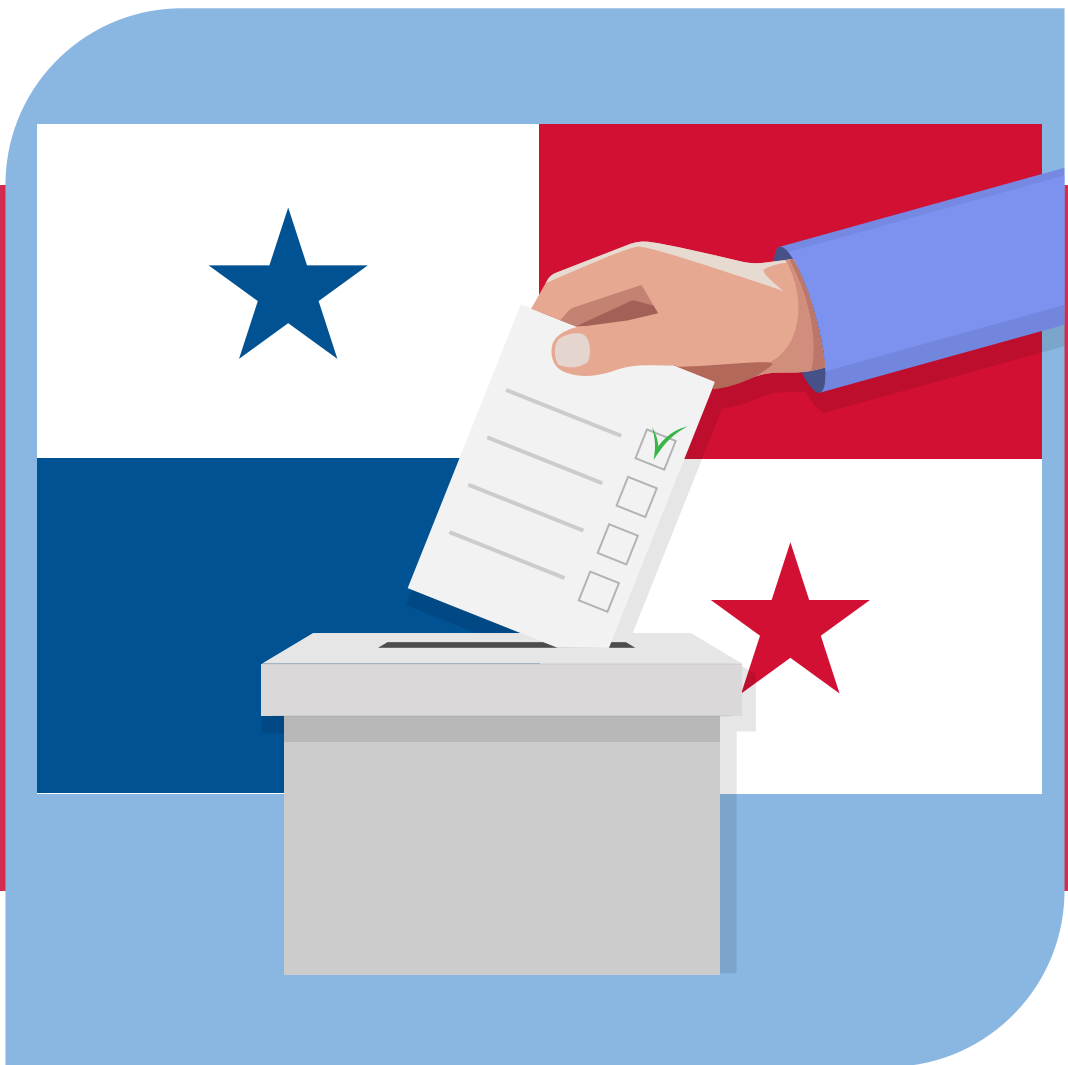


# INFORME GENERAL DE LAS ELECCIONES: PANAMÁ 2024

Serie de Elecciones en América Latina y el Caribe  
de IDEA Internacional



# INFORME GENERAL DE LAS ELECCIONES: PANAMÁ 2024

Serie de Elecciones en América Latina y el Caribe de IDEA Internacional

*Juan Diego Alvarado de León*

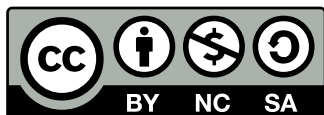


**IDEA Internacional**  
Strömsborg  
SE-103 34 Estocolmo  
SUECIA  
+46 8 698 37 00  
info@idea.int  
www.idea.int

© 2024 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

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

Los mapas presentados en esta publicación no implican por parte del Instituto ningún juicio sobre la condición jurídica de ningún territorio ni la aprobación de dichas fronteras, ni la ubicación o el tamaño de ningún país o territorio reflejan la opinión política del Instituto. Los mapas han sido creados para esta publicación con el fin de añadir claridad al texto.



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

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

Imagen de portada: Ekaterina Grebeshkova on iStock  
Diseño: IDEA Internacional  
Editora: Maria Ines Calle

DOI: <<https://doi.org/10.31752/idea.2024.112>>

ISBN: 978-91-7671-866-7 (versión en PDF)

# Agradecimientos

IDEA Internacional agradece al autor Juan Diego Alvarado de León, por su dedicación a la recopilación, elaboración y edición de partes de este artículo de análisis electoral. Este agradecimiento se hace extensivo a Marcela Ríos Tobar, Nicolás Liendo y Katherine Batista, quienes contribuyeron a la elaboración de este artículo con sus revisiones y comentarios. Lisa Hagman y Tahseen Zayouna, del equipo de Publicaciones de IDEA Internacional, supervisaron la producción de este documento.

# Prólogo

Las elecciones generales de Panamá celebradas el 5 de mayo de 2024 marcaron un hito en la historia política del país, no solo por los resultados que finalmente llevaron a la presidencia a José Raúl Mulino, sino también por el contexto complejo y de incertidumbre sin precedentes que dominaron los comicios. Fueron las séptimas elecciones nacionales desde el regreso de la democracia al país.

Durante este año de Superciclo Electoral, desde IDEA Internacional hemos venido dando seguimiento a las más de 70 elecciones nacionales que se desarrollan en el mundo. En América Latina 6 comicios nacionales ocurrieron en 2024 (El Salvador, Panamá, República Dominicana, México, Venezuela, Uruguay). Respecto de Panamá, hemos querido poner un foco particular para analizar con rigor las diferentes dinámicas político-electorales e identificar tendencias en los resultados. Para esta tarea, convocamos al investigador Juan Diego Alvarado de León, quien viene estudiando desde hace años el comportamiento político y electoral del país, y agradecemos su valiosa contribución.

El reporte proporciona una perspectiva amplia y detallada tanto del ambiente general previo a la elección, como de los principales temas que se desplegaron durante la campaña, las elecciones internas y dinámicas partidarias o de coalición, así como los resultados electorales con sus impactos sobre la fragmentación partidaria en la Asamblea Nacional, el desempeño de los distintos partidos y su distribución territorial, los niveles de participación electoral, y la representación efectiva de las mujeres en cada instancia de elección, tanto a nivel nacional como a nivel local. El escrito finaliza formulando algunas recomendaciones para responder a los desafíos que se presentan en virtud de la elección para la gobernabilidad política de Panamá en el próximo quinquenio.

Esperamos este reporte, que brinda datos y análisis desagregados, se convierta en un material de consulta indispensable para los tomadores de decisiones del país en los futuros procesos de reforma, así como para la comunidad académica y experta en elecciones, los medios de comunicación y el público en general.

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

# Índice

<b>Agradecimientos</b> .....	<b>iv</b>
<b>Prólogo</b> .....	<b>v</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Contexto social</b> .....	<b>3</b>
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Proceso electoral</b> .....	<b>6</b>
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Análisis de las elecciones</b> .....	<b>9</b>
Una participación histórica .....	10
¿Martinelli o Mulino?.....	11
El descalabro del PRD y la aparente fragmentación del sistema de partidos .....	13
Concentración del voto, volatilidad electoral y el número efectivo de partidos .....	14
Un momento “independiente” .....	17
Asamblea Nacional: Irrupción de independientes y el debilitamiento de las bancadas partidistas.....	19
Una mirada a nivel local.....	20
La persistente subrepresentación política de las mujeres .....	21
<b>Capítulo 4</b>	
<b>Desafíos para la gobernabilidad democrática</b> .....	<b>24</b>
<b>Capítulo 5</b>	
<b>Conclusión</b> .....	<b>27</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>29</b>
<b>Acerca del autor</b> .....	<b>32</b>
<b>Acerca de IDEA Internacional</b> .....	<b>33</b>

# INTRODUCCIÓN

El 5 de mayo de 2024 Panamá sostuvo sus séptimas elecciones generales desde la transición a la democracia. El país encaró el proceso electoral más incierto y convulso de su historia reciente con una oferta electoral sumamente fragmentada, un popular expresidente inhabilitado —que se apoyó en un delfín político— y el auge de candidaturas independientes. Aun así, la jornada electoral fue en general pacífica y ordenada, y las panameñas y panameños supieron quién sería su próximo presidente hacia las 8:30 de la noche. José Raúl Mulino, delfín político del expresidente Ricardo Martinelli y favorito en las encuestas, se impuso con el 34,2 % de los votos. Además, a pesar del descontento generalizado y la fragmentación de la oferta en las papeletas, Panamá reafirmó su tradición cívica de alta participación electoral, llegando al récord en su historia política reciente. Transversalmente, los resultados electorales demuestran una fuerte sacudida al sistema político panameño. Este informe busca describir y explicar los principales aspectos de estas elecciones.

La primera parte del informe dará cuenta del contexto social, económico y político de Panamá al momento de su proceso electoral. En primer lugar, es preciso resaltar que estas fueron las primeras elecciones desde la pandemia del Covid-19. No obstante, el país experimentó las movilizaciones y protestas más concurridas de los últimos cuarenta años (julio de 2022, octubre y noviembre de 2023), sumándose a la tendencia regional de incremento en la protesta social y sus efectos en la estabilidad electoral. De igual manera, numerosos escándalos de corrupción permearon las elecciones a nivel local y global, como las tramas de Odebrecht y los *Panama Papers*, socavando la credibilidad y confianza en los actores e instituciones de representación democrática.

---

**El país encaró el proceso electoral más incierto y convulso de su historia reciente.**

La segunda sección presenta una descripción general del proceso electoral, incluyendo un repaso del conjunto de reglas electorales que regulan la elección. Esta sección tratará las candidaturas, los debates presidenciales y el tenor general de la campaña electoral, incluyendo la eventual inhabilitación del expresidente Ricardo Martinelli como candidato. En la tercera sección se cubre con mayor amplitud el análisis de los resultados electorales, presentando quiénes ganaron, quiénes perdieron y dónde lo hicieron. Para analizar las elecciones presidenciales y las legislativas, se utilizan medidas e índices que muestran la sacudida electoral y la fragmentación aparente en el sistema de partidos.

Finalmente, la última sección aborda los desafíos para la gobernanza democrática de la próxima administración. Se discute el fraccionamiento de las fuerzas políticas y la dificultad de alcanzar mayorías estables y legitimadas que permitan temas que serán centrales en la gestión del este gobierno. Estos son la reactivación de la economía, los problemas de la seguridad social, la crisis del agua, la situación migratoria y de derechos humanos en el Darién y el futuro del Canal. Además, se advierte sobre la posibilidad de conflictividad social ante la insatisfacción de las demandas sociales y democráticas que llevaron a cientos de miles de panameñas y panameños a las calles en los últimos años.



## Capítulo 1

# CONTEXTO SOCIAL

Los resultados que arrojó el proceso electoral de 2024 no pueden ser analizados sin antes explicar el contexto político, social y económico en el que se realizaron. Este contexto incluye factores como la desaceleración de la economía, la crisis de los partidos políticos, el malestar con la representación, escándalos de corrupción, la pandemia del Covid-19 y las movilizaciones históricas de 2022 y 2023. Es preciso iniciar esta descripción reafirmando que fueron las primeras que se realizaron luego de la pandemia. Durante la década entre 2004 y 2014, Panamá se caracterizó por un crecimiento promedio del 8,5 %, el más alto de la región, según el Fondo Monetario Internacional (FMI). Los principales años de crecimiento coincidieron con el gobierno de Ricardo Martinelli (2009-2011), quien aprovechó las condiciones macroeconómicas para promover obras públicas y la expansión de programas sociales asistencialistas (Luna y Sánchez, 2009; Brown Araúz y Luna, 2013).

En los años siguientes, la economía panameña se fue desacelerando mientras la deuda externa se acumulaba dramáticamente (Pérez, 2022). En 2020, la pandemia golpeó fuertemente al país, causando una contracción económica del 17,7 %, y Panamá no volvió a ser el mismo. El repunte en años siguientes es solo relativo a lo perdido durante la pandemia. La recuperación económica en los años siguientes incluyó las ganancias de la explotación minera de cobre, cuya conflictividad pondría a Panamá en los ojos internacionales en 2023. No obstante, el informe más reciente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) coloca a Panamá como el país de mayor crecimiento de América Latina (6,1 %), casi triplicando el promedio regional. A pesar de su crecimiento, Panamá se mantiene como uno de los países más desiguales del mundo, característica que se agudizó durante 2020 y 2021 como producto

## La pandemia golpeó fuertemente al país, y no volvió a ser el mismo.

de la pandemia. Según el Barómetro de las Américas (LAPOP) y el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS), tres de cuatro panameños considera que la situación económica es mala o muy mala (LAPOP Lab 2023; CIEPS 2023), lo que indica que la ciudadanía no percibe que ese éxito económico les esté llegando.

Durante la última década, estudios de opinión pública revelan un sostenido declive de la percepción y actitudes de la ciudadanía frente a las instituciones de representación democrática (Alvarado de León, 2020). Las rondas del Barómetro de las Américas muestran que hacia 2016 se inicia una disminución importante y sostenida en la confianza en los partidos políticos, la Asamblea Nacional, el Ejecutivo, e incluso los gobiernos locales. Los partidos políticos han sido históricamente los actores peor calificados (CIEPS 2023), aunque hasta 2019 habían podido construir bases relativamente sólidas de apoyo por membresías abultadas pero inactivas, y prácticas clientelares (Alvarado de León, 2020).

A nivel global, el país ha estado inserto en la trama de Lava Jato<sup>1</sup> y Odebrecht<sup>2</sup>, y fue el centro del escándalo de los *Panama Papers* y *Pandora Papers*. Como si no fuera poco, dos expresidentes, Ricardo Martinelli (2009-2014)<sup>3</sup> y Juan Carlos Varela (2014-2019)<sup>4</sup> han sido incluidos en listas negras por presunta “implicación en corrupción significativa”. La corrupción se ha posicionado como el principal problema para la ciudadanía panameña (CIEPS 2023). El país ocupa la posición 101 de 180 dentro del ranking global del Índice de la Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, aunque esta corrupción ha coexistido con altas tasas de crecimiento (Pérez, 2017 y Loxton, 2022). La cobertura mediática de estos escándalos y la organización de sectores de la sociedad civil, han

1 AFP, “Concluye juicio en Panamá contra fundadores de Mossack Fonseca por caso ‘Lava Jato’”, France24, 2023, <<https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20230704-concluye-juicio-en-panam%C3%A1-contra-fundadores-de-mossack-fonseca-por-caso-lava-jato>>, fecha de consulta: 29 de noviembre de 2024.

2 Deutsche Welle, “Panamá llama a juicio a 36 personas por sobornos Odebrecht”, 8 de noviembre de 2022, <<https://www.dw.com/es/llaman-a-juicio-a-36-personas-en-panam%C3%A1-por-sobornos-de-odebrecht/a-63677763>>, fecha de consulta: 29 de noviembre de 2024.

3 Blinken, A., “Designation of Former President of Panama Ricardo Alberto Martinelli Berrocal for Involvement in Significant Corruption” [Designan al expresidente de Panamá Ricardo Alberto Martinelli Berrocal por su participación en hechos de corrupción significativos], U.S. Department of State, 25 de enero de 2023, <<https://www.state.gov/designation-of-former-president-of-panama-ricardo-alberto-martinelli-berrocal-for-involvement-in-significant-corruption>>, fecha de consulta: 29 de noviembre de 2024.

4 Embajada de Estados Unidos en Panamá, “Declaración del secretario de estado Antony Blinken”, 13 de julio de 2023, <<https://pa.usembassy.gov/es/designacion-del-expresidente-panameno-juan-carlos-varela-rodriguez-por-corrupcion-significativa>>, fecha de consulta: 29 de noviembre de 2024.

dado forma a la anticorrupción como espacio político que algunas candidaturas independientes han buscado encarnar.

Sin embargo, la corrupción no ha sido el único elemento movilizador. A mediados de 2022, Panamá vivió una ola de protestas sin precedentes debido a factores sociales, económicos e institucionales agravados por la pandemia de COVID-19 y la Guerra en Ucrania (Araúz-Reyes, 2022). Las movilizaciones, lideradas inicialmente por gremios docentes y luego apoyadas por diversas organizaciones, se centraron en la reducción del precio de los combustibles, la canasta básica y los medicamentos. Estas protestas reflejaron el descontento de una población afectada por la desigualdad, el desempleo y la corrupción.

En octubre y noviembre de 2023, el país estalló de nuevo (Subinas y Martí i Puig, 2023). Esta vez el detonante fue la rápida aprobación de un proyecto de ley que renovaba el contrato de explotación de cobre, percibido como injusto y lesivo, con Minera Panamá, filial de la multinacional *First Quantum Minerals*<sup>5</sup>. A finales de noviembre, tras semanas de protestas diarias a nivel nacional e internacional, la Corte Suprema de Justicia emitió su fallo declarando inconstitucional el contrato minero.

En las protestas de 2023 confluyeron demandas y clamores diversos, no solo incluyendo a sectores populares sino a capas medias urbanas. Por un lado, estaba la argumentación ambientalista, resumido en la consigna “el oro de Panamá es verde”. Por otro lado, las circunstancias de la aprobación pusieron de frente el tema de la corrupción. Finalmente, la preocupación sobre empresas públicas extranjeras como beneficiarias de la multinacional extractivista y la presencia física de la mina en territorio nacional alimentó un encuadre “soberanista” que se inserta en las luchas y discursos característicos de la historia política panameña. Como detallaremos más adelante, estas movilizaciones detonaron después de que la oferta electoral fuese definida, por lo que dificultó que los actores políticos navegaran este nuevo panorama.

<sup>5</sup> Las protestas en Panamá se concentraron en cinco aspectos clave: la rápida aprobación de la Ley 406 sin consulta ciudadana, percibida como una repetición de irregularidades previas; la percepción de que la concesión minera representa una amenaza a la soberanía nacional al crear un enclave similar al del Canal de Panamá; las preocupaciones sobre las consecuencias ambientales, dado que la mina amenaza una zona protegida y el corredor mesoamericano; el malestar acumulado por la corrupción y la falta de respuesta del gobierno, exacerbado por la aprobación de la ley; y la respuesta del gobierno y la empresa minera, que defendieron el proyecto argumentando beneficios económicos y de empleo, a pesar de la resistencia de la población.

---

**La corrupción se ha posicionado como el principal problema para la ciudadanía panameña.**

---

**En 2022 Panamá vivió una ola de protestas sin precedents.**

## Capítulo 2

# PROCESO ELECTORAL

---

**Panamá ha celebrado elecciones libres y justas por los últimos treinta años.**

Luego de la invasión de Estados Unidos y la transición democrática, Panamá ha celebrado elecciones regulares, libres y justas de manera estable por los últimos treinta años. Estas han contado con el reconocimiento de observadores nacionales e internacionales, quienes han caracterizado a estas últimas como “exitosas” y que transcurren “de manera organizada, en un ambiente de civismo y con una alta participación”<sup>6</sup>.

El proceso electoral se compone de cuatro elecciones concurrentes: la presidencial, la legislativa, la municipal y la de representantes de corregimiento. La elección presidencial se realiza con mayoría simple en una sola circunscripción que abarca el territorio nacional y no existe la segunda vuelta. Por su parte, las elecciones legislativas se llevan a cabo en 39 circuitos, 26 de ellos uninominales y 13 de ellos plurinominales, con una magnitud de circuitos de entre dos a siete diputadas y diputados. A pesar de constitucionalizar la representación proporcional, el sistema de repartición y la baja magnitud de los circuitos produce un sistema electoral con fuertes sesgos mayoritarios que históricamente beneficiaron a los partidos grandes (Sonnleitner, 2010). Existen disposiciones de cuotas para mejorar la representación política de las mujeres, pero contienen “válvulas de escape” que libran a los partidos de verdaderamente garantizar la paridad (Freidenberg y Brown Araúz, 2019). En la dimensión subnacional, Panamá elige alcaldes o alcaldesas por mayoría simple en distritos. Los corregimientos, por su parte, se encuentran anidados dentro de los distritos, y eligen a representantes también por mayoría simple.

---

6 Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Panamá.

La oferta electoral se fue definiendo a mediados de 2023. De acuerdo con la legislación electoral, los partidos con más de 100.000 adherentes están obligados a realizar primarias, mientras que partidos más pequeños pueden hacerlo por Convención Nacional. De esta manera, los partidos Partido Revolucionario Democrático (PRD), Cambio Democrático (CD), Panameñista y Realizando Metas llevaron a cabo sus elecciones primarias entre junio y julio de 2023. Con baja participación y poca competencia, el partido Realizando Metas eligió candidato al expresidente Ricardo Martinelli, en su momento en medio de procesos judiciales por causas de corrupción. El partido oficialista, el PRD, contaba con más de setecientos mil miembros y proclamó al vicepresidente José Gabriel Carrizo como su candidato. Por su parte, CD y el Partido Panameñista eligieron a quienes fueron sus candidatos presidenciales en 2019 respectivamente, Rómulo Roux y José Isabel Blandón.

Dentro de los mayores acontecimientos de todo este proceso estuvo el anuncio del expresidente Martín Torrijos de su candidatura fuera del PRD, fundado por su padre, el General Omar Torrijos. Torrijos fue proclamado candidato del Partido Popular (PP), quien lo acompañó durante su gobierno entre 2004 y 2009. Finalmente, el Partido Alternativa Independiente Social (PAIS), fuertemente asociado a los actores evangélicos y gremios de abogados (Nevache, 2018, 2021), escogió como candidato al abogado José Álvarez.

Por su parte, quienes aspiren a correr por puestos de elección popular fuera de la vía partidista, debían pasar por un proceso de recolección de firmas de respaldo para constituirse como candidaturas por libre postulación, de las cuales solo tres aparecen en la papeleta. Zulay Rodríguez Lu, diputada disidente del PRD que perdió las primarias de 2018, optó por correr fuera del partido. Melitón Arrocha, exministro y exdiputado panameñista, criticó la línea de su partido y utilizó la libre postulación para aspirar a la presidencia. Estos dos ejemplos muestran los riesgos de las candidaturas independientes de convertirse en espacios para “segundas primarias” para los perdedores dentro de la selección de candidaturas en los partidos políticos. Finalmente, la economista y académica Maribel Gordón, antes candidata a vicepresidenta por el partido izquierdista Frente Amplio por la Democracia (FAD) en 2014 y 2019, logró incluirse entre las tres opciones ya que su partido no logró las firmas necesarias para constituirse legalmente y competir a tiempo.

La incertidumbre sobre si Martinelli aparecería en la papeleta dificultó el proceso de coaliciones. Este debía concretarse en septiembre de 2023, nueve meses antes de las elecciones. Originalmente, los líderes de CD, Panameñista y PAIS sostuvieron conversaciones para articular una gran alianza opositora, tanto con el PRD como con Martinelli. Este escenario se complicó con la candidatura de Torrijos, notable por tratarse de un expresidente. Eventualmente, los partidos CD y Panameñista concertaron una alianza con Roux a la cabeza y con Blandón de vicepresidente. El partido PAIS endosó a Melitón Arrocha, quien a días de terminar la campaña volcaría su apoyo a Torrijos.

---

**La incertidumbre sobre si Martinelli aparecería en la papeleta dificultó el proceso de coaliciones.**

Meses antes de la elección, previo a los debates presidenciales, la Corte Suprema de Justicia condenó al expresidente Martinelli por blanqueo de capitales, lo que le prohibiría aspirar a la presidencia. Desde que iniciaron las encuestas de intención de voto, Martinelli marcaba como el favorito, por lo cual su inhabilitación desajustó fuertemente el panorama electoral. El Tribunal Electoral, por su parte, decretó que, tras su inhabilitación formal, la candidatura presidencial le quedaba a su compañero de fórmula, José Raúl Mulino, quien fuera su Ministro de Seguridad en el período 2009-2014. Esta decisión fue demandada por presuntamente inconstitucional ante la Corte Suprema de Justicia. Durante todo este tiempo, se organizaron tres debates presidenciales oficiales, a los cuales no asistió Mulino. A escasos días de la elección, con las papeletas impresas, la Corte Suprema de Justicia declaró constitucional el decreto que admitía la candidatura de Mulino, definiendo así la oferta electoral para el 5 de mayo. A pesar de la prohibición de participar en las elecciones, Martinelli siguió haciendo campaña para Mulino desde la Embajada de Nicaragua, donde se encontraba asilado (Chandiramani, 2024).

## Capítulo 3

# ANÁLISIS DE LAS ELECCIONES

La antesala al día de las elecciones trajo consigo la mayor incertidumbre de la era democrática. Sin embargo, como lo destaca la Misión de Observación Electoral de la OEA, la jornada electoral transcurrió sin mucho sobresalto, de “manera organizada, en un ambiente de civismo y con una alta participación”. Una vez escrutadas la vasta mayoría de las mesas, alrededor de las 8:30 de la noche del 5 de mayo, las candidaturas perdedoras concedieron la victoria a José Raúl Mulino, quien ganó con el 34,2 % del voto. El candidato Ricardo Lombana, del Movimiento Otro Camino (MOCA), quedó en segundo lugar con 24,6 %, superando su resultado de 2019. En tercer lugar, quedó el expresidente Martín Torrijos, postulado por el PP, con 16 %. Rómulo Roux, candidato de la alianza entre CD y el Panameñista, apenas superó el 11 %, poco más de un tercio de sus votos en 2019. El mayor desplome lo sufrió el PRD, cuyo candidato José Gabriel Carrizo apenas superó el 5 % de los votos, consiguiendo la menor votación de su historia.

Los resultados electorales ofrecen cuatro claves para entender la elección. En primer lugar, la participación electoral llegó a un récord histórico y los votos se contaron, en general, de manera rápida y pacífica. Segundo, la popularidad del expresidente Martinelli se logró consolidar en una tercera parte del espacio político, a pesar de las tramas judiciales y su inhabilitación. Tercero, hubo un derrumbe en las bases de apoyo de los partidos tradicionales que habían estado en el centro del sistema político panameño: el PRD, CD y el partido Panameñista. Finalmente, el Movimiento Independiente (MOVIN) logró consolidarse en la mayor fuerza en la Asamblea con 20 diputadas y diputados y con el segundo lugar en la carrera presidencial.

---

**La jornada electoral transcurrió sin sobresaltos y con alta participación.**

## UNA PARTICIPACIÓN HISTÓRICA

A pesar del descontento generalizado, a pesar de los recientes estallidos, y a pesar de la incertidumbre sobre quiénes estarían finalmente en la papeleta, la ciudadanía panameña, en un gran ejercicio de civismo, habló a través de las urnas: la participación electoral fue de 77,7 %, la más alta en todo el período democrático. Desde 1994, Panamá ha contado con una de las tasas de participación más altas de la región, superando los promedios de América Central y América del Sur, de acuerdo a la base de datos de participación electoral de IDEA Internacional (IDEA Internacional, 2024). Esto es particularmente notorio si se considera que en Panamá el voto no es obligatorio (Alvarado de León, 2020).

**Tabla 1. Rasgos generales del comportamiento electoral en Panamá**

Elección	Participación electoral	Voto en blanco	Voto nulo	Abstención
1994	73,7 %	0,0 %	3,4 %	26,3 %
1999	76,2 %	1,2 %	2,7 %	23,8 %
2004	76,9 %	1,1 %	1,4 %	23,1 %
2009	74,0 %	1,2 %	1,9 %	26,0 %
2014	76,8 %	0,8 %	0,9 %	23,2 %
2019	73,0 %	1,0 %	1,4 %	27,0 %
2024	77,7 %	0,8 %	1,6 %	22,3 %
Promedio	75,5 %	0,9 %	1,9 %	24,5 %
Promedio México y Centroamérica	63,8 %	—	—	36,2 %
Promedio Sudamérica	71,6 %	—	—	28,4 %
Promedio América Latina	68,4 %	—	—	31,6 %

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de Panamá e IDEA Internacional.



Sin embargo, no todos votan igual. Como rasgos generales, según datos de participación electoral del Tribunal Electoral, sabemos que las mujeres votan mucho más que los hombres, que los jóvenes votan menos y que las personas afiliadas a partidos votan más que quienes no lo están (Alvarado de León, inédito). Así mismo, la participación es desigual entre las regiones. Regiones en el interior del país, como la península de Azuero —que contiene las provincias de Herrera, Los Santos y partes de Veraguas— tuvieron niveles de participación que se acercaron al 90 %. Mientras tanto, regiones tan dispares como la Comarca Ngäbe-Buglé y el área metropolitana de Panamá se caracterizan por concurrir a las urnas en mucho menor medida.

El bajo abstencionismo se suma a un altísimo porcentaje de votos válidos. Solo se registró un 0,8 % de votos en blanco y 1,7 % de votos nulos. Esta combinación de factores nos indica que la gran mayoría del electorado no se ha retirado del juego electoral y sigue votando por opciones dentro de la oferta electoral. Sin embargo, es posible que de haberse inhabilitado la candidatura de Mulino, cuya base de votos estaba bastante consolidada, el abstencionismo o los votos nulos hubiesen aumentado dramáticamente. No obstante, esta resiliencia de las elecciones como forma de canalización de conflictos políticos es un logro que matiza el pesimismo que supone el fuerte cambio que hubo en las bases de apoyo de los partidos.

---

**La participación es desigual entre las regiones.**

---

## ¿MARTINELLI O MULINO?

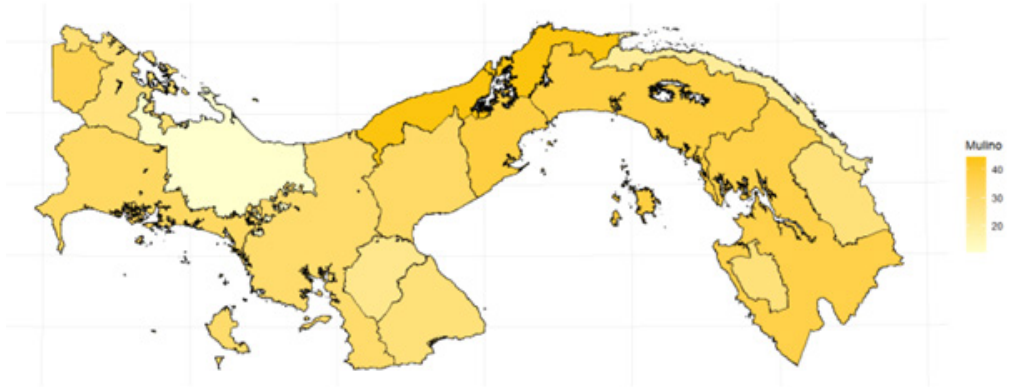
Luego de la inhabilitación de Martinelli, el candidato José Raúl Mulino empezó a liderar las encuestas de intención de voto. Asilado en la Embajada nicaragüense, Martinelli realizó una incesante campaña por redes sociales en apoyo a Muli<sup>7</sup>. Desde su salida, los candidatos a los que Martinelli ha endosado han alcanzado una tercera parte del electorado: José Domingo Arias en 2014 (31,4 %), Rómulo Roux en 2019 (30,9 %) y José Raúl Mulino en 2024 (34,2 %). A diferencia de Roux en 2019 que concentró su voto en la región metropolitana y Bocas del Toro, el voto para Mulino estuvo más distribuido de manera transversal a lo largo del país. Mulino ganó en nueve de las

---

<sup>7</sup> Martinelli utilizó dos slogans clave. El primero, *“más chen-chen en tu bolsillo”*, hace referencia a las necesidades económicas de una población con altas tasas de informalidad y desempleo, así como a la asociación con el período de bonanza de hace una década. El segundo, *“Martinelli es Mulino, Mulino es Martinelli”*, buscando vincular el carisma y popularidad de Martinelli y heredarle a Mulino su caudal de votos.

diez provincias y le sacó casi 10 puntos de diferencia a Lombana, el segundo lugar.

**Mapa 1. Distribución territorial del voto a Mulino**



*Fuente:* Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral.

### Una elección con altísima incertidumbre y amplio abanico de temas.

¿Cómo se explica que el delfín político de un expresidente condenado por blanqueo de capitales haya ganado en un ambiente anticorrupción? ¿Cómo un candidato pro minería resulta victorioso luego del levantamiento antiminerero? Parte de lo que hizo de esta una elección con altísima incertidumbre fue el amplio abanico de temas que estaban en disputa. Varias líneas de conflicto animaron la competencia política en Panamá. Por un lado, la figura de Martinelli es sumamente popular, pero al mismo tiempo polarizadora, y su base de apoyo se pudo consolidar en una minoría sólida, mientras que su oposición se fragmentó. Por otro lado, relativo a Lombana, su apoyo fue más transversal en términos de estratos socioeconómicos, por lo que el tema económico fue determinante. Las promesas de “megaobras” como el tren de Panamá-Chiriquí buscaban recordar el período de bonanza económica que coincidió con el gobierno de Martinelli.

---

## EL DESCALABRO DEL PRD Y LA APARENTE FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS

El claro perdedor de esta elección fue el partido oficialista, el tradicional PRD. Lejos de su piso histórico de 28 %, el partido sufrió una derrota sin precedentes, alcanzando apenas 5,8 %. La derrota del PRD se explica por una serie de factores confluentes. Primero, al presentarse como partido incumbente, fueron los receptores más directos del “voto castigo”, aquel que evalúa retrospectivamente el desempeño del gobierno y le pasa factura (Fiorina, 1981; Achen y Bartels, 2005). El gobierno de Laurentino Cortizo llegó al período electoral sumamente impopular, rechazado por ocho de cada diez panameños<sup>8</sup>. Por otra parte, tres de las candidaturas que compitieron provinieron de alguna manera del PRD: aparte del vicepresidente Carrizo, tanto Torrijos como la exdiputada Zulay Rodríguez son figuras importantes dentro del partido. Si tomamos la suma de sus votos, se acerca a ese mínimo de votos que siempre alcanzaba el partido.

En general, el sistema político panameño experimentó una notable sacudida, aunque aún es prematuro hablar de un colapso total. Durante la última década, el sistema de partidos se había consolidado alrededor de tres partidos principales: el PRD, el Partido Panameñista y Cambio Democrático. Esta vez, ninguno de estos partidos superó el 7 % de los votos en las elecciones presidenciales, lo que refleja un claro rechazo a la clase política tradicional en Panamá. Este fenómeno puede ser visto como un voto protesta hacia los escándalos de corrupción, la pobre gestión de las crisis y el incumplimiento de promesas de la democracia. Más que ser canalizadas programáticamente por algún actor, el efecto real de las protestas se vio en la reducción aguda de apoyo para los partidos tradicionales. De esta manera, Panamá se inserta en la tendencia regional de la alternancia en la presidencia luego de fuertes olas de protestas (Zovatto, 2022). Aunado a esto, la fragmentación dentro de los partidos principales ha debilitado su capacidad de presentarse como opciones electorales claras. La división interna del PRD y la salida de figuras importantes de Cambio Democrático para formar nuevos partidos personalistas han contribuido a esta dispersión.

---

**El sistema político panameño experimentó una notable sacudida.**

---

8 En Segundos, “Cortizo pierde popularidad, ocho de cada 10 panameños desaprueban su gestión”, 24 de abril de 2024, <<https://ensegundos.com.pa/2024/04/24/cortizo-pierde-popularidad-ocho-de-cada-10-panamenos-desaprueban-su-gestion>>, fecha de consulta: 29 de noviembre de 2024. De igual modo, la figura del vicepresidente Carrizo, especialmente, marcaba en numerosas encuestas con altos índices de rechazo.

En el ámbito legislativo, así como la elección de 2019 se vio enmarcado por campañas digitales antirreeleccionistas como el hashtag #NoALaReelección (Acosta y Brown Araúz, 2022), únicamente 13 de 60 diputados (21,6 %) que buscaron la reelección la alcanzaron. Similarmente, 50 de 81 alcaldías (61,7 %) cambiaron de partido, con fuertes bastiones locales siendo derrotados por nuevos actores.

---

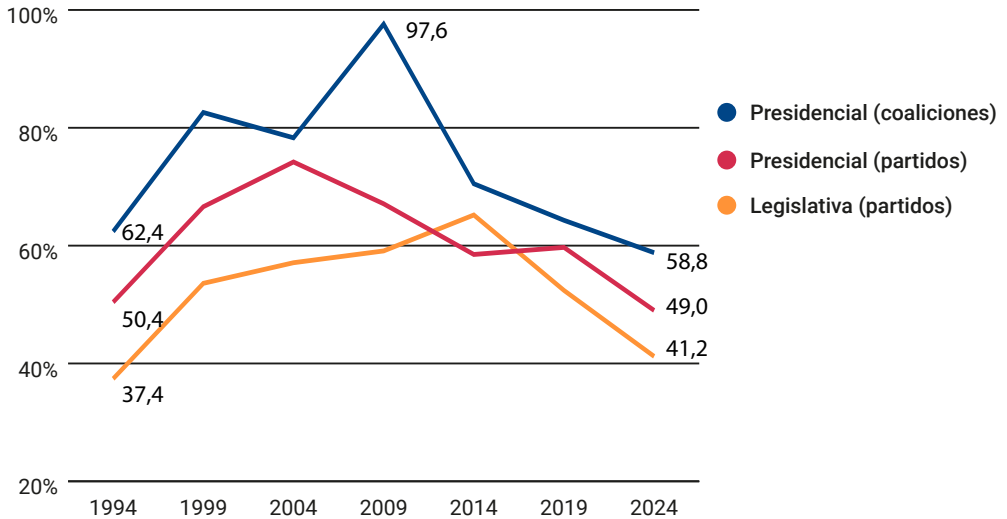
## CONCENTRACIÓN DEL VOTO, VOLATILIDAD ELECTORAL Y EL NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS

El análisis electoral nos provee de algunas herramientas para medir la fragmentación del sistema político. El índice de concentración mide la dispersión o fragmentación del sistema político tomando la suma de las dos principales fuerzas, ya sea partidos o coaliciones, para las elecciones presidenciales y legislativas. Como muestra el gráfico 1, en la medida de que el sistema de partidos giraba alrededor de tres partidos medianos, la concentración no era muy alta, pero era estable. Para 2024, llegó a su punto más bajo, pero esa agregación es insuficiente. La novedad está en que dos partidos nuevos concentraron casi el 50 % del voto. Más de la mitad de la población votó por opciones aparentemente nuevas, partidos que se inscribieron para este proceso electoral. Por un lado, Realizando Metas, surge a partir de la salida de Martinelli de Cambio Democrático, mientras que Otro Camino surge de la institucionalización del éxito electoral que tuvo Ricardo Lombana como candidato por libre postulación en 2019. Por otro lado, la concentración del voto de los partidos tradicionales se redujo estrepitosamente, yendo de 85 % a 17 % entre 2019 y 2024 (gráficos 2 y 3).

---

**La volatilidad llega a números asociados con colapsos de los sistemas de partidos.**

La otra manera de interpretar los cambios y continuidades en el apoyo electoral es a través de la volatilidad electoral, que mide las transferencias de votos entre partidos distintos en elecciones sucesivas (Pedersen, 1979). El gráfico 4 muestra cómo el sistema presentó una relativa alta volatilidad en 2004 y 2009, cuando Martinelli y CD irrumpieron en la política panameña y como se empieza a estabilizar hacia 2014 y 2019 (Brown Araúz, 2018). Sin embargo, este índice también constata el terremoto electoral de 2024. Si se toman transferencias estrictas (por ejemplo, obviando que Lombana y Gordón corrieron por otra vía en 2019), la volatilidad llega a números asociados con colapsos de los sistemas de partidos

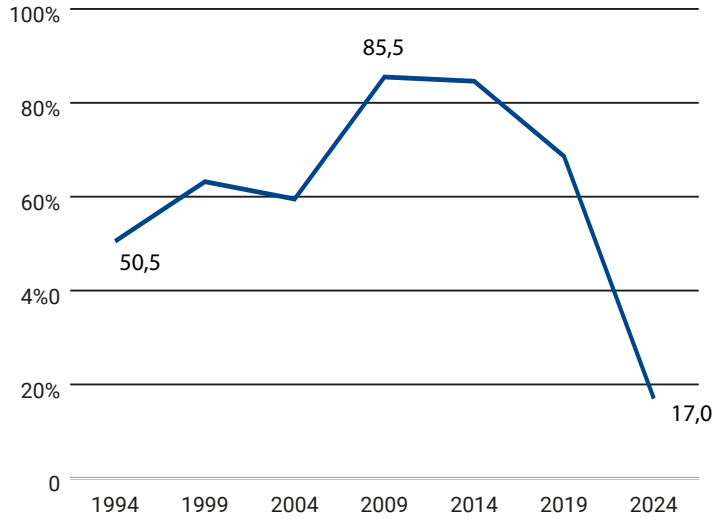
**Gráfico 1. Concentración del voto en Panamá (1994-2024)**

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral.  
Las cifras se reflejan en porcentajes.

(Roberts, 2019). Tratando de matizar e incluir las continuidades reales, la volatilidad baja, pero supera con creces los niveles que hace quince años se consideraban altos.

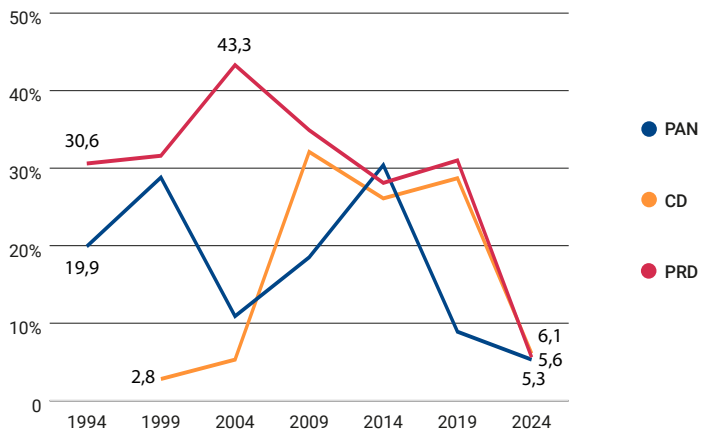
Aparte de la concentración, otra herramienta para medir el grado de fragmentación es el número efectivo de partidos, desarrollado por Laakso y Taagepera (1979), que pondera los partidos realmente competitivos de un sistema relativo a su peso en votos. Como muestra el gráfico 5, luego del pluralismo polarizado de la transición democrática y la dinámica bicoalicional entre el PRD y el panameñismo, el sistema de partidos se fue consolidando alrededor de tres partidos con capacidad y vocación de poder. Para 2024, el número efectivo de partidos subió a cinco, tomando en cuenta ahora a nivel presidencial en la Asamblea a RM, Otro Camino y a Vamos.

**Gráfico 2. La concentración del voto PRD, CD y Panameñista (1994-2024): Sumado**

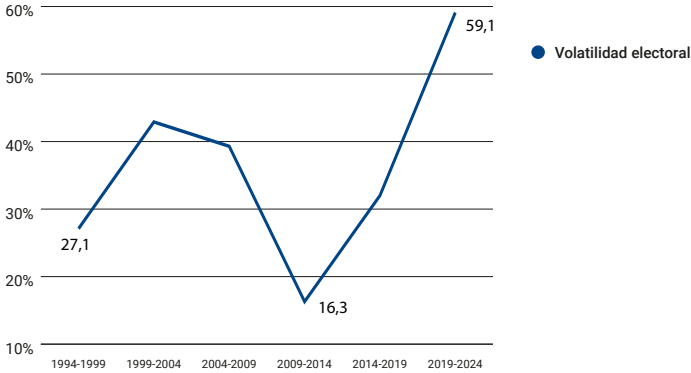


Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral. Las cifras se expresan en porcentajes.

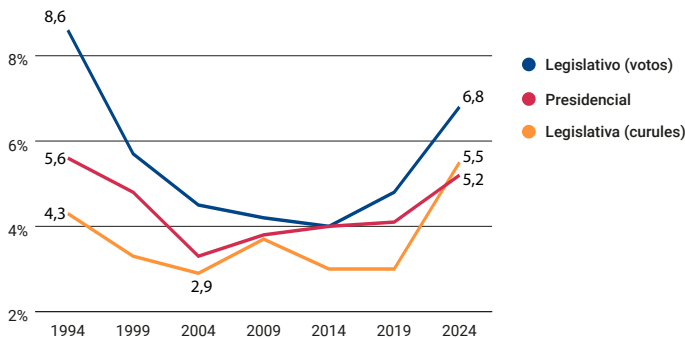
**Gráfico 3. La concentración del voto PRD, CD y Panameñista (1994-2024)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral. Las cifras se expresan en porcentajes.

**Gráfico 4. Volatilidad Electoral en Panamá (1994-2024)**

*Fuente:* Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral. Las cifras se expresan en porcentajes.

**Gráfico 5. Número efectivo de partidos en Panamá (1994-2024)**

*Fuente:* Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral.

## UN MOMENTO “INDEPENDIENTE”

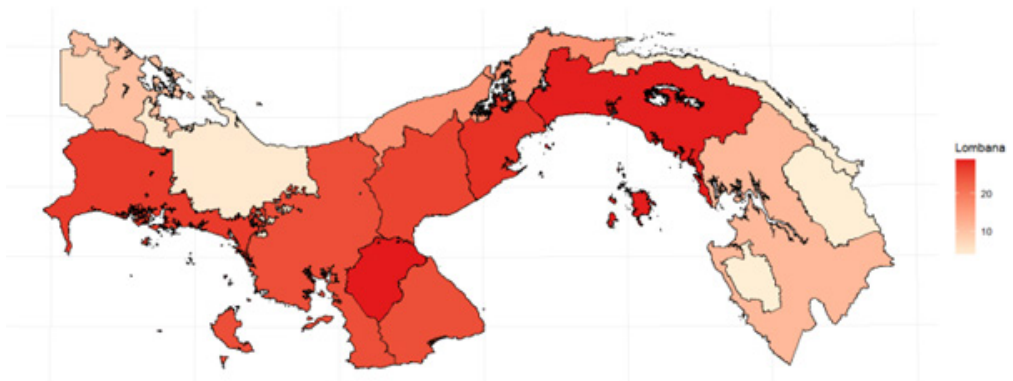
Los escándalos de corrupción de la última década han tenido como respuesta política un momento “independiente” y “antipartidos”. La legislación electoral en Panamá contempla “candidaturas por libre postulación” que se puedan presentar fuera de los partidos políticos. Las elecciones de 2019 vieron los primeros indicios de las grietas en la partidocracia panameña, cuando la proporción

## Las candidaturas de libre postulación sirvieron como válvula de escape para el descontento.

de voto de los candidatos de libre postulación a nivel presidencial subió de 0,8 % en 2014 a 24,2 % en 2019. Ese caudal de votos para la libre postulación estuvo concentrado mayoritariamente en la figura de Ricardo Lombana, que se presentaría con partido propio en 2024. Adicionalmente, cinco diputados independientes formaron una bancada que serviría como unos de los principales focos de oposición al gobierno. Tomando en cuenta el malestar con la representación agudizado por escándalos de corrupción, las candidaturas de libre postulación sirvieron como una válvula de escape para el descontento.

Para 2024, Lombana institucionalizó su desarrollo electoral en el partido Otro Camino. Apelando a los “independientes”, como actor político, logró distanciarse del resto de la oposición y quedó en segundo lugar, superando sus resultados de 2019. No obstante, a pesar de la incipiente construcción partidista, no fue capaz de trascender más allá de su figura ni de su base social de capas medias y altas urbanizadas (Alvarado de León, 2021). Primero, consiguió tan solo tres diputados, menos de los necesarios para formar una bancada en la Asamblea. Segundo, su apoyo se concentró en áreas más afluentes del país, cerca de las cabeceras de provincia. Aún consiguiendo una cuarta parte del voto, su resultado en las comarcas indígenas no llegó al 10 % (mapa 2).

Mapa 2. Distribución territorial del voto a Lombana



Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral.



A nivel legislativo, dos diputados electos en 2019 de la bancada independiente, Juan Diego Vásquez y Gabriel Silva, formaron una “coalición de independientes”, llamada “Vamos”. La coalición pasó por un proceso de preselección para endosar a precandidatos que buscarían las firmas de respaldo para correr por la libre postulación para la Asamblea y gobiernos locales. Una vez seleccionados, todos utilizaron el mismo distintivo, etiqueta y bandera, además de contar con el endoso constante de Vásquez, quizá la otra figura política más popular del país. Durante la campaña, aprovecharon el voto “plancha” o por lista, usualmente asociado de manera negativa a los partidos tradicionales, para posicionarse como la principal fuerza legislativa, consiguiendo 19 diputados y una de las principales alcaldías del país. Paradójicamente, en un momento de alta fragmentación en el cual los partidos tradicionales se vieron atomizados, la coalición Vamos aprovechó las estrategias que caracterizan a los partidos funcionales como identidades coherentes y tácticas disciplinadas.

---

## **ASAMBLEA NACIONAL: IRRUPCIÓN DE INDEPENDIENTES Y EL DEBILITAMIENTO DE LAS BANCADAS PARTIDISTAS**

Como las elecciones panameñas son concurrentes, el 5 de mayo de 2024 también se eligieron 71 diputadas y diputados que conformarán la Asamblea Nacional. Una de las consecuencias del derrumbe de las bases de apoyo de los partidos tradicionales ha sido la fragmentación de las fuerzas políticas en la Asamblea Nacional. En este ámbito, la mayor sorpresa fue la irrupción de las candidaturas independientes, que alcanzaron veinte curules, superando las cinco que obtuvieron en 2019. Como correlato del desplome de los partidos, mencionado anteriormente, el PRD y CD perdieron sus otrora poderosas bancadas. Tradicionalmente, el PRD ha aprovechado los sesgos desproporcionales del sistema electoral para hacerse de mayorías o pluralidades grandes en la era democrática. Una vez otro actor, la coalición Vamos, fue el mayor receptor de votos, el sistema ya no le favoreció.

La Asamblea Nacional del período 2024-2029 se presenta como una de las más fragmentadas en la historia reciente, con partidos nuevos que ingresan como Alianza y Otro Camino, mientras que viejos conocidos como el Partido Popular (PP) regresa a la representación parlamentaria. El Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA), compañero de alianza del PRD, logra aferrarse con

**Tabla 2. Distribución de curules en la Asamblea Nacional entre 2019 y 2024**

Partidos políticos	Curules 2024		Curules 2019	
	N.º	%	N.º	%
Libre postulación	20	28,2	5	7,0
Realizando Metas (RM)	14	19,7	0	0,0
Partido Revolucionario Democrático (PRD)	13	18,3	35	49,3
Cambio Democrático (CD)	8	11,3	18	25,4
Partido Panameñista (PAN)	8	11,3	8	11,3
Movimiento Otro Camino (MOCA)	3	4,2	0	0,0
Partido Popular (PP)	2	2,8	0	0,0
Partido Alianza	2	2,8	0	0,0
Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA)	1	1,4	5	7,0
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100</b>	<b>71</b>	<b>100</b>

Fuente: Autor, según datos del Tribunal Electoral de Panamá.

un diputado. Ninguno de estos partidos, sin embargo, es capaz de formar una bancada propia. Realizando Metas logra traducir el apoyo martinellista en la segunda bancada más grande, pero es incapaz de formar una mayoría por sí sola. La fragmentación presenta retos para la gobernabilidad que serán abordados en la próxima sección.

## UNA MIRADA A NIVEL LOCAL

**La Asamblea Nacional se presenta como una de las más fragmentadas en la historia reciente.**

El voto de rechazo hacia las fuerzas políticas tradicionales también tuvo lugar a nivel local. Los partidos tradicionales, en particular el PRD, perdieron fuertes bases de apoyo en los distritos más poblados y con mayor presupuesto. El alcalde incumbente del distrito capital, José Luis Fábrega del PRD, no llegó siquiera al 8 % de los votos.

Como una de las sorpresas de la noche, Mayer Mizrachi, postulado por el Partido Popular, pero no afiliado a ese colectivo, ganó con el 32,5 %. El distrito capital tiene 26 corregimientos y ninguna fuerza se acerca a la mayoría en el Concejo Municipal. Además, ninguno de los 26 representantes electos forma parte del partido de Mizrachi, por lo que la gobernabilidad municipal es incierta. En San Miguelito, uno de los centros suburbanos más poblados y económicamente desiguales del país, Irma Hernández, candidata independiente de la Coalición Vamos, se destacó al obtener casi el 50 % de los votos, superando a los actores tradicionales en la contienda electoral. Hernández se postuló para el cargo de alcaldesa junto a las candidaturas para representantes de los nueve corregimientos que conforman el distrito, de los cuales cuatro resultaron ganadores de Vamos.

En términos partidarios, las alcaldías durante el periodo 2019-2024 estaban concentradas entre los tres partidos principales, con casi la mitad concentrada por el PRD. Sin embargo, esta última elección fraccionó la repartición de poder municipal en Panamá. Los partidos tradicionales perdieron importantes alcaldías, en particular el partido Cambio Democrático y el PRD. En cambio, los partidos nuevos o alternativos y las candidaturas independientes (de libre postulación) obtuvieron cinco alcaldías, incluyendo algunas de las más pobladas como Panamá, Arraiján, Colón y San Miguelito (tabla 3).

**Tabla 3. Distribución de las alcaldías en 2019 y 2024**

Partido	Alcaldías			
	# 2019	% 2019	# 2024	% 2024
Partido Revolucionario Democrático (PRD)	38	46,9	28	34,6
Partido Popular (PP)	0	0	5	6,2
Partido Panameñista (PAN)	12	17,3	14	18,2
Cambio Democrático (CD)	28	33,7	11	13,6
Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA)	3	3,7	4	4,9
Partido Alianza	0	0	2	2,5
Realizando Metas (RM)	–	–	11	13,6
Movimiento Otro Camino (MOCA)	–	–	1	1,2
PAIS	–	–	0	0
Libre postulación	0	0	5	6,2

*Fuente:* Elaboración propia con resultados electorales de 2019 y resultados extraoficiales del servicio de Transmisión Extraoficial de Resultados del Tribunal Electoral.

**Una de las penosas características del sistema político panameño es la falta de paridad política.**

## LA PERSISTENTE SUBREPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Una de las penosas características del sistema político panameño es la falta de paridad política. Esto se debe a defectuosos diseños de cuotas que no son aplicados fielmente por los partidos políticos, que aprovechan “válvulas de escape” que les libran de cumplir con las normas de representación de mujeres en la política. Como han notado trabajos anteriores (Freidenberg y Brown Araúz, 2018) y los diagnósticos ATENEA de<sup>9</sup> IDEA/PNUD/ONU Mujeres, el promedio de mujeres electas para la Asamblea entre 1994 y 2019 había sido de apenas 13,9 %. Los resultados de 2024 muestran que Panamá eligió quince mujeres, una más que en 2019, alcanzando el 21,1 % de la Asamblea Nacional.

9 Atenea, *DIAGNÓSTICO. Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política* (Ciudad de Panamá: Tribunal Electoral, PNUD, ONU Mujeres, IDEA Internacional, 2021), <<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pa/UNDP-PA-Diagnostico-ATENEA-2021.pdf>>, fecha de consulta: 29 de noviembre de 2024.

**Tabla 4. Diputadas electas a la Asamblea Nacional (2009-2024)**

Período	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres
1984-1989	63	4	67	6
1989-1994	62	5	67	7,5
1994-1999	66	6	72	8,3
1999-2004	64	7	71	9,9
2004-2009	64	14	78	17,9
2009-2014	65	6	71	8,4
2014-2019	58	13	71	18
2019-2024	57	14	71	19,7
<b>2024-2029</b>	<b>56</b>	<b>15</b>	<b>71</b>	<b>21,1</b>

Fuente: Tribunal Electoral e Informes Atenea 2015 y 2021.

A pesar del significativo triunfo de Irma Hernández en la alcaldía de San Miguelito, la subrepresentación de las mujeres en la política subnacional sigue siendo preocupante. La mayoría de las candidaturas y los cargos ganados en la política local en Panamá son ocupados por hombres. En las elecciones de 2024, solo el 13,6 % de las alcaldías fueron ganadas por mujeres, y de 701 representantes, únicamente el 11,5 % fueron mujeres.

**Tabla 5. Alcaldesas mujeres electas (2009-2024)**

Período	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres
2009-2014	68	7	75	9,3
2014-2019	70	11	81	13,6
2019-2024	68	13	81	16,0
2024-2029	70	11	81	13,6

Fuente: Tribunal Electoral e Informes Atenea 2015 y 2021.

## Capítulo 4

# DESAFÍOS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

**Los partidos deberán recuperar la confianza y establecer identidades claras.**

El próximo gobierno, que tomará posesión el primero de julio de 2024, tiene frente a sí enormes desafíos de índole económica, social y política. En primer lugar, cabe destacar que la fragmentación de las fuerzas políticas dificulta la posibilidad de articular mayorías estables que permitan al gobierno avanzar su agenda de gobernanza y políticas públicas. Ningún partido logró alcanzar mayoría por sí solo, ni la coalición de independientes que resultó entre los grandes vencedores de esta elección. Por ello, el presidente electo Mulino no cuenta con una mayoría legislativa, como sí contó su antecesor. En este contexto, la Asamblea Nacional se instaló el primero de julio, misma fecha que la toma de posesión del presidente Mulino. Hubo mucha especulación sobre la articulación de mayorías para constituir la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, pero los partidos políticos consiguieron consolidar una directiva argumentando la necesidad de otorgar gobernabilidad a la administración entrante, mientras que la coalición Vamos presentó candidaturas propias. Uno de los indicadores principales de las crisis de representación es la dilución de las marcas e identidades de los partidos políticos (Lupu 2016, Cyr 2017). Los partidos deberán recuperar la confianza y establecer identidades claras que les distingan, o perecerán, reemplazados por otros que sí lo hagan. En la medida en que los partidos funcionan para articular los intereses y las demandas de sectores de la población y para coordinar horizontalmente las ambiciones de los políticos, los partidos políticos panameños han tenido un pobre desempeño, lo que presenta un enorme desafío para su estabilidad e institucionalización.

Uno de los principales problemas que enfrenta el presidente electo Mulino es el qué hacer con el agrandado rol del expresidente Ricardo Martinelli. En sus discursos de victoria y de proclamación, Mulino

ha tratado de definirse como independiente de Martinelli, buscando proyectar estabilidad y sobriedad, abriendo al diálogo con todas las bancadas y presentando un gabinete “proempresa privada”. Esto contrasta con el enfoque que Martinelli y líderes dentro de RM han dado a la Asamblea Nacional, donde no gozan de una mayoría. Aunque ganó holgadamente la presidencia, necesitará de mayorías para pasar leyes importantes y será crucial el proceso mediante el cual se articulen esas mayorías. Entre 2009 y 2014, Martinelli construyó una mayoría legislativa amigable por medio del transfuguismo, pero Mulino ha sido enfático en que “no alquilará ni comprará diputados”. Esto explica la actitud respetuosa y amigable que ha tenido hacia los independientes de Vamos. Qué camino se tome determinará los riesgos para la gobernabilidad.

Una pluralidad de asuntos críticos se presenta en el panorama económico y social. Por un lado, le tocará atender la crisis de pensiones y solvencia de la Caja de Seguro Social, tema que el gobierno saliente decidió engavetar por “falta de capital político”. En el pasado, las reformas a la seguridad social han sido el foco de fuerte conflictividad, y el reciente auge en movilización social nos apunta a los riegos de reformas impopulares. Por otra parte, la cuestión minera pesa sobre el nuevo gobierno. Los reducidos réditos del Canal de Panamá en los últimos años y las secuelas de la pandemia hicieron de la actividad minera un atractivo para los gobiernos en términos de su aporte al crecimiento económico. No obstante, como demostraron las movilizaciones de 2023, este no será un tema fácil de manejar. Finalmente, uno de los problemas más importantes que encara el país es la crisis hídrica del Canal, agravada por el fenómeno del Niño y los embates del cambio climático, la cual, de persistir, tendrá fuertes efectos sobre la demanda del agua en el país y los beneficios que pueda lograr del comercio marítimo.

La campaña y los discursos de Mulino en 2024 indican que el tema del Darién, la migración y la seguridad serán retos importantes en materia de gobernabilidad y derechos humanos. En 2023, más de 500.000 personas migrantes de más de setenta países pasaron por la selva del Darién. Hasta la fecha, casi 150.000 han cruzado en 2024, superando los números del mismo período el año pasado. Mulino ha sido enfático en el cierre de la frontera y en una política de repatriaciones masivas, declarando que “Panamá no es un país de tránsito”, lo que podría generar tensiones con Colombia. Mulino fue ministro de seguridad durante el gobierno de Martinelli y se le recuerda por el aumento de la inversión en seguridad y las represiones a la protesta social. Como candidato, se ha presentado

---

**El tema del Darién, la migración y la seguridad serán retos importantes.**

como una figura de “mano dura”, poniendo la seguridad como una de sus prioridades. Si bien Panamá no tiene tasas altas de homicidios en comparación con la región, la preocupación con la penetración del narcotráfico, el fortalecimiento de la policía y el crecimiento de la población penitenciaria hacen que la inseguridad siga siendo un tema vigente y fácil de explotar, tal como han demostrado los ejemplos de El Salvador y Ecuador.



## Capítulo 5

# CONCLUSIÓN

Panamá sostuvo un proceso electoral inédito en su historia y el primero desde la pandemia. Luego de convulsiones y protestas sociales que trascendieron fronteras, el sistema político fue sacudido totalmente. A pesar de la crisis de representación, el electorado optó por procesar su descontento a través de las urnas, con la tasa de participación más alta de su historia democrática. Aún con la fragmentación de la oferta política, las y los votantes optaron por opciones que se le fueron presentadas.

Aún inhabilitado, el expresidente Martinelli fue uno de los ganadores de las elecciones, con su partido obteniendo una de las bancadas más grandes de la Asamblea. Estos resultados constatan que goza de una base de apoyo popular sólida que el sistema político no ha sabido enfrentar. La relación entre el presidente electo Mulino y el asilado Martinelli será un factor crucial para la estabilidad política en el país.

Los partidos tradicionales sufrieron derrotas históricas debido a su fragmentación y al voto de rechazo, producto de una percepción elevada de la corrupción y de su incapacidad para resolver las necesidades básicas que una economía excluyente y desigual produce. Este espacio fue ocupado por fuerzas viejas que supieron argumentar su capacidad de cumplir sus promesas, así como por una irrupción histórica de candidaturas independientes que se presentaron como una alternativa que encarnaba el clamor por una política libre de corrupción.

Todos estos factores han producido un escenario lleno de incertidumbre hacia adelante, con retos como la recuperación económica, la lucha anticorrupción, la migración, el medio ambiente

y la seguridad como focos de atención importantes. Finalmente, el enorme cambio político que vivió el país se sentirá en las discusiones de reforma electoral, como las que se llevarán a cabo en la Comisión Nacional de Reformas Electorales. Temas como la asignación de escaños, la representación política de las mujeres, el financiamiento de la política y la regulación de los partidos y candidaturas independientes serán algunos de los más importantes.

# Bibliografía

- Achen, C y Bartels, M., "Partisan Hearts and Gall Bladders. Retrospection and Realignment in the Wake of the Great Depression" [Corazones Partidistas y Vesículas Biliares. Retrospección y Reajuste a Raíz de la Gran Depresión], Ponencia presentada en la conferencia en el "Annual Meeting of the Midwest Political Science Association" [Encuentro anual de la Asociación de Ciencia Política del Medio Oeste], Chicago, del 7 al 9 de abril de 2005, <<https://my.vanderbilt.edu/larrybartels/files/2011/12/partisan-hearts.pdf>>, fecha de consulta: 26 de noviembre de 2024.
- Araúz-Reyez, N., "¿Por qué protestan en Panamá?", *Nueva Sociedad*, agosto 2022. <<https://nuso.org/articulo/panama-protesta>>, fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024.
- Alvarado de León, J. D., *¿Crisis o malestar?: la representación política y el sistema de partidos ante el surgimiento de las candidaturas por libre postulación*. Panamá: Tribunal Electoral, 2020.
- \_\_\_\_\_, "Malestar e independencia: clase para entender las candidaturas por libre postulación en Panamá", en: *La democracia en el momento actual*. Panamá: Tribunal Electoral, Instituto de Estudios Democráticos (INED), 2021, pags. 267-293.
- Brown, H. *El vencedor no aparece en la papeleta. Ensayos sobre el voto y los partidos políticos de Panamá*. Panamá: Editorial Descarriada, 2018.
- Brown, H. y Acosta, M., "La Comunidad virtual y su actor político: el hashtag #NoALaReeleccion en las elecciones panameñas de 2019". *Sociología y tecnociencia*, 12/1 (2022), pags. 187-215. <<https://doi.org/10.24197/st.1.2022.187-215>>.
- Brown, H. y Luna, C. I., "Panamá: el crecimiento económico a expensas de la política". *Revista de Ciencia Política*, 33/1, 2013, págs. 287-301, <<https://doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100014>>
- Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS AIP-Panamá), *III Encuesta de Ciudadanía y Derechos 2023. Hacia las Elecciones 2024: Entre las expectativas y el cambio*, Panamá: CIEPS, 2023, <[https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2023/04/informe\\_ECD\\_CIEPS\\_2023.pdf](https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2023/04/informe_ECD_CIEPS_2023.pdf)>, fecha de consulta: 21 de noviembre de 2024.
- Chandiramani, R., "El triunfo por "control remoto" de Ricardo Martinelli en Panamá". *Noticias de América Latina y el Caribe* (NODAL), 20 de mayo de 2024, <<https://www.nodal.am/2024/05/el-triunfo-por-control-remoto-de-ricardo-martinelli-en-panama-por-rekha-chandiramani>>, fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024.
- Cyr, J., *The Fates of Political Parties: Institutional Crisis, Continuity, and Change in Latin America* [El destino de los partidos políticos: Crisis institucional, continuidad y cambio en América Latina], Cambridge University Press, 2017, <<https://doi.org/10.1017/9781316995723>>.
- Fiorina, M. P., *Retrospective Voting in American National Elections* [Votación retrospectiva en las elecciones nacionales estadounidenses], New Haven: Yale University Press, 1981.

- Freidenberg, F. y Brown, H., "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*, 27/1, 2019.
- García-Rendón, S., y Subinas, J., "La irrupción de lo político después de la pandemia. El caso de Panamá", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 76 (2023), págs. 13-31, <<https://doi.org/10.17141/iconos.76.2023.5731>>.
- IDEA Internacional, Base de datos de participación electoral, 2024, <<https://www.idea.int/es/data-tools/data/base-de-datos-de-participacion-electoral>>, fecha de consulta: 20 de mayo de 2024.
- Latin American Public Opinion Project Laboratory (LAPOP Lab), *El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el Pulso de la democracia en Panamá*, Nashville, Tennessee: Vanderbilt University, 2023, <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/panama/ABPAN2023-Pulso-de-la-democracia-20240919.pdf>>, fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024.
- Loxton, J., "The puzzle of panamanian exceptionalism" [El enigma del excepcionalismo panameño], *Journal of Democracy*, 33/1, págs. 85-99, 2022, <<https://doi.org/10.1353/jod.2022.0006>>.
- Luna, C. I. y Sánchez, S., "Panamá: paraíso imperfecto", *Revista de ciencia política* (Santiago), 29/2, págs. 533-564, 2009, <<https://doi.org/10.4067/S0718-090X2009000200014>>.
- Lupu, N., *Party brands in crisis: Partisanship, brand dilution, and the breakdown of political parties in Latin America* [Marcas de partidos en crisis: Partidismo, dilución de marca y el colapso de los partidos políticos en América Latina], Cambridge University Press, 2016, <<https://doi.org/10.1017/CBO9781139683562>>
- Nevache, C., "Las Iglesias Evangélicas en Panamá: Análisis de la emergencia de un nuevo actor político", *Anuario centro de investigación y estudios políticos*, 8 (2017), págs. 77-114, <<https://www.redalyc.org/journal/3130/313061013006>>, fecha de consulta: 17 de noviembre de 2024.
- \_\_\_\_\_, "Ciudadanos contra los 'residuos': la reforma electoral de 2021 en Panamá", *Revista Gobierno y Sociedad*, 2 (2002), págs. 159-167, <<https://rinedtep.edu.pa/server/api/core/bitstreams/70659d53-d93f-4816-9776-aad883fd654b/content>>, fecha de consulta: 17 de noviembre de 2024.
- Organización de Estados Americanos (OEA), "Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral", 7 de mayo de 2024. <<https://rinedtep.edu.pa/server/api/core/bitstreams/b1ed575b-32a3-4d4f-8c25-d75ac29cbb48/content>>, fecha de consulta: 17 de noviembre de 2024.
- Pedersen, M. N., "The dynamics of European party systems: Changing patterns of electoral volatility" [Las dinámicas de los sistemas de partidos europeos], *European Journal of Political Research*, 7/1 (1979), págs. 1-26, <<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1979.tb01267.x>>.

- Pérez, O. J., "Panama: Democracy under the shadow of corruption" [Panama:democracia bajo la sombra de la corrupción], *Revista de Ciencia Política*, 37/2, 2017, págs. 519-541, <<https://doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200519>>
- \_\_\_\_\_, "Panama: Political culture and the struggle to build democracy" [Panamá: Cultura política y la lucha por construir democracia], en: Kline, H. F., Ch. J. Wade y H. J. Wiarda, *Latin American Politics and Development*, Nueva York: Routledge, 2022, págs. 473-489.
- Sonnleitner, W., "Desproporcionalidad y malaprocionamiento legislativos en Panamá: reformas para mejorar el desempeño del sistema electoral", en: *Las reformas electorales en Panama: Claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) y Tribunal Electoral de Panamá, 2010, págs. 140-214.
- Subinas, J. y Martí i Pui,g S., "Panamá se levanta contra la minería", *Nueva Sociedad*, noviembre de 2023, <<https://nuso.org/articulo/panama-se-rebela-contr-la-gran-mineria>>, fecha de consulta: 13 de noviembre de 2024.
- Zovatto, D., "El superciclo electoral latinoamericano 2021-2024", *Diálogo Político*, 2, 2022, págs. 6-17, <<https://doi.org/10.35305/rr.v2i3.11>>

# Acerca del autor

**Juan Diego Alvarado De León.** Politólogo e investigador. Doctorando en Gobierno y Política en la University of Maryland, donde es miembro del Laboratorio Interdisciplinario de Ciencias Sociales Computacionales. Su trabajo se centra en el comportamiento político comparado, los partidos políticos y la democracia. Ha colaborado como investigador y consultor para el Tribunal Electoral de Panamá y organismos internacionales. Actualmente, es miembro de la American Political Science Association (APSA) y la Latin American Studies Association (LASA).

# Acerca de IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental con 35 estados miembros, fundada en 1995 con el mandato de apoyar la democracia sostenible en todo el mundo.

---

## QUÉ HACEMOS

Desarrollamos investigaciones favorables a las políticas y análisis relacionados con elecciones, parlamentos, constituciones, digitalización, cambio climático, inclusión y representación política, todo ello bajo el paraguas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. Evaluamos el desempeño de las democracias a través de nuestro singular Índices del estado global de la democracia y el Observador de la democracia.

Ofrecemos desarrollo de capacidades y asesoramiento experto a los actores democráticos incluyendo a los gobiernos, los parlamentos, los funcionarios electorales y la sociedad civil. Desarrollamos herramientas y publicamos bases de datos, libros, y guías en varios idiomas sobre temas que van desde la participación electoral hasta las cuotas de género.

Acercamos a los actores estatales y no estatales para establecer diálogos y compartir aprendizajes. Nos hemos consagrado con promover y proteger la democracia mundial.

---

## DÓNDE ACTÚA IDEA INTERNACIONAL

Nuestra sede se encuentra en Estocolmo. Contamos con oficinas regionales y nacionales en África y Asia Occidental, Asia-Pacífico, Europa y América Latina y el Caribe. IDEA Internacional es Observador Permanente de la ONU y está acreditada como institución en la Unión Europea.

---

## NUESTRAS PUBLICACIONES Y BASES DE DATOS

Tenemos un catálogo con más de 1.000 publicaciones y más de 25 bases de datos en nuestro sitio web. La mayoría de nuestras publicaciones se pueden descargar de forma gratuita.

<https://www.idea.int>

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



Las elecciones generales de Panamá celebradas el 5 de mayo de 2024 fueron significativas en la historia política del país no solo por los resultados que finalmente llevaron a la presidencia a José Raúl Mulino, sino también por el contexto complejo y de incertidumbre sin precedentes que dominaron los comicios. Estas elecciones fueron las séptimas desde el regreso de la democracia al país.

El reporte ofrece una visión detallada del entorno previo a la elección, temas de campaña, elecciones internas, dinámicas partidarias, resultados electorales y su impacto en la fragmentación partidaria en la Asamblea Nacional. También aborda el desempeño y distribución territorial de los partidos, niveles de participación y representación de mujeres. Finalmente, presenta recomendaciones para mejorar la gobernabilidad en Panamá en el próximo quinquenio.

**ISBN: 978-91-7671-866-7 (versión en PDF)**