

Análisis de la participación política femenina en los gobiernos locales en Panamá, períodos 2009–2024

*Analysis of female political participation
in local governments in Panama,
2009–2024*

DOI: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.227>

Tamara Martínez Paredes*

ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-7313-2122>

Resumen: Este artículo analiza la participación y la representación político-electoral de las mujeres en los gobiernos locales de Panamá durante los periodos electorales de 2009, 2014, 2019 y 2024. Desde un enfoque cuantitativo, que utiliza la descripción, basado en los datos electorales oficiales del Tribunal Electoral de Panamá correspondientes a las alcaldías, representaciones de corregimiento y concejalías, y se contrastan con el marco normativo vigente, que establece las cuotas electorales y la paridad de género. El análisis se sustenta en perspectivas teóricas sobre representación descriptiva, acciones afirmativas y sistemas electorales, con referencia a los debates sobre cuotas de género y paridad en América Latina. Los resultados muestran que, a pesar de la implementación formal de la paridad, las mujeres no superan el 15% de alcaldesas electas ni el 12% de representantes de corregimiento en los cuatro periodos analizados, lo que evidencia una brecha persistente entre el mandato legal y la representación efectiva. Esta subrepresentación se explica por obstáculos estructurales, entre ellos, la ausencia de sanciones por incumplimiento de la paridad y la dinámica de las circunscripciones uninominales, que neutralizan el efecto de las normas. El artículo concluye que las medidas adoptadas resultan insuficientes sin mecanismos de cumplimiento vinculantes y propone líneas de análisis para futuras investigaciones sobre la democracia local con perspectiva de género en Panamá.

Palabras clave: Cuotas de género, elecciones municipales, gobiernos locales, paridad de género, participación política femenina.

* Es panameña. Egresada de la Licenciatura en Sociología, con Maestría y especialización en Investigación en Ciencias Sociales con énfasis en teoría y métodos de investigación por el Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá y Post grado en Docencia Superior. Se desempeña como investigadora académica del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral y es docente especial de la Facultad de Humanidades, departamento de Sociología de la Universidad de Panamá.

Abstract: *This article analyzes female electoral political participation and representation in local governments in Panama across the 2009, 2014, 2019, and 2024 electoral periods. Drawing on a quantitative-descriptive approach, it examines official electoral data from Panama's Electoral Tribunal for the positions of mayor (alcalde) and district council representative (representante de corregimiento) contrasting these data with the current regulatory framework that established gender parity in candidacies following the 2017 electoral reform. The analysis is grounded in theoretical perspectives on descriptive representation, affirmative action, and electoral systems, with reference to ongoing debates on gender quotas and parity across Latin America. Findings show that despite the formal implementation of parity, women do not exceed 15% of elected mayors or 10% of elected district representatives in any of the four periods examined, revealing a persistent gap between legal mandates and effective representation. This underrepresentation is explained by structural obstacles, including the absence of penalties for noncompliance with parity requirements and the dynamics of single-member districts, which neutralize the effect of the regulations. The article concludes that the measures adopted are insufficient without binding enforcement mechanisms and proposes avenues for future research on local democracy from a gender perspective in Panama.*

Keywords: *Female political participation, gender parity, municipal elections, local governments, Panama.*

Introducción

La subrepresentación femenina en los espacios de poder político constituye uno de los déficits democráticos más persistentes en América Latina¹. Panamá no es la excepción, a pesar de los avances normativos alcanzados en materia de igualdad de género en las últimas décadas, las mujeres continúan ocupando una proporción baja de los cargos de elección popular, particularmente en el ámbito local. En los cuatro últimos períodos electorales de 2009, 2014, 2019 y 2024, el porcentaje de mujeres electas como alcaldesas no ha superado el 15%, mientras que la representación femenina en los corregimientos se mantiene por debajo del 10%, cifras que contrastan dramáticamente con el mandato de paridad de género establecido desde la reforma electoral de 2017. Esta

¹ El contenido del artículo fue tomado de mi tesis de maestría en Ciencias Sociales con énfasis en teoría y métodos de investigación, titulada: "Participación política electoral de las mujeres en los gobiernos locales en Panamá, políticas públicas y descentralización, períodos 2009, 2014, 2019", año 2023.

brecha sostenida entre lo que mandata la ley y la representación efectiva constituye el problema central que motiva la presente investigación.

El municipio es la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía y la que gestiona directamente los servicios y necesidades de la vida cotidiana. Sin embargo, paradójicamente, es también el nivel donde las mujeres encuentran mayores obstáculos para acceder a cargos de decisión política. Si bien el tema ha sido abordado en investigaciones nacionales e internacionales, en el nivel legislativo y ejecutivo, los estudios centrados específicamente en la representación femenina en los gobiernos locales panameños son escasos, lo que justifica la pertinencia científica y social de este trabajo.

A partir de este contexto, el presente artículo plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Por qué en los gobiernos locales de Panamá la participación político-electoral femenina es escasa o nula, a pesar de que desde 2017 se establece la paridad de género en las candidaturas a todos los puestos de elección popular? En correspondencia con esta pregunta, el estudio persigue dos objetivos. El primero es describir y analizar el comportamiento de la participación y representación política de las mujeres en los cargos de alcaldesa, representante de corregimiento y concejal durante los períodos electorales 2009, 2014, 2019 y 2024. El segundo es identificar los obstáculos estructurales y formales que limitan la efectividad de las medidas de paridad en el ámbito local, con el fin de contribuir al debate sobre las condiciones necesarias para una democracia local con equidad de género en Panamá.

La metodología empleada permite dar cuenta –desde la descripción de los datos– de la evidencia del problema que se presenta y de los límites de la investigación. En los resultados del análisis electoral comparado para los cuatro períodos, se visibilizan las estadísticas recopiladas que sustentan la problemática investigada sobre la subrepresentación femenina en el ámbito local en Panamá.

El artículo incluye una sección sobre los antecedentes históricos de la participación política femenina en Panamá y la evolución del marco

normativo electoral, desde las primeras cuotas de género hasta la paridad vigente. Asimismo, incorpora un marco teórico que articula los conceptos de representación descriptiva y sustantiva, acción afirmativa y sistemas electorales con perspectiva de género. Por último, la sección de hallazgos y conclusiones destaca los avances, pero sobre todo los desafíos y nuevas vertientes para superar el problema, mediante la discusión de casos de éxito en la región latinoamericana, políticas públicas con perspectiva de género y líneas de acción.

I. Metodología

Esta investigación adopta un enfoque cuantitativo de alcance descriptivo, sustentado en la revisión documental de legislación nacional, pactos internacionales y literatura especializada sobre cuotas de género, paridad y participación política femenina en el ámbito local o subnacional, tanto en América Latina como en Panamá.

La experiencia comparada regional en el tránsito hacia la paridad política contribuye a contextualizar el caso panameño, al considerar las configuraciones políticas, sociales y culturales de los distintos Estados. Mientras algunos países han avanzado hacia mayores niveles de paridad política y participación efectiva de las mujeres y otros grupos históricamente subrepresentados, Panamá aún enfrenta importantes rezagos.

Asimismo, resulta relevante identificar, dentro del recorrido legislativo nacional, la configuración del denominado régimen electoral de género, especialmente a partir del retorno a la democracia. Este período constituye un punto de inflexión para analizar la participación política de las mujeres bajo las nuevas condiciones institucionales establecidas a partir de 1990.

Desde las elecciones de 1994, la participación política de las mujeres adquirió mayor visibilidad en un contexto marcado por la ratificación de convenios y acuerdos internacionales que instaban a las democracias latinoamericanas a acelerar los procesos de inclusión de mujeres en la toma

de decisiones, incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas y eliminar la discriminación y las barreras que limitan el desarrollo en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres.

En el nivel político-administrativo local, conformado por alcaldías, representaciones de corregimiento y concejalías, el método descriptivo permite analizar los datos disponibles sobre la participación política de las mujeres en los cuatro últimos procesos electorales celebrados en Panamá entre 2009 y 2024.

Los datos utilizados para mostrar la problemática de la baja representatividad de las mujeres en la ocupación de cargos en el nivel local, es basada en las estadísticas oficiales recopiladas y publicadas por el Tribunal Electoral, luego de cada proceso electoral.

En ese sentido, se utilizaron como criterio de selección de los datos para este estudio las estadísticas de elección de alcaldías, representaciones de corregimiento y concejalías, y no de otros cargos de representación política de nivel nacional como diputadas o cargos de designación en el gobierno central.

El proceso incluyó la organización y actualización de los datos de elecciones recientes hasta la última elección general del año 2024, observando variaciones porcentuales entre un período y otro, y/o encontrando similitudes que dan cuenta del pobre avance logrado a pesar de las medidas legislativas adoptadas.

Con base en esta información, la investigación se enfocó en la descripción de los datos de la participación político-electoral de las mujeres en el nivel local. Sin pretender la realización de un análisis focalizado en un territorio específico ni de un solo caso en particular, sino ofrecer una aproximación general al fenómeno.

Los límites conceptuales, y de la información cuantitativa que se recopila, para este tipo de investigaciones es útil, porque es un paso o sirve de sustento para nuevas líneas de investigación sobre este tema, involucrando a actores clave de las comunidades y otras metodologías propias de la investigación explicativa.

II. Evolución histórica y marco normativo de la participación política de las mujeres en Panamá

1. El sufragio femenino

El reconocimiento de los derechos políticos de la mujer en Panamá fue fruto de una intensa lucha liderada por los movimientos de mujeres de las décadas de 1920 y 1930. Estos movimientos buscaron alcanzar el derecho al sufragio y a participar en igualdad de condiciones ante la ley.

El camino para lograr reivindicaciones para las mujeres panameñas pasó por el establecimiento de grupos organizados de mujeres que buscaban mejorar sus condiciones de vida en aspectos como el acceso a la educación, al trabajo y a la participación política. Así, podemos mencionar agrupaciones como el “Centro Feminista Renovación”, que anunció la creación del Partido Nacional Feminista en 1923, y la “Sociedad para el Progreso de la Mujer”, cuyas principales precursoras se convirtieron en destacadas mujeres políticas del siglo XX: Clara González y Esther Neira de Calvo.

En 1923 se desarrolló el primer congreso del PNF en Panamá, cuyo eje prioritario fue el derecho al sufragio de las mujeres. Clara González de Berhinguer es una de las figuras que más influyen en la lucha por el voto de la mujer. Además de ser la primera abogada de Panamá, hay avances jurídicos que también permiten que las mujeres puedan ejercer la abogacía en el país. Es el caso de la promulgación de la Ley N.º 55 del 17 de diciembre de 1924. Clara González obtuvo su título de abogada en 1922 y no pudo ejercer como tal hasta dos años después. Su tesis de grado fue el primer estudio sobre la situación de las mujeres frente a la discriminación basada en el género, con consecuencias en distintos ámbitos de la vida social, como en el matrimonio, la familia y la política. Evidenció la desigualdad jurídica que enfrentaban las mujeres de la época.

El Partido Nacional Feminista, una vez constituido, lanzó una campaña para la obtención de la cédula de identidad personal para las mujeres en la década de 1930. Propuso, en la Asamblea, una reforma a la legislación electoral que reconociera el derecho al voto femenino para los próximos comicios de finales de esa década. Pero no fue hasta la siguiente década de 1940, cuando empezaron a producirse cambios sustantivos en la Constitución y en la ley en favor de las mujeres.

2. La Constitución de 1941 y sus límites

La Constitución de 1941 –aprobada mediante plebiscito popular el 15 de diciembre de 1940– entró en vigor el 2 de enero de 1941. Esta nueva Constitución estableció límites a los derechos políticos femeninos al reconocer únicamente el voto de mujeres mayores de 21 años con educación universitaria o secundaria, y solo para elecciones de ayuntamientos provinciales. El artículo 61 de la Constitución de 1941 establecía límites a la ciudadanía para las mujeres:

Artículo 61. Son ciudadanos de la República todos los panameños varones mayores de 21 años.

El Legislador podrá conferir a las mujeres panameñas mayores de veintiún años la ciudadanía, con las limitaciones y los requisitos que la Ley establezca; no obstante, la mujer panameña mayor de veintiún años podrá desempeñar empleos con mando y jurisdicción.

Estos límites a la ciudadanía impedían a las mujeres de la época involucrarse en los asuntos públicos, por lo cual derribar esa primera barrera estructural debía ser el primer paso para alcanzar una participación igualitaria en cualquier ámbito de la sociedad.

En el camino, legislaciones como la Ley 83 del 1 de julio de 1941, sobre la cédula de identidad personal, establecía la obligatoriedad de poseer y portar la cédula de identidad personal a:

Artículo 2. Los panameños de uno y otro sexo, si son mayores de edad, o si son menores de edad emancipados o habilitados de edad.

Este se constituye en un avance importante para las mujeres y el ejercicio de su ciudadanía, aunque no consagrado plenamente y sujeto a las barreras de la ley, da paso a las nuevas corrientes reivindicativas femeninas.

En 1945, en el contexto de la elección a la Asamblea Nacional Constituyente, se presenta una oportunidad para derribar el obstáculo que impedía a las mujeres el acceso al poder y la toma de decisiones. Es aquí donde por primera vez se obtiene representación femenina electa por el voto popular.

3. La Constitución de 1946 y las primeras diputadas panameñas

En 1945, todas las mujeres ejercieron por primera vez el derecho al voto en las elecciones a la Asamblea Constituyente. Este hecho histórico posicionó a dos mujeres como diputadas: Esther Neira de Calvo, primera diputada nacional. Es reconocida como figura de relevancia en el movimiento feminista, oriunda de la provincia de Coclé. Teniendo la oportunidad de realizar estudios en el extranjero que le permitieron contar con una formación profesional sólida como docente y enfermera. Fue comisionada por parte del gobierno nacional para participar en 1922 en el Congreso Feminista de Baltimore. Como producto de las declaraciones del Congreso, fundó junto a otras mujeres la Sociedad para el Progreso de la Mujer en 1923. En 1925 también tuvo la oportunidad de participar

en la Segunda Conferencia Panamericana de Mujeres, que se realizó en Washington, y en 1926 fue nombrada presidenta y organizadora del Congreso Interamericano de Mujeres, celebrado en Panamá.

En 1945 funda la Liga Patriótica Femenina, apoyada por partidos políticos de la época, desde donde impulsa su candidatura como diputada a la Asamblea Nacional Constituyente, siendo electa en las elecciones del 6 de mayo de 1945.

Por su parte, Gumerinda Pérez fue electa primera diputada provincial por la provincia de Panamá. Nació en la ciudad de Panamá. Su trayectoria es destacada y reconocida en el ámbito de la educación, las artes y las humanidades. Formó parte de la Liga Patriótica Femenina, agrupación fundada en 1945, siendo electa y convirtiéndose en la primera mujer afrodescendiente en ocupar la segunda vicepresidencia en la junta directiva de la Asamblea Nacional.

Estos son algunos de los antecedentes que retratan y ayudan a comprender cómo se produjeron los primeros hitos y cambios en la participación de las mujeres panameñas en la política.

Como fruto del proceso constituyente de 1945, con dos mujeres como principales en su conformación, la Constitución de 1946 recoge las luchas y aspiraciones de las mujeres panameñas en su artículo 97, el cual consagró formalmente la ciudadanía femenina.

Artículo 97. Son panameños todos los ciudadanos de la República sin distinción de sexo.

A partir de este momento, la mujer panameña fue reconocida como ciudadana con pleno goce de sus derechos civiles, sociales y políticos.

El reconocimiento del voto femenino marcó un punto de inflexión en la participación política de las mujeres en Panamá, al constituir un derecho conquistado mediante luchas históricas y sostenido por las generaciones presentes.

La participación política de las mujeres en los partidos políticos, en elecciones y en el ámbito local específicamente, se visibiliza por primera vez a través de la experiencia de participación en la elección de los ayuntamientos provinciales en el año 1941. Este hecho se convertía en la primera participación oficial de las mujeres como votantes, pero con limitaciones claras de la ley electoral. En efecto, la Ley 98 del 5 de julio de 1941, en su artículo 2, establecía quienes podrían votar y ser elegidos. Colocando a las mujeres los requisitos para votar únicamente a los Ayuntamientos Provinciales:

Artículo 2º. Son electores, elegibles los ciudadanos panameños, con las limitaciones que la Constitución y las leyes establecen.

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 (Gaceta Oficial, 08560, 1941).

Esta ley impedía a las mujeres votar para otros cargos de elección popular y ser elegidas para presidente de la República, diputados(as). Además, el requisito de que tuvieran una educación completa para ejercer el derecho al sufragio era restrictivo y excluía del ejercicio a una gran cantidad de mujeres.

En la publicación “Quién le dio el voto a la mujer” (No fue le Fufo) se expone lo siguiente, en relación con la participación femenina en la elección de representantes a los ayuntamientos provinciales:

Se trataba de una medida dirigida a ganar simpatías y acallar el movimiento feminista, aseguran algunos historiadores. Además, en relación con la Constitución de 1904, era un claro retroceso puesto que la primera carta fundamental que tuvo el país, en su

artículo 49, señalaba que ‘...todos los ciudadanos mayores de 21 años tienen derecho al ejercicio del sufragio’ – un principio limitado por leyes electorales que, no obstante, dejaba abierta la esperanza de las sufragistas (Guardia, M., 2017).

Para el año 1945, cuando el entonces presidente Ricardo Adolfo de la Guardia convocó a una Asamblea Nacional Constituyente, ya existía una base social de panameños y panameñas, que se encontraban listos para transformar las limitantes y barreras que hasta el momento habían impedido el libre ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en Panamá.

Así, mediante el Decreto de Gabinete del 2 de febrero de 1945, por primera vez las mujeres participaron sin restricciones en la elección de los diputados(as) a la Asamblea Constituyente que elaborarían la nueva Constitución, reconociendo a las mujeres como ciudadanas para elegir y ser elegidas.

En adelante, la participación política de las mujeres empieza a ser más visible. Destaca la participación de Clara González como candidata a la vicepresidencia de la República en el año 1948, así como la participación y elección de mujeres en cargos públicos por el voto popular como diputadas principales y suplentes y su participación en los diferentes partidos políticos.

Como claros ejemplos de mujeres que ocuparon curules en la Asamblea Nacional durante las décadas de los años 1950 y 1960, podemos mencionar a Cecilia Pinel de Remón, del período 1956-1960, viuda del presidente José Antonio Remón Cantera y conocida en el ámbito de la política panameña durante la campaña de su esposo como “la dama de la bondad”. Cabe destacar que su figura como líder política ha sido poco estudiada, así como la de otras que ocuparon estos roles en su época. Otra de las diputadas electas para el período (1956-1960) fue Coralía Correa de Burgos, quien además logró su reelección para el siguiente período (1960-1964) (Andrion de Moreno, 2016, pp. 33-37). En ellas

encontramos algunas de las pioneras de la participación y representación política de las mujeres panameñas en el Parlamento.

En las décadas siguientes, la configuración política daría paso a nuevas formas de representación popular en la toma de decisiones, en donde las mujeres también lograrían tener participación en el nivel local.

4. La Constitución de 1972 y la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento (ANRC)

En 1968 se produce el golpe militar que derroca al presidente Arnulfo Arias, rompiéndose el orden constitucional. Sin embargo, varios autores coinciden en que las causas de esta irrupción tenían su génesis en el quinquenio anterior, en el que se ven bastante debilitadas las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. Las razones se detallan a continuación:

- Los sucesos de enero de 1964, la represión del ejército norteamericano contra estudiantes panameños que reclamaban el cumplimiento de un acuerdo suscrito entre ambos gobiernos. Dando como resultado la ruptura oficial de relaciones diplomáticas entre Panamá y los Estados Unidos.
- El fallido intento de la firma de los Tratados 3 en 1, por el gobierno del presidente Marco Robles, causó un descontento nacional.
- La intervención de la Guardia Nacional en los asuntos políticos del gobierno.
- La profunda crisis política, económica y social por la que atravesaba el país.

Para Rodríguez Reyes (2016, p.10), con la toma del poder por los militares panameños en 1968, se produjo un cambio en la correlación de fuerzas políticas en el país que puso fin al control de la oligarquía.

A partir de 1969, se consolida el liderazgo de Omar Torrijos como jefe de Estado. La primera etapa de su gobierno estuvo marcada por la

implementación de medidas confrontativas con la oligarquía nacional en disputa por el poder económico, mientras buscaba una negociación con los Estados Unidos (Torres, 2018, p. 93).

En tanto Torrijos avanzaba con un plan de Desarrollo Nacional, abonado por el acercamiento con las fuerzas populares con base en la necesidad de crear la base de la “Unidad Nacional”. En marzo de 1970, bajo el liderazgo de Nicolás Ardito Barletta como director de Planificación de la Presidencia de la República, se elabora el Plan Nacional de Desarrollo, cimentado sobre 5 ejes prioritarios, centrados en el fortalecimiento y la integración nacional a nivel económico y social, pero también por región.

Dentro del eje denominado “Integración económica nacional-regional”, encontramos que se planteaba el fortalecimiento del Régimen Municipal, cuya primera acción se apoyaba en la aprobación del Decreto de Gabinete No. 239 del 30 de julio de 1969, por el cual se creó la Comisión especial para la reforma de la Ley 8 del 1 de febrero de 1954 sobre el Régimen Municipal en Panamá.

En 1972, la Asamblea Constituyente, instituida durante el período militar, aprobó una nueva Constitución. Los gobiernos locales, a través de los corregimientos, adquirieron un rol preponderante como célula básica del Estado panameño, constituyéndose la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento (ANRC) o “Asamblea de los 505” como Órgano Legislativo (Capítulo II, Título V, artículo 130).

Su estructura y funcionamiento se basaron en el ejercicio de estos representantes como presidentes de las Juntas Comunes, concejales e integrantes del Concejo Provincial, sustentados en las leyes No. 105 de 1973 que crean las Juntas Comunes, ley No. 106 de 1973 que crea los Concejos Municipales y el artículo 151 de la Constitución Política de 1972 que regula los Concejos Provinciales.

Con el propósito de constatar dónde se encuentran los orígenes de la participación femenina en los gobiernos locales en Panamá, revisamos

la composición de esa primera Asamblea Nacional de Representantes del año 1972.

El siguiente cuadro muestra la representación femenina en la Asamblea Nacional de Representantes de 1972, evidenciando una notable subrepresentación femenina a 26 años de aprobada la Constitución de 1946 en la que se reconocen en plenitud los derechos políticos de las mujeres en Panamá.

Tabla 1
Composición por sexo de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento en el año 1972

Provincia	Total: Mujeres	Total: Hombres	% Mujeres	Total: Corregimientos
Bocas del Toro	1	14	6.6%	15
Coclé	0	39	0%	39
Colón	6	34	15%	40
Chiriquí	6	95	6%	101
Darién	2	17	11%	19
Herrera	0	40	0%	40
Los Santos	5	68	7%	73
San Blas	0	4	0%	4
Panamá	10	88	10.2%	98
Veraguas	3	73	4%	76
TOTAL	33	472	6.53%	505

Fuente: Gaceta Oficial 17181 del 8 de septiembre de 1972.

El porcentaje de participación por debajo del 10% da cuenta de la subrepresentación femenina, a 26 años de aprobada la Constitución de 1946, producto de una Asamblea Constituyente. Y aun en la actualidad, como veremos más adelante, esta nula o escasa representación de las mujeres persiste.

Así, la nueva Asamblea Constituyente se conformó por 505 miembros representantes de los 505 corregimientos del país, de los cuales

472 fueron hombres y 33 mujeres. Esta Asamblea, según los decretos reglamentarios de dicha elección, no aceptó la formación de nuevos partidos ni la vigencia de los existentes hasta 1968, por lo que la misma se realizó sin la participación de los partidos.

Al aprobar la nueva Constitución política de 1972, la Asamblea Constituyente pasó a convertirse en la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, en adelante la (ANRC), por un período de seis años comprendidos entre 1972 y 1978.

Luego de la reforma constitucional de 1978, aprobada por una nueva ANRC electa en agosto de 1978, de la misma forma que la anterior, es decir, sin intervención de los partidos políticos, nuevamente se introduce la participación de los partidos políticos en la política nacional. A tal efecto, se dictó la ley No. 81 del 5 de octubre de 1978, del Concejo Nacional de Legislación, que reglamenta la materia relacionada con los partidos políticos, requisitos para su conformación y obtención de personería jurídica y mediante Decreto No. 195 el 18 de diciembre de 1978, el Tribunal Electoral reglamentó la ley de los partidos políticos, de manera que quedan establecidas las bases legales de la formación y funcionamiento de los partidos políticos.

Con ello, la inscripción de los partidos políticos ocurrió a partir del año 1979 ante el Tribunal Electoral. Oficialmente, con esta reforma constitucional se avanza hacia procesos de participación democrática a través de los partidos políticos en Panamá.

Según Bellido (2024), “paralelamente se implementaron cambios en el sistema electoral en sintonía con los actos reformativos de 1978”. Estos cambios introducidos, específicamente para los gobiernos locales (alcaldías), se concretaron mediante la promulgación de la Ley 65 del 19 de septiembre de 1978, por la cual se presenta a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, reformas a la Constitución Política de la República de Panamá. El artículo 216 de la Constitución, queda así:

Artículo 216. Habrá en cada distrito un alcalde, jefe de la Administración Municipal y un suplente, elegidos por votación popular directa, por mayoría de votos, por un período de tres (3) años, y solo serán distribuidos por las causas que determine la ley.

Asimismo, las reformas introducen la participación política vía los partidos políticos y las candidaturas por la libre postulación, adecuándose poco a poco el sistema electoral a lo que conocemos hoy día, donde en el caso de los gobiernos locales, se sigue eligiendo a los representantes a las alcaldías de distrito y vicealcalde o suplente y las representaciones de los corregimientos por votación directa y por mayoría de votos. Este se constituye en un primer antecedente para analizar la baja participación política de las mujeres en el ámbito local en nuestro país.

Para ello también consideramos necesaria la contextualización regional del problema, en tanto que es una realidad que se ha presentado en los distintos países. De igual manera es válido observar que se han aprobado medidas con miras a mejorar la situación de la participación política de las mujeres en general y en particular en los gobiernos locales.

III. La representación política femenina, sistemas electorales y participación femenina en América Latina y Panamá

1. Cuotas y paridad en América Latina

La ruta hacia la paridad política ha sido trazada a través de la participación femenina en diversas formas, como candidatas, como miembros de partidos políticos, de movimientos de mujeres políticas, de la sociedad civil, que ha reivindicado el derecho de participación y representación de las mujeres en la toma de decisiones.

El recorrido dentro de esta ruta ha sido lento y lleno de obstáculos, que han podido ser superados, en muchos casos, a través de la ratificación por parte de los países de convenciones, pactos y acuerdos, así como el acogimiento de recomendaciones para mejorar la situación de desigualdad en la participación política de mujeres y hombres. Por mencionar algunos, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y la Plataforma de Acción de Beijing (1995), son instrumentos que han contribuido al fortalecimiento de los marcos normativos nacionales, creando oportunidades para el avance de la igualdad, la introducción de la perspectiva de género en la agenda y los procesos de toma de decisiones de los países de América Latina.

Hay que reconocer que estos impulsos fueron efectivos, aunque de forma distinta en cada país, con efectos positivos en algunos casos y menos efectivos en otros. Lo cierto es que, entre 1991 y 2013, varios países de la región implementaron acciones afirmativas —cuotas electorales de género— a fin de garantizar la equiparación en la participación de las mujeres, históricamente subrepresentadas en la política.

Según Archenti (2014):

La estrategia de las cuotas, aplicada a la participación de las mujeres en las cámaras legislativas, fue altamente exitosa en América Latina. Quince países de la región sancionaron, entre 1991 y 2013, normativas que establecen cuotas de género en las listas electorales legislativas plurinominales (p. 306).

De igual forma, esta misma autora afirma que los impactos fueron diferenciados en los países, con distintos escenarios políticos, electorales, leyes y la cultura de cada lugar donde las medidas fueron adoptadas e implementadas.

En esa misma línea, diversos estudios sobre participación política de mujeres en América Latina (Marx, Bonner, Caminotti, 2006; Rana-

boldo, Solana, 2008) han indicado que, a partir de la implementación de leyes como la de cupo femenino en Argentina, las cuotas de género se presentaron como un medio eficaz en favor del número de mujeres en puestos de elección popular.

Asimismo, el Informe de ONU Mujeres (2015), *La Hora de la Igualdad Sustantiva*, participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano, señaló que, a pesar de registrarse avances en la participación política de las mujeres en las últimas cuatro décadas en el mundo, aún se mantiene lejos la esperanza de la igualdad.

El avance progresivo gracias a la estrategia de implementación de medidas temporales ha sido clave. Desde los años noventa se produce sostenidamente una mayor presencia de mujeres en todos los espacios de poder público, tanto a nivel nacional como subnacional. Según ONU Mujeres (2015), “las medidas para acelerar la igualdad sustantiva se produjeron como un efecto dominó y generaron que del 9.1% de mujeres en los parlamentos de la región en los años noventa se alcanzara la cifra de 27.7% en septiembre de 2015” (p. 17).

El cúmulo de experiencia en los estudios internacionales sobre cuotas de género y éxito electoral alcanzado en varios países de la región también ha indicado que esto ha estado condicionado por factores como las características del sistema electoral, el acompañamiento de las normas con medidas complementarias y la participación de actores nacionales como agentes vigilantes de su correcta aplicación. En su análisis comparado sobre cuotas en Argentina y Costa Rica, Archenti señala que los estudios muestran a los sistemas electorales como un elemento institucional clave para entender el tipo de impacto que puede ejercer la cuota de género en la representación política (Archenti, 2014, p. 306).

En el nivel subnacional, específicamente, es importante destacar lo que han confirmado estudios dedicados al análisis de la participación femenina en elecciones municipales en América Latina. Se ha mostrado

que las mujeres mejoran sus posibilidades de acceso con los sistemas proporcionales aplicados en circunscripciones plurinominales, y disminuyen sus posibilidades cuando se aplican los sistemas de mayoría absoluta o relativa en circunscripciones uninominales (Massollo, 2007, p. 27).

Pero este no es el único elemento; ha sido relevante también la inclusión de medidas eficaces adicionales de reforzamiento de la cuota, que se han traducido en un sistema de alternancia por género obligatorio (mandatos de posición) y sanciones por incumplimiento de la norma. La fórmula electoral es decisiva en el impacto de las leyes de cuotas en la representación efectiva de las mujeres. Tal como señala (Massollo, 2007) en un sistema de mayoría en distritos uninominales no hay forma de garantizar que la imposición de cuotas a las candidaturas dé lugar a una mejora en la representación de las mujeres.

De alguna forma, esto explica la debilidad del mecanismo y su implementación en cada país; ha obtenido resultados lentos y con poca representatividad de mujeres en el nivel local.

También se ha evidenciado que el avance de las medidas afirmativas que empezaron a surtir efectos en la representación descriptiva de mujeres en cargos nacionales (diputadas, congresistas, legisladoras) dio como resultado que varios países apostaran por la paridad.

El concepto de paridad fue evolucionando a partir de la Cumbre Europea “Mujeres en el poder”, celebrada en Atenas en 1992 (ONU Mujeres, 2015, p. 14). Esto se resume en la exigencia de representación de más de la mitad de la población en la administración de los países del mundo. Fue hasta 1998 cuando se logró consolidar la idea de democracia paritaria constitucionalmente, referida a la igualdad de mujeres y hombres en el acceso al poder (p. 15).

Por su parte, el Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW), por sus

siglas en inglés, desarrolló el concepto de igualdad sustantiva en su recomendación general No.23 de 1997, como un sustento político institucional internacional y regional de la igualdad de la participación política (CEDAW, 1997). Lo que se recomienda a través de la Convención es que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados.

El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz, encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer. La igualdad de resultados es la culminación lógica de la igualdad sustantiva o de facto (CEDAW, 1997, p. 3).

Las magistradas electorales, reunidas en el V Encuentro de Magistradas Electorales de Iberoamérica, celebrado en San Salvador en 2014, reconocen la fuerza de los principales instrumentos regionales e internacionales vinculantes para la democracia paritaria, porque esta “implica la representación equilibrada de hombres y mujeres, de forma que ninguno de los dos sexos tenga presencia mayor y su participación en la función pública sea equivalente” (ONU Mujeres, 2015, p. 21). La Declaración de las magistradas se enfocó en analizar el rol de la mujer en la democracia representativa, además del fortalecimiento desde los organismos electorales, de una serie de políticas públicas orientadas a aumentar la participación política de la mujer en diferentes procesos electorales.

Teniendo como marco todos los instrumentos regionales e internacionales, así como las distintas instancias que monitorean el cumplimiento de las recomendaciones hechas a los países para mejorar la desigualdad en el acceso a los puestos de toma de decisiones, hoy la región presenta mejores resultados en los porcentajes de representación descriptiva y sustantiva, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2

Participación política de las mujeres en la región año 2025

Cargos	Porcentaje
Parlamentarias nacionales	35.8 %
Alcaldesas	15.5 %
Mujeres en escaños de gobiernos locales	27.2 %

Fuente: Elaboración propia con datos de https://www.te.gob.mx/amea_service/media/pdf/0895ce046ced1f0.pdf

Estos porcentajes de participación política femenina promedio de 18 países de América Latina y el Caribe, que, mediante la consolidación de normas y de políticas públicas orientadas a garantizar el pleno y efectivo ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, alineados con una agenda paritaria, han posicionado a la región como líder a nivel mundial.

En resumen, estos avances se deben principalmente a:

- La adopción de los marcos internacionales, que ajustan la balanza hacia la igualdad, vía la democracia paritaria, es decir, la participación (50-50) en las candidaturas a los puestos de elección popular, en el nivel nacional y subnacional.
- La implantación de medidas puntuales, lo que podría considerarse el régimen electoral de género, el cual contempla los mandatos de posición, que garantiza que a las mujeres no solo sean colocadas en las suplencias.
- Regímenes de los partidos políticos en los que se comparte el poder a lo interno, garantizando que en los organismos directivos internos las mujeres tengan participación y toma de decisiones.
- Las sanciones por incumplimiento de la inscripción de candidaturas en las que no se cumpla con la paridad, esta es garantía para que los partidos políticos cumplan lo dispuesto, que debe ser cumplido sin excepciones para que la medida sea efectiva.

Estas se constituyen en las principales fórmulas aplicadas para que se hayan logrado avances en la participación política de las mujeres en general en la región, con mayor porcentaje de representación en el nivel nacional (Ver tabla 2), pero con porcentajes más bajos en las alcaldías y gobiernos locales (concejalías y representaciones de corregimiento).

Sin embargo, persisten las barreras que limitan la participación plena y efectiva de las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública y política, por lo que la investigación con enfoque de género contribuye a visibilizar lo que se ha logrado, pero también los puntos de la agenda por cumplir y los problemas y las nuevas preguntas.

2. La ruta hacia la paridad en Panamá

El punto de partida en nuestro país inicia con la primera ola de cuotas en América Latina en los años 90, al establecerse la cuota del 30% para estimular las candidaturas femeninas en elecciones internas de los partidos políticos (Ley 22 del 14 de julio de 1997). El artículo 182-A estableció que “en sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones o a cargos de elección popular sean mujeres”.

Hay que destacar que la válvula de escape en la legislación o régimen electoral de género en Panamá encuentra su génesis en este artículo, puesto que al final se hace la salvedad de que si la participación femenina fuera inferior a ese porcentaje, los partidos políticos podrán llenar las postulaciones con otros miembros aspirantes a los diferentes cargos.

La ausencia de un mecanismo de aplicación, monitoreo o evaluación de la implementación de esta disposición genera incumplimiento ante la falta de sanciones.

Nótese que este artículo se refiere a los cargos, es decir, incluye todos los cargos de elección popular sin distingo entre cargos nacionales y cargos

locales, por lo que incluye la elección a las alcaldías, representaciones de corregimiento y concejalías.

El siguiente alto en la ruta se produce en el año 2006, con la aprobación de la Ley 60 de 29 de diciembre de 2006. El artículo 210 de esta ley mantuvo la cuota del 30% de postulaciones femeninas a cargos internos o a cargos de elección popular.

También incluyó el establecimiento de un régimen interno en los partidos a fin de garantizar la participación de los miembros y facilitar las candidaturas para cumplir con lo dispuesto. Pero al final del párrafo sin la válvula de escape la figura de la comprobación por parte de la secretaria femenina de los partidos de no contar con el porcentaje de candidatas. Es decir, no se elimina la condición que permite el incumplimiento ni se incluyen medidas efectivas para que se cumpla la norma.

La siguiente reforma al Código Electoral panameño que configura este régimen electoral de género ocurre en el año 2012, mediante la Ley 54 de 17 de septiembre de 2012, que, entre otras innovaciones, introduce la figura de la Secretaria de la Mujer de los partidos políticos, que, entre sus funciones, se encargaría de validar el cumplimiento de la cuota de género en las postulaciones en elecciones internas de los partidos políticos.

El artículo 239 del Código Electoral aumentó la cuota del 30% al 50% (paridad) en las candidaturas a cargos internos y en las elecciones primarias, requiriendo la firma de la encargada de la Secretaria de la Mujer de cada partido. Se mantuvo el párrafo final, según el cual, de no completarse el porcentaje de mujeres se llenan las postulaciones con otros miembros de sus partidos.

En la reforma electoral del año 2017, luego de un proceso de participación de todos los sectores convocados el año siguiente a la celebración de las elecciones generales, el proyecto de ley que se presentó a la Asamblea Nacional contemplaba la paridad en la oferta electoral garantizando un sistema de alternancia por género entre principales y

suplentes en los circuitos plurinominales y en los uninominales entre principal y suplente.

Esto no fue aprobado, y lo que sí se aprobó mediante la Ley 29 del 29 de mayo de 2017 fue que en las elecciones internas y hasta las elecciones generales se garantizara como mínimo la participación del 50% de mujeres. La válvula de escape se mantuvo, consignando a la Secretaría de la Mujer de los partidos la comprobación del porcentaje mínimo de participación de mujeres.

En la reforma electoral de 2021, aprobada mediante la Ley 247 de 22 de octubre de 2021, se incorporó la paridad de género para los partidos políticos en formación, garantizando que el 50% de las candidaturas para la escogencia de convencionales sean para mujeres.

Asimismo, el 50% de las postulaciones a todos los cargos de elección popular deberán estar integradas por un principal de un género y un suplente de otro género. Los partidos políticos en cumplimiento de esta normativa deberán postular para todos los cargos el 50% de mujeres del total de los cargos de diputados, alcaldes, representantes y concejales correspondientes a cada provincia. Sin embargo, permanece la salvedad de que si los partidos no cuentan con mujeres, comprobado por la Secretaría de la Mujer, se completarán las nóminas con otros aspirantes.

En su evolución, ha sido constante en la legislación electoral panameña la posibilidad de incumplimiento de la norma que establece la paridad de género.

En el momento actual, la ruta hacia la paridad sigue atravesando obstáculos estructurales. En la Comisión Nacional de Reformas Electorales 2025, el artículo sobre la paridad no contó con el respaldo para la eliminación de la válvula de escape que tiene 21 años de aparecer en el texto de la ley electoral, como pretexto de los partidos para no cumplir con las postulaciones femeninas a los distintos cargos de elección popular.

En el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2026), “Democracias bajo presión. Reimaginar los futuros de la democracia y el

desarrollo en América Latina y el Caribe”, se coloca en el centro de la problemática de la baja participación de las mujeres en puestos de toma de decisiones varios factores, entre ellos, cómo las variaciones en el diseño institucional de las cuotas y la paridad afectan su efectividad en los países.

Se consideran los aportes de Freidenberg y Caminotti (2016), en los que destacan:

- Excepciones al cumplimiento de la cuota: la efectividad se reduce cuando los partidos pueden argumentar falta de afiliadas mujeres para no cumplir el porcentaje legal (como en Panamá) o pagar multas que no les representen una carga importante.
- Incorporación de suplencias del mismo género: esto permite evitar maniobras como las del caso conocido como las “Juanitas” en México (antes de las últimas reformas), donde los partidos utilizaron la estrategia de hacer renunciar a mujeres nominadas para cumplir la ley y elegidas por el electorado, para que asumieran sus suplentes hombres (PNUD, 2026, p.52).

En específico respecto de las integraciones de nóminas paritarias en los gobiernos locales, para Flavia Freidenberg (2022) esto se logra a través de la paridad horizontal, que consiste en garantizar la alternancia por género en las postulaciones de los partidos políticos en candidaturas uninominales.

En favor de la igualdad de género, el reparto equitativo del poder y la mejora del acceso de las mujeres a los puestos de toma de decisiones se logran corrigiendo las desigualdades estructurales de acceso y mejorando las condiciones a través de herramientas para el ejercicio de la política para las mujeres.

En Panamá, en las distintas épocas de nuestra historia política, actores políticos, sociales, han coincidido en la importancia de la participación de la mujer, pero esto no se ha traducido en cambios estructurales que produzcan una representación numérica y sustantiva de las mujeres. Si

observamos, desde el siglo pasado, diferentes grupos de mujeres, lideresas sociales, políticas, profesionales y en la ocupación de cargos públicos, han alcanzado hitos que permitieron un lento y progresivo avance hasta hoy, pero corresponde a una decisión política de Estado, con el concurso de toda la sociedad, firmar el real pacto por la igualdad.

IV. Resultados y discusión: participación femenina 2009–2024

Si bien esta investigación se propuso analizar el comportamiento de participación electoral de las mujeres en la ocupación de cargos en el nivel local, la información histórica de esta participación constituye un buen insumo para entender la situación y, sobre todo, para situar la trayectoria de las mujeres en la historia reciente democrática del país.

También es necesario mencionar que, asimismo, se registraron cambios en la normativa electoral para favorecer la participación de las mujeres en la política; se produjeron cambios en el tamaño de las circunscripciones, en este caso (uninominales), por representación mayoritaria (número de distritos, corregimientos y concejalías).

Este podría ser un primer factor por considerar para el análisis: el aumento en el número de cargos a ocupar en las distintas circunscripciones electorales, lejos de ampliar la participación femenina, parece favorecer principalmente a los candidatos y no a las candidatas. La oferta electoral, a pesar de las cuotas de género para elecciones internas de los partidos en principio y luego ampliada a la paridad en elecciones internas hasta las generales, no ha sido efectiva a la hora de llenar las listas de candidaturas femeninas a las posiciones principales.

La siguiente tabla muestra el histórico desde 1994, detallado por elección, cargo, sexo y porcentaje de proclamaciones de mujeres electas para ocupar las alcaldías, representaciones de corregimiento y concejalías, lo que muestra un avance lento y abona el discurso que se aboca a que

las medidas que se adopten en adelante sirvan para mostrar mejoras en los resultados en la representación descriptiva de mujeres.

En la línea de la subrepresentación femenina en los gobiernos locales, la experiencia de cada elección indica que se mantiene la desproporción entre los cargos principales por sexo, con una representación femenina por debajo del 15%, porcentaje que se visualiza como un techo para las mujeres políticas aspirantes a ocupar estos cargos, muy lejos de la paridad.

Tabla 3

Proclamaciones principales por sexo según cargo, 1994-2024

Años y cargos	Total	Hombres	%	Mujeres	%
1994					
Alcaldes	67	60	89.6	7	10.4
Representantes	510	461	90.4	49	9.6
Concejales	24	22	91.7	2	8.3
1999					
Alcaldes	75	66	88	9	12
Representantes	589	531	90.2	58	9.8
Concejales	7	6	85.7	1	14.3
2004					
Alcaldes	75	68	90.7	7	9.3
Representantes	621	556	89.5	65	10.5
Concejales	7	6	85.7	1	14.3
2009					
Alcaldes	75	68	90.6	7	9.3
Representantes	620	552	89	69	11
Concejales	7	7	100		
2014					
Alcaldes	77	65	84.4	12	15.6

Años y cargos	Total	Hombres	%	Mujeres	%
Representantes	648	578	89.2	70	10.8
Concejales	7	6	85.7	1	14.3
2019					
Alcaldes	81	68	83.95	12	14.8
Representantes	679	611	90	68	10
Concejales	9	7	78	2	22
2024					
Alcaldes	81	69	85.1	12	14.8
Representantes	701	613	87.4	88	12.5
Concejales	11	7	63.3	4	36.3

Fuente: Tribunal Electoral; Derechos políticos de las mujeres; el voto femenino en México y Centroamérica. Instituto Interamericano de derechos humanos, p. 180.

La comparación de cada período electoral también permite leer algunos retrocesos en la elección de mujeres para ocupar cargos locales.

Arce (2009) en el estudio sobre la “Evolución del voto femenino en Panamá” indicaba que las mujeres electas como diputadas (legisladoras) han ido en lento aumento...para 1999 de 78 diputaciones solo 12 fueron ocupadas por mujeres. Atribuye en su análisis que el cargo de diputadas era poco accesible debido a los altos costos de las campañas políticas para las mujeres (I.I.D.H, 2009 p. 180).

Respecto de esto podemos añadir que para las elecciones de 1994 aún no se había aprobado la cuota electoral del 30% para las candidaturas femeninas en las elecciones internas ni para las elecciones generales. Esto podría explicar que aún no veía incremento en el número de mujeres electas para los distintos cargos. Aunque se observa que a pesar de esto prácticamente los porcentajes son muy parecidos a los que presentan las mujeres en elecciones más recientes.

En cuanto a las alcaldesas, según su análisis, entre 1994 y 1999, con 67 alcaldías, solo 7 mujeres resultaron electas, lo que representó el 12.3% de las mujeres que se postularon a alcaldesas a nivel nacional. En

cuanto a las representantes de corregimiento, la cifra solo llega al 10% de mujeres electas hasta el año 2004. Se trata de una evolución poco significativa en comparación con el trabajo y aporte de las mujeres en las organizaciones comunitarias y en el desarrollo local (p.181).

Para las elecciones de 1999, ya se contaba con la regulación de las cuotas a nivel de las elecciones internas de los partidos políticos, es decir, hubo avance en la normativa para incrementar el número de mujeres participantes en las elecciones, sin embargo, aunque hubo aumento de la cantidad de mujeres, no llegó a la cuota del 30%. Además, se produjeron cambios en el número de puestos a ocupar, creció el número de distritos y corregimientos, pero hubo una reducción en el número de concejalías.

En las elecciones del año 2004, se produce una baja en la cantidad de mujeres electas al cargo de alcaldesas y una estabilización en la participación mujeres para la representación de corregimientos y concejalías.

Las elecciones de 2009, para el cargo de alcaldesa, se mantuvo igual el porcentaje en comparación con la elección anterior. De igual forma para el cargo de representantes de corregimiento, se mantiene el porcentaje de electas a pesar del aumento en el número de corregimientos. Hubo ausencia de representación en el cargo de concejal, en donde no se eligió mujeres.

En las dos siguientes elecciones se mantiene la variación en el número de cargos, esta vez para los tres cargos a nivel de los municipios. La elección de mujeres mantiene prácticamente el mismo comportamiento en el cual no hay variación significativa en el número de electas: dos mujeres más para el caso de representantes de corregimiento y una más para concejal.

No es si no hasta las recientes elecciones de 2024, donde a pesar de que se produce un nuevo aumento en el número de corregimientos, esta vez de 679 a 701 (22 corregimientos), y de 9 a 11 (concejalias) respecto de la elección del 2019, es donde se puede notar un leve aumento que no se registraba desde la elección de 1999, en donde también fue la única elección en la que tuvimos a la primera y única presidenta de Panamá.

En 2024, el nivel local, presenta mejores cifras de representación femenina para los cargos de representantes de corregimiento y concejales, respecto de las tres elecciones anteriores que ha sido motivo de este análisis.

Estas podrían ser algunos de los elementos que irrumpen en el escenario político para favorecer la representación de las mujeres en esta última elección:

- Mas candidatas por libre postulación para alcaldías y juntas comunales.
- Mayor capacidad de algunos partidos para reconocer y aprovechar los liderazgos femeninos en corregimientos en los que no se elegían mujeres anteriormente.
- La implementación de políticas públicas de descentralización para mejorar la gestión municipal, de manera participativa, aunque carezcan de enfoque de género.

De igual forma estos aspectos positivos podrían mejorar de existir una política pública focalizada en la participación política en el nivel local, que involucre también a las comunidades en donde se pudieran discutir los principales problemas y gestionar los recursos necesarios para resolverlos.

Por otra parte, se hace necesario confirmar que los partidos políticos han sido partícipes de la lentitud en la evolución de la participación política de las mujeres en la democracia panameña. En los períodos electorales, señalados con evidencia descriptiva, se notan muy pocos avances a pesar de que la ley electoral mandata a los partidos a incentivar la participación femenina internamente.

Y en este punto es necesario agregar que los partidos políticos en la actualidad cuentan con una membrecía compuesta por el 50% de mujeres, de las cuales menos del 20% participa en las distintas candidaturas electorales.

En el electorado panameño, las mujeres registran altos niveles de participación en el ejercicio del sufragio, hecho señalado en informes nacionales

sobre el avance de sus derechos políticos, entre ellos el Mecanismo Atenea para la aceleración de la participación política de las mujeres. El informe Atenea 2015 “Electoras, pero no elegidas, es el tiempo de las ciudadanas”, refleja, precisamente, esa mayor participación mostrada por las mujeres en el evento electoral del 2014 fue de 52.3% (PNUD, 2015, p. 23), mientras que los niveles de afiliación política de mujeres se han mantenido entre el 48% y el 51% (Bernal Vásquez, 2016, p. 258), pero sin mayores niveles de representación en la ocupación de cargos públicos electos.

En 2021, se publica el segundo Informe Atenea “Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política”, el cual visibiliza entre otros aspectos, los avances normativos alcanzados, para garantizar una mayor participación de las mujeres en la política en condiciones de igualdad y reflejando que se lograron mejorar algunos porcentajes de representación política de las mujeres, como el de las diputadas (21.1%), comparativamente con elecciones anteriores. Cabe destacar que estos informes se constituyen en herramientas de evaluación de la participación política de las mujeres en Panamá.

Según un informe de la OEA titulado ¿Dónde está el dinero para las campañas electorales de las mujeres?, “en América Latina casi todos los países han establecido sistemas de financiamiento público para los partidos políticos y las campañas electorales... Sin embargo, estas normas no han estado acompañadas de medidas que garanticen una distribución equitativa de los recursos estatales” (OEA, 2022, p. 7).

La Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA realiza desde el año 2018 el curso de candidatas electorales, en el cual han tenido la oportunidad de compartir con más de 1,500 candidatas de América Latina, quienes reportan como una de las dificultades para desarrollar sus campañas políticas, el poder obtener fondos de financiamiento.

Destacan la buena práctica de países como Brasil y México, que con algunas diferencias lograron implementar regulaciones, a fin de garantizar el equitativo uso de los recursos que reciben los partidos políticos para el financiamiento de las campañas políticas.

En Brasil, las medidas sobre financiamiento para asegurar la participación de las mujeres se contempló la obligación de los partidos políticos de destinar a candidaturas de mujeres al menos el 30% de los recursos que reciben del Fondo Partidario, además de la obligación de destinar a candidaturas de mujeres al menos el 30% de los recursos que reciben los partidos políticos del Fondo Especial de Financiamiento de Campaña (p. 20). El *ranking* mundial de mujeres en los gobiernos locales de UN Women coloca a Brasil en el 18.2%.

El caso mexicano vino de la mano de la Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, en la cual se considera violencia política todo acto como cualquier acción basada en género que busque o logre limitar o anular los derechos políticos. Esta ley destina no menos de un 40% del financiamiento público con el que cuente cada partido político para las campañas de las mujeres, aplicable de igual forma a cargos locales o federales (p. 23). La posición de México en el mencionado *ranking* de mujeres en gobiernos locales está en el 49.7%.

En Panamá, la ley electoral (art. 218 del Código Electoral) prevé un porcentaje del 20% del financiamiento público asignado a los partidos políticos para desarrollar capacitaciones dirigidas a mujeres aspirantes a ser postuladas a distintos cargos en las elecciones. La posición de nuestro país en este *ranking* mundial es de 13.1%.

Esta fórmula comparativa permite ver la variación y alcance de las medidas adoptadas para el avance y logro de los objetivos propuestos y el impacto en los resultados. De igual manera, cualquier medida debe hacerse acompañar por otras acciones tendientes a fomentar una mayor participación e involucramiento de las mujeres y otros grupos en los asuntos políticos, porque de esta forma también se fortalece la democracia.

En el año 2025, la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional, desarrolló una encuesta dirigida a mujeres que participaron en la contienda

electoral de 2024, con la participación de 43 candidatas a puestos de elección de diputadas, alcaldesas y representantes de corregimiento. Los resultados de esta encuesta se publicaron en el informe Dinero, Mujer y Política, en el cual se revelaron algunas opiniones de las candidatas sobre el financiamiento de sus campañas.

Cabe destacar que más del 50% de la muestra, es decir, de aquellas que respondieron la encuesta en línea, se postularon a alcaldesas y representantes de corregimiento, cargos que han sido objeto del análisis de esta investigación. Las voces de estas mujeres manifestaron haber recibido financiamiento insuficiente, y señalaron que sus campañas podrían haber sido más exitosas si hubiesen recibido más capacitación sobre el proceso electoral. Algunas desconocían que podían solicitar fondos a sus partidos para sus campañas políticas.

En relación con la violencia política, en Panamá se cuenta con el instrumento legal la Ley 184 de 2020 que regula la violencia política, en tanto que previene y sanciona esta conducta que desincentiva la participación política de las mujeres. Esta ley nace del propio movimiento de mujeres políticas agremiadas en distintos grupos y partidos políticos que trabajan por la igualdad de las mujeres en el ámbito público.

A pesar de estas medidas, en monitoreos realizados antes y durante la campaña electoral 2024, se demuestra que la violencia política contra la mujer va en aumento y se ha trasladado al ciberespacio: internet y las redes sociales. El Instituto Panameño de Derecho y Nuevas Tecnologías (IPANDETEC) realizó el estudio “Seguras en línea: Edición Elecciones Panamá 2024”, donde logra recopilar data sobre los ataques recibidos por candidatas a todos los puestos de elección popular, a través de las redes sociales. Esto incluyó a candidatas a la presidencia, vicepresidencia, diputadas y a las alcaldías de distrito.

Por tal motivo, las recomendaciones van encaminadas a mejorar y desarrollar controles efectivos que identifiquen este tipo de conductas violentas y discursos de odio en las redes sociales, cuyo objetivo se dirige

a menospreciar, desestimar y hacer desistir a las mujeres principalmente de participar en la política.

De igual manera, cualquier reforma de este tipo debe estar acompañada de un proceso de sensibilización, educación ciudadana y cívica, a fin de mejorar las condiciones actuales de participación democrática de todos los grupos de la sociedad panameña.

Conclusiones

- A pesar de que la Constitución y las leyes han evolucionado positivamente hacia el logro de la igualdad de mujeres y hombres, en la práctica esto no se refleja en la igualdad política. Desde 1941 en adelante, nuestro país avanzó hacia el reconocimiento de la participación política de las mujeres, visibilizando la desigualdad existente, incluso antes que otros países como México, Costa Rica, entre otros, que hoy lideran como países con democracias paritarias.
- En posteriores décadas, durante procesos de recesión democrática, suspensión de elecciones y partidos políticos, el proceso de inclusión y representación de las mujeres en estructuras gubernamentales de toma de decisiones fue insuficiente, mas no dejó de tener presencia en el ámbito local con algunos casos que dan cuenta de esa participación.
- La desigualdad en el reconocimiento se ha intentado corregir mediante acciones afirmativas, en las que Panamá ha avanzado desde la década de 1990, estableciendo la cuota del 30% para las candidaturas femeninas a todos los puestos de elección popular. Sin embargo, persiste el estancamiento en la aplicación de las leyes y en la implementación de políticas públicas efectivas con perspectiva de género.
- El análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos locales (alcaldías y representaciones de corregimiento/

concejalías) en América Latina y Panamá revela una paradoja: las mujeres son la base que sostiene la política local, pero siguen estando profundamente subrepresentadas en las jefaturas, niveles jerárquicos y espacios de toma de decisiones de los gobiernos locales.

- Mientras que a nivel de congresos o parlamentos nacionales, América Latina ha avanzado notablemente gracias a leyes paritarias, el ámbito municipal o local muestra diferencias entre los países.
- Existe una brecha notable entre la representación femenina en los congresos, cámaras bajas y en los municipios.
- En América Latina, las leyes de paridad y cuotas han empujado el promedio de mujeres en los parlamentos a cerca del 35%. Sin embargo, el promedio de alcaldesas electas en la región históricamente ronda apenas entre el 14% y el 15%. Son pocos los países en los que se logra aplicar medidas dirigidas específicamente a fomentar la mayor participación femenina en el ámbito local. La experiencia de México se puede considerar como buena práctica, ya que se contemplan sanciones a los partidos políticos por incumplimiento de destinar los porcentajes establecidos en la ley para las campañas políticas de mujeres. Además, se sanciona la violencia política que se ejerce, muchas veces, contra las mujeres que participan en elecciones subnacionales.
- Los sistemas parlamentarios plurinominales permiten aplicar listas cerradas y mecanismos de alternancia por género, así como mandatos de posición que facilitan la elección de mujeres. En cambio, las alcaldías son cargos uninominales —se elige a una sola persona— y, en estos casos, los partidos tienden a postular a varones.
- En Panamá, desde el activismo en las bases hasta la exclusión en las urnas, se replica con fuerza la contradicción de la región. Las mujeres representan algo más del 50% del padrón electoral,

registran tasas de participación en las votaciones superiores a las de los hombres y componen más de la mitad de la militancia de los partidos políticos. Sin embargo, esto no se traduce en cuotas de poder local.

- Los datos históricos y de los procesos electorales de 2019 y 2024 muestran que las mujeres electas como alcaldesas se estancan cerca del 14.8%, mientras que en las concejalías y representaciones de corregimiento la cifra apenas roza el 12%. Las “válvulas de escape” en la legislación panameña apuntan a que el diseño institucional contiene trampas legales que facilitan el incumplimiento de la norma, debilitando la paridad en las postulaciones internas, nacionales y locales.
- Las barreras estructurales, como el financiamiento para campañas políticas y la violencia contra la mujer en la política, limitan el acceso a cargos en el poder local. Los recientes informes sobre financiamiento de las campañas de mujeres, sobre todo en el nivel local, revelan que dependen en gran medida del capital propio, de redes de financiamiento informales y de redes familiares.
- Existen estereotipos sociales, culturales e ideológicos por lo cual los partidos promueven y utilizan a las mujeres para movilizar el voto en las comunidades, pero no las consideran al momento de competir por las candidaturas principales a la alcaldía. Se invisibilizan los liderazgos femeninos y se priorizan los perfiles masculinos.
- Para que la participación local de las mujeres en Panamá y América Latina pase de ser una “paridad legal” a una “paridad real”, no basta con exigir el 50% en las listas de postulación. Se requiere reformar los códigos electorales para eliminar las excepciones que favorecen a los partidos, garantizar un financiamiento político etiquetado exclusivamente para campañas de mujeres y sancionar de forma efectiva la violencia política de género en el espacio municipal.

Bibliografía

Artículos y Libros

- Archenti, N. (2014). El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas. *Revista Derecho Electoral*(N° 17, Enero a Junio), 304-332.
- Bellido, Y. (2024). Panamá 40 años después de las elecciones presidenciales de 1984. *Gobierno y Sociedad, julio-diciembre de 2024*(6), 133-172.
- Bernal Vásquez, D. (2016). *Investigación de la participación política de mujeres en Panamá*. Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos.
- CEDAW. (13 de enero de 1997). Vida política y pública: 13/01/97. *CEDAW Recomendación general 23. (General Comments)*. Ginebra, Suiza.
- Derechos, I. I. (2009). *Derechos políticos de las mujeres; el voto femenino en México y Centroamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Electoral, T. (2023). *Código Electoral*. Tribunal Electoral.
- Escobar, L. T. (2018). El movimiento estudiantil del 9 de enero de 1964 y la reconfiguración del Estado. *Tesis de Licenciatura*. México: UNAM.
- Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, C. p. (2025). *Dinero, Mujer y Política*. Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo panameño de Transparencia Internacional.
- Gaceta Oficial, 0. (5 de julio de 1941). Ley 98 del 5 de julio de 1941. Panamá.
- Guardia, M. (14 de mayo de 2017). ¿Quién le dio el voto a la mujer panameña? (No fue 'el Fufo'). *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/panama/publicando-historia/nacional-le-dio-voto-mujer-panamena-JULE65658>
- Guardia, M. (5 de mayo de 2019). La campaña de 1952 y el clientelismo político en Panamá. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/panama/publicando-historia/nacional-le-dio-voto-mujer-panamena-JULE65658>

- com.pa/panama/publicando-historia/nacional-nacional-publicando-historia-nacional-1952-campana-politica-clientelismo-YOLE14302
- Legislación, C. N. (19 de septiembre de 1978). Ley 65 del 19 de septiembre de 1978, por la cual se presenta a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, reformas a los artículos 118 y 217 de la Constitución Política. Panamá.
- Marco, Y., & Alvarado, A. (2024). *Mujeres que cambiaron nuestra historia*. Ciudad del Saber.
- Marx, J., Borner, J., & Caminotti, M. (2006). Cuotas de género y acceso femenino al parlamento los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada. *Política*, vol. 46, 61-81.
- Massollo, A. (2007). *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Instituto Internacional de investigación y capacitación de las Naciones Unidas para la promoción de la mujer.
- Moreno, A. A. (2016). *Biografías, Mujeres que se atrvieron, Parlamento panameño (1945-2019)*. Asamblea Nacional, REpública de Panamá.
- Mujeres, O. (2015). *La hora de igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*. ONU Mujeres, México.
- Nacional, A. (1 de febrero de 1954). Ley No. 8 de 1 de febrero de 1954 Sobre Régimen Municipal-. Panamá.
- Nacional, A. (14 de julio de 1997). Ley 22 del 14 de julio de 1997. Panamá.
- Nacional, A. (17 de septiembre de 2012). Ley 54 . Panamá.
- Nacional, A. (29 de mayo de 2017). Ley 29 . Panamá, Panamá.
- Nacional, A. (22 de octubre de 2021). Ley 247. Panamá.
- OEA. (2022). *¿Dónde está el dinero para las campañas electorales de mujeres?* OEA-Comisión Interamericana de Mujeres.
- PNUD. (2026). *Democracias bajo presión. Reimaginar los futuros de la democracia en América Latina y el Caribe*. PNUD.

- PNUD, O. M. (2015). *Diagnóstico Atenea “Electoras pero no elegidas, es el tiempo de las ciudadanas*. PNUD.
- Ranaboldo, C., & Solana, Y. (2008). *Desigualdad de género en la participación política de las mujeres en América latina y el Caribe. Documento de trabajo N°23. Dinámicas Teritoriales y Rurales*. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.
- Reyes, A. R. (2016). Pensar el “Cambio” de un régimen militar a uno de partidos de derecha en Panamá*, Enero–Junio 2016. *REVISTA PANAMEÑA DE POLÍTICA*, N° 21(Enero–Junio 2016.), 7-18.
- Tribunal Electoral, P. O. (2021). *Diagnóstico Atenea “Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política*. Tribunal Electoral.
- Reyes, A. R. (2016). Pensar el “Cambio” de un régimen militar a uno de partidos de derecha en Panamá” *REVISTA PANAMEÑA DE POLÍTICA*, No.21 (enero–junio 2016.), 7-18.
- Tribunal Electoral, PNUD, ONU Mujeres, IDEA Internacional (2021). *Diagnóstico Atenea “Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política”*. Tribunal Electoral.

Páginas web

Asociación de Magistradas de las Américas (AMEA), disponible:
<https://www.te.gob.mx/amea/programa/paridad>

Consejo Nacional Electoral de Ecuador, disponible:
<https://www.cne.gob.ec/pleno-del-cne-conocio-la-declaracion-de-el-salvador-sobre-politicas-electorales-con-enfoque-de-genero/>

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, (2025). *Dinero, Mujer y Política*. Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo panameño de Transparencia Internacional, disponible en:
<https://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2024/07/Dinero-Mujer-y-Politica-VF-11-Jul-2025.pdf>

Instituto Panameño de Derecho y Nuevas Tecnologías (IPANDETEC), Seguras en línea, disponible en:

<https://segurasenlinea.ipandetec.org/blog/segur-s-en-l%C3%ADnea-monitoreo-de-violencia-pol%C3%ADtica-digital-hacia-candidatas-a-puestos-de-elecci%C3%B3n-popular-en-las-elecciones-generales-de-panam%C3%A1-2024>

UN WOMEN in local Government, disponible:

https://localgov.unwomen.org/sites/default/files/resource-pdf/2026-03/UN_WOMEN_LOCALGOV_Poster2025%20final_0.pdf

Estrategia para el Desarrollo Nacional, Dirección general de planificación de la Presidencia de la República de Panamá, 1970.

<http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/Estrategiapaaraeldesarrollonacional.pdf>

Leyes

Constitución Política de la República de Panamá de 1941. Panamá, 1941.

Constitución de la República de Panamá, 1946.

Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

Electoral, T. (2023). Código Electoral. Tribunal Electoral.

Legislación, C. N. Ley 65 del 19 de septiembre de 1978, por la cual se presenta a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos reformas a los artículos 118 y 217 de la Constitución Política. Panamá. Gaceta Oficial, 0. (5 de julio de 1941). Ley 98 del 5 de julio de 1941. Panamá.