

## Elecciones heterogéneas en Panamá y República Dominicana

**Carlos Malamud** | Investigador Principal, Real Instituto Elcano | @CarlosMalamud X

**Rogelio Núñez Castellano** | Investigador Sénior Asociado, Real Instituto Elcano | @RogelioNuC X

### Tema

Las elecciones en Panamá y República Dominicana han dado una imagen de América Latina heterogénea –ya no vota unánimemente contra los gobiernos– y atravesada por problemas transversales que explican estos resultados disímiles.

### Resumen

Las cinco citas ante las urnas celebradas en 2024 en América Latina, entre ellas las presidenciales de Panamá (5 de mayo) y República Dominicana (19 de mayo) han redibujado el panorama electoral regional. Han puesto punto final a la tendencia hegemónica desde 2015 del voto de castigo al oficialismo. Sólo en Panamá triunfó la oposición. En el resto de los comicios, El Salvador y la consulta en Ecuador, el resultado ha favorecido a los gobiernos. Los resultados en las elecciones municipales, presidenciales y en las consultas celebradas ofrecen la imagen de una región que mezcla fuertes paralelismos con crecientes disonancias y explican resultados contradictorios: triunfo opositor de derecha en Panamá y oficialista de centroizquierda en República Dominicana.

### Análisis

Las cinco elecciones o consultas celebradas en 2024 en América Latina, incluyendo las dos presidenciales de mayo (Panamá el 5 y República Dominicana el 19) han redibujado el panorama electoral regional. Han puesto punto final a la tendencia hegemónica presente desde 2015, de permanente voto de castigo al oficialismo. Sólo lo ha habido en Panamá. Todo apunta a nuevas victorias oficialistas en México (2 de junio) y Venezuela (28 de julio) y menos segura en Uruguay (octubre). En el resto, El Salvador y la consulta en Ecuador, han triunfado los gobiernos. También abrieron el camino a Nayib Bukele para la reelección permanente y son una plataforma para que el ecuatoriano Daniel Noboa pueda ser reelegido o que el dominicano Luis Abinader prolongue su hegemonía hasta 2028.

Los resultados dan una imagen de América Latina a la vez heterogénea (vota a derecha e izquierda o a favor y en contra del gobierno) y atravesada por problemas transversales que explican en gran medida estos resultados disímiles, si bien con causas y dinámicas diferentes de un país a otro. Tras el triunfo plebiscitario de Bukele en El Salvador, con más del 84,6% de los votos, y el no menos arrollador de Abinader en las municipales

dominicanas (el Partido Revolucionario Moderno (PRM) y sus aliados conquistaron el 60% de los cargos locales), Noboa ganó en nueve de las 11 preguntas de la consulta ecuatoriana. El triunfo de Abinader en las presidenciales siguió a las otras tres victorias oficialistas, siendo el panameño José Raúl Mulino el único caso de un triunfo opositor (Figura 1).

**Figura 1. Elecciones en América Latina en 2024**

País	Tipo de elección	Victoria
El Salvador	Presidenciales (febrero)	Oficialista/derecha
República Dominicana	Municipales (febrero)	Oficialista/centroizquierda
Ecuador	Consulta sobre reforma constitucional (abril)	Oficialista/derecha
Panamá	Presidenciales (mayo)	Opositora/derecha
República Dominicana	Presidenciales (mayo)	Oficialista/centroizquierda

Fuente: elaboración propia.

Los éxitos electorales más recientes, el dominicano y el panameño, se apoyan en cuatro razones, especialmente si se tiene en cuenta que los ganadores, bien por sí mismo (Abinader), o bien por delegación (Mulino), ejercen un fuerte carisma/liderazgo político-social; se han integrado en parte del imaginario colectivo como los más aptos para combatir la inseguridad y garantizar la gobernabilidad; no forman parte de la “casta” (la élite política tradicional gobernante) y son contemplados por la opinión pública como sinónimos de bonanza, actual con Abinader o pasada con Mulino/Ricardo Martinelli.

Estas cuatro características también se hallan en el caso salvadoreño: el liderazgo de Bukele se apoya en su indudable carisma y manejo de las redes y el *marketing* político, encarnando el sentimiento anticasta, en una lucha exitosa contra la inseguridad, emergiendo como sinónimo de gobernabilidad. Igualmente, en Ecuador, Noboa tiene carisma, es joven y es visto como ajeno a la casta –aunque pertenece a un clan familiar empresarial–, ha optado por profundizar la mano dura contra la inseguridad y su perfil empresarial ofrece esperanza de recuperación.

### 1. Tiempo de liderazgos carismáticos

La política latinoamericana es cada vez más personalista y está atada a apelaciones sentimentales en las elecciones, una dinámica siempre presente, pero ahora de forma más exacerbada. El carisma está detrás de las victorias de Bukele y Noboa, también en Mulino, heredero y receptor de los votos de Martinelli, y en República Dominicana.

El 34,3% de los votos de Mulino fueron “prestados”. Su bajo perfil y pocas palabras eran compensados por su padrino político, el expresidente Martinelli (2009-2014), fundador del partido Realizando Metas. La imagen de Mulino, muy unida a Martinelli, transmitía dos ideas fuerza, con llegada al electorado: seguridad pública y control de la inmigración ilegal (fue ministro de Gobernación de Martinelli), y la promesa de regresar a los tiempos

de bonanza, cuando Martinelli gobernó Panamá, una fase de crecimiento e inversiones en infraestructuras (se inauguró el metro de Ciudad de Panamá, el primero de América Central). Votar a Mulino implicaba que los sectores populares, los más golpeados por la inflación reciente y que estuvieron detrás de las protestas de 2022, iban a tener dinero en efectivo (“chen chen”) en sus bolsillos.

La campaña y las elecciones giraron en torno a Martinelli. En un principio, se pensó en una papeleta en la que fuera junto a su esposa, Marta Linares, dada su probable inhabilitación. Pero Linares desistió ante la posibilidad de que las autoridades electorales vetaran su candidatura por la relación familiar. Entonces Mulino fue el elegido. Cuando Martinelli fue inhabilitado, tras confirmarse su condena de 10 años de cárcel por corrupción, lideraba las encuestas con más del 30% de intención de voto. Esto provocó gran incertidumbre, porque la candidatura de Mulino estuvo en el aire hasta 48 horas antes de las elecciones. El viernes previo, la Corte Suprema de Justicia, reunida en sesión extraordinaria, decidió que la decisión previa de las autoridades electorales de reemplazar a Martinelli por su fórmula vicepresidencial no era inconstitucional.

A pesar de que su inhabilitación le prohibía explícitamente a Martinelli (asilado en la Embajada de Nicaragua) participar en la campaña, éste desarrolló un proselitismo activo en la promoción de Mulino desde su refugio. El lema de campaña era claro sobre la propiedad de los votos (“Mulino es Martinelli, Martinelli es Mulino”), un mensaje refrendado por el candidato electo el mismo día que ganó las elecciones, que demostraba igualmente el peso del expresidente: “Misión cumplida, Ricardo”.

Abinader también se consagró como un dirigente carismático en un país acostumbrado a largos liderazgos: Joaquín Balaguer gobernó de forma autoritaria (1966-1978) y democrática (1986-1996), seguido por Leonel Fernández (1996-2012) y Danilo Medina (2012-2020). El liderazgo de Abinader se apoya en el tradicional clientelismo dominicano y en el carisma presidencial, mostrándose como un caudillo nacional por encima de los partidos. El presidente ha cultivado ese perfil, anunciando que en caso de ser elegido propondría un gran acuerdo de unidad nacional para abordar los cambios que el país necesita. De hecho, le respaldaron más de 20 partidos y diferentes fuerzas, abarcando desde el antiguo balaguerismo (derecha) a seguidores del ya fallecido José Francisco Peña Gómez (izquierda). Abinader se presenta como heredero de la conciencia social de Peña Gómez y de la prudencia y ortodoxia económica de Balaguer. Un liderazgo transversal capaz de reunir distintas fuerzas y de articular una aceiteada red clientelar. Esto llevó a Abinader a plantear los comicios como un plebiscito a su gestión (“De eso se tratan estas elecciones”). Finalmente, así fue, a tal punto que con el 57,4% de los votos duplicó al segundo, Leonel Fernández, que sólo obtuvo el 28,3% de respaldo popular.

## 2. Lucha contra la “casta”

El mensaje anticorrupción y anti-clase política da votos en América Latina. Es una de las claves del éxito de Bukele –de rasgos autoritarios y personalistas– y de Javier Milei en Argentina, pero también de Bernardo Arévalo en Guatemala, más reformista y democrático que los anteriores. Los vencedores en las elecciones de Panamá y

República Dominicana dijeron encarnar el combate contra la vieja clase política. Abinader acabó con el dominio del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), que hegemonizó la política desde los años 90 hasta 2020. El candidato “peledista” apenas sumó el 10% de los votos. Su administración estuvo signada por el apoyo a las investigaciones anticorrupción (nombró fiscal general a una conocida exjueza de la Corte Suprema, Miriam Germán Brito), que también sirvieron para golpear al “danilismo” (el círculo de Danilo Medina, del PLD y presidente entre 2012 y 2020). Esto, junto a leyes como la de decomiso civil en 2022, provocaron una mejora en el Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción, de *Control Risks*, y mereció elogios de Estados Unidos (EEUU). Estos éxitos han tenido un claro color anti-PLD y dejaron intocados los escándalos que han salpicado al gobierno.

En Panamá, Mulino y Martinelli se presentaron como los enemigos de la clase política tradicional, que gobernó desde 1990 mediante el PRD (torrijismo) y el panameñismo, que se sucedieron en el poder. Mulino tuvo un comportamiento de confrontación con la elite tradicional, calificó de “periodicucho” al diario *La Prensa* y acentuó sus rasgos populistas y demagógicos. Prometió poner dinero (“chen chen”) en los bolsillos de los ciudadanos, buscando conquistar las clases populares: “Garantizaremos la recuperación de la economía, permitiendo a los panameños tener oportunidades, buenos empleos y más chen chen”. Su victoria fue un golpe a los dos partidos históricos. El torrijismo se dividió entre la candidatura del expresidente Martín Torrijos, hijo de Omar, y la del propio PRD, pero entre ambos apenas superaron el 21%. El panameñismo ni siquiera pudo competir en solitario. Parece que el sistema de partidos tradicional ha saltado por los aires. Mulino encarna el deseo de cambio de la sociedad (casi el 70% desea un cambio radical según el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIESP), ya que votar por él como símbolo de Martinelli era votar contra la “casta”.

El voto de castigo a la élite se articuló, además, con los diputados de libre postulación, ajenos a los partidos. Panamá pasó de tener cinco diputados de libre postulación en 2019, a 20 en 2024. Las candidaturas “independientes”, como pasó en Chile en su primera asamblea constituyente, carecen de organización y sólo están unidas por el deseo de cambio, pero con escasa coordinación y con agendas discordantes.

### 3. Garantía de gobernabilidad

Panamá y República Dominicana están preocupados por su seguridad nacional. En el caso panameño por la llegada de emigrantes y en el dominicano por el contagio de la crisis haitiana. Los candidatos ganadores fueron creíbles al responder a esas inquietudes. Mulino, exministro de la Gobernación, con fama de partidario de la mano dura, no dudó en anunciar mayor rigor contra la emigración: “Vamos a cerrar Darién y vamos a repatriar a todas estas personas como corresponde, respetando los derechos humanos”.

Abinader demostró su capacidad para conectar con la sociedad dominicana, preocupada por la corrupción, la estabilidad económica y la crisis de Haití. Así, mantuvo su estrategia de cierre de la frontera para evitar que se expandiera la crisis haitiana, con una fuerte posición en defensa de la integridad nacional. En el imaginario dominicano,

Haití y lo haitiano son históricamente el invasor y étnicamente “el otro, el ajeno y el diferente”. Ante el temor a una mayor presión migratoria, Abinader fue tajante: “No pararemos las deportaciones a Haití ni autorizaremos campos de refugiados... seguiremos asegurando nuestra frontera [de] 300 y aproximadamente 390 kilómetros... Es un objetivo de seguridad nacional”. Ha estimulado el nacionalismo dominicano (antihaitiano) cerrando la frontera por la disputa por el río Masacre y construyó un muro para detener la emigración masiva. Una encuesta de mayo pasado señalaba que la principal preocupación ciudadana (66%) era el contagio de la crisis haitiana. La ciudadanía sentía que Abinader había sabido reaccionar adecuadamente (55%) con sus propuestas de construir un muro y deportar a haitianos.

#### 4. El mito de la bonanza

Mulino se presenta como reencarnación de la bonanza de Martinelli y Abinader como garante de la estabilidad y el crecimiento. En Panamá ganó el “roba, pero hace”: votar a Mulino era votar por el regreso de Martinelli, inhabilitado por su condena por blanqueo de capitales. Sin embargo, para una parte de la población, Mulino destaca por haber sido ministro de Martinelli y ser su opción tras la inhabilitación. En esos años (2009-2014), Panamá creció por encima del 5%, con picos entre el 10% (2012) y el 11% (2011). Ahora Panamá atraviesa una ralentización económica, con una caída del ritmo de crecimiento del PIB. Se espera que este año sea de alrededor del 2,5% frente al 7,3% de 2023.

Las políticas públicas, sociales y económicas de Abinader le han permitido conectar con los empresarios y con los ciudadanos. Su buena gestión durante la pandemia para preservar al sector turístico le proporcionó el respaldo del empresariado y los trabajadores del sector. El secretario general de la Organización Mundial del Turismo (OMT), Zurab Pololikashvili, puso en 2021 a Abinader como ejemplo por la respuesta dominicana al COVID-19 y a la colaboración pública privada.

La pandemia hundió al turismo, que aporta entre el 15 y el 20% del PIB. El país pasó de crecer en torno al 5% en 2019 a caer un -6,6% en 2020, ante la fuerte reducción del turismo, que emplea a más del 17% de la población activa. Dada la magnitud del golpe económico y social, el gobierno decidió proteger al sector y convertirlo en plataforma de la recuperación postpandemia. La estrategia, basada en un fuerte liderazgo internacional en materia turística y en sólidas alianzas público-privadas, protegió el empleo y los intereses empresariales.

En Punta Cana se celebró una cumbre mundial, con 15 ministros de Turismo y cuatro viceministros de las Américas, que delinearon los acuerdos y mecanismos de colaboración para relanzar el turismo en la región. Entonces se sentaron las bases del turismo del futuro, sostenible y basado en innovación y transformación digital. El liderazgo dominicano fue acompañado por una política pública que protegía el sector de forma global, tanto empresarios como trabajadores. El gobierno no sólo extendió la ayuda a los asalariados suspendidos de hoteles, bares, restaurantes, aeropuertos y líneas aéreas, sino también impulsó una campaña de vacunación para todos aquellos vinculados al turismo. Asimismo, puso en marcha un seguro médico gratuito para los turistas internacionales, con cobertura en caso de contagio. Una de las claves del éxito

de Abinader fue apostar por afrontar la crisis con una doble perspectiva: social (protección de los trabajadores) y empresarial (refuerzo de las alianzas público-privadas para modernizar la matriz productiva y mejorar la sostenibilidad medioambiental y social).

El resultado fue el rápido inicio de la recuperación económica, con una bonanza económica apoyada en las remesas, el turismo y las Zonas Francas. Los dos últimos sectores han atraído 4.000 millones de dólares de inversión extranjera directa y más de 10 millones de turistas en 2023. El PIB creció un 10,2% en 2021 (efecto rebote postpandemia), el 4,9% en 2022 y más del 4% en 2023, cuando el resto de la región lo hizo en torno al 2%. El PIB *per capita* pasó de 7.500 dólares en 2020 a 10.700 en 2023. Abinader se alza como el garante de la continuidad de la bonanza. Señaló a los empresarios que, si República Dominicana continúa con las reformas económicas, consolidación institucional y el crecimiento de los últimos tres años, en 12 años podría duplicar el tamaño de su economía.

## Conclusiones

La falta de gobernabilidad es un problema común en casi toda América Latina. La fragmentación política-legislativa y la polarización dificultan la gestión del poder. Esto ocurre en Guatemala, Colombia (el programa de Petro está paralizado), Chile (con dos intentos frustrados de cambio constitucional) y Bolivia (enfrentamiento entre dos antiguos aliados, Luis Arce y Evo Morales). Las excepciones son Brasil, Lula supo armar una amplia y heterogénea alianza que sobrevive a duras penas, con fuertes tensiones internas, y Argentina, Milei, reacio a pactos con la casta, está negociando sus reformas con la oposición menos antimileista. Las otras excepciones se dan donde hubo victorias plebiscitarias: México (López Obrador) y El Salvador (Bukele), o donde hay gobiernos autoritarios (Venezuela y Nicaragua).

La gobernabilidad es una asignatura pendiente para Panamá con Mulino/Martinelli, mientras Abinader, en República Dominicana, la tiene asegurada. En el primer caso, existen muchas dudas sobre la posibilidad de impulsar una agenda de reformas coherente. Para comenzar, no está claro cómo será la convivencia entre Mulino y Martinelli. Este último es el dueño de los votos, el poseedor del carisma y su agenda privada (librarse del delito de corrupción y de la condena a 10 años) puede opacar los intereses nacionales. Mulino asegura que no va a ser "títere" de nadie, pero lo primero que hizo tras ganar las elecciones fue visitar a Martinelli en la Embajada de Nicaragua. Mulino, con 13 asambleístas de 77, busca polarizar con los viejos partidos y la elite tradicional, incluida la prensa, lo que dificulta alcanzar grandes acuerdos.

La sociedad panameña está empoderada. Se movilizó en 2019, 2022 y 2023 y el año pasado logró paralizar el contrato con una empresa minera canadiense. El voto joven (ambientalista, de rechazo a la corrupción que encarna Martinelli y protagonista de las movilizaciones) se articuló optando por los asambleístas de libre postulación, que son la mayor bancada (20 diputados) y que, si bien están poco articulados difícilmente votarán con Mulino. De los tres millones de electores con derecho a voto, 700.000 eran menores de 31 años y, de ellos, 374.000 podían votar por primera vez. Esto y una participación superior al 77% permiten entender los resultados de las elecciones locales

(alcaldías) y de la Asamblea Nacional. En ambos casos, el peso de candidatos independientes, o de libre postulación, fue relevante y augura un importante relevo generacional en las elites políticas. Este proceso es paralelo al derrumbe de los partidos tradicionales (PRD, Partido Panameñista y Cambio Democrático) y sus derrotas sin precedentes. La sombra de otro populismo la encarna Lombana.

Los planes de Mulino, que en su discurso de proclamación ha buscado tender puentes, encontrarán un ambiente poco propicio al consenso en temas como la reforma de la quebrada Caja de Seguro Social (CSS), cuyas reservas se agotarán en 2025, o su propuesta de cerrar el Darién, que puede causar serias controversias entre los defensores de derechos humanos. Los sectores ambientalistas, que lideraron las protestas de 2023, pueden encontrar un elemento para volver a movilizarse por la idea de Mulino de solucionar el déficit hídrico que ha paralizado el Canal, construyendo un embalse en el río Indio.

Abinader no tendrá problemas de gobernabilidad tras unas elecciones casi plebiscitarias que han enterrado el viejo sistema de partidos (PLD, PRD y PRSC), sustituido por un partido hegemónico (el PRM) en lugar del PLD. Su éxito se medirá por su capacidad de culminar las tres grandes reformas propuestas para este cuatrienio, relacionadas con tres temas muy sensibles: la reforma de la seguridad social, la fiscal y la de seguridad. La reforma fiscal es clave para evitar recaer en los reiterados déficits y modernizar las infraestructuras y el transporte, claves en una economía de servicios, aportar recursos a la seguridad social y a la lucha contra el crimen. Abinader busca sumar un 80% más de policías.