

---

*Las primarias como juegos estratégicos. Selección de candidaturas, democracia interna y partidos políticos en Panamá*

Freidenberg, Flavia. Ciudad de México: Tribunal Electoral de Panamá, Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales, 2024, 166 pp.

Los partidos políticos continúan siendo actores clave de la política democrática a pesar de los cambios que ésta ha vivido en años recientes. En el contexto actual, los partidos enfrentan viejos pendientes, pero también nuevos desafíos; algunos de estos están centrados en la manera en que practican la democracia en su interior. Al respecto, el más reciente libro sobre las elecciones primarias en Panamá de Flavia Freidenberg recupera esta agenda de investigación a través del análisis de los procesos de selección de candidaturas presidenciales en el marco de la elección de 2024.

La profesora Freidenberg tiene más de 20 años estudiando la democracia interna en los partidos políticos de América Latina, de ahí que este asunto sea una de sus principales líneas de investigación. El vínculo entre la autora y el tema está sustentado en un amplio número de trabajos en los que ha examinado procesos de selección de candidaturas en diferentes países latinoamericanos y sus efectos en los sistemas democráticos. Lo anterior hacen a la autora una referencia en el estudio de los partidos políticos y una de las principales defensoras de su papel dentro de las democracias latinoamericanas.

Freidenberg presenta una obra en la cual estudia a detalle las elecciones primarias que se desarrollaron en los meses de junio y julio de 2023 en cuatro de los nueve partidos políticos reconocidos legamente en Panamá (Partido Revolucionario Democrático, Partido Panameñista, Cambio Democrático y Realizando Metas). Con anterioridad la autora había hecho un ejercicio similar sobre las primarias panameñas en el periodo que va de 1994 a 2009 (Freidenberg, 2010). Ahora en este libro, ella muestra que el estudio de la selección de candidaturas está vigente y que es pertinente comprender cómo funcionan, porqué algunos procesos son más exitosos que otros, cuáles son sus problemas y cuáles son las consecuencias que tienen en otras dimensiones de las organizaciones partidistas y de los sistemas de partidos. En este sentido, la obra tiene todo para ser una importante contribución a la literatura sobre selección

de candidaturas, democracia intrapartidaria y partidos políticos, no sólo de Panamá si no de América Latina.

Panamá es uno de los nueve países de América Latina donde las organizaciones partidistas están sujetas al derecho público. Precisamente la regulación estatal sobre la vida interna de los partidos políticos es uno de los temas que más se destacan en el texto. Panamá es un país pionero en la región en regular las primarias como un mecanismo para seleccionar candidaturas. De ahí el fuerte interés en la configuración de las reglas sobre este mecanismo de selección, aunque también hay una preocupación por mirar cómo las reglas se implementan, puesto que los procesos de selección están sujetos a reglas informales que los actores políticos acuerdan por fuera de los marcos regulatorios obligatorios (Freidenberg y Levitsky, 2007).

La política en Panamá está marcada por altos niveles de estabilidad democrática desde 1994, lo cual ha permitido la celebración de 21 elecciones primarias en los partidos panameños y la realización de siete procesos electorales presidenciales hasta 2024. En este marco de referencia es que la autora pone en el centro de la discusión la relación del Estado y los partidos políticos en Panamá, al sostener que la regulación de las primarias condiciona las decisiones que tomaron las dirigencias dentro de los partidos en los procesos de selección de candidaturas presidenciales de 2023.

El libro está compuesto por un sólido apartado teórico, otro contextual-descriptivo y uno más analítico de los procesos de selección de candidaturas. Algo que la autora logra a través de una estrategia metodológica en la cual conjuga la revisión de fuentes documentales, la realización de entrevistas a actores claves y la observación participante durante los procesos de votación en las primarias. El estudio concluye que los niveles de democracia interna en los procesos selectivos difieren tanto a nivel sincrónico entre los partidos como a nivel diacrónico en el tiempo.

La obra cuenta con cinco capítulos, además de una introducción y una sección con reflexiones finales. En el primer capítulo se expone la propuesta teórico-metodológica para estudiar procesos de selección de candidaturas presidenciales y se trata del Índice de Democracia Interna elaborado para el estudio de la selección de candidaturas presidenciales en México (Freidenberg y Došek, 2016). El índice es un instrumento para evaluar los niveles de democracia interna en los procesos de selección y con el cual se analizan tres dimensiones de estos procesos: el nivel de competencia y competitividad, la (des)centralización y la inclusión de actores en la definición de la nominación a los cargos de elección uninominales.

La primera dimensión del Índice aborda el grado de rivalidad que hay entre las opciones que compiten por las candidaturas. En ella se observan el nivel de fragmentación de la oferta (que es la condición necesaria de esta dimensión), el nivel de conflictividad interna, así como el nivel de incertidumbre a través del potencial electoral de las candidaturas y del margen de diferencia entre la primera y segunda candidatura en el proceso. La segunda dimensión se sustenta en tres indicadores, en este caso la condición necesaria es el número de personas que participan en la decisión, otro indicador está asociado con los órganos partidistas que participan en el proceso, mientras que el tercero tiene que ver con los niveles territoriales donde se define la decisión (nacional,

regional o local). Por último, la tercera dimensión es útil para observar la apertura del mercado electoral mediante la existencia o no de candidaturas proscritas, los niveles de inclusión de personas en la competencia a través de los requisitos que se imponen para participar y el nivel de inclusión en el mecanismo para seleccionar la candidatura que considera tanto el número de personas que participan en la decisión final como a los responsables de tomar esa decisión.

El segundo capítulo expone el planteamiento sobre cómo el Estado condiciona la vida interna de los partidos en Panamá. Para ello, la autora identifica cinco factores que condicionan las primarias, los cuales son: la regulación estatal y estatutaria de los procesos selectivos, el sistema electoral, el sistema de partidos, los legados organizativos de los propios partidos y el Tribunal Electoral como árbitro de estas contiendas. Conviene diseccionar cada uno de los factores enlistados. En cuanto a la regulación estatal, la autora hace un detallado recuento de la evolución de las reglas impuestas en la normatividad electoral panameña, tomando como referencia los procesos de reformas que han ocurrido desde 1997 en el país, aquí también da cuenta de cómo los estatutos de los cuatro partidos analizados se han ido adaptando según las reformas electorales.

La inclusión de los factores del sistema electoral y el sistema de partidos se entienden a partir de las presiones institucionales que generan en los partidos. Primero porque el sistema electoral obliga a éstos a afianzar sistemas más abiertos o cerrados en función de los intereses que sus elites tienen para competir. Segundo porque el sistema de partidos juega un papel relevante a la hora de clarificar la competencia entre organizaciones partidistas, la cual históricamente se ha estructurado en un formato bipartidista. Por su parte, los legados organizativos representan un esfuerzo por comprender como los partidos panameños realizaron varios ejercicios de primarias previos a los de 2023 y cómo esos ejercicios sumaron experiencias que definieron la balanza sobre cómo seleccionar o no sus candidaturas presidenciales. Finalmente, la inclusión del papel del Tribunal Electoral panameño ayuda a clarificar el papel de las instituciones del Estado como garantes de las prácticas democráticas dentro de los partidos.

El tercer capítulo contiene el análisis descriptivo de los procesos de selección de candidaturas que ocurrieron en los meses de junio y julio de 2023. El capítulo pone en evidencia que efectivamente la ley electoral es un condicionante de las opciones estratégicas de las dirigencias para seleccionar sus candidaturas presidenciales. Esta parte del libro es una importante aportación al estudio de la organización de los partidos panameños y la manera en que se desarrolla la política dentro de ellos. Cada sección muestra los momentos más críticos que se vivieron durante los procesos selectivos y las consecuencias que hubo en cada uno. Por ejemplo, en Realizando Metas la conclusión es que no hubo primarias competitivas, mientras que en el PRD la disputa por la candidatura se centró en una lucha por el legado del torrijismo, en cambio en Cambio Democrático el proceso mostró las fricciones existentes entre los grupos intrapartidarios que disputaban la nominación. Un caso aparte es el Partido Panameñista donde solo hubo un aspirante a la candidatura.

Los resultados del análisis de los procesos de selección con base en el Índice de Democracia Intrapartidaria se comparten en el cuarto capítulo. Los hallazgos

muestran que tres de los cuatro partidos tuvieron primarias con competencia, con la excepción del Partido Panameñista. A lo cual se suma que el proceso de Realizando Metas se caracterizó por la ausencia de competitividad. Otro de los hallazgos es que los cuatro procesos fueron centralizados porque están sujetos al cumplimiento de lo que marca la ley electoral. En cuanto a la dimensión de inclusión se encontró que los cuatro partidos tienen niveles similares, ya que en ningún hubo restricciones en la oferta electoral. No obstante, si hubo variaciones en los porcentajes de participación de la militancia, donde el PRD fue el partido con el mayor porcentaje (60.4%) y Realizando Metas, aquel con el más bajo nivel de participación, con apenas 25 por ciento del padrón. Asimismo, otro de los temas que resaltan es el incumplimiento de las reglas de paridad en las precandidaturas y candidaturas de los partidos analizados. En resumen, tres de los cuatro partidos que celebraron primarias son catalogados como democráticos, mientras que el Partido Panameñista es clasificado como parcialmente no democrático.

El quinto capítulo presenta un diagnóstico en el que se identifican trece problemas comunes que enfrentan las primarias en Panamá. La lista incluye el tema de la simulación competitiva, el fraccionamiento interno y deslealtad partidaria, así como la abstención de la militancia y la invisibilización de las mujeres. Adicionalmente, Freidenberg presenta algunas propuestas de reformas a fin de fortalecer las primarias y hacer de éstos procesos más competitivos y transparentes, que además tengan gastos electorales razonables y que contribuyan a reducir el agotamiento de la ciudadanía frente a la política, por mencionar algunas.

En suma, el libro de Flavia Freidenberg sobre las primarias en Panamá es una contribución a la literatura sobre selección de candidaturas, democracia intrapartidaria y partidos políticos en América Latina, así que es de interés para las y los estudios de los partidos políticos, pero también para quienes son responsables de hacer reformas para fortalecer los regímenes democráticos. Particularmente, después del último proceso electoral panameño, la obra deberá ser material de consulta para quienes tienen la obligación de emprender un proceso de reforma electoral desde la Comisión Nacional de Reformas Electorales. Lo anterior es un mandato constitucional que ocurre en el país cada cinco años y que ahora se hace de cara a las elecciones de 2029. En este contexto, las primarias panameñas no deben ser sometidas a cambios en reversa, más bien deberán constituirse como un baluarte democrático del país centroamericano, el cual partidos en otros lugares volteen a mirar.

*Reseña elaborada en el marco de la Estancia posdoctoral realizada gracias al Programa de Becas Posdoctorales en la Universidad Nacional Autónoma de México.*

### *Bibliografía*

- Freidenberg, F. & Došek, T. (2016). La selección de candidaturas presidenciales en México: una propuesta metodológica para medir el nivel de democracia interna de los partidos. *Política y Gobierno*. 2, 365-409.

- Freidenberg, F. (2010). "Las elecciones primarias en Panamá: claves para el diagnóstico, buenas prácticas y estrategias de reforma (1994-2009)". En Brown Araúz, Harry. Eds. *Las reformas electorales en Panamá: claves en desarrollo humano para el desarrollo*. Ciudad de Panamá: Programa de Nacionales Unidades para el Desarrollo, 73-130.
- Freidenberg, F., & Levitsky, S. (2007). "Organización informal de los partidos en América Latina", *Desarrollo Económico*, vol. 46 (184), 539-568.

CARLOS GUADARRAMA CRUZ