaladas previamente en este apartado entre ambos grupos.

Finalmente, otras instituciones presentan posiciones intermedias o asimétricas. El órgano judicial combina una valoración ciudadana relativamente más negativa con un nivel medio de confianza por parte de los diputados, mientras que los medios de comunicación muestran una evaluación ciudadana más favorable que el nivel de confianza que les otorgan los diputados.

Gráfico 6.11: Evaluación de Instituciones: Ciudadanía vs Élite (2019-2025)



Elaboración propia a partir de Proyecto Élite Latinoamericana (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2014-2024) y Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) (2019; 2025).
Redacción de la pregunta: CIEPS ¿Qué opinión tiene de las siguientes organizaciones? / PELA Y en relación a las siguientes personas, grupos e instituciones, me gustaría saber, ¿qué grado de confianza, mucha, alguna, poca o ninguna, le merece su actuación en la vida pública panameña?
Nota: La mayor cantidad de instituciones observadas en 2025 responde a la ampliación del listado de instituciones incluidas en el cuestionario del CIEPS de ese año.

Bibliografía:

Banco Mundial. (2024). Crecimiento del PIB (% anual) - Panama. Banco de Datos del Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=PA>

Dalton, R. J. (1985). Political parties and political representation: Party supporters and party elites in nine nations. *Comparative Political Studies*, 18(3), 267–299.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

Espinosa, A. (2023). La economía panameña en el contexto de la COVID-19 y las oportunidades derivadas de la economía circular como modelo de desarrollo sostenible. *Revista Plus Economía*, 11(2), 31–44. <https://revistas.unachi.ac.pa/index.php/pluseconomia/article/view/620>

Herrera, M., & Morales, M. (2018). Congruencia programática en el Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay en perspectiva comparada. *Opinião Pública*, 24(2), 405–426. <https://doi.org/10.1590/1807-01912018242405>

Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge University Press.

Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class*. Cambridge University Press.

Miller, W. E., & Stokes, D. E. (1963). Constituency influence in Congress. *American Political Science Review*, 57(1), 45–56. <https://doi.org/10.2307/1952717>

Norris, P. (Ed.). (1999). *Critical citizens: Global support for democratic government*. Oxford University Press.

Otero-Felipe, P., Mateos, A., & Rivas, C. (2020). Political parties versus presidents: An analysis of ideological congruence in Latin America. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 9(1), 119–144. <https://doi.org/10.14201/rlop.22648>

Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. University of California Press.

Powell, G. B., Jr. (2004). Political representation in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 7, 273–296. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.012003.104815>

Selios Lemes, L. (2015). *Congruencia ideológica y receptividad democrática en América Latina: Un análisis sobre su medida, variación y principales determinantes causales* (Tesis doctoral). Universidad de Salamanca. <https://hdl.handle.net/10366/129689>

Trak Vásquez, J. M. (2015). *La representación sustantiva en América Latina: Un estudio de la congruencia entre partidos y simpatizantes en América Latina* (Tesis doctoral). Universidad de Salamanca. <https://hdl.handle.net/10366/128290>

Conclusiones

El análisis desarrollado a lo largo de los capítulos de este libro permite ofrecer una visión integral sobre las características, percepciones y comportamientos de las élites parlamentarias en Panamá, así como su relación con el sistema político y con la ciudadanía. A partir de las encuestas del Proyecto de Élites Parlamentarias de América Latina (PELA) y de otros indicadores estadísticos y encuestas de opinión pública, es posible identificar una serie de patrones que ayudan a comprender la evolución reciente de la democracia panameña y el papel que desempeñan los representantes políticos en su funcionamiento.

Uno de los hallazgos más interesantes es que el sistema democrático panameño es percibido con una relativa estabilidad a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, esta estabilidad institucional convive con percepciones fluctuantes sobre su funcionamiento y con problemas estructurales que afectan a la calidad de la representación política, tales como la corrupción, la debilidad institucional o la desconfianza hacia los actores políticos.

Desde la perspectiva de las élites parlamentarias, el apoyo normativo a la democracia como forma de gobierno se mantiene elevado a lo largo del periodo analizado. La mayoría de los asambleístas considera que la democracia es el mejor sistema político disponible, incluso reconociendo sus limitaciones o dificultades. No obstante, este análisis longitudinal muestra que el apoyo a la democracia no siempre se traduce en altos niveles de satisfacción con su funcionamiento. Estas percepciones han experimentado variaciones asociadas a coyunturas políticas, escándalos de corrupción o cambios en el desempeño gubernamental, lo que evidencia la sensibilidad de las élites a los contextos políticos e institucionales.

En relación con la estructura del sistema de partidos, este libro presenta datos que muestran cómo el sistema político panameño presenta una baja polarización ideológica y una elevada fragmentación partidaria, aunque con un apoyo abstracto al rol del Estado en temas como la liberación del mercado, y más fuerte en competencias sobre el desempleo o la lucha contra la desigualdad. Los partidos tienden a concentrarse en posiciones relativamente próximas dentro del espectro ideológico, especialmente de centro y centroderecha, lo que limita la existencia de clivajes ideológicos fuertes que estructuren la competencia política. Este patrón de concentración ideológica implica que las diferencias entre partidos suelen basarse en otros elementos, posiblemente en liderazgos, coaliciones o coyunturas políticas más que en proyectos programáticos claramente diferenciados. Esta reducida polarización ideológica convive con una creciente fragmentación parlamentaria y con la aparición de nuevos actores políticos. En los últimos periodos legislativos se observa una mayor pluralidad de fuerzas con representación en la Asamblea, así como la entrada de candidaturas independientes o de nuevos partidos, lo que muestra una reconfiguración gradual del sistema de partidos, así como cambios en las preferencias del electorado. Además, en las últimas legislaturas los asambleístas han dejado de ver los partidos políticos como imprescindibles para la democracia. Esto apunta a que el sistema de partidos está en un proceso de cambio, donde los partidos tradicionales pierden el monopolio político al integrarse nuevos actores en la asamblea, especialmente la bancada de independientes.

Otro aspecto central del análisis se refiere al funcionamiento interno de los partidos políticos y a la percepción que los propios legisladores tienen de sus organizaciones. Los datos muestran que, aunque los partidos continúan siendo considerados actores fundamentales para la democracia, las valoraciones que hacen los diputados de estas organizaciones partidistas reflejan modelos de partidos con procedimientos participativos y estructuras de poder relativamente centralizadas. Los legisladores reconocen la existencia de procesos formales de selección democrática de candidatos, pero en la práctica, perciben un peso considerable de los líderes y de las élites partidarias en la toma de decisiones estratégicas.

El estudio de las trayectorias políticas de los legisladores aporta también elementos relevantes para comprender la dinámica del sistema político panameño. Tradicionalmente, el acceso a la Asamblea ha estado vinculado a la experiencia previa en organizaciones partidarias o en cargos públicos de designación, lo que refleja la importancia de los partidos como canales de reclutamiento político. Sin embargo, en las legislaturas más recientes se observa una mayor diversificación de las trayectorias de los representantes, con la incorporación de perfiles provenientes de distintos ámbitos sociales y profesionales que previamente no han tenido ningún tipo de cargo político. Además, cada vez es mayor el porcentaje de asambleístas que acceden por primera vez al cargo, lo que indica una elevada rotación en la composición de la Asamblea. Este fenómeno presenta una doble interpretación, por un lado, refleja una apertura del sistema político hacia nuevos perfiles, menos institucionalizados y más independientes y, por otro lado, limita la acumulación de experiencia legislativa afectando el funcionamiento legislativo.

En cuanto a las percepciones de los representantes sobre los principales problemas del país, los resultados muestran que ciertas preocupaciones se mantienen constantes a lo largo del tiempo, aunque su importancia relativa varía según el contexto económico y político. Entre los problemas que con mayor frecuencia destacan están la corrupción, el desempleo, la inseguridad ciudadana y las desigualdades sociales. La corrupción, en particular, ha adquirido una centralidad creciente en las últimas legislaturas, coincidiendo con una mayor visibilidad pública de escándalos políticos y con un deterioro de los indicadores de control institucional. El análisis comparado entre la percepción de los diputados y algunos indicadores objetivos permite ver cómo, en ciertos casos, existe una correspondencia entre las percepciones de las élites y la evolución de los problemas en la realidad social. Esto es especialmente visible en el caso del desempleo, donde la percepción de los legisladores tiende a seguir la evolución de los indicadores económicos. Sin embargo, la correspondencia en otros problemas como la corrupción o la economía es menor, lo que reflejaría que las percepciones responden mayoritariamente a momentos coyunturales más que a tendencias estructurales. Por otro lado, la comparación entre las percepciones de los asambleístas y las de la ciudadanía aporta una dimensión “substantiva” de la representación política. En este libro se muestra que existen áreas de coincidencia entre representantes y representados, especialmente en relación con ciertos problemas estructurales del país. No obstante, se identifican divergencias relevantes en la jerarquización de las prioridades públicas. En algunos momentos la ciudadanía tiende a otorgar mayor importancia a cuestiones vinculadas con la seguridad o los servicios públicos, mientras que los legisladores enfatizan problemas de carácter institucional o económico. Estas

diferencias reflejan brechas entre las agendas de las élites políticas y las preocupaciones de la sociedad. Esto mostraría un patrón de congruencia parcial en el caso de Panamá, donde existen coincidencias sustantivas en algunos temas, pero también divergencias en la intensidad o prioridad otorgada a determinados problemas.

Este trabajo permite, por tanto, identificar varias tendencias que caracterizan el funcionamiento del sistema político panameño. Por un lado, una democracia relativamente estable y consolidada, con élites políticas que mantienen un apoyo mayoritario al régimen democrático, con algunos desafíos relacionados con la calidad de la representación, la legitimidad de los partidos políticos y la percepción de problemas estructurales como la corrupción o la desigualdad. Pero, por otro lado, el sistema político panameño presenta señales de transformación, tanto en la estructura del sistema de partidos como en los perfiles de los representantes. La creciente fragmentación partidaria, la entrada de nuevos actores y la diversificación de las trayectorias políticas indican que el sistema está experimentando procesos de cambio que pueden redefinir las dinámicas de competencia y representación en el futuro. Comprender estas dinámicas resulta fundamental para evaluar los desafíos que enfrenta la democracia panameña y para identificar posibles vías de fortalecimiento de la representación política y de la confianza ciudadana en las instituciones.

Sección 2:

Con lentes de género. Trayectorias, prioridades y efectos de roles del cuidado entre legisladores panameños

Alicia del Aguila
Beatriz Llanos

En la presente sección mostramos hallazgos de la Encuesta PELA Panamá (legislatura 2025-2029) desde una perspectiva de género. En primer lugar, revisamos los perfiles de las y los parlamentarios en base a su edad, educación, ubicación ideológica y creencias. En segundo término, nos enfocamos en la esfera política, tanto las trayectorias como las distintas barreras que deben afrontar las legisladoras. En tercer lugar, nos centramos específicamente en la labor legislativa y sus preferencias temáticas. Finalmente, damos algunos alcances de diferencias entre diputadas y diputados relacionados con los tiempos y con los roles del cuidado.

Así, presentamos temas menos explorados en los estudios sobre representación política de las mujeres en el país, pues han estado más centrados en el acceso a los cargos públicos, dada su persistente subrepresentación.

Partimos de la premisa de que las relaciones de género estructuran de manera diferenciada la vida política de hombres y mujeres, en particular, en las dimensiones analizadas. Ello en consonancia con investigaciones de carácter regional que muestran que, aunque en muchos países latinoamericanos, el acceso a la representación política para las mujeres se ha visto ampliado, su permanencia y la consolidación de sus carreras políticas siguen mostrando brechas (García Montero & Rodríguez, 2020). Además, a nivel global, la postpandemia mostró algunos de los problemas estructurales de las mujeres en cargos de elección. Un informe sobre mujeres en los parlamentos (Unión Interparlamentaria, 2023) da cuenta de una preocupante serie de renunciaciones de políticas de alto nivel en diferentes países que parecen coincidir con dos factores recurrentes: la violencia política y “el cansancio”. Detrás de esto último, las diferencias en las tareas del cuidado juegan un rol fundamental.

El análisis utiliza datos de la encuesta del Proyecto Élite Latinoamericanas (PELA-USAL) de la Universidad de Salamanca. Cabe precisar que la encuesta fue aplicada a 56 de los 71 representantes panameños del período 2024-2029, de los cuales 43 (76.8%) eran hombres y 13 mujeres (23.2%). Por tanto, se puede considerar como una muestra representativa, pero el análisis se sustenta y refiere al grupo de encuestados.

1. Perfil sociodemográfico

El perfil parlamentario ha sido definido como aquellas características sociales, educativas y ocupacionales que definen a las élites parlamentarias en un momento dado (Best & Cotta, 2000). Para este caso, nos vamos a centrar en tres aspectos como son la edad, la educación y la ideología y las creencias.

1.1 Edades. ¿Carrera política en “tiempos” diferentes?

Los parlamentarios panameños de la legislatura 2024-29 tienen una edad promedio de 44.1 años mientras que la de las parlamentarias es de 47.1.

Ahora bien, analizando por grupos etarios (de 5 años, desde los 25 hasta los 60 o más) encontramos importantes diferencias. En primer lugar, hay una mayor dispersión de edades en

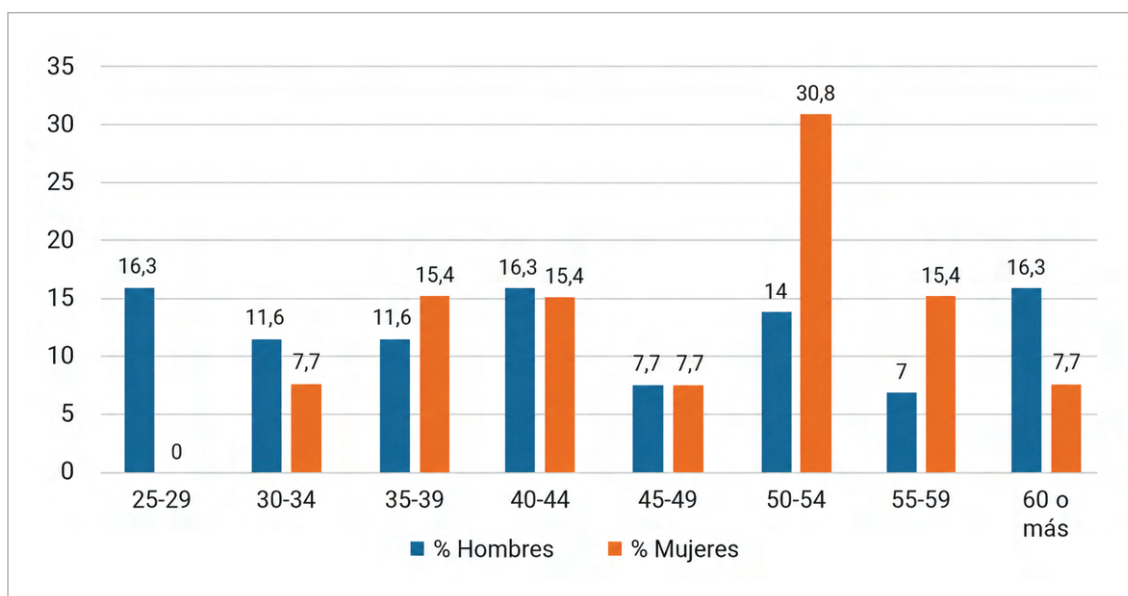
los hombres, van desde los 26 a los 75 años, mientras que en el caso de las mujeres el rango va entre los 33 y los 65 años.

Así, vemos que, en el grupo de 25 a 29 años, se encuentra el 16% de varones, frente a ninguna mujer elegida. Entre los 30 y 34 sólo una parlamentaria encuestada aparece en ese rango (7.7%). Entre los 40 y 49 años, hay cierto equilibrio en la proporción de mujeres y hombres parlamentarios, siendo entre los 50 y 59 años el rango en el que se ubica el 45% de parlamentarias encuestadas (30.8% entre los 50 y 54), frente a apenas el 21% entre los parlamentarios.

Finalmente, a pesar de que las mujeres en Panamá son más longevas, se observa que la proporción de hombres parlamentarios de más de 60 años es más del doble que la de parlamentarias. Probablemente, los cambios generacionales en relación con las mujeres en política estarían influyendo en dicha diferencia.

Como se ha señalado al inicio, lo más destacado es que, mientras los hombres mantienen cierta regularidad en los distintos rangos de edad, las mujeres no aparecen tan jóvenes y luego, hacia la década de los 50, se acumula casi la mitad de las parlamentarias encuestadas. Podemos señalar, entonces, que hay trayectos de vida política parlamentaria distintos, según género. Como se verá más adelante, esta diferencia estaría asociada al tiempo biológico de las mujeres y roles del cuidado, frente a una, aparentemente, mucho menor afectación en la carrera de los parlamentarios varones.

Gráfico 1: Distribución de legisladores y legisladoras por rangos de edad (%). Período 2024-2029.

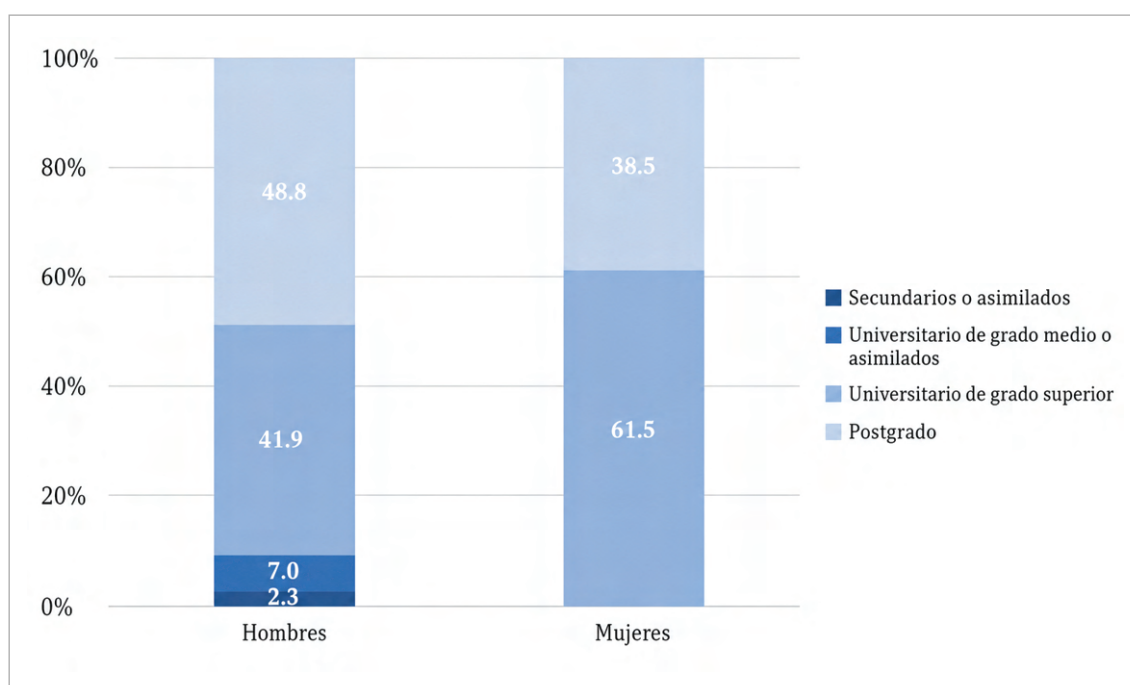


Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2024-2029).

1.2 Educación. Niveles educativos y preferencias

Respecto a los niveles educativos de los assembleístas en el periodo 2024-2029 se observa una mayor proporción de mujeres con grado universitario superior -61.5%-, seguido de un 38.5% con postgrado y ninguna con estudios secundarios o universitarios de grado medio. A diferencia de los parlamentarios, cuya mayor proporción cuenta con postgrado -48.8%-, seguido de estudios universitarios de grado superior con 41.9%, estudios universitarios de grado medio o asimilados con 7% y estudios secundarios y asimilados 2.3%. Estas cifras muestran, de un lado, que las mujeres electas cuentan con una preparación académica equivalente a la de los hombres. Y, del otro, una posible mayor exigencia de mayor preparación en su caso, dado que, a diferencia de los hombres, ninguna se ubica en los niveles educativos básicos o medios.

Gráfico 2: Estudios alcanzados por sexo. Período 2024-2029.



Redacción de la pregunta: ¿Cuáles son los estudios de más alto nivel que usted ha cursado?

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2024-2029).

1.3 Ubicación ideológica y creencias religiosas

En relación con su ubicación ideológica medida, mediante una escala del 1 al 10, donde 1 representa la izquierda y 10 la derecha, tanto hombres como mujeres, se ubican en el espectro de la derecha (6.7) si bien de media las parlamentarias se ubican en posiciones más al centro en el espectro de la derecha (6.2) que los assembleístas hombres (6.9). Respecto de la religiosidad el 100% de los encuestados se declaró creyente. La confesión mayoritaria declarada fue la católica en ambos casos, con una mayor preeminencia en el caso de las mujeres de 84.6% (30) que en el caso de los hombres 69.8% (11).

Gráfico 3: Creencias religiosas

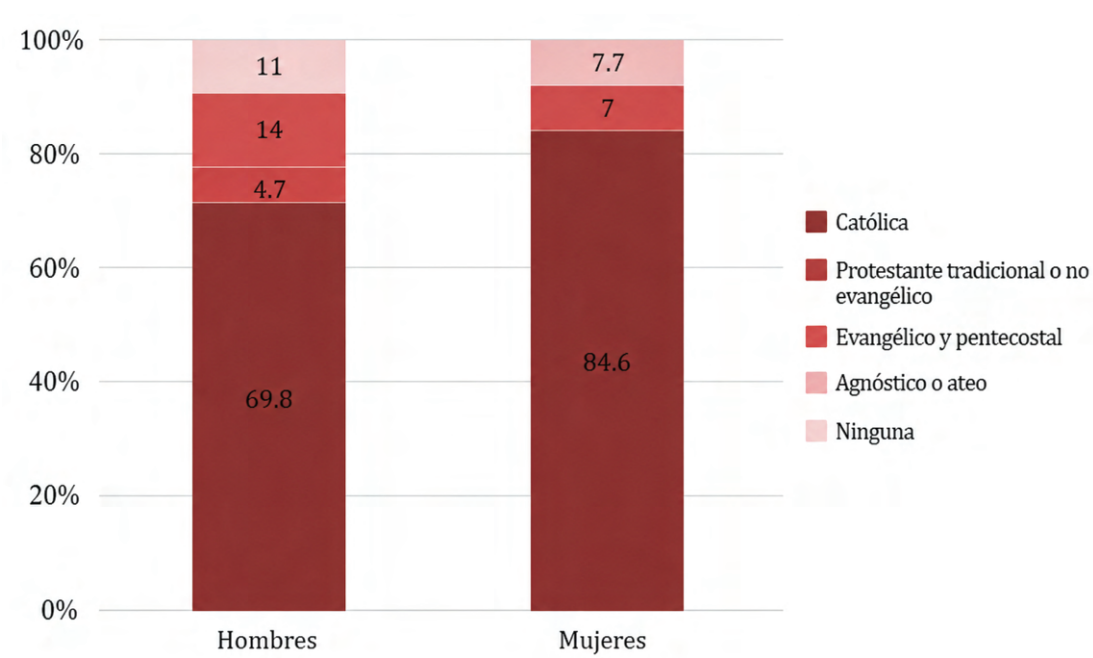


Tabla 1: Ubicación ideológica. Período 2024-2029.

Variables		Hombres	Mujeres
Media ubicación ideológica		6.9	6.2
Confesiones religiosas mayoritarias	Católica	69.80%	84.60%
	Protestante tradicional o no evangélico	4.70%	7%
	Evangélico y pentecostal	14%	0%
	Agnóstico o ateo	0%	7.70%
	Ninguna	11%	0%

Redacción de las preguntas: 1. Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. ¿En qué casilla se colocaría usted teniendo en cuenta sus ideas políticas (escala 1 al 10)? 2. ¿Cuál es su religión?

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2024-2029).

2. La política. Trayectorias y barreras

2.1 Trayectorias: experiencia, “ambición política” y socialización

Las trayectorias políticas, como se ha señalado en otro capítulo de este libro, han sido entendidas como una secuencia de posiciones y experiencias que preceden y acompañan el ejercicio parlamentario que incluyen las experiencias previas partidarias y en cargos públicos (Best & Cotta, 2000) pero también su socialización y su desempeño (Barragán et al. 2020). En el análisis de las élites en el caso panameño, se observan ciertas diferencias respecto de las actividades desempeñadas por hombres y mujeres y su experiencia previa en cargos públicos antes de ser electos en el cargo parlamentario. Como muestra la Tabla y Gráfico 3, si bien mayoritariamente, tanto hombres como mujeres provienen del sector privado, hay una mayor proporción de hombres con experiencia previa en el sector público (20,9%) que en el caso de las mujeres (15,4%) y una mayor proveniencia del sector privado en el caso de las mujeres (84,6%)⁸. En el caso de los hombres la experiencia previa en el ámbito público se da mayormente en el ejercicio de una alcaldía (4) y de diputaciones provinciales (2) mientras que en lo privado se concentra en el ámbito empresarial⁹ (9) y en el ejercicio de la abogacía (8). Por su parte, las mujeres presentan perfiles más diversificados en el ámbito privado: 3 provienen del sector empresarial, 2 han ejercido la abogacía, 2 se han desempeñado como periodistas y el resto se ha desempeñado en otras profesiones liberales. En el ámbito de lo público: 1 ejerció una alcaldía y 1 una diputación.

Gráfico 4: Principal actividad desempeñada antes de ser electo/a como diputado/a

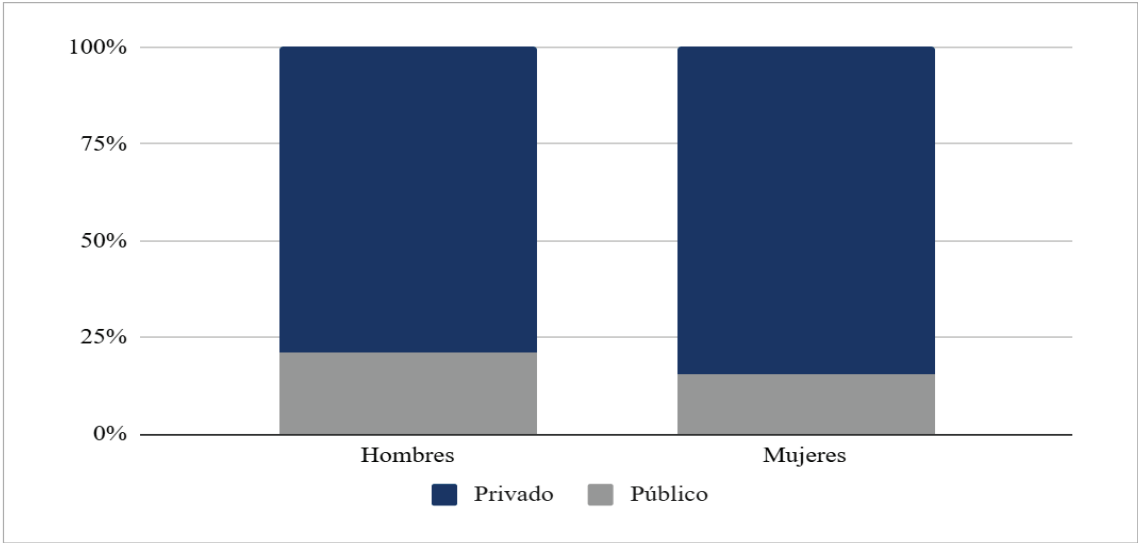


Tabla 2: Principal actividad desempeñada antes de ser electo/a como diputado/a. Período 2024-2029

Sector	Hombres	% Hombres	Mujeres	% Mujeres	Total
Público	9	20.9	2	15.4	11
Privado	34	79.1	11	84.6	45
Total	43	100	13	100	56

Redacción de la pregunta: ¿Cuál era la principal actividad que desempeñaba usted antes de ser electo como diputado?
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2024-2029).

⁸Para esta pregunta se ha procedido a agrupar las diferentes respuestas brindadas en función de si la actividad desempeñada se relacionaba con el ámbito público o con el privado.

⁹En esta clasificación se han agrupado las respuestas empresario/industrial, administrador de empresas y empresario medio.

Respecto de cargos ejercidos con anterioridad, tanto a nivel parlamentario como de designación y a nivel partidario (Tabla 4), un primer hallazgo es que parlamentarias y parlamentarios panameños muestran similares porcentajes de experiencia en el desempeño de cargos partidarios (en torno al 46% en ambos casos). Si bien tanto hombres como mujeres tienen poca experiencia en cargos de elección popular y de designación pública, las mujeres manifiestan contar con una experiencia incluso menor en cargos de designación pública que los hombres (7.7% vs. 16.3%).

Tabla 3: Experiencia previa en cargos públicos y partidarios por sexo de los asambleístas. Período 2024-2029

Tipo de Cargo	Hombres				Mujeres			
	Sí	%	No	%	Sí	%	No	%
Cargo de elección popular	8	18.6%	35	81.4%	3	23.1%	10	76.9%
Cargo de designación	7	16.3%	36	83.7%	1	7.7%	12	92.3%
Cargo en el partido	20	46.5%	23	53.5%	6	46.2%	7	53.8%

Redacción de la pregunta: ¿Me podría decir si ocupa o ha ocupado algún puesto de elección popular, designación o cargo en el partido?
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2024-2029).

En relación con el ejercicio del cargo parlamentario, tanto hombres como mujeres son mayoritariamente nuevos en dichas curules (Tabla 5). Sin embargo, el porcentaje de mujeres que accedieron por primera vez a un cargo parlamentario (92.3%) es mayor que la de los hombres por más de 10 puntos porcentuales (81.4%). Las elecciones de 2024 supusieron la caída de los apoyos a los partidos tradicionalmente protagonistas del sistema político panameño- como el Partido Revolucionario Democrático (PRD), Cambio Democrático (CD) y el Partido Panameñista (PP)- y el ingreso a una nueva Asamblea más fragmentada de nuevos actores como el Movimiento Independiente (MOVIN), consolidado como la mayor fuerza política (Alvarado de León, 2024). En términos de carreras legislativas, apenas 13 (21%) de 60 diputados que buscaban la reelección la lograron (Ob. cit., 2024:14).

Tabla 4: Primer período de elección parlamentaria por sexo de los asambleístas. Período 2024-2029

	SÍ	%	No	%
Hombre	35	81.4	8	18.6
Mujer	12	92.3	1	7.7
Total	47		9	

Redacción de la pregunta: ¿Es éste el primer período en el que Usted ha sido elegido diputado?
Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2024-2029).

Ello no necesariamente significa que sean nuevos en términos de política partidaria. El 100% de hombres y mujeres encuestados declara haber militado en un partido; 41% en dos partidos (38,4% de las mujeres y 41.9% de los hombres) y 21.4% en tres partidos (46.2% de las mujeres y 14% de los hombres). A partir de los años declarados de militancia en organizaciones políticas, se observa tanto para hombres como para mujeres, un promedio de 14 años en política para ambos sexos con una importante dispersión en los años. Sin embargo, al observar por rangos los años en política se tiene que, mientras un 30% de mujeres declara entre 0 a 1 año, solo el 16.2% de los asambleístas hombres se ubica en ese rango.

Estos resultados muestran algunas similitudes con estudios realizados a nivel regional por García Montero y Rodríguez (2020), que encuentran diferencias en la permanencia y consolidación de las carreras políticas de las mujeres al tener menos años en política; mayor probabilidad de estar en su primera legislatura; menor número de mandatos acumulados y de experiencia en cargos electivos previos y menor permanencia en el cargo (no más de un período). Al igual que, para el caso panameño, dicho estudio encontró semejanzas entre ambos sexos en el inicio de las carreras dentro de una organización política y en el ejercicio de posiciones de responsabilidad en dichas organizaciones (Ob. cit., 2020). Es decir, una particularidad de este caso nacional es que las parlamentarias manifiestan sí tener una experiencia partidaria previa en similar proporción a sus pares masculinos. Sin embargo, como comentamos más adelante, aparentemente, las oportunidades en las jerarquías partidarias no son las mismas.

Otro aspecto importante, como se ha mencionado también en otro capítulo de este libro, en la construcción de las trayectorias políticas es lo que se ha denominado “ambición política”, un elemento que motiva las estrategias de los individuos para seguir avanzando en la búsqueda de cargos y la prolongación de sus carreras políticas (Schlesinger, 1966). Basada en decisiones individuales también está determinada por una estructura de oportunidades compuesta por la accesibilidad, disponibilidad y atractivo de los cargos (Ob. cit., 1996) que, además, está influida por factores como el sistema electoral, los partidos y sus mecanismos de selección que determinan qué trayectorias son posibles (Siavelis & Morgensen, 2008). En relación con la ambición política de las representantes mujeres, se ha señalado que incluso con méritos equivalentes son menos propensas a postularse a cargos públicos porque tienden a subestimar sus cualificaciones políticas en comparación con los hombres; reciben menos estímulos o incentivos para postularse por parte de partidos y redes políticas y perciben mayores costos asociados la exposición política y a la conciliación con la vida familiar (Lawless & Fox, 2010). La subsistencia de prácticas de autoconservación masculina y marginación de las mujeres en instituciones parlamentarias (Gillip, 2015), también puede afectar la ambición de construir una carrera política.

Contrariamente a lo esperado, en el caso panameño, parlamentarios y parlamentarias declaran en proporciones similares, su voluntad de continuar en política al terminar su mandato (76%). De los 33 hombres que respondieron afirmativamente, el 60.1% (20) señaló como próximo cargo la reelección como diputado. En el caso de las mujeres, de las 10 mujeres que manifestaron que iban a continuar en política, un 60% (6) manifestó lo mismo.

Tabla 5: Deseo de continuar en política (ambición política) por sexo de los asambleístas. Período 2024-2029

	Hombres	%	Mujeres	%	Total	% Total
Si	33	76.7	10	76.9	43	76.8
No	6	14.0	1	7.7	7	12.5
No sabe	3	7.0	2	15.4	5	8.9
No contesta	1	2.3	0	0.0	1	1.8
Total	43	100.0	13	100.0	56	100.0

Redacción de la pregunta: Después de su mandato como diputado ¿a usted le gustaría continuar en política?

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2024-2029).

Es interesante leer estos datos a la luz de los resultados de otras preguntas. La primera, la que mide la socialización política de los legisladores y legisladoras durante su infancia y juventud en el entorno familiar, al ser la familia uno de los primeros canales donde se produce el aprendizaje político constituyendo una de las fuentes de recursos, motivaciones y redes para la participación política (Verba et al., 1995). El 69% de las mujeres (frente al 42.2% de los hombres) refiere que con mucha frecuencia se hablaba de política en su casa durante su infancia y juventud.

La segunda, aquella que indaga sobre si se tiene algún familiar que se haya dedicado a la política¹⁰. América Latina es una región donde la influencia de los vínculos familiares en la política es muy relevante. Se ha identificado que más de la mitad de los legisladores provienen de familias en las que la política ha tenido gran importancia; en el caso de las mujeres, si bien la relevancia de este factor se ha reducido con los años, son ellas las que presentan mayor vinculación familiar (García Montero & Rodríguez, 2020:186). En Panamá 37,2% (16) de los hombres y 38,5% (5) de las mujeres señalaron tener o haber tenido algún familiar dedicado a la política. Las familias políticas funcionan como espacios de transmisión de capital político y acceso a mayores recursos, proporcionando conocimientos, reputación y redes de contactos (Dal Bó et al., 2007), lo que puede disminuir los costos de iniciar, construir y mantener una carrera política. Constituye una futura línea de investigación la influencia de la socialización política y los vínculos familiares en una mayor ambición política por parte de las mujeres. Por lo pronto, lo que nos mostraría la encuesta es que, en Panamá, el porcentaje de transmisión de capital político a través de la familia es más o menos similar entre parlamentarios y parlamentarias.

¹⁰Redacción de la pregunta: “¿Algún familiar suyo se ha dedicado a la política, aunque actualmente no lo haga?”.

2.2 Barreras institucionales: organizaciones políticas

Como se ha mencionado, las trayectorias deben entenderse como una combinación de motivaciones individuales con una estructura de oportunidades mediada también por los partidos políticos. Estudios que incorporan una mirada de género apuntaron tempranamente como los procesos de reclutamiento de elites políticas para cargos representativos responden a un modelo en el que interactúan la oferta de aspirantes potenciales con una demanda controlada por los partidos políticos, definidos como los gatekeepers (porteros) de la representación política (Norris & Lovenduski, 1995). Se indica que, si bien la oferta puede incluir ambición, recursos, experiencia y redes, los procesos de selección partidarios no son neutros ni se rigen solamente por reglas formales, sino por criterios informales que suelen estar permeados por estereotipos, expectativas o criterios subjetivos sobre la adecuación del candidato que reflejan al grupo dominante (hombres). Lo que se traduce en mayores obstáculos para las mujeres.

Diferentes análisis han identificado que las organizaciones políticas panameñas son instituciones donde la distribución del poder está, aún, altamente masculinizada. Por ejemplo, se ha señalado que, pese a que las militancias partidarias de mujeres rondan el 50%, su presencia en las instancias ejecutivas nacionales no supera en promedio el 25% y que las instancias orgánicas de la Mujer tienen escasa influencia formal y real en las decisiones partidarias (Tribunal Electoral de Panamá et al., 2020). También que, en el caso de precandidaturas a cargos de elección popular, los partidos suelen dar prioridad a sus expectativas electorales antes que a la igualdad de género y, que, cuando las mujeres logran competir no cuentan con un acceso equitativo a recursos políticos y económicos (Freidenberg, 2025). Y que las dirigencias partidarias mantienen sesgos arraigados sobre la supuesta falta de interés o capacidad de las mujeres para participar en política (Ob. cit., 2025).

En ese marco, en las preguntas relacionadas con la democracia interna de las organizaciones políticas a las que pertenecen los y las representantes panameños, los resultados muestran una percepción más crítica entre las mujeres que entre los hombres respecto a la centralización de las decisiones partidarias. 53.8% de las mujeres está de acuerdo y muy de acuerdo con la afirmación que señala que “Las decisiones se toman en la cúpula” frente a un 46.5% de los hombres y, 53.5% de los hombres creen que “Las decisiones las toman las bases” frente a 46,3% de las mujeres. Además, 69.2% de las mujeres (frente a 79.1% en el caso de los hombres) considera que “Los candidatos son elegidos democráticamente”. A pesar de ello, una menor proporción entre las mujeres (76.9%) que entre los hombres (83.7%) están de acuerdo o muy de acuerdo con que “El líder del partido es demasiado poderoso”.

Respecto de la igualdad de oportunidades al interior de las organizaciones políticas, una menor proporción de las mujeres está de acuerdo o muy de acuerdo (53.8% frente al 58.1% en el caso de hombres) con que las mujeres o las diferentes etnias (38.5% frente al 53.8% en el caso de los hombres) tienen las mismas posibilidades de acceder a puestos de poder. Y es sintomático, que en el caso de las mujeres una mayor proporción que en el caso de los hombres (53.8% frente al 37.2%) señalen que las encuestas de opinión influyen mucho en los procesos de decisión. Además, en el caso de las parlamentarias panameñas, sobre una escala de respuestas del 1 al 10, se observa en promedio una percepción similar de influencia que la de los hombres en las decisiones dentro del grupo parlamentario y una mayor en las comisiones a las que pertenecen, pero a la vez una menor influencia en las decisiones internas del partido (6.8% frente al 9.1%).

3. Labor parlamentaria: formas de ejercicio de la representación, prioridades y actitudes

3.1 Concepciones sobre la representación política

La representación política ha sido entendida como un concepto multidimensional que distingue entre la representación como autorización, como responsabilidad, como representación descriptiva, representación simbólica y la representación como actuar por otros, también denominada sustantiva (Pitkin, 1985). La representación descriptiva se define como aquella que depende de las características del representante y la sustantiva como aquella que implica actuar en interés de los representados siendo sensible a sus demandas con independencia de juicio en la actuación (Ob. cit., 1985). La representación descriptiva no debe ser entendida sólo como presencia numérica, implica también la debida integración de las mujeres en términos de liderazgo y acceso equitativo a las posiciones de mayor poder y relevancia (Schwinndt-Bayer, 2010). La representación sustantiva implica la defensa e integración de políticas sensibles a la igualdad de género en las acciones y comportamientos de los representantes (Ob. cit., 2010). Es importante advertir que la representación sustantiva no depende solo de la voluntad política de las mujeres. Importan otros factores que interactúan entre sí como la participación de otros actores públicos, de los líderes de los partidos, la existencia de instituciones y reglas formales o informales que pueden limitar o facilitar la capacidad de las legisladoras, la agencia política de las mujeres y los movimientos de mujeres o de la sociedad civil, entre otros (Celis et. al, 2008).

Una primera aproximación a las concepciones sobre la representación política muestra una mirada clásica relacionada con la autorización. Al ser consultados sobre “¿A quién creen que representan durante su actividad parlamentaria?” 60.5% (26 de 43) de los hombres y 61.5% (8 de 13) de las mujeres respondió “A todos los panameños”; 34.9% (15 de 43) de los hombres y 38.5% (5 de 13) de las mujeres señaló que “A todos los electores de su departamento” y 2.3% (1 de 43) de los hombres y ninguna mujer respondieron “A todos los votantes de su partido político”¹¹. No se hizo alusión a una representación étnica o de las mujeres. Aunque también es importante precisar que las respuestas presentaban opciones cerradas, que no incluían expresamente que el entrevistador/a mencionara este tipo de representación, a la espera de una respuesta espontánea.

Al ser consultados sobre los dos aspectos a los que los y las asambleístas panameños le dan más importancia durante su actividad parlamentaria, las respuestas sobre la primera prioridad para las mujeres nos hablan de un énfasis en lo nacional-territorial: 38.5% se inclinó por la resolución de los problemas del país; 30.8% privilegió la representación nacional y 23.1% la representación de los intereses de su departamento. En el caso de los hombres, hay un menor énfasis en la resolución de problemas país (32.6%) y la representación nacional (11.6%) y, a la vez, uno mayor en los aspectos legislativos y de fiscalización parlamentarios (20.9% alude a la elaboración de leyes, 4.7% al control gubernamental y 2.3% a la elaboración de presupuestos).

¹¹2,3% de los hombres (1) respondió No sabe.

Tabla 6: Aspectos a los que se les da más importancia durante la actividad parlamentaria por sexo de los(as) legisladores. Período 2024-2029.

Aspecto de la actividad parlamentaria	1ª prioridad H (%)	2ª prioridad H (%)	1ª prioridad M (%)	2ª prioridad M (%)
Resolver problemas del país	32.6%	16.3%	38.5%	7.7%
Representar intereses del departamento	27.9%	25.6%	23.1%	23.1%
Elaborar leyes	20.9%	30.2%	0.0%	23.1%
Representar a la nación	11.6%	4.7%	30.8%	23.1%
Controlar al gobierno	4.7%	11.6%	0.0%	7.7%
Elaborar presupuestos	2.3%	4.7%	0.0%	15.4%
Defender intereses del partido	0.0%	7.0%	7.7%	0.0%

Redacción de la pregunta: Pensando en el trabajo que desempeña como diputado, durante su actividad parlamentaria, dígame por favor, ¿a qué dos de los siguientes aspectos le da más importancia?

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2024-2029).

Sin embargo, al consultarse sobre las características que consideran pueden asegurar una mejor representación, más mujeres (30.8%) que hombres (7%) señalaron el compartir la edad, el género y la etnia con el electorado. Lo que habla de la dimensión descriptiva de la representación política. Dicha respuesta comparte el primer lugar con la respuesta referida al lugar de origen (30.8%). Mientras que para los hombres el factor más importante es el ideológico (4.5%), seguido del lugar de origen (23.3%). Adicionalmente, hombres y mujeres en igual proporción (23%) incorporan un elemento clientelar a su relación con el electorado. La mayor propensión hacia una representación descriptiva por parte de algunas legisladoras mujeres se ve reforzada por el hecho de que una mayor proporción de legisladoras que de legisladores manifestaron tener vínculos fuertes durante sus candidaturas y en sus labores parlamentarias con organizaciones de mujeres (53.8% frente al 39.5%) y con organizaciones étnicas y o lingüísticas (30.8% frente al 25.6%). También las legisladoras presentan una mayor propensión a dedicar mayor tiempo, en promedio, a la atención de visitas de personas y organizaciones con problemas y demandas durante la semana. En un rango de 0 a 100%, en promedio las mujeres dedican 72.7% frente al 64.9% dedicado por los hombres¹².

3.2 Prioridades temáticas y actitudes hacia la igualdad de género

Respecto de la relación entre la representación descriptiva y la sustantiva se ha sostenido que, si bien no es automática ni garantizada, más mujeres en los cargos crea condiciones más favorables y aumenta las probabilidades de que la representación de los intereses de las mujeres se produzca (Schwinndt-Bayer, 2010). Para ello se ha propuesto entender los intereses de las mujeres no de manera esencialista sino más bien como algo variado, inestable o en proceso de formación sin excluir la posibilidad de reconocer que las mujeres pueden tener necesidades, intereses y preocupaciones particulares inadecuadamente tratadas en una política dominada por los hombres (Phillips, 1999).

¹²Pregunta formulada: “Entre las múltiples tareas que desempeña en una semana normal, ¿qué porcentaje dedica usted a la atención de visitas de personas y organizaciones con problemas y demandas? De 0 a 100%”

Un estudio de la Unión Interparlamentaria- UIP (2008), en base a encuestas realizadas a asambleístas, concluyó que, si bien las parlamentarias no constituyen un grupo homogéneo, comparten ciertos intereses generales y tienden a enfatizar problemas sociales, entre ellos el cuidado infantil, el pago equitativo, las pensiones e indemnizaciones por maternidad, derechos reproductivos, la violencia basada en género o el desarrollo humano (Ob. cit., 2008). Investigaciones como las de Schwindt-Bayer (2006) –en base a estudios de elites parlamentarias en Argentina, Colombia y Costa Rica– han mostrado que efectivamente las mujeres priorizan con mayor frecuencia que los hombres temas vinculados a mujeres, infancia y familia; sin embargo, también son partícipes de una agenda legislativa amplia mostrando preocupaciones similares a las de los legisladores en temas como economía, empleo, agricultura o desarrollo. En ese sentido, las diferencias de género están limitadas a ciertos temas más que a una agenda completamente distinta en cuya selección también influye la ideología o la adscripción partidaria (Ob. cit., 2006).

En el caso de la élite parlamentaria panameña, a la pregunta realizada en la encuesta “¿Cuál es el problema más importante en el país?”¹³, los parlamentarios respondieron, en primer lugar, el desempleo (37.2%); en segundo, la corrupción (23.3%); en tercer lugar, la pobreza, marginación y desigualdad (14.4%) y, en cuarto lugar, la educación y falta de inversión en educación (9.4%). En el caso de las mujeres, la corrupción ocupó el primer lugar (46.2%); en segundo lugar, el desempleo (23.1%); y empatados en el tercer lugar (con 7.7% cada grupo), la pobreza, la marginación y la desigualdad, los poderes económicos, la inseguridad ciudadana y la delincuencia y la lucha entre poderes del Estado. Es importante advertir que, en el caso de las mujeres, el porcentaje obtenido por el tema corrupción está influido por la alta priorización (80%) otorgada por las legisladoras que llegaron al Congreso a través de candidaturas de libre disposición, quienes durante su campaña hicieron mucho énfasis en los temas de transparencia y lucha contra la corrupción. Estos resultados se condicen con la idea de que las legisladoras se alinean con una agenda temática amplia.

Al indagar sobre el grado de importancia que se le otorga a una serie de temas preseleccionados, la evidencia sugiere que, a la vez, muestran una mayor preocupación que los hombres sobre determinados temas sociales. Por ejemplo, si bien una mayor proporción de mujeres que de hombres consideran como cuestiones de alta importancia los conflictos entre los poderes del Estado, la deuda externa y los conflictos por explotación de recursos naturales (100%) o la inflación (92.3%), lo mismo sucede con temas sociales como la salud/sanidad/seguridad social y la educación ambos con 92.3% entre las mujeres y 72.1% entre los hombres. Además, la desigualdad entre asambleístas hombres y mujeres es un tema más valorado como de alta importancia entre las mujeres (69.2%) que entre los hombres (46.5%) si bien otorgan un menor pero similar grado de importancia a los derechos de grupos étnicos (37.2% en el caso de los hombres y 38.5% en el caso de las mujeres). Nuevamente, la mayor proporción de mujeres que consideran como un tema de alta importancia a la corrupción (92.3% frente al 62.8% en el caso de los hombres) tiene que ver con la alta priorización (100%) otorgada por las mujeres electas a través de candidaturas de libre disposición.

¹³Pregunta de respuesta abierta en la que se le pide al entrevistado/a mencionar un tema.

Tabla 7: Temas valorados como de alta importancia (respuestas 8–10), por sexo de los assembleístas. Período 2024-2029.

Problema	Hombres (n=43)	% Hombres	Mujeres (n=13)	% Mujeres
Conflictos entre los poderes del Estado	35	81.4%	13	100.0%
Deuda externa	15	34.9%	13	100.0%
Conflictos por explotación de recursos naturales	34	79.1%	13	100.0%
Inflación	29	67.4%	12	92.3%
Salud / Sanidad / Seguridad Social	31	72.1%	12	92.3%
Educación	31	72.1%	12	92.3%
Corrupción	27	62.8%	12	92.3%
Narcotráfico	35	81.4%	12	92.3%
Medio ambiente	24	55.8%	10	76.9%
Desempleo y subempleo	24	55.8%	9	69.2%
Desigualdades entre hombres y mujeres	20	46.5%	9	69.2%
Inmigración	26	60.5%	8	61.5%
Derechos de grupos étnicos y culturales	16	37.2%	5	38.5%

Redacción de la pregunta: Puede indicarme que grado de importancia tiene hoy en Panamá, siguiendo esta escala de 1 a 10 (...) donde 1 significa "no es una cuestión importante" y el 10 es una cuestión importante

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2024-2029).

3.3 Posiciones sobre roles de género, paridad y cuotas

La encuesta aplicada explora la subsistencia o no de algunas concepciones estereotipadas respecto de los roles asignados a hombres y mujeres a través de normas sociales, pero también su valoración respecto de miradas y medidas que buscan transformar y hacer más igualitario dicho orden en lo político. En el primer caso, frente la afirmación "Si la mujer gana más es casi seguro que tendrá problemas en el hogar", se observa un mayoritario desacuerdo entre hombres y mujeres; sin embargo, la proporción de desacuerdo es mayor entre las mujeres (76.9%) que entre los hombres (58.1%) mientras que hay un 23.3% de hombres y 15.4% muy de acuerdo o de acuerdo. En relación con la afirmación "En general, los hombres tienen mejores habilidades directivas en las empresas que las mujeres", tanto hombres como mujeres están mayoritariamente en desacuerdo, aunque las mujeres (76.9%) en mayor proporción que los hombres (67.4%); a la vez, aunque minoritariamente, más mujeres (23.1%) que hombres (11.6%) manifiesta estar de acuerdo o muy de acuerdo.

Tabla 8: Opiniones sobre roles de género y paridad por sexo de los asambleístas. Período 2024-2029.

		Hombre	% Hombre	Mujer	% Mujer
Si la mujer gana más que el hombre es casi seguro que tendrá problemas en el hogar	Muy en desacuerdo /desacuerdo	25	58.1	10	76.9
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	8	18.6	1	7.7
	Muy de acuerdo / de acuerdo	10	23.3	2	15.4
La paridad electoral (50/50) contribuye a tener una mejor democracia	Muy en desacuerdo /desacuerdo	9	20.9	2	15.4
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4	9.3	0	0.0
	Muy de acuerdo / de acuerdo	30	69.8	11	84.6
Cuando las mujeres exigen la igualdad están buscando tratos de favor	Muy en desacuerdo /desacuerdo	20	46.5	9	69.2
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	8	18.6	0	0.0
	Muy de acuerdo / de acuerdo	15	34.9	4	30.8
Las cuotas favorecen que mujeres no suficientemente preparadas entren en el Parlamento	Muy en desacuerdo /desacuerdo	19	44.2	6	46.2
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	14	32.6	2	15.4
	Muy de acuerdo / de acuerdo	10	23.3	5	38.5
En general, los hombres tienen mejores habilidades directivas en empresas que las mujeres	Muy en desacuerdo /desacuerdo	29	67.4	10	76.9
	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	9	20.9	0	0.0
	Muy de acuerdo / de acuerdo	5	11.6	3	23.1

Redacción de la pregunta: La gente tiene diferentes opiniones respecto a los asuntos políticos y sociales. Indíqueme hasta qué punto está Usted muy de acuerdo (5), de acuerdo (4), ni de acuerdo ni en desacuerdo (3), en desacuerdo (2) o muy en desacuerdo (1).

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2024-2029).

En el segundo grupo de preguntas, los resultados respecto de la afirmación “Cuando las mujeres exigen igualdad están buscando trato de favor”, la perspectiva de los hombres parece reflejar antiguos debates -que ahora resurgen- que contraponen las demandas de igualdad (en particular las medidas de acción afirmativa) con la ausencia de méritos o la búsqueda de privilegios, en vez de asociarlas con la búsqueda de correcciones a situaciones de discriminación histórica. En ese sentido, mientras 69.2% de las mujeres están muy en desacuerdo o en desacuerdo, sólo 46.5% de los hombres lo están. Contrariamente 34.9% de los hombres y 30.8% de las mujeres están muy de acuerdo o de acuerdo con esta afirmación. En ese marco, más mujeres (38.5%) que hombres (23.3%) están muy acuerdo o de acuerdo con la afirmación “Las cuotas favorecen que mujeres no suficientemente preparadas entren en el Parlamento” mientras que, en niveles similares, tanto hombres como mujeres están muy en

desacuerdo y en desacuerdo (44. 2% en el caso de los hombres y 46.2% en el caso de las mujeres). En comparación con las opiniones sobre las cuotas, parece haber una mayor favorabilidad hacia la paridad, ya que respecto de la afirmación “La paridad electoral (50-50) contribuye a tener una mejor democracia”, 69.8% de los hombres y 84.6% de las mujeres están muy de acuerdo o de acuerdo frente 20.9% de los hombres y 15.4% de las mujeres que están muy en desacuerdo o en desacuerdo.

Las actitudes de los y las asambleístas hacia determinados temas no solo expresan opiniones individuales, también son el reflejo de procesos de socialización política y cultural y de los valores vigentes en cada sociedad en un momento determinado. Valores que -pese a avances institucionales respecto de la igualdad de género- todavía reflejan estereotipos arraigados en proporciones importantes de la población. Entre ellos la idea de que los hombres son mejores políticos que las mujeres; que los hombres son mejores líderes empresariales que las mujeres e incluso ideas asociadas con la normalización de la violencia de género. (UNDP,2023).

3.4 Posiciones sobre temas de derechos humanos y género

Finalmente, otra forma de conocer los avances en las actitudes de las élites es medir sus posiciones respecto a temas de derechos humanos moralizados por los actores en la medida que activan convicciones fuertes y suscitan mayor potencial de conflicto político ya que los evalúen en términos de corrección o incorrección (Ryan, 2014). Valoración que está fuertemente influida por factores como la ideología y la religión que generan altos niveles de controversia y división entre legisladores latinoamericanos (Bohigues et al.,2022). En el caso panameño, la legalización de las drogas, así como la del aborto son los temas que menos aprobación suscitan entre parlamentarios y parlamentarias, si bien en el tema del aborto las mujeres presentan un promedio mayor que los hombres (3.6 versus 3.1). La pena de muerte presenta un promedio intermedio, pero menor en el caso de las mujeres (3.2) que en el de los hombres (4.2). El matrimonio igualitario y la legalización de la eutanasia son los que mayor aprobación suscitan en la escala, en el primer caso en menor proporción por parte de las mujeres (3.6) y en el segundo una mayor (5.9).

Tabla 9: Aprobación promedio de temas valóricos por sexo de los asambleístas (escala 1 al 10). Período 2024-2029.

Sexo	Las parejas del mismo sexo pueden tener derecho a casarse (1-10)	Legalización de las drogas (1-10)	Legalización del aborto (1-10)	La pena de muerte para personas culpables de asesinato (1-10)	La legalización de la eutanasia (1-10)
Hombre (N=43)	5.5	2.9	3.1	4.2	5.1
Mujer (N=13)	3.6	2.6	3.6	3.2	5.9
Total (N=56)	5.1	2.8	3.2	4	5.3

Redacción de la pregunta: ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba algunas de las siguientes acciones que muestro a continuación? Escala del 1 al 10 donde 1 significa que “desaprueba firmemente” y el 10 que “aprueba firmemente”.

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élite Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2024-2029).

3.5 Uso de las redes sociales

Además de las posiciones, la encuesta PELA da una idea de la comunicación o usos de las redes sociales según género. En una época de virtualización de la arena política en la región y en el mundo y un uso de las redes sociales cada vez más predominante como forma de comunicación directa con la ciudadanía para transmitir, entre otros, posiciones políticas y mensajes sobre el ejercicio de la representación política, la encuesta incluyó una pregunta sobre el uso y frecuencia de uso de redes sociales. Los resultados muestran un uso altamente frecuente, tanto para hombres como para mujeres, por encima del 75% de Twitter, Facebook, Instagram y TikTok. Salvo en el caso de TikTok las mujeres presentan un uso frecuente incluso más intensivo que los hombres en Twitter (84,6%), en Facebook (92,3%) y en Instagram (100%).

Tabla 10: Uso de redes sociales según sexo de los asambleístas. Período 2024-2029.

Redes (% fila)	Hombres			Mujeres		
	Frecuente	Ocasional	No uso	Frecuente	Ocasional	No uso
Twitter	81.4%	13.9%	2.3%	84.6%	0.0%	0.0%
Facebook	88.3%	9.3%	0.0%	92.3%	7.7%	0.0%
Instagram	90.7%	9.3%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%
Blog propio	11.7%	9.3%	44.2%	7.7%	30.8%	23.1%
Tik Tok	81.4%	4.6%	0.0%	76.9%	7.7%	0.0%

Redacción de la pregunta: ¿Cuál de las siguientes características considera usted que asegura una mejor representación?

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2024-2029).

Para la presentación de resultados se han reagrupado respuestas: Frecuente (diariamente + algunas veces a la semana), Ocasional (algunas veces al mes + algunas veces al año) y No uso (nunca).

Un análisis más específico diferenciando candidaturas de partidos políticos de candidaturas de libre disposición, muestra que, salvo el caso del uso de Instagram por parte de las mujeres, en todas las redes los y las asambleístas provenientes de este tipo de candidaturas, presentan mayores porcentajes de uso frecuente de estas redes, elevando los promedios.

4. Cuidados, hijos/as y los (distintos) tiempos de la política

Desde la economía feminista se ha recalcado como la división sexual del trabajo asigna sistemáticamente a las mujeres las tareas de reproducción social -como el cuidado de hijos, mantenimiento del hogar y apoyo emocional- produciendo asimetrías en el tiempo disponible y recursos lo que limita su capacidad de participar en los espacios públicos y el poder político mientras se presupone la disponibilidad del tiempo en el caso de los hombres (Carrasco, 1992). Para el caso latinoamericano se ha sostenido que esta asignación inequitativa del tiempo, basada en normas sociales, es una de las principales causas de la menor presencia femenina en el poder (Espino, 2012). En el plano de la participación política, estudios muestran la interacción entre normas institucionales y expectativas sociales sobre roles de género que hace que incluso cuando las mujeres logran ingresar a los parlamentos, los altos niveles de disponibilidad temporal y movilidad que implican las carreras políticas generen tensión con las tareas de cuidado, cristalizándose un obstáculo adicional para su participación (O'Brien, 2015).

El estudio ya mencionado de UIP (2008), evidenció que las mujeres tenían el doble de probabilidades de ser divorciadas, viudas, separadas o solteras; reportaban cuatro veces más probabilidades de no tener dependientes en comparación con los hombres mientras que los hombres tendían a tener mayor número de dependientes (UIP, 2008). En el caso de las élites políticas panameñas, contrariamente a lo registrado en otras investigaciones, 15,4% de las mujeres (2 de 13) son solteras mientras que 30,2% de hombres (13 de 43) lo son. Y una mayor proporción de mujeres señala estar con pareja, ya sea por estar casada o en unión libre (84,6% vs. 69,8% en el caso de los hombres).

Como se ha señalado, los y las assembleístas presentan una distinta distribución por grupos de edad. Entre las mujeres encuestadas, la ausencia de jóvenes entre 25 y 29 años se puede deber a varios factores. Uno de ellos, el llamado doble rasero o mayor exigencia para las mujeres en política. Por tanto, deben hacer “más méritos” para ser elegidas. El otro, el que ese constituye un rango de edad importante porcentaje de procreación y cuidados de los hijos e hijas menores. Según el censo del 2023, más de la mitad de los nacimientos en Panamá (52.3%) se dan en el rango de edad de las mujeres entre 20 y 29 (28.3% entre 20 y 24 y 24.8% entre 25 y 29). Esto significa que más de la mitad de las mujeres que son madres en Panamá se encuentran entre los 25 y 29 dando a luz o criando niños pequeños (La Estrella de Panamá, 2023).

El rango de mayor proporción de mujeres parlamentarias (50 a 59 años), como veremos, coincide con la importante disminución de hijos en edad del cuidado (menores de 16 años). Es decir, el nivel de participación político-parlamentaria estaría asociada a la cronología o período de vida de las mujeres, la mayoría marcadas por el cuidado de menores.

Por otro lado, tomando en cuenta la encuesta PELA, encontramos también una diferencia en el promedio de hijos. Mientras los hombres que respondieron esa pregunta tienen en promedio 1,9 hijos/as, las mujeres sólo llegan al 1,3. Cabe señalar que el promedio de los hombres de alguna manera se distorsiona por la existencia de familias más numerosas con parlamentarios que declaran 5, 6, 7 e incluso 8 hijos/as¹⁴. De todos modos, este dato no deja de ser significativo, pues ninguna parlamentaria expresó tener esa cantidad de hijos. Ello abona también a la hipótesis del mayor peso del cuidado entre las mujeres frente a sus pares hombres, para su participación política como legisladores.

Si sólo consideramos como universo a los y las assembleístas con hijos se observa que la brecha se amplía: el promedio de ellos es de 2,6 y el de ellas de 1,9 (Tabla 11).

Respecto de la tenencia de hijos/as en edades que implican una mayor dedicación y cuidado, mientras el 71% (22 de 31 hombres que declaran tener hijos¹⁵) tienen hijos/as menores de 16 años, en el caso de las mujeres el porcentaje se reduce a 55,6% (5 de 9). Entre las parlamentarias, ninguna entre los 25 y 34 manifiesta tener hijos menores de 16 años.

¹⁴Cálculo realizado en base a todo el universo de parlamentarios y parlamentarias encuestados.

¹⁵De los 32 hombres que manifestaron tener hijos, uno de ellos no respondió cuántos, por lo que el universo para este cálculo es 31.

Tabla 11: Edad y número de hijos e hijos menores de 16 años entre parlamentarios panameños según sexo. Período 2024-2029.

Rango de edad	No. hijos/hijas en promedio (solo padres/madres) H/M*	No. hijos/as en promedio <16 H/M	No. personas con hijos <16 H/M
25–29	1.0 / 0.0	1.0 / 0.0	1 / 0
30–34	2.0 / 0.0	2.0 / 0.0	3 / 0
35–39	1.2 / 2.0	1.3 / 2.0	4 / 1
40–44	2.0 / 2.0	1.8 / 1.5	4 / 2
45–49	2.3 / 1.0	2.0 / 0	2 / 0
50–54	3.7 / 2.0	2.2 / 1.0	5 / 2
55–59	4.0 / 2.0	4.0 / 0	1 / 0
60+	3.3 / 2.0	2.0 / 0	2 / 0
Promedio/Total	2.6 / 1.9	1.9 / 1.4	22 / 5

*Calculado sobre un universo de 31 hombres y 9 mujeres.

Fuente: elaboración propia a partir de Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (2024-2029).

Una mirada conjunta por rangos de edad del promedio de hijos/as y del número de parlamentarios/as con una descendencia de menores de 16 años (Tabla 11) muestra que las mujeres en los tramos 25-29, 35-39, 45-49, 55-59 y 60 a más no registran hijos de esa edad mientras que los hombres sí. Tanto en el rango 40-44 como el de 50-54 los hombres tienen un promedio mayor de hijos menores de 16 que las mujeres y solo en el de 35-39 las mujeres tienen en promedio más hijos menores de 16 que los hombres. Leídos en conjunto estos datos sugieren que, a diferencia de los hombres, las parlamentarias ejercen el cargo cuando las responsabilidades de cuidado directo son menores. Concretamente, vemos que la mayor proporción de mujeres en la Asamblea Nacional se concentra en la década de los 50 que es cuando en promedio tienen menos hijos (1) o ninguno.

Una investigación realizada entre legisladoras de la provincia de Córdoba en Argentina (Universidad Católica de Córdoba) muestra resultados en la misma línea. Del total de encuestadas (25), 6 manifestaron no tener hijos. Es decir, el 24%, siendo el promedio de mujeres madres en dicha provincia el 43.5% (La Voz, 2024). Con sólo 1 hijo, respondieron 7 (28% del total, 37% entre las que manifestaron tener hijos). Asimismo, la mayoría de esas parlamentarias (10/19) tiene hijos de 19 años o más (Universidad Católica de Córdoba, 2022).

Los trabajos del cuidado constituyen una doble jornada para las mujeres. Si consideramos que la labor parlamentaria no suele tener horarios limitados de oficina, las cargas del cuidado constituyen un factor que puede ser particularmente limitante. Ciertamente, una investigación más profunda podría dar cuenta, por ejemplo, de las condiciones según el nivel socioeconómico y el apoyo de cuidadoras pagadas en sus hogares. Aunque estas presencias tampoco signifiquen una “liberación” de dichos roles (las mujeres trabajadoras tienden a procurar estar más tiempo en el hogar que sus pares hombres, y estar al tanto de las coordinaciones dentro de dicho espacio).

Estos datos revelan condicionamientos de género en la articulación entre vida política y responsabilidades de cuidado, que impactan de manera diferenciada en la construcción de las trayectorias políticas de hombres y mujeres. Y pone de manifiesto, cómo muchas mujeres postergan o retrasan sus carreras políticas. Todo ello, en contextos de persistencia de la masculinización de los tiempos políticos y tensiones entre los tiempos de la política y los del cuidado en las que ellas sufren las consecuencias de una división sexual del trabajo que implica la difusión de las fronteras entre lo público y lo privado y la disponibilidad para atender a otros/as (Cárdenas Acosta & Galindo Vilchis, 2020).

Conclusiones

A lo largo de cada una de las dimensiones analizadas, esta sección ha identificado contrastes sistemáticos que muestran cómo las relaciones de género impactan de manera diferenciada en la carrera política de los y las assembleístas en Panamá, aunque también hemos encontrado resultados no previstos. Respecto del perfil sociodemográfico, una primera diferencia -más allá de los promedios- es la edad de los y las representantes, pues se observa una ausencia de las mujeres en el rango 25-29 años, frente a una concentración en el rango de 50-59 años (45% frente al 21% de los hombres encuestados. Si se agregaran las dos diputadas que, deducimos por las edades, no respondieron la encuesta, el rango 50-59 concentraría el 40%, una cifra también alta). Sobre la educación, encontramos que ninguna diputada señaló tener un nivel educativo por debajo del superior universitario. En cambio, entre sus pares varones, 9,3% manifestaron no haber alcanzado dicho nivel. Esto, por supuesto, no implica una valoración per se negativa de estos legisladores, pero comprueba una constante en los espacios políticos: se esperaría que las mujeres muestren más “pergaminos” formativos que los hombres. A pesar de que, el promedio de mujeres en educación superior es más alto que entre sus pares hombres en América Latina, se sigue repitiendo que necesitan capacitarse para darles oportunidades políticas. En cuanto al espectro ideológico, las élites entrevistadas se ubican en la derecha (más moderada en algunos temas, en el caso de las mujeres) y se declaran mayoritariamente católicos.

En relación con las trayectorias y barreras, aunque hay una mayoritaria proveniencia del sector privado. Los hombres declaran una mayor experiencia previa en el sector público y las mujeres mayor procedencia del sector privado; si bien ambos señalan niveles similares de experiencias previas en cargos partidarios. En un contexto de renovación del sistema de partidos panameño se identificó la existencia de trayectorias diferenciadas por género en la medida que: más proporción de hombres que mujeres tienen experiencia previa en el sector público; aunque se observan similitudes en el ejercicio de cargos partidarios y en la poca experiencia en cargos parlamentarios, las mujeres tienen menos experiencia en cargos de designación pública; una mayor proporción de mujeres que hombres acceden por primera vez a un cargo parlamentario (92,4% versus 81,4% en el caso de los hombres); y, aunque hay semejanzas en su experiencia partidaria y años de militancia (en promedio 14 años), una mirada más acuciada revela que una mayor proporción de mujeres (30%) se ubica en el menor rango de años de militancia.

Un hallazgo no esperado fue que -contrariamente a lo señalado por la literatura- los niveles de ambición política de hombres y mujeres fueron similares. 60% en ambos casos señalaron que volverían a postular al cargo. Es un tema por profundizar si los altos niveles de socialización política manifestados por las mujeres y la pertenencia a familias políticas influyen en el fortalecimiento de su ambición política.

Respecto de las barreras, se confirma que para las mujeres las organizaciones políticas siguen siendo espacios insuficientemente democráticos. Fueron más críticas en sus opiniones respecto a la centralización en las cúpulas de las decisiones partidarias y la democracia interna; creen en menor medida en la igualdad de posibilidades para acceder al poder y es en las decisiones partidarias donde menos influencia perciben tener. Diversos estudios que caracterizan a los partidos panameños como poco favorables a los liderazgos de las mujeres dan un contexto a estas respuestas.

En relación con su labor parlamentaria, una parte del análisis se centró en identificar si algunas mujeres presentan una inclinación hacia la representación descriptiva, lo que fue confirmado. Si bien una primera aproximación muestra una mirada clásica al relacionarla con la autorización, al consultarse sobre las características que consideran pueden asegurar una mejor representación, más mujeres (30,8%) que hombres (7%) señalaron el compartir la edad, el género y la etnia con el electorado. Además, presentaron vínculos más fuertes que los hombres con organizaciones de mujeres y étnicas; un mayor tiempo promedio dedicado a atender personas y organizaciones y una más alta frecuencia en el uso de redes sociales (en particular en el caso de mujeres que candidatearon bajo la modalidad de libre disposición). Respecto de los temas que priorizan, se observó -tal como señala la literatura- una mirada que combina su preocupación por temas relacionados con una agenda país amplia a la vez que muestran una preocupación más alta que los hombres sobre ciertos temas sociales. Por último, en lo que respecta a las actitudes hacia temas relacionados con la igualdad de género -a través de preguntas que exploran las concepciones sobre roles de género- se observó que en general los cambios de mentalidad respecto de roles estereotipados son más acuciados en las mujeres que en los hombres. En el caso de preguntas relacionadas con medidas que buscan revertir la subrepresentación política hay una mayor favorabilidad tanto de hombres como de mujeres sobre la paridad que sobre las cuotas. Los temas considerados como valóricos, que suelen dividir a las élites parlamentarias al estar influidos por la ideología y religión, suscitan bajos promedios de aprobación tanto en hombres como mujeres, presentando las mujeres, promedios superiores que los hombres en temas como el aborto y la legalización de la eutanasia.

Finalmente, los hallazgos relacionados con la sobrecarga de cuidados asignada socialmente a las mujeres muestran que este factor influye en los momentos vitales en los que las mujeres apuestan por hacer política, postergando o retrasando sus carreras. Es sintomático que no encontremos diputadas menores de 32 al momento de ser elegidas, frente a un 16.3% de varones menores de 30 años entre los encuestados. Precisamente, ese es el rango de mayor procreación y crianza de niños pequeños. También puede estar relacionado con lo señalado más adelante: las mujeres perciben que deben acumular “méritos”, dado un contexto que valora diferente según el género. Asimismo, es significativo que el 45% de las diputadas encuestadas se ubiquen en un rango de edad entre los 50-59, es decir, cuando las cargas del cuidado de hijos menores se reducen en la gran mayoría de hogares. Y, por otro lado, que los hombres tengan en promedio más hijos que las mujeres, pareciendo afectarles menos los tiempos que ello conlleva. Las mujeres encuestadas en los tramos 35-39, 45-49, 55-59 y 60 a más no registren hijos menores de 16 años a su cargo, mientras que los hombres sí (y también dentro del rango 25-29). El tiempo como se sabe es un recurso limitado, y los tiempos feminizados del cuidado condicionan la construcción de carreras políticas en el caso de las mujeres. Mirar las tareas del cuidado como responsabilidades compartidas con la otra cara de la moneda de la igualdad en los espacios públicos: sin una igualdad en la vida privada, es difícil avanzar en los ámbitos políticos.

Bibliografía

Aguirre, R. (2005). Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas. CEPAL.

Alvarado de León, E. (2024). Informe general de las elecciones: Panamá 2024. IDEA Internacional.

Asamblea Nacional de Panamá (2025). Diputados <https://www.asamblea.gob.pa/Diputados>

Barragán, M., Rivas Pérez, C., & Rivas Otero, J. M. (2020). PELA-USAL: A methodological tool for the study of elites. En M. Alcántara, M. García Montero, & F. Sánchez (Eds.), *Politics and political elites in Latin America: Challenges and trends*. Springer.

Best, H., & Cotta, M. (2000). Elite transformation and modes of representation since the mid-nineteenth century: Some theoretical considerations. En H. Best & M. Cotta (Eds.), *Parliamentary representatives in Europe 1848–2000: Legislative recruitment and careers in eleven European countries*.

Bernhard, R., Shames, S. L., & Teele, D. L. (2021). To emerge? Breadwinning, motherhood, and women's decisions to run for office. *American Political Science Review*, 115(2), 379–394.

Bohigues, A., Guedes Neto, J. V., & Santos, M. L. (2022). Latin American political elites' positions on same-sex marriage, abortion, and drug legalization. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (114), 1–24.

Cárdenas Acosta, G., & Galindo Vilchis, L. M. (2020). Los tiempos de la política vs. los tiempos de cuidados. 4to Congreso Nacional de Investigación Interdisciplinaria.

Carrasco, C. (1992). El trabajo doméstico y la reproducción social. Instituto de la Mujer. Cuadernos de Economía vol. 20, 95-109.

Colautti, F. (2024). Menos nacimientos: sigue bajando la tasa de fecundidad en Córdoba y en el país, sobre todo entre adolescentes. *La Voz*, 14/03. <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/menos-nacimientos-sigue-bajando-la-tasa-de-fecundidad-en-cordoba-y-en-el-pais-sobre-todo-entre-adolescentes/>

Dal Bó, E., Dal Bó, P., & Snyder, J. (2007). Political dynasties (Working Paper No. 13122). National Bureau of Economic Research.

Del Águila, A. (2025). En Panamá, ¿no hay mujeres? *La Prensa*, 8/03. <https://www.idea.int/es/news/en-panama-no-hay-mujeres>

Espino, A. (2012). *Perspectivas teóricas sobre género, trabajo y economía*. CEPAL.

Freidenberg, F. (2025). *De la paridad legal a la paridad real: Estrategias para la igualdad sustantiva en Panamá*. IDEA Internacional & Tribunal Electoral de Panamá.

García Montero, M., & Rodríguez, C. G. (2020). Political paths and gender in Latin America: An analysis of the trajectories of legislative elites. En M. Alcántara, M. García Montero, & F. Sánchez (Eds.), *Politics and political elites in Latin America: Challenges and trends*. Springer.

Gillip, M. A. (2015). *Women's substantive representation in Latin America* (Tesis doctoral, University of Mississippi).

Gordón, I. (2023). Nacimientos vivos, continúa la tendencia al decrecimiento. *La Estrella de Panamá*, 23/01.
<https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/nacimientos-vivos-continua-tendencia-decrecimiento-NFLE484823>

Inglehart, R., & Norris, P. (2003). *Rising tide: Gender equality and cultural change around the world*. Cambridge University Press.

Lawless, J. L., & Fox, R. L. (2010). *It still takes a candidate: Why women don't run for office*. Cambridge University Press.

Norris, P., & Lovenduski, J. (1995). *Political recruitment: Gender, race and class in the British Parliament*. Cambridge University Press.

O'Brien, D. Z. (2015). Rising to the top: Gender, political performance, and party leadership in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science*, 59(4), 1022–1039.

Ríos, M., & Del Aguila, A. (2025). La urgencia de la paridad. *Lecciones de América Latina*. La Prensa, 25/08.
<https://www.idea.int/es/news/la-urgencia-de-la-paridad-lecciones-de-america-latina>

Ryan, Timothy J. (2014). *No compromise: The Politics of Moral Conviction*. A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy (Political Science) in the University of Michigan.

Schlesinger, J. A. (1966). *Ambition and politics: Political careers in the United States*. Rand McNally.

Siavelis, P. M., & Morgenstern, S. (Eds.). (2008). *Pathways to power: Political recruitment and candidate selection in Latin America*. Penn State University Press.

Schwindt-Bayer, L. A. (2006). Still supermadres? Gender and the policy priorities of Latin American legislators. *American Journal of Political Science*, 50(3), 570–585.

Tribunal Electoral de Panamá (2024). Voto informado 2024. Candidatos a diputados. <https://votoinformado2024.com/elecciones-generales/diputado>

Tribunal Electoral de Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU Mujeres, & IDEA Internacional. (2020). Diagnóstico: Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política.

Unión Interparlamentaria. (2008). Igualdad en la política: Un estudio sobre hombres y mujeres en los parlamentos (Reporte No. 54).

Unión Interparlamentaria. (2023). Las mujeres en el parlamento 2023. Perspectiva anual.

United Nations Development Programme. (2023). Gender social norms index: Breaking down gender biases.

Universidad Católica de Córdoba, Instituto Federal de Gobierno de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales; Ministerio de la Mujer de la provincia de Córdoba (2022). Trayectorias políticas de mujeres legisladoras provinciales de la provincia de Córdoba: factores que obstaculizan y facilitan la participación política de las mujeres. Informe [manuscrito no publicado].

Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Harvard University Press.

Acerca de los Autores

Manuel Alcántara Sáez, es director del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) en la Ciudad del Saber de Panamá. Es también profesor emérito honorífico de la UPB de Medellín y de la Universidad de Salamanca. Es vicepresidente del Congreso Internacional de Americanistas (ICA). Sus líneas de investigación se refieren a elites políticas, partidos políticos, elecciones y poderes legislativos en América Latina. Mantiene abierta la página web www.manuelalcantarasaiez.com.

Sebastián Cuevas Rodríguez es Graduado en Ciencia Política y de la administración, actualmente estudiante del Máster Universitario en Ciencia de Datos Aplicada a las Ciencias Sociales en la Universidad de Salamanca. Ha desarrollado una trayectoria académica y de liderazgo destacada siendo presidente de MUNUSAL, y realizando estancias de investigación en el CIEPS (Panamá) y en Gurises Unidos (Uruguay). Ha publicado trabajos relacionados con la realidad política y social de Panamá y sobre herramientas para reducir la desigualdad y la pobreza.

Araceli Mateos es Profesora Titular del Área en Ciencia Política y de la Administración, e investigadora del Instituto de Iberoamérica en la Universidad de Salamanca (USAL). Actualmente directora del Máster Universitario en Ciencia Política de la USAL, directora de la revista **América Latina Hoy**, y representante nacional de la World Association Public Opinion Research (Wapor). Sus líneas de investigación están vinculadas a la influencia de las actitudes políticas en el comportamiento político electoral, los estudios de opinión pública y la metodología de la investigación.

Alicia del Aguila es gerente del programa Panamá del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA Internacional. Doctora en Ciencias Sociales, ha sido investigadora, así como experta y gestora de programas de cooperación internacional. Sus líneas de investigación son historia política y de la ciudadanía en América Latina; género y política; democracia e inclusión.

Beatriz Llanos es doctora en Gobierno y Administración Pública y experta en democracia, representación política y calidad democrática en América Latina. Con más de veinte años de experiencia combina análisis, diseño metodológico e implementación de iniciativas. Su trabajo incorpora una perspectiva de género e inclusión en el análisis de la participación y representación política. Ha colaborado con diversos organismos internacionales y actores institucionales de la región.



El análisis que se ofrece en estas páginas no pretende ser una fotografía estática de la política panameña, sino más bien una película de largo aliento. La metodología del proyecto PELA-USAL permite rastrear la evolución de las opiniones y actitudes de los legisladores a través del tiempo, comparando legislaturas y detectando tendencias que difícilmente serían visibles desde una perspectiva sincrónica. Esta dimensión longitudinal es, quizás, el mayor valor añadido del estudio: no se limita a describir lo que piensan los diputados en un momento dado, sino que permite identificar cambios, continuidades y rupturas en la manera en que las élites legislativas perciben la democracia, valoran las instituciones, se ubican ideológicamente, diseñan sus carreras políticas y se relacionan con los partidos.

Como una contribución adicional, en el presente trabajo incorporamos un elemento importante y novedoso en los estudios de las encuestas PELA: un análisis de género sobre los perfiles, trayectorias, preferencias y el efecto de los roles del cuidado entre diputadas y diputados de la Asamblea Nacional de Panamá