

El discurso sobre participación política de las mujeres en Panamá en los contextos de producción de la ley electoral (2010-2012 y 2020-2021)

The discourse on political participation of women in Panama in the contexts of production of the electoral law (2010-2012 and 2020-2021)

Doi: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.193>

Ramón H. Benjamín M.*

<https://orcid.org/0000-0003-2115-4343>

Resumen: Mediante el análisis del discurso sobre la participación política de las mujeres, producido en dos procesos recientes de reforma electoral en Panamá (2010-2012 y 2020-2021), se identifican modelos mentales sobre la relación entre mujeres y política, expresados en acciones discursivas que configuran abusos de poder en la medida que tienden a la reproducción de desigualdades en la sociedad panameña, en beneficio de actores políticos, a costa de la negación de derechos de parte de la población, a través de la legislación que regula el acceso al poder institucional del Estado.

Palabras clave: Cultura, mujeres, Panamá, participación política, política.

Abstract: Through the analysis of the discourse on women's political participation, produced in two recent electoral reform processes in Panama (2010-2012 and 2020-2021), mental models about the relationship between women and politics are identified, expressed in discursive actions that configure abuses of power to the extent that they tend to reproduce inequalities in Panamanian society, for the benefit of political actors, at the cost of the denial of rights by part of the population, through legislation that regulates access to the institutional power of the State.

Keywords: Culture, Panama, policy, political participation, women.

* Investigador del Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral de Panamá. Egresado de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá (2014), con diplomado superior en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales en FLACSO-Panamá (2016), especialización y Curso Internacional "Epistemologías del Sur" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2021) y maestría en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia (2023).

Introducción

El presente artículo analiza el discurso sobre la participación política de las mujeres expresado en distintos momentos del último proceso de reforma electoral (2020-2021): la CNRE y la Asamblea Nacional. También analiza este discurso en el marco de los distintos momentos del proceso de reforma electoral 2010-2012, con el ánimo de identificar continuidades o diferencias en el discurso político, y en su resultado, la ley electoral, a través del tiempo. Por esta razón no se analiza el discurso sobre la materia en el proceso de reforma electoral ubicado entre estos dos, a saber, el que condujo a la ley electoral aplicada a las elecciones generales de 2019, aunque hubiese sido posible y pertinente para un estudio, paso a paso, sobre el recorrido del tema, a detalles, en cada proceso de reforma electoral.

Sin embargo, el objetivo es, reitero, observar continuidades y diferencias más allá de lo inmediato que, en el caso de las reformas electorales, remite a momentos cada 5 años, aproximadamente. Por el mismo motivo, se recuperan informes que atraviesan todo el período posinvasión (desde 1990 hasta la fecha) y otras referencias del siglo XX, sobre la participación política de las mujeres.

La primera parte del artículo recoge elementos significativos de informes sobre el tema producidos por el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), entidades del sistema de Naciones Unidas y las misiones de observación electoral en Panamá, junto a aproximaciones a lo cultural como obstáculo estructural expresado discursivamente, encontradas en investigaciones recientes. La segunda parte profundiza en el enfoque de los “problemas culturales” en el discurso político como mecanismo de abuso de poder, a partir de los conceptos propuestos por Teun van Dijk en los estudios del discurso, y aterrizándolo en el discurso legislativo, sus productos y posibles efectos. La tercera parte se ocupa de los tiempos, reconociendo el recorrido histórico de la discusión sobre participación

política de las mujeres desde el momento de la independencia (1903) hasta la actualidad, con una valoración de los escenarios de reforma electoral de la posinvasión. La cuarta parte resume el tema de la participación política de las mujeres en los procesos de reforma electoral ya mencionados, desde los resultados plasmados en la versión final de la ley electoral aplicada en las elecciones de 2014 y 2024. La parte central del trabajo se encuentra en la quinta parte, que corresponde al análisis del discurso sobre participación política de las mujeres en los procesos de reforma electoral ya mencionados, identificado seis mitos al interior de estos discursos. Finalmente, la sexta parte comparte algunas consideraciones finales.

I. Informes e investigaciones sobre la participación política de las mujeres en Panamá durante el período posinvasión

La relación entre la política y las mujeres en Panamá ha sido investigada recientemente desde la sociología, el derecho y la ciencia política, enfocando las desigualdades sociales entre géneros, la legislación electoral, sus resultados y los procesos de reforma electoral, ofreciendo propuestas a nivel organizacional, institucional y legal (Ungo, 2010; Brown, 2010; Bernal y Robles, 2013; Freidenberg y Brown, 2019; Martínez, 2020; Roquebert, 2020).

La séptima edición del Informe Nacional Clara González (2019), publicado por el INAMU, señala que se mantienen “los bajos porcentajes de participación de mujeres en cargos de representación popular, instancias gubernamentales, organizaciones sindicales y empresariales” (p. 88), y concluye, luego de verificar tanto el reconocimiento de los derechos de participación política de las mujeres en la legislación interna, como las desigualdades reales que hacen de la igualdad de oportunidades “una mera aspiración consagrada en la ley” (p. 68), que la producción de normas no ha garantizado la efectividad de los mecanismos para el cumplimiento de los objetivos de igualdad.

Más de dos décadas antes, la primera edición del mismo informe (1997), calificaba como “casi nula” la participación de las mujeres en los puestos de decisión sobre asuntos políticos y económicos en el Órgano Ejecutivo (p. 61), “exigua” y con un “crecimiento ínfimo” en el Legislativo (p. 62), “alejadas de toma de decisiones importantes” en los partidos políticos (p. 63), “muy pobre” en los órganos locales, como alcaldías, representaciones de corregimiento y concejalías (p. 65), “muy escasa” a nivel de magistraturas en una Corte Suprema de Justicia “históricamente controlada por hombres” (p. 65) y con un panorama similar en las organizaciones de trabajadores, estudiantiles a nivel universitario, empresariales y medios de comunicación.

Los informes de las Misiones de Observación Electoral (MOE) de la Organización de Estados Americanos (OEA) arrojan un resultado similar: según el informe de 1999, solo un 13% de las postulaciones en el proceso electoral de 1994 estuvieron ocupadas por mujeres, y en el proceso electoral de 1999 solo un 15% de las candidaturas eran de mujeres a pesar de las reformas electorales de 1997 que instalaron la cuota de 30% en elecciones internas (OEA, 1999, p. 18).

El informe del año 2014 señalaba que “queda claro que las disposiciones incluidas en la legislación no contribuyen a incrementar el nivel de la participación política de las mujeres” (p. 42); y el último informe (2019) advierte que “la puesta en práctica real de la normativa queda a discreción de las organizaciones políticas... ninguno de los partidos inscritos presentó listas paritarias” (p. 15), lo que hace necesario “cambios (significativos) en las normativas e institucionales, con el objeto de remover los diversos obstáculos que hoy enfrentan las mujeres para participar en la arena política en condiciones de igualdad” (p. 16).

El primer informe Atenea: Mecanismo de Aceleración de la Participación Política de las Mujeres en América Latina y el Caribe (2015), producido entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Tribunal Electoral (en adelante, TE), reafirma que “Panamá

tiene una enorme brecha por cubrir para acercarse a la paridad” (p. 47), mientras la segunda versión, desarrollada desde el TE, concluye que a pesar de la ratificación de convenios, los marcos constitucionales y los desarrollos legales, la presencia de las mujeres en los órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral, en los partidos políticos y en los gobiernos locales, aun tomando en cuenta algunos avances recientes, sigue siendo menor en los puestos del nivel directivo, aunque sean fundamentales en los niveles operativos (2021, pp. 101-112).

Una síntesis del problema se ofrece en el V Informe Nacional Clara González (2013): “la subrepresentación es también un dato histórico, un *“continuum”* que ha pervivido en medio de transformaciones a lo largo de nuestra historia” (p. 42), y aunque “durante el siglo 20 hemos transitado desde la inexistencia de derechos políticos y ausencia en el escenario público hasta la presidencia del país” (Ungo, 2010, p. 21), persiste la distribución desigual del poder entre hombres y mujeres, continuada en el tiempo, y generalizada en cuanto a los espacios, en tanto incluye pero no se limita a lo electoral.

La articulación entre cultura y poder recorre los Informes Nacionales Clara González al apuntar la contradicción entre el “entusiasmo” legal del Estado y el arraigo de “patrones culturales sexistas (que) promueven la marginación femenina en la esfera pública a partir del establecimiento de una clara división de los papeles que deben representar los hombres y las mujeres en la sociedad” (1997, p. 61). Tales patrones explican que la marginación de las mujeres “no sea solo un atributo del sistema electoral del país, sino una característica generalizada de la sociedad” (2013, p. 45), es decir, “prácticas políticas tradicionales, cultura política y desigualdades históricas que en contra de las mujeres se han entretelado en la sociedad” realizando una división “entre lo público y lo privado (que) refuerza la construcción de modelos y roles, la permisibilidad y conveniencia de ciertas pautas socioculturales” (2019, p. 79).

El primer Informe Atenea (2015) recoge los hallazgos de otros informes, sobre la existencia en el imaginario colectivo de “tensiones entre

las percepciones sobre la participación de las mujeres en la política y la vida pública... acuerpado por una sistemática reproducción de la cultura androcéntrica en todos los ámbitos de poder” (p. 32), mientras el informe de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (2021) habla de “relaciones desiguales de poder que persisten en la cultura panameña” (p. 77) y que intervienen en sentido negativo sobre la participación de las mujeres en la política.

Ungo (2010) menciona “las concepciones del mundo que presiden las ideas y prácticas humanas” (p. 6), las cuales encadenan “visiones, valores, principios y representaciones sociales, que se expresan en las prácticas individuales y sociales de muy diverso modo” y conducen a “procesos sociales que profundizan desigualdades y acrecientan tensiones históricas irresueltas” (p. 8).

Por su parte, Brown (2010) menciona los “obstáculos culturales que sostienen la inequidad” en el contexto de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (en adelante, CNRE), donde al momento de discutir el tema “desaparecen” las contradicciones entre gobierno y oposición, o entre partidos políticos y sociedad civil, para emerger contradicciones entre hombres y mujeres (p. 50). Bernal (2013) aduce que “las prácticas cotidianas, las costumbres y estereotipos sexistas siguen vigentes” (p.17) para explicar que el conjunto de disposiciones legales “no se han cumplido obedeciendo a un problema estructural y de percepciones socioculturales profundamente arraigadas al seno de la población” (p. 18), concluyendo que “aún no se han superado las discriminaciones históricas que afectan a las mujeres, grupos indígenas y afrodescendientes” (p. 203).

Freidenberg y Brown (2019) señalan la existencia de obstáculos “culturales, actitudinales e ideológicos” (p. 11) que concurren junto a otros de carácter político institucional, partidistas y organizativos, para producir bajos niveles de representación de mujeres en las instituciones políticas, por lo cual, estas “deben enfrentar sesgos implícitos que las evalúan con criterios mucho más exigentes y diferentes a los hombres” (p.

7), y superar obstáculos “enquistados en las percepciones de los políticos, de los periodistas, de la ciudadanía... también en las propias mujeres, respecto a sus oportunidades para participar y ser representantes” (pp. 10 – 11).

Más recientemente, Martínez (2020) habla de “barreras que trascienden el plano legal o formal... y se presentan en el campo de la cultura y el sistema social en general” (p. 33) y del “apego a la tradición en los partidos políticos” que “continúan traducándose en obstáculos para su participación política” (p. 43), entre ellos, “la propia cultura que se manifiesta en los estereotipos de género” (p. 52) o “la cultura patriarcal (que) se pone de manifiesto a través de los roles de género, los cuales juegan un papel determinante al generar expectativas sobre la participación política de hombres y mujeres” (p. 53).

Finalmente, Roquebert (2020) realiza un estudio sobre la presencia y aceptación de mitos y percepciones en los imaginarios sociales, expresiones del discurso dominante, y la relación de estos con la participación de las mujeres, la política y la intención de voto en Panamá, para entender la situación desde un contexto de condiciones “marcadas por causas estructurales que producen discriminación social, económica y cultural, que es necesario incorporar al análisis de la subrepresentación política de las mujeres” (p. 13). El estudio recoge un conjunto de mitos, de carácter excluyente o incluyente, y los pone a prueba, concluyendo que:

Existe un fuerte arraigo en los discursos dominantes en los imaginarios de las poblaciones que colocan a las mujeres en situación de desventaja frente a los hombres para participar como candidatas a puestos de elección popular. Esto se reproduce en la vida cotidiana... así como en las estructuras institucionales... y en el ordenamiento legal. (p. 64)

Al revisar informes e investigaciones se puede consolidar un “inventario de mitos” que “explicarían” la relación entre mujeres y política:

no participan porque no quieren, no les gusta, no les interesa, no están capacitadas, carecen de conocimientos, carácter o autonomía; porque necesitan formación política, no tienen experiencia, no se atreven, no tienen motivación, no tienen tiempo; porque tienen responsabilidades familiares, porque la política es agotadora, y los hombres resisten mejor. No obtienen una candidatura porque no se la ganan en primarias, porque así lo decide la democracia interna de los partidos políticos. Además, las cuotas son antidemocráticas, porque obligarían a dar cuotas a otras poblaciones. No resultan electas porque tienen que atreverse, buscar los votos, ganarse los espacios, porque no se pueden crear dirigentes por decreto, porque no se apoyan entre ellas, ni siquiera las mujeres votan por mujeres. Porque los hombres son más arriesgados, tienen la mente “más fría”, mayor capacidad para ser líder político y saben ejercer mejor el poder político, porque las personas confían más en un hombre para asuntos políticos. Y al final, nada impide que participen, se postulen y salgan electas.

II. Sentido común, discurso político y (abuso de) poder

Como mitos, omiten la búsqueda, recolección, análisis y reflexión que podría conducir a su verificación y descarte, por tanto, siguen circulando en los imaginarios sociales y alcanzando efectos materiales: re(producidos) durante largo tiempo hasta instalarse como sentido común, terminan “manipulando de manera burda los datos de la realidad, generando explicaciones erróneas que luego se trasladan activamente a prácticas económicas, institucionales, cívicas y políticas” (Grimson, pp. 23-24).

Se encuentran en el discurso político en general, el cual “a diferencia de la mayoría de las demás formas de discurso... puede tener importancia para todos los ciudadanos (ya que) su poder deriva tanto de esta amplia esfera de influencia como de sus diversos grados de legitimidad” (Van Dijk, 2009, p. 93). Por supuesto, se encuentra en el discurso legislativo,

una forma de intervención política realizada por actores políticos, en contextos políticos, sobre objetos comprendidos como parte de lo político en un espacio y tiempo determinado, con fines políticos, con la capacidad de concretar modelos mentales como normas legales y la posibilidad de obligar a su cumplimiento por medios coactivos, por tanto, no solo induciendo o influenciando de modo indirecto como cualquier otro discurso, sino ordenando, permitiendo o prohibiendo actos y relaciones, bajo una presunción de justicia y necesidad.

En esta acción política discursiva se proyectan sistemas de conceptos y categorías, considerados conocimiento de acuerdo con criterios epistémicos compartidos en una comunidad, y sistemas complejos de creencias, denominados ideologías, que sirven para ordenar y explicar el mundo, y para orientar las evaluaciones, actitudes y acciones de los miembros del grupo en relación con “los otros” (Van Dijk, 2009, pp. 68-69) en correspondencia con los intereses de quienes realizan la acción.

En concreto, la discusión sobre la legislación electoral es una intervención de diversos actores sobre un asunto de interés público, donde se confrontan y negocian modelos mentales sobre, entre otros temas, la relación entre la política y las mujeres, con la expectativa de conservar o modificar la configuración de los mecanismos para acceder al ejercicio del poder público, incluyendo las condiciones de participación para las mujeres, al igual que para otros grupos. Entre los resultados posibles, está el de reproducir en la ley aquellos “patrones culturales” que posibilitan “pensar que en Panamá las mujeres no están excluidas de ningún ámbito y tampoco de la participación política”, cuando podría ser que “están incluídas de modo tal que se les excluye del poder, se les impone una participación sin poder” (INAMU 2013, p. 38). Al final los resultados de cada proceso electoral son el correlato de esos patrones culturales sobre la política y las mujeres, instalados y reproducidos en la norma.

En la investigación reciente “lo cultural” se presenta como un conjunto complejo de objetos de investigación potencialmente “inasibles,

(que) se esfuman apenas pretenda una recortarlo y convertirlo en objeto de atención y estudio” (Ungo, 2010, p. 7), pero necesario para conocer “la naturaleza de nuestro sistema político y su particular manera de integrar y excluir a la población femenina” (INAMU, 2013, p. 48). La imprecisión permite que “la cultura” sea pensada como un sustrato fijo de una sociedad idealizada, como forma simplificada de “ser” convertida en motivo de “orgullo”, y al mismo tiempo, como la causa de problemas sin solución aparente. En cualquier caso, “la cultura” deja de ser un espacio de diversidad, movimiento y disputa que atraviesa todos los espacios de la vida humana. Luego, la idea de “problema cultural” actúa como comodín retórico para “explicar” cualquier asunto, sin explicar nada y desplazando el problema hacia ámbitos “inaccesibles”. Así, el problema de la participación política de las mujeres, entre otros relacionados con las desigualdades producidas socialmente mediante el uso de recursos de poder, al ser nombrado “problema cultural” deja intacto un orden político concreto reproducido a la sombra de “la cultura”.

Esta investigación utiliza el discurso político como dato y los estudios del discurso como forma de aproximación, observa el despliegue de estos “patrones culturales” durante ciclos recientes de reforma a la ley electoral (2010-2012 y 2020-2021). Los estudios críticos del discurso se ocupan de la “reproducción discursiva del abuso de poder y la desigualdad social” (Van Dijk, 2009, p. 19). Dentro de este campo de investigación, el poder se entiende como control de un grupo sobre otros, existiendo ejercicios legítimos del poder, y ejercicios ilegítimos (Van Dijk, 2009, p. 30 y 43).

Estos últimos son producto de una toma de decisión frente a dos o más opciones, unas legítimas y otras ilegítimas, por ejemplo, al delimitar y valorar la importancia de los temas, al definir del orden de las agendas, al usar sustantivos, adjetivos y figuras retóricas, al seleccionar el vocabulario, al asumir como verdaderos determinados supuestos, o al recurrir a estrategias de polarización, entre otras formas y momentos posibles, cuando “ese discurso o sus posibles consecuencias violan sistemáticamente los derechos

humanos o civiles de las personas... promueve formas de desigualdad social... favorece los intereses de los grupos dominantes y opera en contra de los intereses de los grupos no dominantes” (Van Dijk, 2009, p. 46). Cuando el poder se ejerce de manera ilegítima se configura el abuso de poder, es decir, el ejercicio de este en perjuicio de los intereses legítimos de aquellos que no lo tienen, generando condiciones de desigualdad e injusticia en la sociedad, la violación de las normas y valores fundamentales, en beneficio de quienes retienen el poder (Van Dijk, 2009, p. 42).

La posibilidad de tomar esas decisiones y cometer abuso de poder se origina primero, “en el nivel pragmático, a través del acceso limitado o mediante el control de los actos del habla” (Van Dijk, 2009, p. 74), luego opera a través del acceso y control que las élites políticas, económicas y simbólicas (comunicadores, expertos, académicos, generadores de opinión, representantes de sociedad civil) tienen sobre los espacios de producción y distribución del discurso, desempeñando una función esencial en el marco ideológico que sustenta el ejercicio y el mantenimiento del poder en nuestras modernas sociedades de la información y la comunicación (Van Dijk, 2009, p. 66).

Finalmente, también actúa de manera indirecta sobre las estructuras de conocimiento e ideológicas de la población, influyendo en la comprensión del mundo por parte de los individuos, así como en las valoraciones de sus acciones conforme a esa comprensión, estableciendo formas de control probable y siempre incompleto al ser solamente “un factor de un complejo conjunto de condiciones que influyen en la comprensión [lo que] no implica que los discursos carezcan de importancia”. Es decir, no se puede establecer una relación lineal, causal, directa, entre discurso, interpretación y conducta, pero el discurso tiene importancia como modo de adquisición de conocimientos, ideologías y actitudes, por lo que es necesario tener “conciencia de las consecuencias posibles o probables que pueden tener sus discursos en las representaciones sociales de quienes las reciben” (Van Dijk, 2009, p. 47).

III. Más de un siglo hablando (y actuando) sobre (casi) lo mismo: los momentos de la discusión

La Constitución de 1904 reconocía la ciudadanía, es decir, “el derecho de elegir para los puestos públicos de elección popular, y la capacidad para ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción” (art. 12) a “todos los panameños mayores de veintiún años” (art. 11).

Los desarrollos legales establecían que “tienen derecho a votar todos los ciudadanos panameños mayores de 21 años” (Ley 89 de 1904, sobre elecciones populares, art. 3), luego que eran “electores elegibles todos los ciudadanos varones en ejercicio” (Ley 60 de 1925, sobre elecciones populares, art. 2) o simplemente “los ciudadanos panameños” (Ley 28 de 1930, sobre elecciones populares, art. 2), “con las limitaciones que la Constitución y las leyes establezcan”. Aunque las normas no negaban el derecho a las mujeres, en la práctica y conforme a la tradición en aquel momento, el derecho fue negado,

El problema es evidente en la Constitución de 1941, que “aclara”, en sentido restrictivo, que “son ciudadanos de la República, todos los panameños varones mayores de veintiún años”, facultando al legislador para “conferir a las mujeres panameñas, mayores de veintiún años la ciudadanía, con las limitaciones y los requisitos que la ley establezca” (art. 61), siendo el sufragio, según el texto constitucional “un derecho y un deber de todos los ciudadanos en ejercicio” (art. 64). Mediante Ley 98 de 1941, sobre elecciones populares, se declara que “la mujer panameña mayor de 21 años que posea diploma universitario, vocacional, normal o de segunda enseñanza, podrá elegir y ser elegida en elecciones para representantes a los Ayuntamientos Provinciales” (art. 2).

Luego, “la primera vez que se ejerce el sufragio femenino es el 6 de mayo de 1945, en la elección de diputados a la Segunda Asamblea Constituyente” (OEA, 2024, p. 10), en cumplimiento del Decreto de Gabinete 12 de 1945, por el cual se organiza y reglamenta la elección

popular para delegados a la Convención Nacional Constituyente que establecía que “puede votar toda persona, varón o mujer, en pleno goce de sus derechos y que haya cumplido 21 años” (art. 2) y “puede ser elegido delegado, principal o suplente, todo panameño, varón o mujer, en pleno goce de sus derechos, mayor de 25 años, que no está impedido por este Decreto” (art. 3).

Como desarrollo lógico de los acontecimientos, “la Constitución Política de 1946 puso a la mujer en igualdad de condiciones con el hombre, incluido el ejercicio de los derechos políticos” (OEA, 2004: 10), reconociendo “el derecho al sufragio para todos los ciudadanos panameños mayores de 21 años, entendiéndose, esta vez, hombres y mujeres” (Allen, s.f., p. 1), tal como quedó recogido en el artículo 97: “son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de veintiún años, sin distinción de sexo”, siendo el sufragio “un derecho y un deber de todos los ciudadanos” (art. 102). Evidentemente, detrás del “desarrollo lógico de los acontecimientos” no está la generosidad de las autoridades sino una historia de luchas. El texto se mantiene en la Constitución de 1972 y sus posteriores reformas.

En un sentido más acotado de lo temporal, la situación de la participación política de las mujeres en el contexto en la posinvasión introduce un primer contraste posible sobre las expectativas hacia la “democracia” frente a la “dictadura”; y un segundo contraste entre las primeras elecciones y procesos de reforma electoral frente a los más recientes, entre el quinto y séptimo proceso electoral y de reforma de la ley electoral. Durante la fase inicial de la posinvasión, la primera propuesta de cuotas electorales fue presentada en el Legislativo durante el año 1992, con el siguiente texto: “las listas de elección que presenten los partidos políticos, deberán tener mujeres en un mínimo de 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas”, luego reiterada la iniciativa por el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, en el marco del proceso de reformas electorales, solicitando un 50% (Allen, s.f., pp. 1-2).

La primera cuota, de por lo menos 30% para mujeres en las elecciones internas de los partidos políticos, para cargos internos o postulaciones a cargos de elección popular, se introduce mediante Ley 22 de 1997, que habría de regir en el segundo proceso electoral de la posinvasión. Aunque en su parte inicial, el artículo 182-A señala que “los partidos políticos garantizarán” la cuota; la parte final recoge que “en aquellos casos donde la participación femenina sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán llenarlo con otros de sus miembros que aspiren a los respectivos cargos de elección”, fórmula que anula la esencia declarada de la norma, repetida con variaciones en todas las reformas posteriores a la legislación electoral.

En conclusión, una ley que declara garantías, pero sin mecanismo efectivo para garantizar y con válvula de escape. Ya en tiempos más recientes, la reforma electoral del año 2012 introduce la paridad de género, es decir, el 50% de candidaturas en elecciones internas y primarias de los partidos políticos, no así en elecciones generales (art. 239), “sin una norma coercitiva para garantizar el cumplimiento de la disposición, para que los que finalmente sean escogidos como candidatos respondan a esa proporción de género” (Valdés, 2019, p. 121). En el 2017 se insiste en la paridad de género “incluyendo un mandato de posición que intercalará a hombres y mujeres en las circunscripciones plurinominales” (Brown, 2017, 25) en la CNRE, pero una vez llegado al Legislativo se modifica la propuesta y es aprobada una reforma sin mandatos de posición y manteniendo la válvula de escape a través de la Secretaría de la Mujer o su correspondiente dentro de cada partido, anulando la sanción por incumplimiento.

Esta situación produce la inclusión del tema en un reconocimiento institucional sobre “lo pendiente de la reforma”, declarando la necesidad de aprobar normas para “sacar a Panamá del retraso en que está, en comparación con el resto del continente, cuyos países en su mayoría, han adoptado acciones afirmativas a favor de la mujer, que representa el 50%

del padrón electoral” (Valdés, 2019, pp. 220-221). La conflictividad de la relación entre política y mujeres tuvo otro hito en el primer semestre del año 2018, cuando la reglamentación de la materia fue objeto de tres decretos en menos de 3 meses:

- El Decreto 12 de 21 de marzo de 2018, incorporó “la obligación de que los partidos presentaran nóminas de candidatos de distinto género: en caso de que el titular de la fórmula fuera hombre, la suplente debía ser una mujer, y viceversa” (OEA, 2019, p. 91)
- El Decreto 19 de 26 de abril de 2018, debilita el mandato de paridad, al establecer que “los partidos debían procurar fórmulas mixtas (titular de un género y suplente del otro), pero no estaban obligados a hacerlo” (OEA, 2019, p. 91)
- El Decreto 27 de 11 de mayo de 2018, que reafirma “la obligación de presentar fórmulas con candidatos de distinto género, aunque manteniendo la excepción establecida en el código para los casos en que el partido alegase no contar con las suficientes mujeres” (OEA, 2019, p. 91).

La última reforma electoral (2022) exploró nuevas vías en materia de participación política de las mujeres: la paridad en las postulaciones para delegados o convencionales para convenciones constitutivas de partidos políticos en formación (art. 71), al igual que para la elección de autoridades del partido (art. 72, numeral 1); la paridad en las postulaciones de precandidaturas y candidaturas por la vía de los partidos políticos o la libre postulación, fijando en 50% de mujeres y hombres para cargos principales, aunque se mantiene la válvula de escape, ya conocida desde la última década del siglo pasado (art. 373).

Un último sentido de lo temporal está relacionado a la coyuntura inmediata de realización de cada proceso de reforma electoral. La práctica de “tratar temas calientes en momentos fríos” se traduce en que “al no haber una coyuntura crítica que desate la demanda, los objetivos son dispersos y responden indirectamente a la valoración eminentemente

subjetiva que cada actor hace del contexto político” (Brown, 2010, p. 38). Toda la legislación electoral es sometida a reforma, quizás sin necesidad en algunos temas, constituyendo así en una ventana de oportunidad para posibles desviaciones del objetivo de mejora de la ley electoral.

Los escenarios principales de los procesos de reforma electoral son la CNRE y la Asamblea Nacional, cada uno con sus propias reglas y objetivos. La CNRE, convocada por el TE desde 1990, fue reconocida en la reforma del año 2022 como un “organismo de consulta permanente del TE, con el fin de asistirlo en la preparación de un proyecto de ley cada 5 años para seguir perfeccionando este código” (artículo 136). Una primera aproximación a la labor de la CNRE conduce a interrogar la forma en que se define la agenda de temas por discutir. Según Valdés (2016, p. 53) se trabaja “con una agenda abierta, si bien llevamos una lista inicial de temas que comiencen con los que quedaron pendientes de la reforma anterior; por lo que se añaden todos los temas que traigan los comisionados”.

En resumen, una apertura total de la regulación con la finalidad declarada de mejorar la misma, sin neutralizar una de las debilidades del mecanismo, “la ausencia de diagnósticos que faciliten la identificación de problemas y la definición de objetivos” (Brown, 2017, p. 18), en buena medida, “por ausencia de una crisis que los marque” (Brown, 2017, p. 5), en un escenario caracterizado como “una negociación política en la que los actores legítimamente intentan maximizar sus posibilidades de éxito electoral” (Brown, 2017, p. 2). En este escenario se “promueve que las decisiones (se) adopten por consenso” (Valdés, 2016, p. 52), sus miembros “hacen esfuerzos muy importantes para consensuar las propuestas” (Brown, 2017, p. 4), procurando aprovechar la valoración positiva desde “la década de los noventa, del diálogo político y el “consenso” por encima de la “regla de mayoría” como método democrático para la toma de decisiones” (Brown, 2017, p. 3).

El resultado es enviado a consideración de la Asamblea Nacional, la cual tiene la facultad constitucional de producir la legislación. Brown

(2017, p. 4) recuerda que “en las cuatro primeras olas de reformas, la Asamblea Nacional aprobó casi todas las propuestas hechas por la CNRE”, caracterizando estas reformas como “asuntos centrales del sistema electoral”. Sin embargo, a partir de 2002, las medidas parecen ser “más tímidas” y en algunos asuntos centrales “se está dando vueltas sobre lo mismo” (2010, p. 37). Según Valdés (2016, p. 54), “no se aprueban todas las iniciativas propuestas, pero sistemáticamente se ha avanzado de manera significativa en cada reforma... hoy podemos decir que el sistema electoral vigente en Panamá no se parece en nada al que encontramos en 1990”.

Continúa explicando Brown que “los asuntos de gobernanza electoral han sido los más reformados, a pesar de que el sistema electoral parece necesitar también otro tipo de reformas” (2017, p. 2), entiéndase “reformas electorales de tercera generación que empoderen a la ciudadanía, atiendan particularmente a las necesidades electorales de las mujeres, las juventudes y las personas indígenas, por ejemplo, y faciliten la expresión de la diversidad socio política del país” (p. 14), es decir, reformas en sentido contrario a la gobernabilidad vía exclusión, entendible, según el autor, en la fase temprana de la posinvasión, no así una vez lograda la estabilidad del régimen político contra la posibilidad de un retroceso hacia formas autoritarias.

Según Brown (2010, p. 34) mediante la CNRE, los procesos de reforma electoral son “más transparentes e incluyentes y, por eso, menos polémicos” y, en consecuencia, “las reformas y la legislación electoral han ganado legitimidad” a partir del mecanismo de reforma, el cual ha sido presentado como una buena práctica en los procesos de reforma electoral. Sin embargo, habría que evaluarlo en el contraste entre los primeros procesos de reforma en la fase temprana del período “democrático”, como innovación posterior a la crisis política de los años ochenta y la invasión de 1989, y los procesos más recientes, contextualizados en el deterioro en los indicadores de satisfacción con la democracia y en la imagen de las instituciones.

El segundo escenario de las reformas electorales es la Asamblea Nacional, el Órgano Legislativo, espacio constitucionalmente encargado de producir la legislación electoral siguiendo su reglamento interno, donde los participantes actúan en los roles de diputadas y diputados con derecho a voz y voto, junto a invitadas e invitados con derecho a voz, con la finalidad de producir una ley para el proceso electoral.

IV. La participación política de las mujeres en los procesos de reforma electoral (2010-2012 y 2020-2021)

Durante el proceso de reforma electoral 2010-2012, el proyecto presentado a la Asamblea Nacional de Diputados fue archivado a solicitud del TE con apoyo de la mayoría de los participantes en la CNRE, debido a modificaciones sustanciales introducidas en el Legislativo Nacional, durante la coyuntura de ruptura de la alianza de gobierno entre los partidos Cambio Democrático y Panameñista, en septiembre de 2011. Finalmente, la ley electoral se concreta en las reformas introducidas mediante Ley 54 de 2012, la Ley 4 de 2013 y la Ley 31 de 2013.

La discusión en la CNRE del año 2010 se analiza a partir de las actas 15 y 16 de ese año, en las cuales se trata el estatus de la Secretaría Femenina o de la Mujer, o su equivalente dentro de la estructura de los partidos políticos; y el porcentaje asignado para capacitación de mujeres dentro del financiamiento público. La discusión en el Legislativo se analiza a partir de cuatro actas del Pleno correspondientes al 1, 2, 3, y 5 de septiembre de 2011; el 6 de septiembre de 2011; los días 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12 y 13 de septiembre de 2012, y el 14 de septiembre de 2012.

Sobre la figura de la Secretaría, la ley electoral del año 2007 solo hacía referencia a esta parte de la estructura interna de los partidos políticos como la encargada de comprobar el porcentaje de 30% en la participación a candidaturas a cargos dentro del partido o de elección popular (art.

239) previo a la posibilidad de completar las postulaciones con otros aspirantes, evidentemente, hombres.

La propuesta de la CNRE, aprobada unánimemente por los participantes en la sesión, ordenaba que la existencia de una Secretaría Femenina fuese parte de los estatutos de los partidos políticos, de manera similar a la figura de Defensor de los Derechos de los miembros del partido, pero reforzando su papel, al ordenar su presencia en todas las estructuras de decisión e incluir entre sus funciones la verificación de la cuota de participación:

Artículo 91. Los estatutos del partido deben contener:

...

14.A. La creación y conformación de la Secretaría Femenina, como organismo del partido con representación en todas las estructuras de decisión, así como sus funciones, entre las que se deben incluir la verificación de la cuota de la participación que le corresponde de conformidad con el artículo 239 de este código. (CNRE, 2010a, pp. 13-14)

Según consta en la lectura del Informe de la Comisión de Gobierno, relativo al Proyecto de Ley 292, contenido en acta de la Asamblea Nacional (Asamblea Nacional, 2011, Acta de sesión ordinaria del 1, 2, 3 y 5 de septiembre, p. 65), la propuesta fue presentada en segundo debate. Al final del proceso, el contenido no quedó recogido en la ley electoral del año 2013.

Sobre los fondos de financiamiento público reservados para capacitación de mujeres, la ley electoral del 2013 modifica la parte final del artículo 182: se produce un aumento del 25% al 50% como mínimo de fondos destinados a educación cívico-política, dentro del total del financiamiento público posterior a las elecciones, manteniendo un

mínimo del 10%, pero ahora sobre ese 50%, dirigido exclusivamente a la capacitación de mujeres. Sin embargo, la propuesta surgida en la CNRE en esta materia consistía en la adición del artículo 182-A asignando a la Secretaría de la Mujer o su equivalente en cada partido la coordinación de los fondos del financiamiento público electoral y la elaboración de planes de capacitación. Según consta en la lectura del Informe de la Comisión de Gobierno, la propuesta fue presentada a segundo debate, tal cual salió de la CNRE, aprobada por 9 votos, con una abstención. Solo cambia el nombre de Secretaría de la Mujer a Secretaría Femenina (Asamblea Nacional, 2011a, p. 69). Sin embargo, tampoco fue recogido en la ley electoral del año 2013.

Finalmente, en cuanto a la cuota de participación de mujeres, el artículo 239 fue modificado aumentando el mínimo de postulaciones para mujeres “garantizado” por los partidos políticos del 30% al 50%, y añadiendo la tarea de firmar las postulaciones a la Secretaría de la Mujer. Por otro lado, quedó sin modificación la parte final del artículo 239, la denominada la “válvula de escape”.

Según consta en la lectura del Informe de la Comisión de Gobierno, relativo al Proyecto de Ley 292, contenido en acta de la Asamblea Nacional (2011a, p. 75), a la discusión en segundo debate llegan 2 propuestas sobre el tema:

1. El artículo 238-A reconocía la participación política como derecho y deber del ciudadano o ciudadana, a ser ejercida sobre la base del principio de igualdad y equidad real y efectiva, especificando que “la participación equilibrada de mujeres y hombres regirá en todo proceso electoral general del país, así como en los procesos internos de los partidos políticos”.
2. El artículo 238-B ordenaba que, en todo proceso de elecciones internas, primarias o generales, se garantizara efectiva-

mente un mínimo de 40% de mujeres en las candidaturas principales y suplentes, correspondiendo a la Secretaría de la Mujer firmar las listas de postulaciones.

Al final, el contenido del artículo 238-A propuesto no formó parte de la ley electoral del año 2013, mientras que el contenido del artículo 238-B propuesto formó parte, con modificaciones, de la parte final del artículo 239 de la ley electoral, eliminando la frase “tanto de principales como de suplentes” y manteniendo la válvula de escape de la ley electoral del 2007.

Una lectura del contraste entre las 2 leyes electorales y la propuesta de la CNRE 2010 permite considerar que en el proceso de reforma electoral 2010-2012:

1. El Legislativo descarta ordenar vía estatutos la existencia formal de la Secretaría de la Mujer y su presencia en las estructuras de decisión de todos los partidos políticos (artículo 91), prefiriendo un aumento nominal de la cuota de participación “garantizada”, manteniendo el mecanismo que ha hecho ilusorio su cumplimiento, la válvula de escape (artículo 239).
2. El Legislativo prefiere asignar más fondos, negando a la Secretaría de la Mujer o su equivalente la posibilidad de coordinarlos y controlar los contenidos de la capacitación.

¿Qué ha ocurrido? Luego de un proceso de diálogo político considerado como referente de buenas prácticas para procesos de reforma electoral y el perfeccionamiento de la democracia, la ley ha sido modificada, se puede afirmar que se ha discutido, incluso que han mejorado algunas disposiciones, pero esta mejora es nominal, sin anclaje en la raíz del problema y por tanto, planteando soluciones en el aire, porque la situación de las mujeres en la política del país ha cambiado poco, y el

problema ha sido simplificado a porcentajes en la cuota y porcentajes en el financiamiento, sin garantía en la primera, sin control sobre el segundo.

Durante el proceso de reforma electoral 2020-2021, el proyecto de ley 544 fue presentado en febrero de 2021. Transita el procedimiento legislativo hasta la aprobación de la Ley 247 de 22 de febrero de 2021 y la publicación del Texto Único en Gaceta Oficial, en febrero de 2022. La discusión en la CNRE del año 2020 se analiza a partir de las actas 3, 9, 17, 18 y 19 de ese proceso, en las cuales se tratan asuntos relativos al funcionamiento de la CNRE, incluyendo la definición de “temas sensitivos” y criterios de votación, la paridad en el proceso de formación de partidos políticos, en las estructuras políticas y las postulaciones en elecciones primarias y generales, las formas de votar y adjudicar curules. La discusión en el Legislativo se analiza a partir de las actas del Pleno correspondientes al 12, 13, 14 de octubre de 2021, 15 de octubre de 2021 y 20 de octubre de 2021.

La paridad en el proceso de formación de partidos políticos es un elemento nuevo en la legislación electoral, incorporando la paridad de género en las candidaturas para la convención constitutiva y en la designación de los primeros directivos y dignatarios nacionales del partido, tal como fue presentado en la propuesta de la CNRE, luego conocido como proyecto de ley 544. La paridad en las estructuras políticas y las postulaciones en elecciones primarias y generales es introducida a través de la regulación sobre el contenido de los estatutos dentro del régimen de los partidos políticos legalmente reconocidos y en las normas generales sobre postulaciones a puestos de elección popular.

La ley electoral del año 2017 ordenaba la creación y conformación de una Secretaría de la Mujer o su equivalente en la estructura del partido, propuesta que ya había sido tema de discusión durante la CNRE del año 2010. La ley electoral del año 2022 modifica este numeral para añadir, tal como aparece en la propuesta de la CNRE, luego proyecto de ley 544, la conformación de una Secretaría para las Personas con

Discapacidad e incluir como contenido de los estatutos, los mecanismos que garanticen la paridad de género en elecciones internas y primarias hacia cargos de elección popular. También está recogida la paridad en las normas generales sobre postulaciones a puestos de elección popular, en la parte final del artículo 352, el cual mantiene el texto del artículo 301 en la ley electoral del año 2017: “los partidos políticos garantizarán la paridad en la postulación de las mujeres, con la aplicación efectiva de los dispuesto en este Código”.

Finalmente, la ley electoral del año 2022 introduce una sección sobre Paridad de género en el capítulo sobre Postulaciones, del título sobre el Proceso electoral, conformada por dos artículos que reproducen parcialmente el contenido de siete artículos propuestos en la CNRE como adiciones a la sección de Normas generales. El artículo 372 reconoce la participación política como derecho humano, sus objetivos y los principios que la orientan, igualdad y no discriminación de género, en los mismos términos que la propuesta de la CNRE.

El artículo 373 señala que esta participación política se rige por los principios de paridad y participación igualitaria, en procesos electorales internos y generales, para la elección hacia estructuras internas y postulaciones a cargos de elección popular, en partidos políticos reconocidos, y respecto a delegados o convencionales a los actos constitutivos de los partidos en formación. Luego ordena la paridad de género en las postulaciones de precandidaturas y candidaturas, y la paridad en las postulaciones a “cargos principales de diputados, alcaldes, representantes de corregimiento y concejales”. Finalmente, aparece la válvula de escape:

En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior a la paridad y participación establecida en esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos.

Entre los contenidos de la propuesta de la CNRE en esta materia que no alcanzaron a integrarse a la ley electoral del año 2022 están los listados separados de hombres y mujeres en la boleta de votación para elecciones por primarias en circunscripciones plurinominales, cuyos resultados determinarían las posiciones de las postulaciones a elecciones generales, con alternancia de género; y el rechazo de plano de las postulaciones que no cumplan con las normas de paridad y alternancia.

V. Análisis del discurso sobre la participación política de las mujeres en Panamá, en los contextos de producción de la ley electoral (2010-2012 y 2020-2021)

El análisis del contenido de las actas de la CNRE y del pleno de la Asamblea Nacional durante los procesos de reforma a la ley electoral de los años 2010-2012 y 2020-2021 permite identificar algunas líneas principales en la discusión, siempre interconectadas y con límites difusos.

1. El problema. Entre el reconocimiento del carácter estructural del problema y la excepcionalidad de “mi partido”.

En principio, todos reconocen la existencia de desigualdades entre hombres y mujeres que se traducen en obstáculos para la participación política de las mujeres, cuyos indicadores no se corresponden con los porcentajes de mujeres como parte de la población y de las personas inscritas en partidos políticos. Sin embargo, algunas representaciones de partidos políticos en la CNRE disminuyen el peso del problema en el partido propio en base al número de mujeres inscritas:

El (partido) tiene 49% de mujeres en las filas... Nos enorgullecemos de ser el partido que más participación femenina tiene en el país. (CNRE, 2020c, p. 40)

En el (partido) existe casi una paridad, es ejemplar, es casi perfecta (49 % femenino y 51 % masculino). (CNRE, 2020d, p. 10)

También se reduce el problema con base en la presencia de mujeres en espacios de decisión a lo interno del partido, argumento similar a la negación directa del problema en la sociedad a partir de la presencia de una o más mujeres en el Legislativo:

Estamos de acuerdo en que tenga decisión, como ya lo estamos haciendo nosotros en la junta directiva que es a nivel nacional... yo no sé si también vale la pena que dentro de los provinciales también tengan una representación de la mujer. (CNRE, 2010a, p. 11)

Incluso se afirma que el desempeño del partido político propio supera lo que dispone la ley en materias como financiamiento para capacitación o paridad: “El [partido]... tendría un problema grandísimo [si se aprueba una cuota] porque nosotros estamos tendiendo a elevar al 50% la participación de la mujer”. (CNRE, 2010a, p. 16-17).

Estas expresiones pueden ser indicio de existencia del problema, falta de discusión, desconocimiento de conceptos y comprensión limitada del problema en la organización, o del carácter superficial y posiblemente táctico de su reconocimiento, por ejemplo, en la siguiente secuencia sobre uso de fondos para capacitación entre representantes de distintos sectores en la CNRE:

Los partidos políticos han estado usando los recursos y ha habido una mayor participación o beneficio de las mujeres en el fondo, a un nivel de 45%. (CNRE, 2010b, p. 7)

El hecho de que el 45% de las mujeres se han capacitado no quiere decir que están capacitadas en temas de género... esa diferenciación es importante hacerla. Lo que se quiere decir

es que se capacite a las mujeres en temas de género, porque evidentemente en la sociedad hay problemas de género que se tiene que ver con una visión de género. (CNRE, 2010b, p. 8)

No solamente debemos ver una capacitación en materia de género, que muy bonito fuera que se organicen también para hablar de la capacitación del poder o el ser emprendedora, cómo acceder a las políticas, igualmente con las mismas garantías que pueda tener el acceso a un hombre. (CNRE, 2010b, p. 11)

En el debate en el pleno del Órgano Legislativo se repiten expresiones de comprensión limitada del problema, por ejemplo, la suplencia como realización de la paridad, la explicación de la realidad social a partir del texto de una norma o de una circunstancia personal, y el sesgo de supervivencia, el uso instrumental de las diputadas presentes para negar el carácter estructural del problema:

Yo no tengo ese problema, y muchos de los compañeros que están aquí no lo tienen, porque su suplente es una dama. (Asamblea Nacional, 2011b, p. 7)

Aquí tenemos ejemplos de una mujer independiente... que lo demostró y es una prueba de que aquí en la Asamblea Nacional solamente tienes que hacer una buena oferta electoral y trabajarla y ganártela... nosotros los panameños sabemos que hay una igualdad de derecho, solo hay que atreverse, como esas grandes mujeres que tenemos aquí en esta Asamblea, que han demostrado coraje y carácter, y que aquí no hay que hacer ley especial para ellas, sino hay que saber trabajar e ir a buscarlos allá afuera, eso es lo importante. (Asamblea Nacional, 2012a, p. 311)

Considerando que un planteamiento débil del problema facilita el planteamiento de “soluciones débiles”, se insiste en la definición de conceptos, tanto en la CNRE como en el Legislativo:

La paridad de género es la representación igualitaria de mujeres y hombres en 50% en las estructuras internas de los partidos políticos y en las postulaciones a elecciones populares de los partidos políticos realmente reconocidos. (CNRE, 2020c, p. 38)

Suplencia no es paridad. Paridad es la oportunidad de que hombres y mujeres ocupemos cargos similares en las mismas condiciones y que también tomemos decisiones. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 76)

Un aspecto llamativo durante el último proceso de la CNRE es la calificación de la paridad como un tema “sensitivo” en las discusiones iniciales sobre procedimiento:

Todos los miembros del Foro, los magistrados del Tribunal Electoral y los partidos políticos sabemos que siempre tenemos que dejar para el final el tema de la paridad. (CNRE, 2020a, p. 23)

Temas de los que estamos proponiendo que haya mayor consenso y que se requiere mayoría calificada: financiamiento, paridad, fórmula de adjudicación de curules y circuitos electorales, fueros, medios de comunicación social, publicidad, y libre postulación. (CNRE, 2020a, p. 34)

Temas sensitivos, por los que la ciudadanía ha estado sintiéndose más preocupada. (CNRE, 2020a, p. 36)

Sensitivo ha sido la paridad, que nunca nos hemos puesto de acuerdo, sensitivos son los temas en donde no nos hemos podido poner de acuerdo; esto es lo que yo reconozco como sensitivo. (CNRE, 2020a, p. 52)

Es significativo que la paridad sea incluida entre los temas de mayor importancia. En sentido positivo es un logro de la movilización en defensa de los derechos de participación política de las mujeres. Pero al mismo tiempo, esta calificación de la paridad como un asunto que “se deja para el final” porque “nunca hay consenso” y “requiere mayoría calificada”, junto a otros temas fundamentales en la discusión sobre el poder, reitera el carácter estructural y profundo de un problema, explica las resistencias y la subsistencia de normas capaces de anular avances, como la “válvula de escape”.

2. Las posiciones. Entre los derechos de participación política de las mujeres y la defensa de los partidos políticos.

Los argumentos a favor de la participación política de las mujeres colisionan con el argumento de defensa de la autonomía de los partidos políticos para fijar su estructura interna: “Yo no sé si eso entra ya en contradicción con algún otro artículo de democracia interna de los partidos o algo así”. (CNRE, 2010a, p. 6)

En relación con el discurso de “excepcionalidad” del propio partido, la defensa de la autonomía del partido político puede producir cambios en los lugares de enunciación de participantes que inicialmente se posicionan en defensa de la participación política de las mujeres, sesgando el abordaje del problema como algo de los otros partidos políticos, incluso, como un problema de las mujeres de los otros partidos políticos: “La que tiene problemas dentro de su partido, porque no la toman en cuenta, que trabaje, que cree conciencia, que se empodere y exija la presencia de sus compañeras”. (CNRE, 2010a, p. 22)

En respuesta, se señalan las diferencias de perspectivas entre mujeres en función de su cercanía al poder en la estructura interna del partido político y se reitera lo generalizado del problema, que no permite un abordaje a partir de supuestas excepciones:

Desde la perspectiva de la dirigente... el problema no lo tiene en su partido, pero cuando nosotras escuchamos a otras compañeras de ese mismo partido, plantean otra cosa, entonces, es de acuerdo en qué posición en un momento determinado están las mujeres. (CNRE, 2010a, p. 17)

Lo anterior se cruza con lo territorial, cuando frente a iniciativas a favor de la participación política de las mujeres se piden facilidades para que los partidos políticos sean manejados desde las oficinas centrales, pasando por alto la responsabilidad de estos, no solamente hacia el cumplimiento de las normas, sino hacia su despliegue y funcionamiento como organización en el territorio. Así se plantea la contradicción entre control centralizado y participación ampliada, que también aprovecha la “válvula de escape” desde otra posición de poder, la de las élites urbanas:

Este procedimiento, yo lo someto a consideración, porque no es fácil en la práctica. Los mecanismos que utilizamos, a veces, para nosotros no son fáciles llevarlos a la práctica, por lo que les pido que reconsideren ahí para que el trámite no sea tan burocrático y difícil. (CNRE, 2020d, p. 12)

Tampoco debe complicarse a los partidos políticos... En principio, tratemos de alivianar el trabajo que deben hacer. (CNRE, 2020c, p. 31)

No lo puedo aprobar con esa certificación de la Secretaría de la Mujer de las provincias, de las comarcas, porque realmente

se hace el proceso complicado con mucha burocracia... a veces no hay manera de conseguirla, sobre todo en las comarcas, eso es muy complicado. (CNRE, 2020d, p. 21)

Solamente dejo mi preocupación respecto a los que estamos encargados de la organización de los partidos políticos, cuando no se pueda cumplir, ¿qué alternativa vamos a tener para resolver esa problemática? (CNRE, 2020d, p. 14)

También se utilizan falacias, de autoridad o la reducción al absurdo, en defensa de los partidos políticos, para evitar cuestionamientos a los cambios de posición o hacer frente a propuestas de mayor control de los fondos para capacitación de mujeres:

No creo que a nadie en esta mesa se le ocurrirá acusarme de que yo no soy defensora de los derechos de las mujeres ni de la participación política de las mujeres. (CNRE, 2010a, p. 15)

No podemos seguir proponiendo... intervenciones directas en los estatutos, en el manejo interno de determinadas actividades que le corresponde a cada partido decidir... si vamos a hacer eso pues entonces vamos a cerrarlos... que desde aquí en el Tribunal Electoral nos manden, nos digan cómo nos ponemos, cómo nos sentamos, qué tenemos, cómo disponemos, dónde hacemos. (CNRE, 2010a, p. 22)

Otro instrumento es el mito, por ejemplo, al sostener que un hombre “le dio” el voto a la mujer, y en consecuencia, no podría el partido vinculado a ese hombre actuar en contra de esta “virtud original”, lo que invisibiliza procesos de lucha y sujetos sociales concretos:

El partido... y su doctrina... siempre estará de la mano de ese apoyo a la mujer. Las propuestas que hacemos y las decisiones que tomamos siempre están encaminadas a eso porque fue [personaje político], precisamente, quien le dio el voto a la mujer. (CNRE, 2010b, p. 16)

La siguiente intervención reduce una propuesta a favor de la participación política de las mujeres a una “declaración de buenas intenciones” sobre “lo ideal” en contraste con una “realidad” construida únicamente a partir de una alegada experiencia propia, junto a apelaciones a la autoridad individual e institucional, para derivar en una actualización de la “válvula de escape” en nombre de la libertad de las mujeres:

Lo ideal sería que todas las postulaciones... se haga de esa forma, pero... por lo menos en mi partido, por experiencia vivida, no ha sido fácil... así será cuando se mete al Tribunal Electoral en esa camisa, que tiene que hacerlo, yo realmente creo, señor magistrado, usted tiene la experiencia, creo que la palabra procurará por lo menos da salida en caso de que no se pueda, porque tampoco podemos obligar ahora a todas las mujeres para que se metan en esto. (CNRE, 2020b, p. 16)

La apelación a “la realidad” está dirigida a debilitar una propuesta de norma que busca, precisamente, cambiar esa “realidad” socialmente producida. En respuesta se reitera lo fundamental, que hay mujeres en los partidos políticos, exigiendo derechos:

Aunque sea o no sea fácil, hay que hacerlo posible. Es mentira que las mujeres no quieren participar, eso es mentira. (CNRE, 2020b, p. 19)

No pongamos en ninguna redacción que se le permita a la Secretaría de la Mujer establecer que no hay mujeres, porque no es cierto. (CNRE, 2020d, p. 16)

Las mujeres no estamos pidiendo un privilegio, no se confundan con mis palabras, las mujeres queremos condiciones justas y de igualdad. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 75)

3. El dinero. La discusión paralela.

Durante el proceso de reforma a la ley electoral 2010-2012, la asignación de recursos al partido político, a uno u otro organismo dentro de los partidos, o a organismos externos a estos, produce una discusión sobre la propiedad de los recursos, las relaciones internas entre organismos de los partidos, y los verbos rectores de la normativa a producir.

Las diferencias entre administrar directamente o coordinar la administración de los fondos, entre la necesidad o no de sanciones por incumplimientos en las asignaciones para capacitación de mujeres, y entre la posibilidad o no de que organismos de sociedad civil reciban y gestionen los recursos presuntamente no utilizados correctamente por los partidos políticos.

Aquí lo único que estamos diciendo es que se les retiene el fondo, y que si además, si persisten, ese fondo pasa a manos de las organizaciones que nos dedicamos a capacitar políticamente a las mujeres de este país. (CNRE, 2010b, p. 4)

La propuesta de ellos es retener el fondo, sí, pero nosotros decimos que cuando esto lo hagan de forma reiterada, que este fondo pase a las organizaciones no gubernamentales de mujeres políticas que se dedican a la capacitación. (CNRE, 2010b, p. 5)

Al contrastar las dos leyes electorales se observa la simplificación del problema de la participación política de las mujeres, por tanto, la simplificación de su solución como un asunto de cantidades de dinero, desde una visión economicista socialmente extendida que expresa una comprensión limitada de los problemas sociales. Esta intervención previa a la votación sobre la inclusión de la Secretaría Femenina entre los requisitos de los estatutos y el inicio de la discusión sobre control de fondos para capacitación de mujeres resume lo dicho arriba: “Si están de acuerdo, entonces sometemos a votación la propuesta para avanzar sobre un artículo que es más importante porque se refiere al manejo del dinero”. (CNRE, 2010a, p. 13).

¿Son importantes los recursos materiales, el dinero, en la política? La respuesta, aunque debe tener matices, es sí. Por supuesto es necesario para realizar actividades de capacitación, entre otras que deben ser propias de la vida de los partidos políticos.

¿Es la falta de dinero la causa de los problemas para la participación política de las mujeres? ¿Es el aumento en las sumas de dinero dirigidas hacia los partidos políticos, la solución a los problemas para la participación política de las mujeres? Los recursos económicos y la capacitación asociada a estos recursos son necesarios, pero el uso observado dentro de los argumentos en la discusión de reforma a la ley electoral es deshonesto, porque inyectar más dinero en organizaciones políticas no comprometidas con los principios y normas sobre participación política de las mujeres solo puede reproducir las asimetrías de poder a lo interno de esas organizaciones, en favor del poder de los hombres.

4. La capacitación como (otro) señuelo

¿Es la capacitación importante en la actividad política? Por supuesto que sí. Sin embargo, hay inconsistencias al enfocarlo como explicación a los problemas en la participación política de las mujeres.

Todos aquí sabemos que ahora mismo tenemos que hacer esfuerzos para poder capacitar a la mujer y prepararla. Tenemos... una cuota del 30 % que todos sabemos que tristemente no se cumple y, de hecho, veamos la cantidad de diputadas que tenemos en la Asamblea Nacional. (Asamblea Nacional, 2012a, p. 106)

Escucho, con mucha tristeza, que tenemos que apoyar a las mujeres para que se atrevan, pero esas mujeres hay que capacitarlas, a esas mujeres hay que enseñarles muchas cosas, cómo tienen que buscar el voto, cómo tienen que atreverse, porque no todas esas mujeres somos atrevidas. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 79)

No todas se atreven, porque se ponen muchos obstáculos, y si las capacitamos definitivamente esos obstáculos van a desaparecer. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 79)

El primer argumento en contra de la objeción de “falta de capacidades” usualmente tiene relación con el nivel educativo de las mujeres: “Nuestras universidades tienen mucho más estudiantes de género femenino que de masculino”. (Asamblea Nacional, 2012a, p. 203).

El hecho es que las mujeres están igual o más preparadas que los hombres. Ese argumento genera el riesgo de concluir que la legitimidad para participar políticamente es directamente proporcional al nivel educativo, pero ni los doctorados garantizan buenos diputados, ni la falta de educación formal se traduce en incapacidad para actuar políticamente de manera responsable.

La pregunta es, considerando tanto los niveles educativos de las mujeres como su reconocida participación política en el trabajo de base de los partidos políticos, ¿cuáles son las capacidades que les harían falta, que sí estarían demostrando los hombres y justificaría la mayoría de estos en los puestos de decisión política?

Planteado de otra forma, ¿han demostrado los hombres en puesto de diputados algún conjunto de conocimientos o capacidades específicas para la labor de legislar, que no hayan demostrado las mujeres?

La respuesta es no, y en consecuencia, la capacitación, que por supuesto es necesaria para todas y todos, y aun cuando se podrían reservar recursos adicionales para la capacitación de mujeres en partidos políticos, se revela en su uso como un sesgo que exige requisitos no exigidos a los hombres, o un señuelo que declara en abstracto una falta de capacidad o ignorancia de las mujeres, a pesar de las evidencias tanto en el sistema educativo como en la vida interna de las organizaciones políticas, y a pesar de la ausencia de evidencias para demostrar en sentido contrario, la existencia de cualidades y capacidades superiores en los hombres que ocupan puestos de elección popular.

5. El Tribunal Electoral. Las responsabilidades propias (y las ajenas).

Tanto las posiciones en defensa de los partidos políticos como aquellas en defensa de la participación política de las mujeres señalan hacia el TE:

Ustedes lo que tienen que hacer, que no han hecho... es asegurarse que la cuota se cumpla y exigirles a los partidos que las cumplan. (CNRE, 2010a, p. 22)

Hay que mejorar son los niveles de control del Tribunal Electoral. (CNRE, 2010a, p. 25)

Ustedes son los responsables en primera instancia de que las cosas no se den como se tienen que dar, porque ustedes aceptan esos informes que ustedes nos acaban de leer. (CNRE, 2010b, p. 15)

El señalamiento es una solicitud legítima de acción institucional que genere consecuencias por el incumplimiento de las normas. Sin embargo, también sirve, desde posiciones en defensa de los partidos políticos, para la derivación de las responsabilidades de estos hacia el TE. En efecto, la primera garantía debe provenir desde los partidos políticos:

No es el Tribunal quien tiene que garantizarlo... lo puede garantizar si quiere, pero el verbo aquí es que las candidaturas para la convención deberán ser paritarias, es decir, 50 % hombres y 50 % mujeres. (CNRE, 2020b, p. 15)

Los partidos políticos han dominado durante décadas la producción de la legislación electoral, con la posibilidad de introducir mecanismos de garantía; sin embargo, la decisión de no garantizar ha subsistido, período tras período electoral, a través de la válvula de escape.

Es decir, el asunto no depende en última instancia del TE porque no se han creado mediante ley las condiciones para que esto sea así. Si se hubiesen creado las condiciones, y solamente los actores constitucionalmente facultados para producir la ley podrían crear estas condiciones, el TE podría y estaría en la obligación de garantizar los derechos de participación política de las mujeres, vía el cumplimiento de la ley por parte de los partidos políticos. Lo anterior no absuelve a la institución de expresar una posición clara sobre el asunto, y así ha ocurrido en algunas ocasiones: “La posición del Tribunal Electoral en relación con este tema es que no debe haber excepción a la postulación, no debe haber válvula de escape”. (CNRE, 2020d, p. 25).

Lamentablemente esta posición no ha sido igual de contundente en todo momento, llegando a argumentar a favor de un sistema electoral cuyos resultados en materia de paridad han sido deficitarios, y renunciando a la capacidad de la ley para equilibrar las condiciones, en nombre de la libertad:

Ese sistema mixto que hoy tenemos, en nada atenta contra el principio de paridad... estamos garantizando con esta reforma... que en la lista de postulaciones haya un hombre y haya una mujer, que se alternen entre titular y suplente, que haya esa paridad. Que se le presente al electorado una oferta, donde tengan las mismas oportunidades de ser electos mujeres u hombres que el elector, el día de las elecciones, decida a quiénes quiere que lleguen a la Asamblea Nacional y a otros cargos de elección popular (CNRE, 2020e, p. 25)

Es evidente que desde hace mucho tiempo nada ha impedido explícitamente la paridad en los derechos de participación política, pero también es evidente que la igualdad formal reconocida en las leyes no ha impedido que las desigualdades estructurales sigan reproduciendo “libremente”. En consecuencia:

Sí es importante que quede un mandato en la ley y es que sea el Tribunal Electoral el que asuma la responsabilidad de establecer mecanismos que permitan esa paridad al momento de esa elección. (CNRE, 2020b, p. 14)

El Tribunal tiene que ser parte de la elaboración de las políticas públicas electorales, que aseguren la participación completa y plena de la mujer. (CNRE, 2020c. p. 39)

El TE ocupa una posición central en el régimen político de la posinvasión. En el marco de una determinada comprensión de la democracia centrada en la existencia de partidos políticos y la realización de procesos electorales, ha generado confianza, credibilidad y legitimidad a partir de la realización periódica de elecciones técnicamente impecables en su desarrollo y resultados desde la década de los noventa.

Sin embargo, desde entonces esa confianza, credibilidad y legitimidad de la autoridad electoral ha sido transferida hacia los actores del sistema de partidos. Y en la medida que el cuestionamiento a los partidos políticos se mantiene o aumenta con el transcurso del tiempo, esa transferencia no tiene retorno, e incluso se podría hablar de una transferencia negativa que ocasiona un desgaste en el TE, y por tanto en el régimen político en el cual es central. En alguna medida, el TE actúa como barrera de contención, por ejemplo, asumiendo la crítica pública sobre aspectos de la legislación electoral, cuando esta, en última instancia, no es producto de la institución, ni de la CNRE, sino del Legislativo dominado por los partidos políticos.

6. Los usos de la memoria, los silencios y las simplificaciones

Destacan por su frecuencia los usos de la memoria, principalmente por parte de mujeres en defensa de la participación política, frente a una variedad de argumentos frágiles, principalmente por parte de hombres, en distintas partes de la discusión. Lo anterior no significa unanimidad de un lado u otro, solo significa un predominio significativo de un sentido en la argumentación entre mujeres y otro entre hombres en los escenarios de discusión.

En el caso de las mujeres, los usos de la memoria narran el tiempo de la república, hasta el tiempo presente:

Una acción afirmativa que quede registrada en una ley es importante para equiparar una desigualdad histórica... Que las mujeres recuerden que nosotras empezamos con nuestra vida política después que los varones, ya de por sí hay originalmente un rezago porque nosotras no pudimos empezar a ejercer nuestros plenos derechos sino con posterioridad. (CNRE, 2020c, p. 32)

Las mujeres hemos peleado por el derecho al voto que conquistamos en 1946, gracias a la articulación del Movimiento Feminista, liderado por Clara González... Desde entonces, hemos tenido pendiente conseguir el ejercicio pleno, efectivo y garantizado de nuestros derechos políticos... Setenta y cinco años después de haber conquistado el voto, Panamá es uno de los países con menor representación de las mujeres en instituciones políticas de América Latina. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 26)

Destacan la participación en los procesos de reforma a la ley electoral, sus condiciones, escenarios y resultados durante la posinvasión:

El Foro de Mujeres de Partidos Políticos en todas las reformas ha participado; y siempre hemos pedido el derecho a voto y no lo tenemos... Un foro que tiene años pidiendo por la paridad, que no se da. (CNRE, 2020a, p. 24)

Lo que se ha presentado se fundamenta, no solo en nuestras necesidades y nuestros intereses como mujeres políticas que somos, sino también en las experiencias vividas; en los avances y en los retrocesos que hemos tenido a lo largo de estos años, en las conquistas que logramos y los fracasos sufridos; sobre todo dentro del seno de la Asamblea Nacional cuando llegamos allí. (CNRE, 2020d, p. 9)

Los que tienen experiencia ya con la Comisión Nacional de Reformas Electorales, saben que cada vez que cerramos este capítulo en la Comisión de Reformas Electorales y nos vamos a la Asamblea y demás; cuando viene el momento de la reglamentación nos pone las trabas y nos ponen la trampa. Nos ha sucedido desde 1995 que hemos estado participando. (CNRE, 2020e, p. 55)

Señalan la circularidad de las discusiones:

Esta es la tercera Comisión de Reformas en la cual escucho los mismos argumentos, comisión tras comisión... Realmente estoy cansada de esto, todos los años. (CNRE, 2020c, p. 7)

Hemos logrado algunos espacios, pero no podemos seguir en las mismas luchas cada vez que tenemos reformas electorales. (CNRE, 2020c, p. 8)

Frente a estos usos, destacan por su frecuencia los silencios y simplificaciones del problema expresados por algunos hombres en los escenarios de discusión, indicando una brecha de género en la experiencia y comprensión del problema. Los ejemplos incluyen directamente expresiones machistas condenadas por las mujeres en la sesión y la expresión de disculpas, no por el contenido en sí del "chiste" y la acción de expresarlo, sino porque "no ha gustado":

No hay nada más aburrido que hacer una reunión de puros hombres, así que si hay una mujer ahí, por lo menos alegra la discusión. (CNRE, 2010a, p. 7)

Voy a retractarme, a disculparme con humildad... la pelonera que me acaban de dar me sirve para entender que no le gustó el chiste, así es que no lo repito. (CNRE, 2010a, p. 8)

Nosotros siempre vemos a la mujer, yo la veo como una persona frágil. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 56)

Continúa con la reducción del tema a algo "pasional", "controvertido" u "objeto de pasiones":

Así que esta es una cosa muy controvertida, sabemos que apasiona muchas veces este tema. (CNRE, 2010a, p. 24)

Nosotros hemos estado analizando este artículo, por cierto, es muy controvertido, es un artículo que apasiona, y no queremos entrar en una discusión de género. (CNRE, 2010b, p. 6)

Fuimos supremamente amplios... brindamos la oportunidad sin restricción alguna para que se pusieran los diversos planteamientos relacionados, sobre todo, con aquellas normas más controversiales, como era la igualdad de género que realmente tomó muchísimas horas de debate. (Asamblea Nacional, 2012a, p. 120)

La paridad, un tema álgido para los hombres. (Asamblea Nacional, 2021a, p.56)

Las valoraciones personales, que además de categóricas, van en contrasentido a la historia y las evaluaciones recientes sobre el problema:

Es indiscutible ha habido avances en esta Comisión. Hoy por hoy, el Foro de Mujeres tiene una voz por lo menos aquí, aunque no tenga un derecho a voto, creo que es un gran avance que se ha tenido porque en la Comisión pasada creo que solamente se le dio cortesía de Sala. (CNRE, 2010a, p. 24)

Se observan afirmaciones desde el desconocimiento, el desinterés, la evasión y la búsqueda del cierre de la discusión. En general, una comprensión limitada del problema incluso en los argumentos que declaran una posición a favor por razones no pertinentes:

Yo, la verdad no iba a intervenir mucho en este tema; debió haber venido nuestra representante del partido... quien estaba muy interesada en participar de esta discusión. (CNRE, 2010a, p. 23)

Creo que ya estamos ilustrados y en condiciones de poder votar por una norma y poder avanzar en las discusiones si tenemos tiempo. (CNRE, 2010a, p. 24)

La paridad, que es un caso muy importante, porque aquí todos somos hijos de una mujer. (Asamblea Nacional, 2011b, p. 12)

¿Cómo esta diputación no va a apoyar la paridad, cuando tuvimos la primera diputada, la primera ministra y la primera presidente de este partido en el gobierno? (Asamblea Nacional, 2011b, p. 15)

Hace muchos años atrás, quizá el rey del universo era el género masculino. Actualmente no es así. (Asamblea Nacional, 2012a, p. 203)

También hay afirmaciones que niegan la necesidad de reformas relacionando el tema con lo divino, con el contenido de leyes que declaran la igualdad o amparándose en la existencia de casos excepcionales que vendrían a negar la existencia de desigualdades estructurales reconocidas en todo informe o investigación sustentada en datos. Este último argumento es similar a la negación del problema por la presencia de una o más mujeres en un espacio determinado, visto anteriormente:

Todos somos hijos de Dios, y ante la Ley, el que quiere ser diputado, el que quiere ser alcalde, el que quiere ser representante

y hasta el que quiere ser presidente o presidenta de Panamá, debe luchar y buscar los votos: igual derecho para todos. (Asamblea Nacional, 2011b, p. 7)

En este Parlamento nacional, tenemos a mujeres de diferentes provincias que han llegado aquí con el voto popular y ellas, que llegaron aquí, tienen todo el derecho para que en las próximas elecciones haya muchas más mujeres con la misma capacidad, que lo han demostrado a nivel nacional, con el gran liderazgo que tienen. (Asamblea Nacional, 2012b, p. 34)

Igualmente se niega la necesidad de reformas por falta de una unanimidad que no existe ni es exigible en ningún colectivo:

No les puedo garantizar que un 100 % todas piensen así, porque una que otra puede pensar distinto... la gran mayoría que he escuchado y he visto no está de acuerdo con este tema de la paridad. (CNRE, 2020b, p. 15-16)

Yo tengo en esta Asamblea amigas diputadas, suplentes jóvenes, que me han dicho: “Yo no quiero que me garanticen nada solo por el hecho de ser mujer”. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 56)

El camino también está poblado de “buenas intenciones” que expresan “preocupación” por un hipotético giro desde la situación actual hacia un futuro, hoy improbable, que termine por afectar los derechos de participación política de las mujeres, ya no por falta de paridad, sino por la “posibilidad” de que normas contundentes sobre paridad terminen limitando a las mujeres, o acordándose de todos los déficits de la democracia respecto a otros grupos, diluyendo el problema en la multitud:

¿Qué pasa si hay la posibilidad de que sean más mujeres? Después ya no pueden porque es el 50 %. ¡Ojo, con eso! (CNRE, 2020d, p. 20)

Estoy de acuerdo con que pida el cincuenta por ciento, pero yo pienso que no debemos limitar a las mujeres... La zona de confort porque ya sabes que te van a dar la mitad, es como aquí muchas diputadas, a veces, dicen: “les das pescado y la gente se acuesta a dormir, pero si los enseñas a pescar, la gente se sabe defender”. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 56)

No sé si de aquí a cien años les vamos a garantizar el cincuenta por ciento a todos los sectores, no sé si a cien años estaremos con este sistema, pero lo que sí les digo es que tenemos que ir viendo cómo les damos las oportunidades a todos por igual: discapacitados, indígenas, afroantillanos, todos. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 56)

Finalmente, dentro de esta categoría figuran los argumentos en defensa de la libertad individual, aunque conduzcan en la práctica a la reproducción de las desigualdades que las propuestas sobre paridad buscan corregir, anulando la efectividad del proceso:

La obligación de garantizar la paridad se refiere a la oferta electoral, más no así a la elección. (CNRE, 2020e, p. 32)

Como votante debo tener libertad de elección... no me veo obligado a que sea hombre o mujer. (CNRE, 2020e, p. 51)

Yo, como votante, debo tener el derecho de escoger a quién quiero o por quiénes quiero votar para una elección. No creo que debe estar condicionado a que si voté hombre en una tengo

que votar mujer en otra y así sucesivamente. Alternar. Yo debo tener el derecho a decir si quiero votar por todos mis candidatos, hombres o todas mis candidatas mujeres en mi elección. (CNRE, 2020e, p. 51)

En cuanto a la paridad, estamos de acuerdo que debe ser cincuenta por ciento y cincuenta por ciento. Por ahí se hablaba de la cremallera, eliminar a un ganador para, de todas maneras, darle la oportunidad a una dama. Señores, por aquí han pasado mujeres con liderazgo que se han ganado sus curules y el día de mañana podemos tener este hemicycle completo de mujeres, pero que sea la aspiración del soberano. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 120)

Es importante leer las expresiones arriba compartidas como puntos de una red que arroja un producto al final del proceso, en una relación de continuidad con los acumulados históricos vistos en las secciones precedentes, y no como anécdotas inconexas.

VI. Consideraciones finales

Todos los datos recogidos en todos los informes e investigaciones producidas durante más de tres décadas de la posinvasión, desde la década de los noventa hasta los años más recientes, expresan que la participación de las mujeres en cargos de elección popular y espacios de gobierno en las instituciones del Estado siguen siendo bajas, a pesar de los avances sostenidos por la acción constante de organizaciones de mujeres y las modificaciones en la legislación interna.

En lo electoral, a pesar de todos los procesos de reforma a la ley y los cambios impulsados e introducidos, la subsistencia de la “válvula de escape” ha sido el refugio del *statu quo* en los partidos políticos para

anular toda disposición que pretenda lograr paridad en los derechos de participación política entre mujeres y hombres.

La articulación entre cultura y poder es abordada en todos los informes e investigaciones sobre la relación entre la política y las mujeres en Panamá, exponiendo patrones culturales anclados en la historia de las múltiples desigualdades presentes en todos los ámbitos de la sociedad, incluyendo, por supuesto, el proceso de reforma a la ley electoral.

Las expresiones del sentido común sobre la relación entre la política y las mujeres, propias del discurso dominante y de un orden que tiene en el género a uno de sus elementos constitutivos, recorren la vida cotidiana de las personas produciendo falsas explicaciones de la realidad y justificando prácticas en la vida familiar, la economía, el trabajo y la educación, en la vida interna de los partidos políticos, en la producción de leyes, en su aplicación e interpretación, realimentando y consolidando los modelos mentales, y arrojando en el tema de esta investigación una conclusión que podría resumirse así: no importan las evidencias, todos tenemos igualdad de oportunidades; la discriminación y la exclusión no existen, tampoco en la política.

La acción política discursiva en el contexto de producción de la ley electoral no constituye simplemente manifestaciones de un “problema cultural”, opiniones expresadas libremente y con todo derecho en una sociedad democrática, sino abusos de poder, ejercicios dirigidos a mantener el control político de manera ilegítima, decisiones que generan condiciones de desigualdades e injusticia, afectando los derechos de otras personas, en beneficio de los intereses propios.

Estas acciones de abuso de poder en el proceso de formación de la ley electoral, cuando regulan las condiciones de posibilidad para acceder al poder institucional del Estado, también proyectan hacia la población, desde una posición de poder y acceso privilegiado al discurso, determinados modelos mentales sobre la relación entre la política y las mujeres, con la capacidad de convertir esos modelos mentales en normas de obligatorio cumplimiento.

La acción organizada de mujeres durante más de un siglo es lo que ha permitido que la discusión en el primer cuarto del siglo XXI no sea idéntica a la discusión de la primera mitad del siglo XX: ya no se discute la ciudadanía, el voto y la igualdad ante la ley, sino la distribución paritaria de los espacios de poder y la efectividad de las leyes frente a las desigualdades estructurales, pero los objetivos de los actores políticos que reaccionan en contra de las propuestas de paridad siguen siendo en esencia los mismos: reproducir desigualdades en beneficio propio, a costa de los derechos ajenos. La búsqueda de estos objetivos mediante acciones de abuso de poder ha logrado atravesar toda la formación republicana desde el siglo XIX, incluyendo la caída del régimen político autoritario en 1989 y cada proceso de reforma a la ley electoral de la posinvasión.

El principal dispositivo de defensa de los intereses protegidos a través de acciones de abuso de poder ha sido la “válvula de escape”, sobreviviente en todos los procesos de reforma electoral, que actúa como fuerza negativa que equilibra los avances en la redacción de cada nueva ley electoral, y garantiza la existencia de un pendiente adicional en cada proceso futuro de reforma. Por supuesto, además de este dispositivo en la norma, la falta de voluntad política para exigir la aplicación de las normas sobre paridad ya existentes en el derecho internacional y nuestro derecho interno, colabora al mantenimiento de esta situación.

En consecuencia, el problema de la paridad en lo electoral podría interpretarse como el incumplimiento de una legislación, o peor aún, como el estricto “cumplimiento” de una ley deliberadamente fabricada para ser frágil de cara a lograr los objetivos que declara perseguir en esta materia, abierta a la discrecionalidad en su implementación, sin mecanismos de control efectivo a lo interno de los partidos políticos, ni en la institucionalidad electoral.

Un primer nivel de análisis del desarrollo de la ley electoral, limitado en esta investigación a los cambios entre normas precedentes y producidas en los procesos de reforma de los años 2010-2012 y 2020-2021, permite

ver el debilitamiento o la pérdida de los principales avances consensuados en la CNRE, una vez el proyecto entra al procedimiento en la Asamblea Nacional, junto a la subsistencia de la “válvula de escape” como punto final y “broche de oro” que cierra la reforma en materia de participación política de las mujeres.

En esa tarea se emplea el más variado inventario de expresiones del sentido común, ajustes y matices de aquellas utilizadas en procesos de reforma electoral anteriores o en otros momentos claves de lucha en materia de participación política de las mujeres, para oponerse a los objetivos actuales de paridad en la participación política entre hombres y mujeres. Este inventario se consolida en algunas líneas de “argumentos”: la excepcionalidad del partido político propio frente a un problema reconocido como estructural, la autonomía del partido político frente a una ley que eventualmente reconocería derechos a una parte de la población, la apropiación de la historia de luchas por parte de personajes masculinos, la resistencia a aceptar responsabilidades propias como actores de un régimen político democrático y la habilidad para asignar responsabilidades a terceros, la reducción de todo problema y toda solución a un asunto de sumas de dinero, la “preocupación” por la libertad de las mujeres “a las que no podemos obligar a participar” o la defensa de la libertad del elector para reproducir injusticias por decisión mayoritaria, entre otros.

Sin embargo, uno muy significativo es la permanente necesidad de capacitación de las mujeres, quienes, a diferencia de los hombres, aparentemente y a pesar de las evidencias en contra que ofrecen la vida académica o el trabajo político de base, sufren de una falta de aptitudes, habilidades, conocimientos o capacidades, en lo que vendría a constituirse en la enésima reedición a través de la historia de “la carga del hombre”, sea este blanco o no, respecto al “bienestar” de sujetos, incluyendo a las mujeres pero no limitado a estas, puestos en condición de inferioridad hasta el punto de negar su humanidad, explícitamente o mediante formas más “decoradas” del discurso.

Todas estas expresiones son variantes del comodín retórico “problema cultural” utilizado por quienes reaccionan en contra de la paridad para “gestionar” el problema de la participación política de las mujeres sin ayudar a resolverlo dentro de sus funciones, dejándolo en el limbo de la “cultura”, el respeto a las “tradiciones” y la lucha contra “ideologías importadas” que “atentan contra nuestra identidad” o contra una interpretación cómoda de la “democracia” y la “libertad”.

Además de la perseverancia durante los procesos de reforma electoral, donde hay que enfocar en el papel de la ley para ordenar la vida en comunidad en función del interés general por encima de los intereses individuales o de organizaciones, y recordando que “los cambios deben llegar hasta la vida, la cultura y la práctica cotidiana” (Ungo, 2010, p. 21), lo observado exige una ampliación de responsables en todos los espacios, de manera que, sin ocupar ni usurpar el lugar de nadie en la lucha, se reitere la necesidad de reconocer el carácter estructural del problema, su presencia en todos los ámbitos de la vida, en la escuela y en el trabajo, en las instituciones y en los partidos políticos; se insista en las responsabilidades compartidas de estos últimos, no solo en sus derechos, como actores principales del sistema político; y se redoble el combate a través de la educación permanente en contra de todos los mitos, falacias y expresiones del sentido común, que es la más pura ideología disfrazada de conocimiento brindando falsas explicaciones de la realidad para justificar prácticas, ignorando las evidencias de las desigualdades, la discriminación y la exclusión.

Bibliografía

Artículos y libros

- Allen, Dennis (s.f.). Evaluación de la participación de las mujeres en el proceso electoral panameño.
- Allen, Dennis (1998). Las cuotas electorales para las mujeres: su realización y perspectiva.
- Bernal, Dayana y Robles, Carmen (2013). *Participación política de la mujer en Panamá: obstáculos, desafíos y propuestas para una mejor democracia*.
- Brown, Harry (2010). La política de la reforma electoral en Panamá. En *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones* (13-72).
- Brown, Harry (2012). Siete paradojas de los imaginarios panameños sobre la democracia y sus instituciones. En *Reflexiones en un Panamá democrático*, Tomo II, Tribunal Electoral de Panamá.
- Brown, Harry (2017). Las reformas electorales de 2017 en Panamá.
- Freidenberg, Flavia y Brown, Harry (2019). La representación política de las mujeres en Panamá: una propuesta para superar el dilema de coordinación entre las primarias y la paridad. *Revista de Derecho Electoral*, (27), 5-25.
- Foucault, Michel (1992). *El orden del discurso*.
- González, Clara (1922). *La mujer ante el derecho panameño*.
- Grimson, A. (2012). *Mitomanías argentinas: cómo hablamos de nosotros mismos*.
- Roquebert, María (2020). *Estudio sobre mitos y percepciones sobre la participación política de las mujeres y la intención de voto para mujeres políticas de Panamá*.
- Martínez, Tamara (2020). *Participación política electoral de las mujeres en Panamá. Las cuotas en las elecciones generales de 2019*.

- Ungo, Urania (2010). Cambiar para que todo cambie: una aproximación a la relación mujeres, política y cultura en Panamá. En *Cuadernos de Ciencias Sociales*, (1), 5-69.
- Valdés Escoffery, E. (2019). *Acontecer electoral panameño*. Tomo III (2006-2019).
- Van Dijk, Teun (2009). *Discurso y poder*.
- Van Dijk, Teun (2015). Context. En *The International Encyclopedia of Language and Social Interaction*.

Documentos legales

- Constitución Política de la República de Panamá (1904, 1941, 1946, 1972, con reformas hasta 2004).
- Código Electoral (con reformas de 1997, 2002, 2006, 2013, 2017 y 2022).
- Decreto de Gabinete, Número 12 de 1945, por el cual se organiza y reglamenta la elección popular para delegados a la Convención Nacional Constituyente.
- Decreto 12 de 21 de marzo de 2018, que adopta el calendario electoral y reglamenta las Elecciones Generales del 5 de mayo de 2019.
- Decreto 19 de 26 de abril de 2018, que modifica el Decreto 12 de 2018.
- Decreto 27 de 11 de mayo de 2018, que deroga ciertos artículos del Decreto 19 de 2018 y que adopta otras medidas.
- Ley 28 de 1930, sobre elecciones populares.
- Ley 98 de 1941, sobre elecciones populares.

Informes y otros documentos

- Asamblea Nacional (2011a). *Acta de la sesión ordinaria de la Asamblea Nacional en la Primera Legislatura del Tercer Período de Sesiones Ordinarias del Período Constitucional 2009-2014*, correspondiente a los días 1, 2, 3 y 5 de septiembre de 2011.

(2011b). *Acta de la sesión ordinaria de la Asamblea Nacional en la Primera Legislatura del Tercer Período de Sesiones Ordinarias del Período Constitucional 2009-2014*, correspondiente al 6 de septiembre de 2011.

(2012a). *Acta de la sesión ordinaria de la Asamblea Nacional en la Primera Legislatura del Tercer Período de Sesiones Ordinarias del Período Constitucional 2009-2014*, correspondiente a los días 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12 y 13 de septiembre de 2012.

(2012b). *Acta de la sesión ordinaria de la Asamblea Nacional en la Primera Legislatura del Tercer Período de Sesiones Ordinarias del Período Constitucional 2009-2014*, correspondiente al 14 de septiembre de 2012.

(2021a). *Acta en la Primera Legislatura del Tercer Período de Sesiones Ordinarias del Período Constitucional 2019-2024*, correspondiente a los días 12, 13 y 14 de octubre de 2021.

(2021b). *Acta en la Primera Legislatura del Tercer Período de Sesiones Ordinarias del Período Constitucional 2019-2024*, correspondiente al 15 de octubre de 2021.

(2021c). *Acta en la Primera Legislatura del Tercer Período de Sesiones Ordinarias del Período Constitucional 2019-2024*, correspondiente al 20 de octubre de 2021.

Centro de Estudios y Acción Social de Panamá (1992). *Memoria: Mujer y desarrollo en el Panamá de hoy*.

Comisión Nacional de Reformas Electorales (2010a). Acta N.º 15, correspondiente al 20 de mayo de 2010.

Comisión Nacional de Reformas Electorales (2010b). Acta N.º 16, correspondiente al 27 de mayo de 2010.

(2010c). Acta N.º 31, correspondiente al 9 de septiembre de 2010.

(2020a). Actas N.º 3 correspondiente al 10 de octubre de 2020.

(2020b). Acta N.º 9, correspondiente al 22 de octubre de 2020.

(2020c). Acta N.º 17, correspondiente al 17 de diciembre de 2020.

(2020d). Acta N.º 18, correspondientes al 19 de diciembre de 2020.

(2020e). Acta N.º 19, correspondiente al 16 de enero de 2021.

- Foro Mujer y Desarrollo (1993). *Plan Nacional Mujer y Desarrollo 1994-2000: Construyendo el futuro con equidad.*
- Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos de Panamá (1995). *Posición de la mujer en la estructura política de Panamá.* Primer Congreso de Mujeres Políticas de Centroamérica hacia el 2000.
- Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (2021). *Diagnóstico de barreras y oportunidades sobre la participación política de las mujeres en Panamá.*
- Instituto de Estudios Democráticos (2021). *Informe Atenea.* Diagnóstico. Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política.
- Instituto Nacional de la Mujer (2013). *V Informe Nacional Clara González. Situación de la mujer en Panamá, 2008-2010.*
- (2019). *VII Informe Nacional Clara González. “Situación de la Mujer en Panamá”, 2014-2016.*
- Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (1997). *Informe Nacional “Clara González”. Situación de la Mujer en Panamá, 1996.*
- Organización de Estados Americanos (1999). *Informe. Misión de Observación Electoral en la República de Panamá.* Elecciones generales del 2 de mayo de 1999.
- (2014). *Informe Final de la Misión de Observación Electoral.* Elecciones Generales en Panamá. Mayo 4, 2014.
- (2019). *Misión de Observación Electoral.* Elecciones Generales. República de Panamá, 5 de mayo de 2019. Informe Final.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en la política: Panamá.*
- (2015). *Informe Atenea: Electoras, pero no elegidas.* Diagnóstico sobre las condiciones para ejercer el derecho de participación política de las mujeres en Panamá.
- Tribunal Electoral (2022). *El ABC de la Reforma Electoral.* Ley 247 del 22 de octubre de 2021.
- Unicef / Ceaspa (1992). *Memoria: Mujer y desarrollo en el Panamá de hoy.*