

# Perfiles partidarios de los gabinetes en Panamá (1989-2023)

Mélany Barragán Manjón  
Universidad de Valencia (España)

## CÓMO CITAR:

Barragán Manjón, Mélany. 2024. "Perfiles partidarios de los gabinetes en Panamá (1989-2023)". *Colombia Internacional* 120: 163-189. <https://doi.org/10.7440/colombiaint120.2024.07>

RECIBIDO: 13 de marzo de 2024

ACEPTADO: 16 de julio de 2024

MODIFICADO: 30 de julio de 2024

<https://doi.org/10.7440/colombiaint120.2024.07>

RESUMEN. **Objetivo/contexto:** el presente artículo analiza los perfiles partidarios de los gabinetes en Panamá desde la transición a la democracia hasta la actualidad. **Metodología:** a partir de una propuesta metodológica original, se realiza un estudio de caso en el que se mide empíricamente el grado de partidización de los ministros que han integrado los gabinetes panameños desde la transición a la democracia hasta la actualidad. **Conclusiones:** los datos muestran que Panamá es un caso de partidización de los gabinetes, pese a la creciente presencia de ministros independientes, en el que se recompensa a los miembros más destacados del partido con la entrada en el Gobierno y la titularidad de las carteras más relevantes. **Originalidad:** este trabajo aporta evidencia empírica, a partir de una base de datos de la autora, sobre las diferencias existentes en términos de filiación partidaria de los distintos ministros: mientras que algunos son hombres o mujeres fuertes en el partido, otros son recién llegados. Proporciona datos antes no explotados sobre un caso de estudio escasamente abordado en la literatura.

PALABRAS CLAVE: afiliación partidaria; ministros; Panamá; partidos políticos.

## Partisan Profiles of Cabinets in Panama (1989-2023)

ABSTRACT. **Objective/context:** This article analyzes the partisan profiles of cabinets in Panama from the transition to democracy to the present day. **Methodology:** Using an original methodological approach, a case study is conducted to empirically measure the degree of partisanship among the ministers who have served in Panamanian cabinets since the democratic transition. **Conclusions:** The data reveal that Panama is a case of cabinet partisanship, despite the growing presence of independent ministers. The most prominent party members are rewarded with positions in the government and leadership of the most significant ministries. **Originality:** This work provides empirical evidence, based on a database compiled by the author, about

the differences in party affiliation among various ministers. While some are strong figures within the party, others are newcomers. It offers previously unexplored data on a case study that has been scarcely addressed in the literature.

KEYWORDS: cabinet ministers; Panama; party affiliation; political parties.

## Perfis partidários dos gabinetes no Panamá (1989-2023)

**RESUMO. Objetivo/contexto:** este artigo analisa os perfis partidários dos gabinetes no Panamá desde a transição para a democracia até os dias atuais. **Metodologia:** usando uma abordagem metodológica original, é realizado um estudo de caso para medir empiricamente o grau de partidarismo entre os ministros que serviram nos gabinetes panamenhos desde a transição democrática. **Conclusões:** os dados revelam que o Panamá é um caso de partidarismo de gabinete, apesar da crescente presença de ministros independentes. Os membros mais proeminentes do partido são recompensados com posições no governo e liderança dos ministérios mais significativos. **Originalidade:** este trabalho fornece evidências empíricas, com base em um banco de dados compilado pela autora, sobre as diferenças na filiação partidária entre vários ministros. Enquanto alguns são figuras fortes dentro do partido, outros são recém-chegados. Oferece dados previamente inexplorados sobre um estudo de caso que tem sido raramente abordado na literatura.

PALAVRAS-CHAVE: filiação partidária; ministros; Panamá; partidos políticos.

## Introducción

La afiliación partidaria de los ministros del Gobierno es una dimensión crucial en el estudio de los gabinetes presidenciales (Camerlo y Coutinho 2019). De su relevancia se derivan distintas categorizaciones que permiten establecer distinciones de acuerdo con la presencia y diversidad de ministros de partido (monocolor/coalición), la representación parlamentaria de estos partidos (mayoritarios/minoritarios) o su orientación ideológica (izquierda/derecha).

En sistemas presidenciales, como los instaurados en América Latina, la afiliación partidaria es importante en tanto en cuanto el presidente cuenta con potestad para nombrar y cesar a sus ministros (Lijphart 1984; Shugart y Carey 1992). Debido a esta facultad, se espera que los gabinetes estén integrados por individuos leales al presidente y con cierta competencia técnica en sus ramos (Chasqueti, Buquet y Cardarello 2013).

No obstante, junto con esta demanda de lealtad, se conjuga la necesidad de llegar a acuerdos entre el presidente y sus potenciales socios (partido o facciones del partido) para establecer pactos de gobierno. Así, cada grupo consigue un número limitado de carteras, lo que da lugar a gabinetes donde se combinan

líneas de mando con miembros con distintas afiliaciones partidarias o pertenencia a diferentes facciones, cercanía al presidente o capital técnico.

A partir de esta problemática, el presente artículo tiene como objetivo explorar si, en un sistema de partidos relativamente estable como el panameño, con Gobiernos de coalición liderados de forma alternativa por el Partido Revolucionario Democrático (PRD) y el Partido Panameñista (PPA) —con la única excepción del Gobierno de Martinelli, de Cambio Democrático (CD)—, los gabinetes se conforman a partir de un equilibrio entre lealtad, competencia y acuerdos dentro de la coalición o si, por el contrario, alguna de estas condiciones se impone al resto. Para ello, la estrategia es identificar si existe una fuerte partidización de los gabinetes —y cómo se articula la recompensa de incentivos en el partido— o si en algunas coyunturas —como crisis o procesos de cambio—, pese a la estabilidad del sistema de partidos, se incrementa la presencia de ministros independientes, ya sea por necesidad de perfiles técnicos o de lealtades personales por parte del presidente.

De este objetivo principal se derivan otros secundarios, como reconstruir las dinámicas del reparto de carteras dentro de las coaliciones, atendiendo tanto a la adscripción partidaria como al vínculo con el partido; y poner en relación el perfil del ministro con la importancia de la cartera, siguiendo la propuesta de Camerlo y Martínez-Gallardo (2022) para el caso de Panamá (Barragán Manjón 2022). Ello permite abordar el objetivo principal desde una perspectiva más compleja, contextualizando el grado de partidización de los gabinetes al considerar los vínculos de los ministros con el partido y el presidente, así como las propias necesidades del gabinete y los perfiles requeridos por las distintas carteras.

En este sentido, Panamá es un interesante caso de estudio para analizar la conformación de los gabinetes con relación al vínculo partidario de sus miembros por varias razones. En primer lugar, porque constituye un caso paradigmático de Gobiernos de coalición. Desde la transición a la democracia hasta la actualidad, no ha contado con ningún Gobierno monocolor, lo que ha implicado que los sucesivos presidentes hayan tenido que transaccionar con potenciales socios para llegar a pactos de gobierno.

En segundo lugar, y como ya se ha señalado anteriormente, porque cuenta con un sistema de partidos estable en el tiempo, con baja fluidez, que permite identificar con claridad la vinculación de sus miembros con la organización, tanto en términos de tiempo como de posiciones ocupadas. En este sentido, la alta institucionalización del sistema de partidos panameño (Martínez Hernández 2018) invita a pensar en un alto grado de partidismo dentro de los gabinetes. Panamá podría considerarse un modelo de *party government* en el que, siguiendo lo expuesto por Katz (1987), las decisiones de gobierno más importantes son

tomadas por individuos elegidos según las líneas de los partidos y que son responsables ante estos. Así, en Panamá las decisiones son adoptadas a través de la negociación entre los partidos de la coalición.

Por último, la fortaleza del sector empresarial en el país permite estudiar la presencia de actores no partidarios, provenientes sobre todo del ámbito económico, en los gabinetes presidenciales. La introducción de estos perfiles ayuda a explorar, a partir del caso panameño, cómo la inclusión de actores extrapartidarios puede ser una estrategia del presidente para contar con apoyos extralegislativos y establecer procesos de negociación con la sociedad civil.

Dentro de este contexto, el presente artículo inicia con una discusión sobre la relevancia de la afiliación partidaria de los miembros de los gabinetes para, a continuación, abordar la propuesta de clasificación de Camerlo y Mejía (2024) y aplicarla al caso panameño teniendo en cuenta las líneas de discusión planteadas.

## 1. La afiliación partidaria de los miembros del gabinete

Una posición ministerial es un cargo de primer orden para quien tiene ambiciones políticas, considerando que los ministros son los principales tomadores de decisiones y se encuentran bien posicionados para contribuir al establecimiento de agendas políticas (Chabal 2003; Semenova 2020). Respecto a la procedencia de los cargos ministeriales, se dan diferentes escenarios: el gabinete puede estar compuesto por las élites de los partidos que lo sostienen, por representantes de segundo orden —manteniéndose los dirigentes del partido en una posición de influencia desde el exterior del Ejecutivo— o por individuos independientes (Rodríguez Teruel 2009).

La elección de los miembros del gabinete responde, en este sentido, a dilemas estratégicos de designación y organización por parte del presidente. El jefe del Ejecutivo puede utilizar el nombramiento como un sistema de recompensa a los cuadros más leales y consolidados dentro de su organización partidaria. O, en el caso de contar con un partido organizacionalmente menos estructurado o con dinámicas intrapartidarias de conflicto, optar por recompensar lealtades personales o buscar acuerdos con otras facciones. También puede ocurrir que, frente a determinadas coyunturas críticas, anteponga perfiles técnicos a partidarios. En cualquier caso, la decisión se ve condicionada por las posibles ganancias electorales y de aprobación del gabinete derivadas de la reputación partidaria (Inácio 2013).

En el caso de los Gobiernos de coalición, como ocurre en Panamá, Altman (2000) propone dos teorías para explicar el reparto de carteras entre los miembros de su partido y los socios de la coalición. La primera apunta a que los cargos son repartidos de manera proporcional en función de la presencia de cada partido en el Congreso. La segunda afirma que se establece un equilibrio entre la fracción que

dirige el Poder Ejecutivo y las restantes del Legislativo. De este modo, asumiendo que el presidente no es un primero entre iguales, este se reserva una amplia cuota para su facción o partido. Desde esta lógica, los miembros del partido del presidente cuentan con más posibilidades de entrar en el Gobierno.

Dada la relevancia del cargo que ocupan, el reclutamiento y la selección de los ministros es una decisión importante para el presidente. El jefe del Ejecutivo debe evitar que los ministros elegidos no puedan llevar a cabo los intereses del Gobierno de manera efectiva y eficiente, que tomen decisiones erróneas con altos costes para el gabinete o incluso que desarrollen cursos de acción desaprobados por el jefe de Gobierno (Dowding y Dumont 2015).

Para tratar de paliar riesgos en la selección de su gabinete, el presidente puede elegir a candidatos que no necesariamente pertenezcan a las filas de un partido. Esto le lleva a buscar un equilibrio entre el reparto de incentivos dentro del seno de su organización, el reparto de carteras a sus socios de coalición y la captación de nuevos cuadros con los que establecer alianzas directas fuera del ámbito partidario. En este sentido, pese a que por lo general se mantiene la preeminencia de miembros de los partidos de los gabinetes ministeriales (Blondel 2005), se abren espacios para individuos ajenos a la organización, sobre todo a medida que el presidente cuenta con mayor independencia del partido. Esto se da especialmente en contextos de crisis, modernización o transformación. A este respecto, la literatura existente sobre nombramiento ministerial señala un incremento sostenido en el tiempo en la proporción de ministros no partidistas, de los cuales se espera que actúen como agentes del presidente y le ayuden a ejecutar su agenda política (Amorim Neto y Strøm 2006; Schleiter y Morgan-Jones 2009; Tavits 2009).

Los ministros independientes, en la medida en que solo son responsables ante el presidente, implican un menor coste en las negociaciones dentro del gabinete, pues no suelen actuar como puntos de veto en el proceso de toma de decisiones. Ahora bien, el perfil de los ministros independientes puede ser muy heterogéneo. Como señala Amorim Neto (1998a), las condiciones de estos ministros varían según los objetivos del Gobierno, que determinan si se incluyen técnicos, personas con trayectoria académica, empresarial o social. En el caso de los ministros vinculados a grupos organizados, la estrategia de reclutamiento responde a procesos de negociación previos a su inclusión en el gabinete que generan expectativas de apoyos extraparlamentarios para la gestión del mandato (Camerlo 2013, 122).

Por lo general, dentro de los ministros no partidarios predominan los tecnócratas y tecnopols (Semenova 2020), los cuales han adquirido una importancia creciente en las democracias contemporáneas y su presencia va ligada en muchas

ocasiones a procesos de modernización como los que experimentaron los sistemas políticos latinoamericanos durante la década de 1990. Siguiendo a Joignant (2011), los tecnócratas se caracterizan por poseer recursos simbólicos de naturaleza racional —aunque estos convivan con determinadas habilidades políticas—, siendo políticamente independientes y pudiendo eventualmente formar parte de cualquier Gobierno, sea de izquierdas o derechas. Por su parte, los tecnopols, como señalan autores como Grindle (1977) o Camp (1995), cuentan con recursos técnicos —generalmente en forma de credenciales académicas de excelencia— y otros de naturaleza política que se traducen en la ocupación de posiciones individuales o colectivas de poder, antes de alcanzar un primer nombramiento en el Gobierno. Por ejemplo, pueden ser presidentes, vicepresidentes o secretarios generales de partido, o miembros de los órganos colectivos de sus organizaciones. Por tanto, es posible definir a los tecnopols como agentes poderosos tanto en el ámbito técnico como en el político.

No obstante, dentro de la categoría de independientes también existen individuos que, sin tener un perfil técnico, se ubican en el círculo de confianza del presidente. Como señalan Olivares y Medina (2020), los jefes de Gobierno pueden integrar en su gabinete a personas cercanas a su figura, independientemente de su perfil, para garantizar la consecución de los objetivos de su agenda. En este caso, el reclutamiento respondería a estrategias puramente personalistas.

Dentro de estas alternativas, ¿qué criterios generales pueden aplicarse para la designación del gabinete? Ames (2001) señala que, por un lado, los presidentes necesitan que los miembros de su gabinete sean agentes de negociación con los miembros del Legislativo. Pero, al mismo tiempo, son conscientes de que los ministros también son políticos que cuentan con sus propias agendas. Estas, en ocasiones, pueden entrar en conflicto con los objetivos del presidente, generándose tensiones entre la necesidad de designar individuos que garanticen el apoyo legislativo al presidente y el deseo de asegurarse personal de confianza que no desafíe la agenda presidencial (Skigin y Seira 2016).

En este contexto, en principio se espera que los políticos leales al partido sean preferidos para la consecución de los objetivos de la organización y para la retención de miembros de la élite interna del partido, así como para lograr el apoyo legislativo. En segundo lugar, se espera que la *expertise* favorezca la selección de ministros tecnócratas para actuar frente a nuevos asuntos que son relevantes para la base electoral y aumentar la oferta de candidatos futuros con rendimientos positivos (Inácio 2013).

Por último, cabe precisar que dentro de los ministros con afiliación partidaria existen diferentes tipos de vínculos: mientras que algunos cuentan con largas trayectorias y ocupan posiciones relevantes en el partido, otros son

prácticamente recién llegados sin responsabilidades en este. Como ya se ha señalado, el reclutamiento de los diferentes perfiles responde a la necesidad del presidente de contar con apoyos provenientes de diferentes facciones y colectivos para facilitar la gobernabilidad, a la búsqueda de habilidades y competencias por parte de los individuos que se adecuen a las necesidades del ministerio ocupado, y a la proximidad ideológica y de valores entre el presidente y sus ministros (Camerlo 2013).

De acuerdo con Inácio (2013), la asignación de carteras a cuadros con carrera política de larga duración y una reputación consolidada busca fortalecer la posición del partido en el centro decisorio del Gobierno. Por el contrario, la selección de cuadros más jóvenes persigue la expansión de la organización partidaria y promover la carrera política de nuevos miembros. Por tanto, dentro de la afiliación partidaria también existe un amplio abanico de perfiles en el que se combinan individuos con un alto capital político y peso en el partido, con otros con trayectorias más cortas que, no obstante, pueden contribuir al gabinete en términos de capacidades o afinidad con el presidente. Esta heterogeneidad en los perfiles de los ministros requiere de un esfuerzo conceptual que permita clarificar los diferentes tipos de vinculación de los miembros del gabinete con la organización partidaria. La distinción entre independientes y partidarios resulta excesivamente simplificada para gabinetes cada vez más complejos en los que se encuentran ministros con diferentes grados de implicación y lealtad con el partido.

## 2. Propuesta metodológica

Como respuesta a este vacío en la categorización de la afiliación partidaria de los ministros, Camerlo y Mejía (2024) proponen una clasificación basada en los criterios recogidos en la tabla 1. A partir de su propuesta, se supera la dicotomía que clasifica a los miembros del gabinete en independientes o miembros partidarios (Casal Bertoa y Enyedi 2016), para introducir matices con relación a la duración de su vinculación con la organización y la posición ocupada en el partido.

La principal contribución de esta tipología es que permite identificar la conformación de los gabinetes a partir de una triple dimensión: la vinculación efectiva de los ministros con el partido, el grado de consolidación de esta afiliación a través de su vínculo en el tiempo y su posición jerárquica en la organización. Estas dimensiones contribuyen, por un lado, a abordar la relación de equilibrio o desequilibrio entre lealtad (al partido o al presidente), competencia técnica y acuerdo dentro de la coalición. Por otro lado, ayudan a captar especificidades de los gabinetes y complejizar el análisis del grado de partidización de estos. Superando la clásica dicotomía entre perfiles partidarios y no partidarios,

se puede distinguir entre gabinetes integrados por ministros con carreras tradicionales, que han cumplido con un determinado *cursus honorum* antes de ocupar una cartera, y otros que alteran ese modelo y llegan al gabinete con un vínculo nulo o muy débil con el partido.

**Tabla 1.** Relación con el partido: una propuesta de clasificación

| Categoría             | En el momento del nombramiento, el ministro era:   | Indicadores  |
|-----------------------|--|--|
| <b>Independiente</b>  | <b>Independiente</b><br>Un individuo sin vínculos con ninguna organización partidaria ( <i>sin grado de afiliación</i> )                                 | i: sin afiliación  |
| <b>Recién llegado</b> | <b>Un nuevo miembro del partido</b><br>Un individuo que se unió recientemente al partido ( <i>poco nivel de partidismo</i> )                             | i: afiliación<br>ii: sin tiempo*                           |
| <b>Júnior</b>         | <b>Un miembro de partido que crece</b><br>Un individuo que está consolidando su posición en el partido ( <i>cierto nivel de partidismo</i> )             | i: afiliación<br>ii: algún tiempo*                         |
| <b>Sénior</b>         | <b>Un miembro de partido consolidado</b><br>Un individuo con una posición consolidada en el partido ( <i>alto nivel de partidismo</i> )                  | i: afiliación<br>ii: mucho tiempo*                         |
| <b>Jerarca</b>        | <b>Un miembro de alto rango en el partido</b><br>Un individuo de alto rango con un papel destacado en el partido ( <i>nivel muy alto de partidismo</i> ) | i: afiliación<br>ii: mucho tiempo*<br>iii: alto rango      |
| <b>Líder</b>          | <b>Un líder de partido</b><br>Un individuo de alto nivel que lidera el partido ( <i>nivel más alto de partidismo</i> )                                   | i: afiliación<br>ii: mucho tiempo*<br>iii: jefe de partido |

**Nota:** \* *Sin tiempo*: equivalente a menos de una legislatura; *algún tiempo*: equivalente a una a tres legislaturas; *mucho tiempo*: equivalente a más de tres legislaturas.

**Fuente:** elaboración propia.

A partir de esta tipología, en el trabajo se reconstruye cómo se distribuyen los diferentes perfiles de ministros dentro de los gabinetes panameños para identificar si prima la partidización del Gobierno o si, por el contrario, se impone la búsqueda de criterios técnicos o lealtades individuales mediante la inclusión de independientes o recién llegados. Para entender mejor esta lógica, se atiende a otras cuestiones, como si el tipo de cartera o el momento de la designación influyen en la selección de ministros con distintos tipos de afiliación partidaria.

Para dar respuesta a los objetivos del trabajo, y a partir de la discusión teórica desarrollada en el epígrafe anterior, se extrae la siguiente hipótesis principal:



*H1.* Existe una fuerte partidización de los gabinetes panameños. La mayoría de los miembros del Gobierno tienen afiliación partidaria.

Tras esta hipótesis, y tal como se ha señalado en la introducción, subyace la idea de que la alta institucionalización del sistema de partidos panameño invita a esperar un alto grado de partidismo dentro de los gabinetes. Así, las decisiones de gobierno son tomadas por miembros con afiliación partidaria y, en un contexto de estabilidad y baja fluidez, existen pocos incentivos para introducir en el gabinete a individuos independientes. Como señala Levitsky (2003), la existencia de normas, procedimientos y costumbres rutinizadas, como ocurre en el caso panameño, facilitan los vínculos entre los partidos y el gabinete. Esto contribuye a una competencia efectiva y a regular el conflicto político a través de los partidos. Como consecuencia, los gabinetes se conforman fundamentalmente por cuadros que provienen de estas organizaciones. Por el contrario, los sistemas de partidos poco institucionalizados se organizan en torno a liderazgos y apoyos personales al presidente, lo que disminuye el grado de partidismo de los gabinetes.

A partir de esta hipótesis, se extraen las siguientes hipótesis secundarias:

*H2.* Pese a la partidización de los gabinetes panameños, existe un incremento sostenido en el tiempo de ministros independientes derivado de la necesidad de expertos para modernizar estructuras y resolver problemas.

Esta hipótesis responde a una idea ya señalada y recogida por la literatura sobre nombramientos ministeriales: se está produciendo un incremento de ministros no partidistas, lo que lleva a que, junto con los miembros de la organización, convivan otros con perfiles técnicos para hacer frente a procesos de crisis, reforma o modernización (Joignant 2011; Semenova 2020). La tardía transición a la democracia en Panamá tras la invasión norteamericana en 1989 y la centralidad del Canal en la política panameña, entre otras causas, han impulsado a los diferentes presidentes a introducir perfiles independientes que contribuyan a impulsar políticas de modernización y de inserción en el comercio mundial. Además, las crisis no resultan por el sistema panameño, tanto de carácter económico como social —a las que se debe sumar el impacto de la crisis sanitaria de la Covid-19— han potenciado que los presidentes incluyan en sus gabinetes a ministros con perfiles más técnicos. Asimismo, los escándalos de corrupción también han provocado cambios en los gabinetes y han servido como ventana de oportunidad para la entrada de ministros independientes.

*H3.* Al inicio del mandato, existe una mayor presencia de ministros con larga trayectoria y peso en el partido, mientras que al final entran miembros con menor experiencia partisana y, por tanto, con menos desgaste.

Al inicio del mandato, el presidente utiliza la designación ministerial como un mecanismo de recompensa para los miembros leales del partido y

utiliza los nombramientos como un recurso para mantener un flujo constante de recompensas para sus cuadros dentro de la estructura del Ejecutivo (Inácio 2013). Sin embargo, a medida que avanza el mandato y finaliza el periodo de “luna de miel”, se abren más opciones a perfiles técnicos o lealtades personales al presidente para dar respuesta a las crisis o el desgaste derivados de la propia gestión de gobierno. Esto se hace patente especialmente en coyunturas críticas como crisis, escándalos de corrupción o disminución del apoyo presidencial.

*H4.* La mayor parte de los ministros independientes tienen vinculaciones con el entorno empresarial, el cual es un espacio de extracción de élites en Panamá.

Tal como señalan los trabajos de Brown Araúz y Vásquez (2013) o Cárdenas y Robles-Rivera (2022), en Panamá existe una conexión entre el poder político y económico que desemboca en nombramientos de empresarios para puestos de gobierno. En este sentido, existe una participación de políticos-empresarios en las instancias gubernamentales. Ello los convierte en perfiles idóneos para ocupar carteras ministeriales, aun cuando no cuenten con una adscripción partidaria. Esto se liga con un argumento planteado en la discusión teórica: la introducción de ministros vinculados a grupos organizados responde a estrategias del presidente para obtener apoyos extraparlamentarios para la gestión del mandato (Camerlo 2013). Dado el peso del sector empresarial en Panamá, es de esperar que los presidentes incluyan estos perfiles en sus gabinetes para contar con el respaldo del sector empresarial.

*H5.* Las carteras más relevantes son ocupadas por ministros con largas trayectorias y peso en sus partidos, en virtud de un sistema de recompensas por parte del presidente.

Esta hipótesis responde al argumento de que las designaciones ministeriales constituyen un vector de incentivos y recompensas (Bright, Döring y Little 2012; Inácio 2013). En un contexto de fuerte institucionalización del sistema de partidos, se asume que los miembros que cuenten con carreras consolidadas dentro de la organización tendrán más opciones de ocupar los ministerios más relevantes en el gabinete. Pero, además, en escenarios de fuerte institucionalización y disciplina partidaria, con vínculos sólidos entre Gobierno y partido, la designación de estos perfiles puede contribuir a reforzar la agenda presidencial y facilitar la gobernabilidad.

Para verificar las hipótesis planteadas, este artículo clasifica a los miembros de los gabinetes en Panamá siguiendo la propuesta de Camerlo y Mejía (2024) y apoyándose en datos observables, susceptibles de ser empíricamente verificados. Al proponerse criterios objetivos para la clasificación, se ha llevado a cabo una reconstrucción de la carrera de todos los ministros que han ocupado el cargo en Panamá entre 1989 y 2022, que incluye variables como la adscripción

partidaria, los años de militancia y los cargos ocupados en el partido. La revisión exhaustiva de información biográfica e institucional ha permitido conseguir datos cuantificables y comparables para la tipología propuesta. Se trata de un análisis descriptivo y exploratorio en el que no se identifican mecanismos causales, pero que sí aporta evidencias para una agenda de investigación futura que permita identificar las variables que explican las diferentes estrategias de selección de miembros del gabinete para el caso panameño.

### 3. Análisis de los gabinetes del Gobierno en Panamá

En Panamá, el gabinete del Gobierno está conformado por el presidente, el vicepresidente y los ministros. Estos últimos no tienen término definido y son cargos a disposición del presidente de la República. El gabinete cuenta con un Consejo (reunión del presidente, vicepresidente y ministros) que actúa de manera colegiada.

Respecto al tamaño del Ejecutivo, Panamá no ha contado con una hipertrofia ministerial: desde 1989 hasta la actualidad, se ha contabilizado la creación de veintinueve ministerios y el tamaño medio del Gobierno ha sido de quince carteras. Respecto a la rotación de cargos, entre 1989 y 2023 los presidentes panameños han hecho una media de siete cambios de ministros por periodo, alcanzándose la mayor rotación durante la administración de Torrijos con dieciocho cambios y la mayor estabilidad con Cortizo, con siete reemplazos únicamente (ver tabla 2).

La cuestión de la rotación es relevante en la medida en que el número de cambios en la conformación del gabinete aporta información sobre la forma en que los partidos miembros de la coalición administran y distribuyen el poder. Asimismo, la identificación de los patrones de rotación permite asumir una visión más amplia acerca de la gestión del Gobierno (Avendaño y Dávila 2012). El hecho de que los presidentes panameños hayan hecho cambios en, al menos, la mitad de sus carteras durante su mandato no ha alterado la estabilidad de los gabinetes, sino más bien ha servido para reaccionar frente a eventuales conflictos, problemas en el desempeño o mala evaluación. En este sentido, como señala Martínez-Gallardo (2011), los cambios de ministros dan cuenta de la capacidad del presidente para nominar a los que considera política o técnicamente adecuados, así como para enfrentar coyunturas que puedan comprometer al Gobierno o coalición.

Respecto al reparto de carteras, cabe destacar que una de las principales características de los gabinetes en Panamá, desde la transición a la democracia hasta la actualidad (1989-2022), es la existencia de Gobiernos de coalición. La ausencia de una segunda vuelta para la elección presidencial prácticamente obliga a que los partidos tengan que unirse para aumentar sus opciones de éxito (Brown Araúz 2004).

**Tabla 2.** Gabinetes formados en Panamá (1989-2023)

| Presidente               | Periodo   | Partido del presidente | Tipo de gabinete | Número de carteras | Total ministros | Cambios ministros | Ministros partido presidente | Ministro partidos socios | Independientes | Sin datos   |
|--------------------------|-----------|------------------------|------------------|--------------------|-----------------|-------------------|------------------------------|--------------------------|----------------|-------------|
| Guillermo Endara         | 1989-1994 | PPA                    | De coalición     | 12                 | 27              | 15                | 11 (40,7 %)                  | 8 (29,6 %)               | 2 (7,4 %)      | 6 (22,3 %)  |
| Ernesto Pérez Balladares | 1994-1999 | PRD                    | De coalición     | 14                 | 23              | 9                 | 12 (52,2 %)                  | 2 (8,7 %)                | 4 (17,4 %)     | 5 (21,7 %)  |
| Mireya Moscoso           | 1999-2004 | PPA                    | De coalición     | 13                 | 24              | 11                | 12 (50,0 %)                  | 4 (16,7 %)               | 5 (20,8 %)     | 3 (12,5 %)  |
| Martín Torrijos          | 2004-2009 | PRD                    | De coalición     | 15                 | 33              | 18                | 18 (54,5 %)                  | 1 (3,0 %)                | 4 (12,1 %)     | 10 (30,0 %) |
| Ricardo Martinelli       | 2009-2014 | CD                     | De coalición     | 15                 | 25              | 10                | 19 (76,0 %)                  | 3 (12,0 %)               | 1 (4,0 %)      | 2 (8,0 %)   |
| Juan Carlos Varela       | 2014-2019 | PPA                    | De coalición     | 17                 | 26              | 9                 | 18 (69,2 %)                  | 2 (7,7 %)                | 4 (15,4 %)     | 2 (7,7 %)   |
| Laurentino Cortizo       | 2019-2024 | PRD                    | De coalición     | 15                 | 22              | 7                 | 13 (59,1 %)                  | 2 (9,1 %)                | 7 (31,8 %)     | 0 (0,0 %)   |

Fuente: elaboración propia.

El resultado han sido gabinetes en los que los dos grandes partidos, el Partido Panameñista (PPA) y el Partido Revolucionario Democrático (PRD), han establecido coaliciones con fuerzas minoritarias. La única excepción fue el Gobierno de Ricardo Martinelli, en el que el partido mayoritario fue CD. En este punto cabe enfatizar que, durante mucho tiempo, Panamá pudo considerarse un sistema turnista en el que el voto se concentraba en dos grandes partidos. Esto es, pese a la existencia de un modelo multipartidista, en las elecciones presidenciales los resultados mostraban una alta concentración de voto entre el PRD y el PPA, que encabezaron las coaliciones de gobierno (Barragán Manjón 2018).

En 2004, con el inicio del periodo de cambio en el sistema de partidos, el Partido Solidaridad logró desplazar al PPA como segunda fuerza más votada, aumentando considerablemente la concentración del voto. Y, posteriormente, en 2009 lo hizo CD, aunque alcanzó un grado de concentración menor. Después de que en 2004 aparecieran los primeros síntomas de cambio y en 2009 esto se reflejara en los resultados electorales (Brown Araúz 2013), el sistema panameño rompió con el modelo turnista anterior y se abrió a nuevas fuerzas y actores. Asimismo, la reforma del Código Electoral dio espacio incluso a candidatos independientes. Como muestra de ello, en 2019 la candidatura de libre postulación de Ricardo Lombana se alzó con la tercera posición en las elecciones presidenciales y relegó al PPA a la cuarta posición.

En este contexto, y como se observa en la tabla 2, la existencia de gabinetes de coalición ha obligado a los sucesivos presidentes a repartir carteras entre miembros de las fuerzas con las que ha establecido pactos de gobierno. Por lo general, las fuerzas minoritarias han tenido una representación pequeña, con apenas dos a tres carteras. Esta presencia marginal responde a que el partido del presidente requiere estar presente en la mayor parte de los ministerios posibles, en orden a concretizar la orientación ideológica y la agenda del presidente (Camerlo y Coutinho 2018). No obstante, el presidente debe repartir algunas carteras entre las fuerzas minoritarias atendiendo a un sistema de recompensa entre los partidos que apoyan la formación de gobierno.

En este reparto de cuotas con los partidos de la alianza, el jefe del Ejecutivo debe tratar de minimizar las interferencias que dificulten la concreción de su proyecto político. Sin embargo, a medida que el apoyo de otras fuerzas es más indispensable para alcanzar el Gobierno, el presidente antepone el sistema de recompensas con sus partidos socios a la preservación de su orientación ideológica y de su agenda. Es el caso de administraciones como las de Endara o Moscoso, en las que la presencia de ministros provenientes de otros partidos se incrementó notablemente. Esto respondió a la necesidad de generar Gobiernos de unidad que contrarrestaran la fuerza y capacidad de éxito de la oposición.

En el primer caso, Endara requirió de una alianza de Partidos Políticos de Oposición (ADOC) para poder hacer frente al candidato del PRD que estaba amparado por el dictador Manuel Noriega. Al necesitar de otras fuerzas opositoras para alcanzar la presidencia, debió generar un sistema de recompensas con estos partidos a partir del reparto de carteras. En el caso de Mireya Moscoso, tras ser derrotada en las elecciones de 1994 frente a Ernesto Pérez Balladares (PRD), tuvo que articular su estrategia capitalizando el apoyo de las fuerzas opositoras para lograr la victoria en 1999. Eso implicó generar un sistema de recompensas en el que nuevamente se llevó a cabo un reparto de ministerios entre los partidos socios de la coalición.

Por último, resulta pertinente subrayar la presencia de ministros independientes en todos los gabinetes en Panamá y su incremento, aunque con intermitencias, a lo largo de la etapa democrática. En los casos de Balladares y Moscoso, la inclusión de perfiles técnicos independientes respondía a un contexto de modernización del país tras el periodo dictatorial y la transición democrática. En el caso de Torrijos, la selección de estos perfiles obedece, en gran medida, al proyecto del entonces presidente de impulsar la agenda social, introduciendo nuevas políticas, reorganizando las instituciones ya existentes y creando otras nuevas. Por último, en los de Varela y Cortizo, se introdujeron nuevas agendas en un momento en el que Panamá requería de reformas estructurales tras la crisis global, la cual llegó a América Latina con unos años de retraso respecto a Europa y Norteamérica. Como contraste está el caso de Martinelli, quien ocupó el poder en pleno *boom* económico y cuyo Gobierno contó con una presencia marginal de independientes.

Además de su perfil técnico, los ministros independientes han sido importantes en el caso panameño en la medida en que, al ser solo responsables ante el presidente y no ante el partido, han reducido el costo asociado a la negociación de reformas en el Ejecutivo (Altman y Castiglioni 2009). Esto es especialmente importante, ya que da margen de maniobra al presidente en sus actuaciones. Así, cuanto más independiente sea el gabinete en términos partidarios, menores serán los puntos de veto de los procesos de toma de decisiones.

### **a. Grado de partidismo y vinculación partisana en los gabinetes en Panamá**

La tabla 3 muestra el grado de partidismo de los gabinetes, el cual mide la proporción de ministros partidarios en cada uno. Asumiendo que cada ministro pesa lo mismo, el índice oscila entre 0 y 1, donde 0 significa que ninguno pertenece a un partido y 1 significa que todos son miembros de un partido. En el caso panameño, la credencial de partido resulta muy relevante para ingresar en

el gabinete, lo que confirma la hipótesis general que guía este trabajo: en todos los gabinetes del periodo estudiado, más de tres cuartas partes del Gobierno han estado integradas por ministros con afiliación partisana. Por tanto, se verifica un alto grado de partidismo en los Gobiernos panameños.

**Tabla 3.** Grado de partidismo de los gabinetes (CPG) en Panamá (1989-2023)

| Presidente               | Periodo   | Partido del presidente | CPG  |
|--------------------------|-----------|------------------------|------|
| Guillermo Endara         | 1989-1994 | PPA                    | 0,93 |
| Ernesto Pérez Balladares | 1994-1999 | PRD                    | 0,91 |
| Mireya Moscoso           | 1999-2004 | PPA                    | 0,80 |
| Martín Torrijos          | 2004-2009 | PRD                    | 0,87 |
| Ricardo Martinelli       | 2009-2014 | CD                     | 0,96 |
| Juan Carlos Varela       | 2014-2019 | PPA                    | 0,84 |
| Laurentino Cortizo       | 2019-2024 | PRD                    | 0,77 |

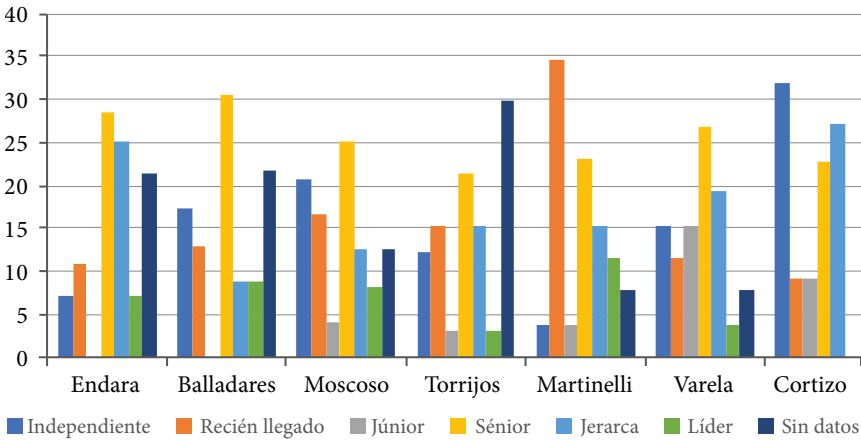
Fuente: elaboración propia.

La mayor partidización del Ejecutivo se dio con los presidentes Endara, Pérez Balladares y Martinelli. En el extremo opuesto, se encuentra el gabinete del actual presidente, Cortizo. A este respecto resulta pertinente subrayar cómo el menor grado de partidismo en el último periodo coincide con un escenario de crisis del sistema de partidos panameño (Nevache 2024). Las diferentes crisis y tensiones que han afectado al país durante el mandato de Cortizo han resquebrajado la solidez del sistema de partidos, el cual ha mostrado señales de desarticulación y en ocasiones se ha manifestado como inoperante. El fin del turnismo entre el PRD y el PPA, el incremento de la fragmentación, la modificación de la legislación electoral para permitir las candidaturas independientes y la crisis de los partidos han afectado el grado de institucionalización del sistema de partidos y, en consecuencia, puede apuntarse a cierta correlación con la disminución del grado de partidismo del gabinete.

Por otro lado, es interesante señalar que, salvo en el periodo de Martinelli, el grado de partidización de los diferentes Gobiernos ha sido inferior al del primer Gobierno en democracia, el de Endara. Esto se debe a que, después del momento de cambio de régimen en el que primó un perfil político del gabinete para impulsar el cambio, los procesos de modernización y consolidación democrática abrieron espacios para nuevos perfiles técnicos y ajenos al partido (Joignant 2011).

La distinción entre ministros con afiliación partisana, ya sea en la organización del presidente o en otras fuerzas, e independientes permite hacer una primera aproximación a la configuración del gabinete. No obstante, como se ha señalado anteriormente, la distinción entre ministros con afiliación partidaria y los independientes resulta excesivamente simplificadora. Por ello, en el gráfico 1 se recoge el tipo de relación de los miembros del gabinete con sus partidos, con base en la tipología propuesta por Camerlo y Mejía (2024).

**Gráfico 1.** Miembros del gabinete según el tipo de relación con el partido (%)



**Fuente:** elaboración propia.

Para interpretar los datos, lo primero que cabe destacar es que todos los presidentes en Panamá, desde 1989 hasta la actualidad, han contado con afiliación partidaria sin darse ningún caso de *outsider*. Esto responde, en gran medida, a la existencia de un sistema de partidos estable y con arraigo en la sociedad panameña (Brown Araúz 2004). También resulta interesante señalar que los presidentes no siempre son la cabeza de su partido. Así, por ejemplo, el actual presidente Cortizo no es el líder del PRD, sino que esa posición la ocupa Benicio Robinson. Asimismo, durante la presidencia de Martín Torrijos el partido estuvo bajo el liderazgo de Balbina Herrera. Esto indica que, pese a la fuerte partidización de los gabinetes panameños, en ocasiones se da una bicefalia en el liderazgo.

En segundo lugar, se debe apuntar que la experiencia partidaria es valorada por los presidentes panameños a la hora de configurar sus gabinetes, tal como lo demuestra el hecho de que los ministros sénior sean los que tienen mayor presencia en casi todos los Gobiernos. A eso se suma un porcentaje considerable de jerarcas. Ello responde a un esquema de partidización del Gobierno,



en el que el acceso de un partido al poder implica la fusión de la élite ministerial y la del partido, a partir del trasvase de miembros fuertes en la organización a los diferentes ministerios (Blondel 2005).

De esto se derivan dos elementos. Por un lado, dado que los ministerios son espacios políticos codiciados por la visibilidad, la capacidad de decisión y la proyección que ofrecen, tienden a estar reservados a miembros con carreras consolidadas en el partido (Katz y Mair 2009). En este sentido, los partidos panameños tratan de mantener un flujo de recompensas para sus miembros y el acceso a un ministerio es un mecanismo para dotar de recursos públicos a individuos fieles a la organización. Y, por otro lado, que en Panamá la llegada al ministerio está reservada, en la mayoría de los casos, a políticos profesionales que cuentan con una trayectoria previa en la esfera pública de la mano de un partido.

Dentro de este esquema general, el periodo 2009-2014 presenta algunas diferencias respecto al resto de Gobiernos por el alto porcentaje de recién llegados. Esto se debe, en gran parte, a que Cambio Democrático era un partido joven (fundado en 1998) en el momento en el que Martinelli llegó a la presidencia. En consecuencia, la afiliación partidaria de sus miembros era breve. Asimismo, el discurso del entonces presidente estuvo muy orientado a rechazar a la élite política tradicional e incorporar nuevos cuadros que se desmarcaran de los que ostentaron cargos en periodos anteriores (Brown Araúz 2015).

La mayoría de estos recién llegados se habían desempeñado previamente en el sector privado y mantenían vínculos con grupos económicos. Tomando en cuenta la trayectoria empresarial de Martinelli, el nombramiento de estos recién llegados como ministros responde en gran medida a la búsqueda de lealtades con el presidente y estrategias para conseguir apoyos extraparlamentarios para la realización de su agenda (Semenova 2020).

Por último, se confirma la segunda hipótesis de trabajo, al identificarse un incremento de ministros independientes en los gabinetes panameños. Junto con el Gobierno de Endara, momento en el que se inició un proceso de transformación y modernización del país en democracia, el Gobierno de Cortizo es el que presenta un mayor porcentaje de ellos. Se trata, como ya se ha señalado, de un mandato caracterizado por una sucesión de crisis económicas y sociales que requirieron de la adopción de perfiles técnicos que se adecuaron a las necesidades de los diferentes ramos y, también, de lealtad al presidente.

## **b. La distribución de ministerios por parte de los presidentes en Panamá**

La partidización de los gabinetes panameños es una constante en todo el periodo democrático. No obstante, la inclusión de independientes, y en menor medida de recién llegados, refleja la tensión que se da entre los partidos que aspiran a controlar la acción gubernamental y los presidentes que buscan autonomía respecto a los partidos que los sostienen (Blondel 1997; Rodríguez Teruel 2009).

A este respecto es especialmente relevante el caso del actual presidente, Cortizo, que cuenta con el mayor número de independientes de todos los Gobiernos en el poder desde 1989. Ello concuerda, no solo con el periodo de crisis que ha debido enfrentar, sino con uno de los principales mensajes de su plan de gobierno: “transformar el país y rescatarlo de una serie de retrocesos y tendencias negativas, como la desaceleración de la economía, el aumento de las desigualdades sociales y la corrupción”. Junto a estos, otros de sus pilares programáticos han sido la transparencia de los poderes públicos, la eficiencia gestora, la competitividad económica, la reforma política constitucional y la mejora de la imagen internacional del país. Todos estos principios han sido reforzados con perfiles técnicos independientes en carteras estratégicas para estos fines. Para analizar con mayor detalle la conformación de los perfiles ministeriales en los distintos Gobiernos, en la tabla 4 se recoge el número de ministros identificados en cada categoría, tanto en el partido del presidente como en las fuerzas socias de la coalición.

En términos generales, se repiten los mismos patrones en los diferentes partidos: los ministros de las distintas fuerzas se ubican mayoritariamente en las categorías de sénior y jerarca, lo que confirma el trasvase de pesos fuertes de las organizaciones partidarias a los gabinetes. Sin embargo, resulta pertinente señalar la escasa presencia de líderes en los partidos socios del presidente. Ello apunta a que, pese a que se da una partidización de todas las fuerzas que integran el Gobierno, en el caso de los partidos socios las carteras no son ocupadas por sus líderes, sino por otros miembros con larga trayectoria, pero menor peso orgánico.

La conformación del gabinete, no obstante, no es estable y a lo largo del mandato los sucesivos presidentes han realizado cambios en distintas carteras. Como se ha apuntado previamente, estas variaciones no han alterado la estabilidad del gabinete, sino que han operado como respuesta a problemas de gestión, conflictos o caída de popularidad. Ahora bien, ¿qué patrones o regularidades pueden identificarse en los cambios dentro de los diferentes gabinetes? El gráfico 2 muestra que la mayor parte de los cambios se producen entre ministros que son del mismo partido, ya sea del presidente o de alguna de las otras fuerzas. Esto indica que, independientemente de los cambios, suele mantenerse el equilibrio en el reparto de carteras entre los miembros de la coalición durante todo el mandato.

**Tabla 4.** Distribución partidos / relación partido

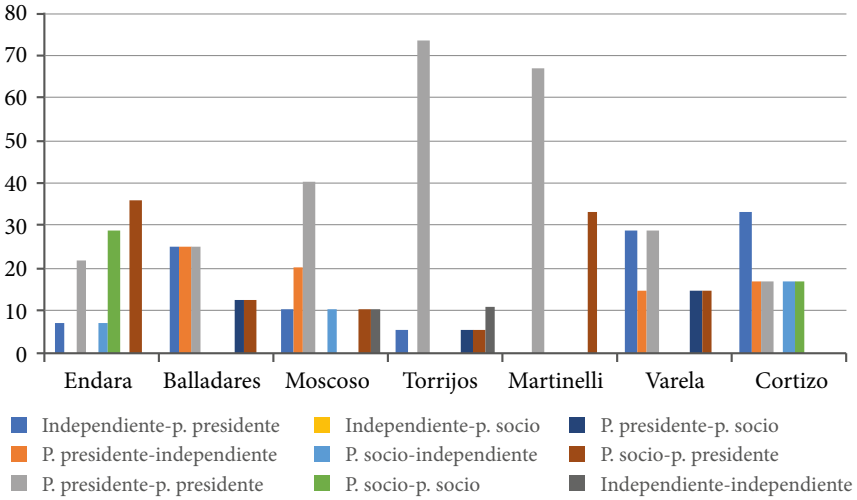
| Presidente               | Periodo   | Sin datos | Independiente | Partido presidente |        |        |         |       | Partido socios |        |        |         |       |
|--------------------------|-----------|-----------|---------------|--------------------|--------|--------|---------|-------|----------------|--------|--------|---------|-------|
|                          |           |           |               | Recién llegado     | Júnior | Sénior | Jerarca | Líder | Recién llegado | Júnior | Sénior | Jerarca | Líder |
| Guillermo Endara         | 1989-1994 | 6         | 2             | 1                  | 0      | 5      | 4       | 1     | 2              | 0      | 3      | 3       | 0     |
| Ernesto Pérez Balladares | 1994-1999 | 5         | 4             | 3                  | 0      | 6      | 1       | 2     | 0              | 0      | 1      | 1       | 0     |
| Mireya Moscoso           | 1999-2004 | 3         | 5             | 1                  | 1      | 6      | 3       | 1     | 3              | 0      | 0      | 0       | 1     |
| Martín Torrijos          | 2004-2009 | 10        | 4             | 5                  | 1      | 7      | 3       | 2     | 0              | 0      | 0      | 1       | 0     |
| Ricardo Martinelli       | 2009-2014 | 2         | 1             | 8                  | 1      | 6      | 3       | 1     | 1              | 0      | 0      | 1       | 1     |
| Juan Carlos Varela       | 2014-2019 | 2         | 4             | 2                  | 4      | 7      | 4       | 1     | 1              | 0      | 0      | 1       | 0     |
| Laurentino Cortizo       | 2019-2024 | 0         | 7             | 1                  | 1      | 5      | 5       | 1     | 1              | 1      | 0      | 0       | 0     |
| (N)                      |           | 28        | 27            | 21                 | 8      | 42     | 23      | 9     | 8              | 1      | 4      | 7       | 2     |

**Fuente:** elaboración propia.

En los casos en los que el cambio en la titularidad de la cartera no se da entre miembros de la misma fuerza, la rotación siempre suele jugar a favor del partido del presidente. Esto es, ministerios que en un principio son ocupados por independientes o miembros de un partido socio de la coalición pasan después a ser ocupados por un miembro de la misma organización que el presidente.

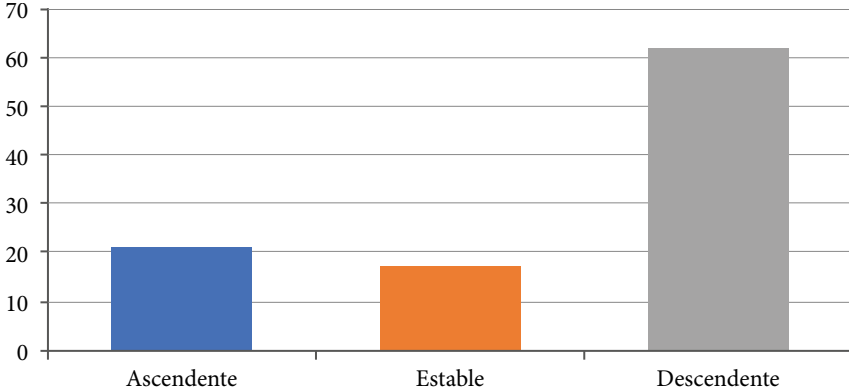
Junto con los cambios en términos de pertenencia o no al partido del presidente, es interesante observar la rotación de los ministros en función de su vínculo partidario siguiendo la clasificación de Camerlo y Mejía (2024). Entendiendo la clasificación en términos jerárquicos, donde los independientes son los que muestran un menor vínculo partidario y los líderes, los que más, el gráfico 3 sistematiza los cambios en la titularidad de las carteras en torno a tres categorías: ascendente, estable o descendente.

**Gráfico 2.** Rotación de ministros según su afiliación partidaria (%)



Fuente: elaboración propia.

**Gráfico 3.** Rotación de ministros según su vínculo partidario (%)



Fuente: elaboración propia.

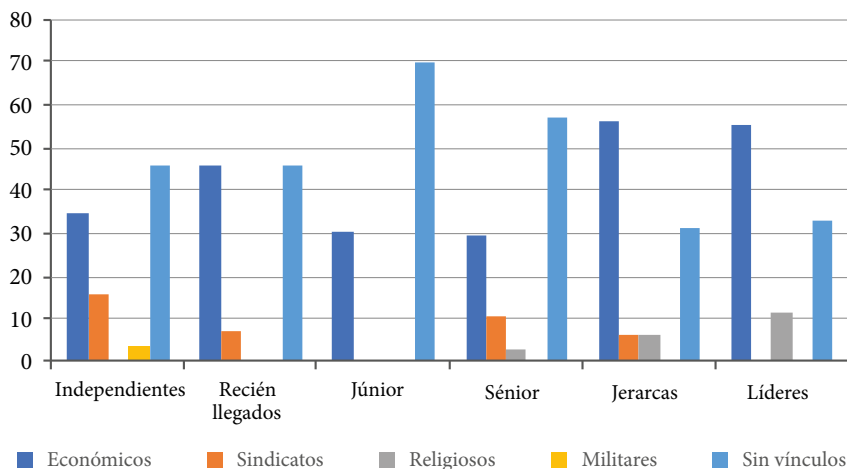
Los datos muestran que, en la mayor parte de los casos, los cambios se producen en sentido descendente. Es decir, el ministro que reemplaza tiene una menor trayectoria en el partido u ocupa un cargo menos relevante que el saliente. Esto confirma la tercera hipótesis planteada: al inicio del mandato, existe una mayor presencia de ministros con larga trayectoria y peso en el partido, mientras que al final entran miembros con menor experiencia partisana y, por tanto,

con menos desgaste. Ello puede explicarse porque la elección de individuos con menor experiencia tiende a ocurrir en momentos de crisis o desgaste, en los que existe un mayor desencanto de los ciudadanos con el sistema político. Así, una vez pasada la “luna de miel” tras la victoria presidencial, y a medida que el Gobierno se ve afectado por el desgaste inherente a la gestión, el presidente tiende a seleccionar ministros más jóvenes políticamente con el fin de distanciarse, al menos frente a la opinión pública, de políticos más experimentados y, en consecuencia, con una hoja de vida más marcada por el desgaste.

### c. Los vínculos de los miembros del gabinete

Ahora bien, ¿todos los distintos perfiles de ministros cuentan con un *background* y ámbito de reclutamiento similar? Si se toma en cuenta la relevancia de la figura ministerial en términos de visibilidad y capacidad de toma de decisiones, es pertinente analizar los vínculos asociados a los diferentes tipos de ministro (gráfico 4). La cuestión de los vínculos es importante en la medida en que el presidente, a la hora de conformar su gabinete, se enfrenta a un dilema: por una parte, buscará retener a políticos profesionales dentro de una estructura partidaria consolidada y, por el otro, intentará expandir su equipo de gobierno mediante el reclutamiento de nuevos cuadros con los que establecer lealtades directas (Inácio 2013, 47)

**Gráfico 4.** Vínculos de los miembros de los gabinetes con diferentes grupos según el tipo de relación con el partido 1989-2022 (%)



Fuente: elaboración propia.

Los datos muestran, en primer lugar, que la mayoría de los ministros panameños no cuentan con vínculos con grupos económicos, sindicatos, agrupaciones religiosas o fuerzas militares. Por tanto, se englobarían dentro del perfil de político profesional. Sin embargo, de entre aquellos que sí que están vinculados a algún grupo, destacan los que cuentan con conexiones con grupos económicos. Esto confirma la cuarta hipótesis de este artículo. Como señalan Cárdenas, Robles-Rivera y Martínez-Vallejo (2020), esto responde a un esquema de penetración de las élites empresariales en el Estado panameño. Así, dado el peso del sector económico en el país, la élite económica tiende a establecer lazos con el poder político que le faciliten capacidad de influencia. A este respecto, también cabe señalar que, en los últimos años, una nueva élite económica diferente a la oligarquía tradicional ha comenzado a vincularse activamente en política, especialmente en torno al PRD y Cambio Democrático.

#### **d. Sistemas de incentivos y reparto de carteras**

Para terminar de entender las decisiones que explican la conformación del gabinete, cabe volver a la idea de que el equilibrio entre miembros partidarios (con diferentes grados de vinculación) e independientes se sostiene, asimismo, en un sistema de incentivos. Y es que la designación ministerial constituye un vector importante de recompensas, aunque su valor sea variable en función de la asignación de ministerios entre los partidos y de la importancia e influencia relativa de la cartera (Bright, Döring y Little 2012; Inácio 2013)

En el caso panameño, la tabla 5 muestra cómo el sistema de recompensas se orienta sobre todo a los miembros que tienen una carrera más consolidada dentro del partido. Se confirma la hipótesis 4: son los ministros sénior y jefes los que ostentan la mayoría de las carteras más importantes, siguiendo la clasificación realizada por Barragán Manjón (2022) para Panamá con base en la medición propuesta por Camerlo y Martínez-Gallardo (2022).

Para el caso de Panamá, la citada clasificación estipula que las carteras más relevantes son el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Hacienda y Tesoro, el Ministerio de Planificación y Política Económica y el Ministerio de Obras Públicas. Por detrás, siguen otras carteras como el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Gobierno o el Ministerio de Desarrollo Social (Mides). En el extremo opuesto, como carteras menos relevantes, se identifican el Ministerio de Ambiente; el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia; y el Ministerio de Turismo.

**Tabla 5.** Distribución de los cuatro principales ministerios según relación partidaria (1989-2023)

| Presidente               | Periodo   | Independiente | Recién llegado | Júnior | Sénior | Jerarca | Líder |
|--------------------------|-----------|---------------|----------------|--------|--------|---------|-------|
| Guillermo Endara         | 1989-1994 | 0             | 0              | 0      | 4      | 4       | 0     |
| Ernesto Pérez Balladares | 1994-1999 | 2             | 2              | 0      | 1      | 1       | 1     |
| Mireya Moscoso           | 1999-2004 | 1             | 0              | 0      | 4      | 2       | 0     |
| Martín Torrijos          | 2004-2009 | 0             | 0              | 0      | 6      | 2       | 0     |
| Ricardo Martinelli       | 2009-2014 | 0             | 2              | 0      | 2      | 2       | 0     |
| Juan Carlos Varela       | 2014-2019 | 0             | 0              | 1      | 2      | 0       | 0     |
| Laurentino Cortizo       | 2019-2024 | 1             | 2              | 1      | 0      | 2       | 0     |
| (N)                      |           | 4             | 6              | 2      | 19     | 13      | 1     |

Fuente: elaboración propia.

El hecho de repartir las carteras más relevantes a miembros con largas trayectorias y peso en el partido responde a una estrategia de partidización del gabinete, en la que se produce un trasvase de hombres y mujeres fuertes en la organización a puestos relevantes dentro del Gobierno. Y, al mismo tiempo, evidencia un gran componente institucional que prioriza la incorporación y visibilidad de partisanos estrictos frente a perfiles más jóvenes o independientes. En los casos en los que no se cumple esta tendencia, la selección de ministros más noveles o sin afiliación partidaria tiende a recaer en personas con vínculos cercanos al presidente.

## Conclusiones

Panamá constituye un caso paradigmático de partidización de los gabinetes. Con un sistema de partidos tradicionalmente estable y con arraigo entre la sociedad panameña, pese a las muestras de transformación que está experimentando en los últimos años, los partidos continúan siendo la principal vía de entrada al Gobierno. Asimismo, la alta profesionalización de los políticos panameños provoca que funcione el sistema de recompensas con aquellos miembros partisanos

con mayor trayectoria y peso en la organización a la hora de configurar los sucesivos Gobiernos.

No obstante, su transición tardía respecto a otros países de la región y los procesos de modernización que ha experimentado en las últimas décadas han abierto la puerta a la entrada de perfiles independientes o individuos con escasa experiencia partidaria en los gabinetes. Todo ello, unido al peso de los grupos económicos en el país, convierte a Panamá en un interesante caso de estudio.

Mediante el análisis de los datos se verifican las hipótesis propuestas, formuladas en su mayoría con base en lo expuesto en la literatura existente y experiencias similares: Panamá es un caso de partidización de los gabinetes, pese a la creciente presencia de ministros independientes, en el que se recompensa a los miembros más destacados del partido con la entrada en el Gobierno y la titularidad de las carteras más relevantes.

Este patrón ha sido estable en el tiempo, si bien el caso panameño presenta algunas particularidades en las diferentes administraciones, dentro de las que se destacan los casos del Gobierno de Martinelli con un alto porcentaje de recién llegados por la juventud de su partido, o el de Cortizo, con la mayor presencia de independientes en un contexto de crisis sanitaria, económica y social. Estas variaciones permiten la comparación dentro del caso a lo largo del tiempo.

## Referencias

1. Altman, David. 2000. "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999". *Party Politics* 6 (3): 259-283. <https://doi.org/10.1177/135406880006003001>
2. Altman, David y Rossana Castiglioni. 2009. "Gabinetes ministeriales y reformas estructurales en América Latina, 1985-2000". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 18 (1): 15-39. <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/199>
3. Ames, Barry. 2001. "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation". *Political Parties* 39 (2): 406-433. <https://doi.org/10.2307/2111619>
4. Amorim Neto, Octavio. 1998a. "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries". Presentado en Latin American Studies Association, 24 al 26 de septiembre, Chicago.
5. Amorim Neto, Octavio y Kaare Strøm. 2006. "Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-Partisan Cabinet Members in European Democracies". *British Journal of Political Science* 36 (4): 619-643. <https://doi.org/10.1017/S0007123406000330>
6. Avendaño, Octavio y Mireya Dávila. 2012. "Rotación ministerial y estabilidad coalicional en Chile, 1990-2010". *Política. Revista de Ciencia Política* 50 (2): 87-108. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2012.25968>



7. Barragán Manjón, Mélany. 2018. "Panamá: de la alternancia en el poder a la continuidad en el cambio". En *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*, editado por Manuel Alcántara, María Laura Tagina y Daniel Buquet, 327-352. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
8. Barragán Manjón, Mélany. 2022. "Importancia ministerial en Panamá: un análisis para el periodo 1989-2020". *Política y Gobierno* 29 (1): 1-32. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1540>
9. Blondel, Jean. 1997. "Introduction: Western European Cabinets in Comparative Perspective". En *Cabinets in Western Europe*, editado por Jean Blondel y Ferdinand Müller-Rommel, 1-17. Londres: Palgrave Macmillan.
10. Blondel, Jean. 2005. "The Links between Western European Parties and Their Supporters. The Role of Personalization". *Occasional Paper* 16: 1-29. [https://circap.wp.unisi.it/wp-content/uploads/sites/67/2022/07/occ\\_16.pdf](https://circap.wp.unisi.it/wp-content/uploads/sites/67/2022/07/occ_16.pdf)
11. Bright, Jonathan, Holger Döring y Conor Little. 2012. "Ministerial Careers and 'The Missing Piece': Introducing and Operationalising the Ministerial Careers Framework". Documento de trabajo EUI SPS, 2012/03. <https://hdl.handle.net/1814/20234>
12. Brown Araúz, Harry. 2004. "Los partidos políticos en Centroamérica: un estudio institucional comparado sobre la disciplina partidista en Costa Rica, Guatemala y Panamá". Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/55954>
13. Brown Araúz, Harry. 2013. "Panamá: la continuidad del cambio en las elecciones de 2009". En *Elecciones y política en América Latina 2009-2011*, editado por Manuel Alcántara y María Laura Tagina, 139-161. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
14. Brown Araúz, Harry. 2015. "Elecciones 2014: el realineamiento del sistema de partidos panameños". *Revista Panameña de Política* 20: 55-82. <https://cidempanama.org/wp-content/uploads/2016/05/elecciones-2014.pdf>
15. Brown Araúz, Harry y Clara Inés Vásquez. 2013. "Panamá: el crecimiento económico a expensas de la política". *Revista de Ciencia Política* 33 (1): 287-301. <https://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/6082>
16. Camerlo, Marcelo. 2013. "Gabinetes de partido único y democracias presidenciales: indagaciones a partir del caso argentino". *América Latina Hoy* 64: 119-142. <https://doi.org/10.14201/alh.10245>
17. Camerlo, Marcelo y María Eugenia Coutinho. 2018. "El Centro Presidencial Argentino (1983-2014): complejidad, centralización, estilo de gestión, o qué?". En *Centro presidencial: presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*, editado por Jorge Lanzaro, 39-76. Madrid: Tecnos.
18. Camerlo, Marcelo y María Eugenia Coutinho. 2019. "Ministros y afiliación partidaria. Propuesta metodológica aplicada al caso argentino". *América Latina Hoy* 81: 99-118. <https://doi.org/10.14201/alh20198199118>
19. Camerlo, Marcelo y Cecilia Martínez-Gallardo. 2022. "¿Por qué son importantes los ministerios importantes? Un marco de análisis". *Política y Gobierno* 29 (1): 1-19.
20. Camerlo, Marcelo y Luis Bernardo Mejía Guinand. 2024. "Partidismo gubernamental en los sistemas presidenciales. Una estrategia de análisis". *Colombia Internacional* 120: 3-21. <https://doi.org/10.7440/colombiaint120.2024.01>
21. Camp, Roderic Ai. 1995. *Political Recruitment across Two Centuries. Mexico, 1884-1991*. Austin: University of Texas Press.

22. Cárdenas, Julián y Francisco Robles-Rivera. 2022. “Las élites empresariales en Panamá: redes, contribuciones electorales y puertas giratorias”. *Anuario de Estudios Centroamericanos* 48: 1-27. <https://doi.org/10.15517/aeca.v48i00.55415>
23. Cárdenas, Julián, Francisco Robles-Rivera y Diego Martínez-Vallejo. 2020. “Élites empresariales y desigualdad en tiempos de pandemia en América Latina”. *Revista Española de Sociología* 29 (3): 715-726. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.45>
24. Casal Bértoa, Fernando y Zsolt Enyedi. 2016. “Party System Closure and Openness: Conceptualization, Operationalization and Validation”. *Party Politics* 22 (3): 265-277. <https://doi.org/10.1177/1354068814549340>
25. Chabal, Pierre. 2003. “Do Ministers Matter? The Individual Style of Ministers in Programmed Policy Change”. *International Review of Administrative Sciences* 69: (1): 29-49. <https://doi.org/10.1177/0020852303691003>
26. Chasquetti, Daniel, Daniel Buquet y Antonio Cardarello. 2013. “La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros”. *América Latina Hoy* 64: 15-40. <https://doi.org/10.14201/alh.10230>
27. Dowding, Keith y Patrick Dumont, eds. 2015. *Party Members and Activists*. Vol. 6. Londres: Routledge.
28. Grindle, Merilee S. 1977. “Power, Expertise and the ‘Técnico’: Suggestions from a Mexican Case Study”. *The Journal of Politics* 39 (2): 399-426. <https://doi.org/10.2307/2130057>
29. Inácio, Magna. 2013. “Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas”. *América Latina Hoy* 64: 41-66. <https://doi.org/10.14201/alh.10231>
30. Joignant, Alfredo. 2011. “The Politics of Technopols: Resources, Political Competence and Collective Leadership in Chile, 1990-2010”. *Journal of Latin American Studies* 43 (3): 517-546. <https://doi.org/10.1017/S0022216X11000423>
31. Katz, Richard S. 1987. “Party Government and Its Alternatives”. En *Party Governments: European and American Experiences*, vol. 2, editado por Richard S. Katz, 1-26. Nueva York: W. de Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110900255-002>
32. Katz, Richard y Peter Mair. 2009. “The Cartel Party Thesis: A Restatement”. *Perspectives on Politics* 7 (4): 753-766. <https://www.jstor.org/stable/40407077>
33. Levitsky, Steven. 2003. “From Labor Politics to Machine Politics: The Transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983-1999”. *Latin American Research Review* 38 (3): 3-36. <https://doi.org/10.1353/lar.2003.0038>
34. Lijphart, Arendt. 1984. “Measures of Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation”. *Comparative Political Studies* 17 (2): 265-279. <https://doi.org/10.1177/0010414084017002006>
35. Martínez-Gallardo, Cecilia. 2011. “Out of the Cabinet: What Drives Defections from the Government in Presidential Regimes?”. Ponencia preparada para la conferencia ECPR-IPSA, São Paulo, Brasil.
36. Martínez Hernández, Aldo. 2018. “La institucionalización del sistema de partidos en América Latina: revisión conceptual y metodológica”. *Revista de El Colegio de San Luis* 8 (15): 205-236. <https://doi.org/10.21696/rcsl8152018730>
37. Nevache, Claire. 2024. “Panamá: desarticulación del sistema de partidos en medio de movilizaciones históricas”. *Revista de Ciencia Política* 29: 2-22. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2024005000106>

38. Olivares, Alejandro y Pablo Medina. 2020. “La persistente debilidad institucional de Ecuador: protestas, elecciones y divisiones políticas durante el 2019”. *Revista de Ciencia Política* 40 (2): 315-349. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000110>
39. Rodríguez Teruel, Juan. 2009. *Reclutamiento y carrera ministerial de los ministros en España (1976-2005)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
40. Schleiter, Petra y Edward Morgan-Jones. 2009. “Constitutional Power and Competing Risks: Monarchs, Presidents, Prime Ministers, and the Termination of East and West European Cabinets”. *American Political Science Review* 103 (3): 496-512. <https://doi.org/10.1017/S0003055409990062>
41. Semenova, Elena. 2020. “Expert Ministers in New Democracies: Delegation, Communist Legacies, or Technocratic Populism?”. *Politics and Governance* 8 (4): 590-602. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i4.3397>
42. Shugart, Matthew Soberg y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
43. Skigin, Natán e Iván Seira. 2016. “Estrategias de designaciones presidenciales. La conformación de gabinetes en Gobiernos de coalición en América Latina”. Trabajo para el XII Congreso Nacional y el V Congreso Internacional sobre Democracia. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
44. Tavits, Margit. 2009. “The Making of Mavericks: Local Loyalties and Party Defection”. *Comparative Political Studies* 42 (6): 793-815. <https://doi.org/10.1177/0010414008329900>

— —

**Mélany Barragán Manjón** es doctora en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca (España). Profesora de la Universidad de Valencia. Sus intereses de investigación tratan sobre las élites, la democracia y la política comparada. Últimas publicaciones: “¿El género hace la diferencia? Perfiles de carrera en las presidencias latinoamericanas (1978-2022)” (en coautoría), *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 186: 3-24, 2024, <https://doi.org/10.5477/cis/reis.186.3-24>; y “Del bipartidismo a la fragmentación extrema: la atomización del sistema de partidos en Costa Rica” (en coautoría), *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 12 (24): 59-100, 2023, <https://doi.org/10.15174/remap.v12i24.409> ✉ [melany.barragan@uv.es](mailto:melany.barragan@uv.es) \* <https://orcid.org/0000-0002-7234-5476>