

ISSN L 2805-1912

AÑO 4 / N.º 8 / JULIO-DICIEMBRE DE 2025 / REP. DE PANAMÁ

# GOBIERNO & SOCIEDAD

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

8



ISSN L 2805-1912

ANO 4 / N.º 8 / JULIO-DICIEMBRE DE 2025 / REP. DE PANAMÁ

# GOBIERNO & SOCIEDAD

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

8

**DIRECTOR**

Narciso J. Arellano Moreno

**CONSEJO EDITORIAL DEL INED**

Salvador Sánchez G.  
Constantino Riquelme  
Ibsa Singh  
Leopoldo Alfaro  
Jorge Bravo  
Javier Vásquez R.  
Lilia Rodríguez

**TRADUCTOR**

Daysi Samaniego

**CORRECCIÓN Y ESTILO**

Cristóbal Navarro Martínez

**COORDINADOR EDITORIAL**

Isaac A. Ríos Samaniego

**MAQUETACIÓN / PORTADA**

**EDITORIAL-DIGITAL**

Javier Vásquez R.

**GOBIERNO & SOCIEDAD**

Revista especializada en Democracia y Elecciones del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. Publicada en formato físico y digital cada seis meses, desde enero de 2022.

Licencia creative commons:

CC BY-NC-SA 4.0

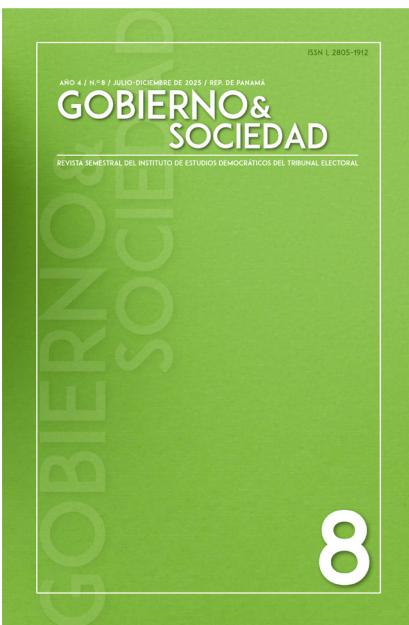


**ISSN L 2805-1912**

Impreso en Panamá, ciudad de Panamá, por el Tribunal Electoral de Panamá. Publicación de 228 páginas. Tiraje de 300 ejemplares. 2025.

**MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL**

Narciso J. Arellano Moreno  
Magistrado presidente  
Luis Alfonso Guerra Morales  
Magistrado primer vicepresidente  
Alfredo Juncá Wendehake  
Magistrado segundo vicepresidente



La responsabilidad de los contenidos de los artículos es exclusivamente de los autores y no expresan necesariamente la posición ni la opinión del Tribunal Electoral.





## **Índice**

Palabras del Director .....	9
Papel de la vicepresidencia en América Latina: Entre la continuidad institucional y la disputa del poder Alfredo Ramírez Peguero .....	13
La renta básica universal como herramienta para reducir la pobreza y la desigualdad: Análisis teórico, económico y empírico Sebastián Oswaldo Cuevas Rodríguez .....	45
El discurso sobre participación política de las mujeres en Panamá en los contextos de producción de la ley electoral (2010-2012 y 2020-2021) Ramón H. Benjamín M. ....	109
Revocatoria de mandato de diputados. Comentario al artículo 151 de la Constitución Política de Panamá Caren Vega Medina .....	163
El Tribunal Electoral de Panamá y la regulación de la propaganda electoral en medios digitales (2015-2019) Manuela Cosme / Kemy Loo Pinzón.....	199



## **Palabras del Director**

**M**e complace presentar a la comunidad académica, a las instituciones del Estado y a la ciudadanía interesada en los asuntos públicos el número 8 de la revista Gobierno y Sociedad, correspondiente al periodo julio-diciembre de 2025. Esta publicación, producida por el Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral de Panamá, reafirma su compromiso con la investigación rigurosa, la reflexión plural y el análisis crítico de los fenómenos políticos y sociales que moldean nuestra vida democrática.

En esta edición confluyen voces diversas, provenientes tanto del ámbito académico como de la investigación institucional, que abordan temas fundamentales para comprender las transformaciones contemporáneas del gobierno, la participación y la institucionalidad democrática.

Cada artículo responde, desde su propio enfoque, a la vocación de esta revista: ofrecer conocimiento útil y orientado a fortalecer las capacidades públicas y la cultura democrática del país.

Abrimos este número con el trabajo de Alfredo Ramírez Peguero, “Papel de la vicepresidencia en América Latina: Entre la continuidad institucional y la disputa del poder”, un estudio que examina la evolución histórica y los desafíos contemporáneos del cargo de vicepresidente en los sistemas presidenciales. El autor cuestiona las percepciones tradicionales sobre la naturaleza secundaria de esta figura y propone una lectura renovada de sus funciones, relevancia y potencial institucional en contextos de modernización del Estado. Su aporte es especialmente valioso para el debate sobre la reorganización del Ejecutivo y la claridad de competencias dentro del sistema político panameño.

Continúa esta edición con el análisis de Sebastián Cuevas, “La renta básica universal como herramienta para reducir la pobreza y la desigualdad: Análisis teórico, económico y empírico”, un ensayo que aborda una

de las discusiones más relevantes en el ámbito de las políticas públicas del siglo XXI. El autor examina las implicaciones económicas, políticas y éticas de la renta básica universal, contextualizando el debate en América Latina y explorando escenarios para su eventual implementación. Su aporte ofrece herramientas conceptuales y comparadas para comprender un tema que, aunque ambicioso, adquiere creciente centralidad ante los retos de desigualdad, automatización del trabajo y sostenibilidad social.

El tercer artículo, “El discurso sobre participación política de las mujeres en Panamá en los contextos de producción de la ley electoral (2010-2012 y 2020-2021)”, de Ramón Benjamín (investigador del INED), propone una reflexión profunda sobre las formas contemporáneas de involucramiento ciudadano en las democracias representativas. Frente a un contexto global de desconfianza política, el autor sugiere nuevas rutas para interpretar la participación más allá de las elecciones, destacando su dimensión cultural, comunicativa y deliberativa. Sus reflexiones se articulan con las líneas de investigación que el INED viene desarrollando sobre calidad democrática, ciudadanía activa y transformación institucional.

En el cuarto aporte, “Revocatoria de mandato de diputados. Comentario al artículo 151 de la Constitución Política de Panamá”, Caren Vega, (investigadora del INED), presenta un estudio orientado a comprender fenómenos emergentes relacionados con la cultura cívica y los procesos democráticos. Su contribución, elaborada a partir de investigación empírica reciente, da cuenta del papel de las percepciones ciudadanas, la educación cívica y los patrones de inclusión social en la consolidación de instituciones democráticas fuertes. El aporte de la autora se inscribe dentro de las prioridades estratégicas del Instituto, que busca promover investigación social aplicada al fortalecimiento democrático.

Cierra esta entrega el artículo de las licenciadas Manuela Cosme y Kemy Loo, especialistas en comunicación pública, monitoreo digital y procesos electorales, “El Tribunal Electoral de Panamá y la regulación de la propaganda electoral en medios digitales (2015-2019)”, que analiza los

primeros esfuerzos del Tribunal Electoral por regular la propaganda en entornos digitales, a partir de la reforma de 2017 al Código Electoral, la creación de instancias especializadas y las iniciativas de autorregulación. El trabajo aborda además la gestión de la desinformación electoral y subraya los desafíos que aún persisten en esta materia.

La revista Gobierno y Sociedad es un espacio de diálogo abierto. Como órgano de difusión científica del INED, reafirma su propósito de contribuir a la comprensión de los fenómenos políticos, sociales y jurídicos que marcan la realidad panameña y regional. Con este número damos continuidad a un proyecto editorial que, desde su origen, busca crear puentes entre la investigación académica, la función pública y la ciudadanía, fomentando una cultura política más reflexiva y participativa.

Agradezco a los autores de los artículos que integran esta edición por confiar en nuestra revista y por su valiosa dedicación a la producción de conocimiento. Asimismo, reconozco el trabajo del equipo editorial del INED, cuyo esfuerzo riguroso y compromiso profesional hacen posible la publicación de esta obra.

Invito a nuestros lectores —académicos, servidores públicos, estudiantes, investigadores y ciudadanos interesados en los asuntos del Estado— a explorar los artículos de este número con espíritu crítico y disposición al debate informado. De manera especial, los exhorto a contribuir con sus propios trabajos de investigación y reflexión para los futuros números de Gobierno y Sociedad. El fortalecimiento de nuestra vida democrática exige una comunidad intelectual activa y plural; esta revista es un espacio abierto para ello.

**Magistrado Narciso Arellano Moreno**



# Papel de la vicepresidencia en América Latina: Entre la continuidad institucional y la disputa del poder

*The role of the vice presidency in Latin America: Between institutional continuity and the struggle for power*

Doi: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.200>

**Alfredo Ramírez Peguero\***

**Resumen:** En el presente artículo se analiza, de manera clara y precisa, el papel que desempeña la figura vicepresidencia en América Latina, atendiendo a su configuración constitucional, jurídico-político, su origen, sus atribuciones y el vínculo institucional que mantiene con la presidencia de la República. A través de la construcción de un estudio comparado de diversas Constituciones de naciones sudamericanas y centroamericanas. Se examina como se escoge al vicepresidente y se determina su posición dentro de la fórmula presidencial, así como sus funciones sustantivas y complementarias. De igual modo, se abordan los mecanismos previstos para la sucesión o el reemplazo del presidente en casos de ausencia, desaparición, renuncia, dimisión o fallecimiento del primer mandatario de la nación. Este estudio incorpora, además, un cuadro de categorización que permite identificar u observar similitudes y diferencias entre los distintos régimenes presidenciales existentes en la región.

**Palabras clave:** Constitución, Latinoamérica, poder ejecutivo, sucesión, vicepresidente.

**Abstract:** This article clearly and precisely analyzes the role of the vice presidency in Latin America, considering its constitutional, legal, and political configuration, its origins, its powers, and its institutional link to the presidency. Through a comparative study of various South and Central American constitutions, it examines how the vice president is chosen and their position within the presidential ticket, as well as their substantive and complementary functions. It also addresses the mechanisms for succession or replacement of the president in cases of absence, disappearance, resignation, or death of the nation's leader. Furthermore, this study includes a categorization framework that allows for the identification of similarities and differences among the various presidential systems in the region.

**Keywords:** Constitution, executive branch, Latin America, succession, vice president.

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Dominicana O & M. Curso maestrías en Ciencias Políticas y Administración Electoral en la Universidad Autónoma de Santo Domingo, así como en Gestión de Centros Educativos en la Universidad Abierta Para Adultos. Posee un postgrado en Educación Cívica por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y una Especialidad en Habilidades Docentes por la Universidad Federico Henríquez y Carvajal. Se ha destacado como académico, articulista, conferencista internacional, expositor y ensayista. Es presidente del Instituto Dominicano de Derecho Electoral y académico de la Escuela Nacional del Abogado. Sus publicaciones han tenido gran trascendencia, entre ellas: "El efecto vinculante de las decisiones judiciales: Una mirada global", Revista Derecho Electoral de Costa Rica.

## Introducción

**E**l puesto de vicepresidente se ha consolidado en un elemento esencial dentro de las democracias presidenciales de América Latina, no únicamente como el sucesor legal del jefe del Estado, sino también como un actor político estratégico en el equilibrio institucional. Desde sus orígenes, inspirados en el modelo estadounidense, los países latinoamericanos han incorporado esta figura adaptándolas a sus contextos políticos, a través de reformas constitucionales<sup>1</sup> que, han buscado, en algunos casos fortalecerla y, en otros, reducir su protagonismo. Es decir, que esta figura se encuentra instaurada en casi todos los países de Latinoamérica, con excepción de México y Chile<sup>2</sup>. La presencia de este puesto data del siglo XIX (Mieres, 2023, p. 7).

En algunos países de Latinoamérica, como por ejemplo Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Perú, que, ante la eventual vacancia del puesto vicepresidencial, esta permanece desocupada durante todo el periodo presidencial, sin que se prevea un mecanismo institucional de sustitución o designación.

### I. La vicepresidencia en la República Dominicana. Marco constitucional y normativo

Cabe resaltar que el devenir histórico de la política dominicana se ha caracterizado por procesos complejos y transiciones difíciles, los cuales reflejan tanto las debilidades como las fortalezas propias de un sistema democrático. En este contexto, la vicepresidencia de la República adquiere

<sup>1</sup> Constitución de la República Dominicana. Art. 128 y ss.

<sup>2</sup> Chile y México. Son los casos excepcionales en Latinoamérica que no existe la figura vicepresidencial. La Constitución de México de 1917, eliminó definitivamente el cargo de vicepresidente. Dora Méndez (2024). ¿Por qué en México no hay un vicepresidente del Gobierno? Cuando desapareció el cargo. AS México. <https://mexico.as.com>. Periódico Digital. Según la Constitución chilena, en su art. 131 establece que en ausencia temporal del presidente el cargo lo asumirá un ministro que cumpla con el orden de preferencia legal, quien se le denominará "vicepresidente de la República."

un papel relevante: por un lado, se entiende como una vía institucional para la sucesión presidencial y, por el otro, como una figura con un marcado carácter protocolar<sup>3</sup>.

Conviene destacar que, a raíz de modificaciones recientes introducidas en la Constitución de la República Dominicana, la figura de la vicepresidencia de la República fue objeto de un desarrollo normativo particular mediante la incorporación de un capítulo —o sección, en la terminología propia de la Ley Fundamental—, en el cual se reconoce a dicho órgano la atribución constitucional de sucesión presidencial. En ese marco, se establecen las condiciones y causas específicas que habilitan al vicepresidente para asumir la titularidad del Poder Ejecutivo, quedando así institucionalizada la regulación de la materia sucesoria en el ordenamiento constitucional dominicano.

El artículo 125 del texto constitucional de la Carta Magna de la República Dominicana (2010), afirma lo siguiente: “Habrá un o una vicepresidente de la República, elegido juntamente con el presidente en la misma forma y por igual periodo. Para ser vicepresidente de la República se requieren las mismas condiciones que para ser presidente”.

La razón de ser de esta incorporación normativa encuentra sustento en la experiencia histórica del año 1982, cuando, bajo la administración del presidente Salvador Jorge Blanco (1982-1986), donde se impulsó un proyecto de reforma constitucional<sup>4</sup> que, entre otros aspectos relevantes, contemplaba la previsión expresa de la sucesión vicepresidencial. Hasta entonces, la ausencia del vicepresidente generaba una vacancia absoluta, carente de mecanismo de reemplazo<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Art. 51 de la Constitución de la República Dominicana (1966) que textualmente señalaba: “Habrá un vicepresidente de la República, que será elegido en la misma forma y por igual periodo que el presidente y juntamente con este. Para ser vicepresidente de la República se requieren las mismas condiciones que para ser presidente”. d/f 28 de noviembre de 1966. (p. 22)

<sup>4</sup> El sistema constitucional dominicano. Julio Brea Franco. “Proyecto de ley de revisión constitucional sometido por el presidente Salvador Jorge Blanco, el 16 de agosto de 1982.”

<sup>5</sup> Constitución de la República Dominicana de 1966. Carta Magna que mantuvo su vigencia hasta el 1994.

La situación se evidenció de manera crítica cuando, a escasos cinco meses de iniciada la gestión, falleció el vicepresidente Manuel Fernández Márquez (1912-1983), dejando vacante el cargo durante la totalidad del período constitucional. En consecuencia, las atribuciones presidenciales, en ausencia del jefe del Estado, debieron ser suplidas provisionalmente por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Dr. Manuel Bergés Chupani (1919-2020)<sup>6</sup>, solución de carácter transitorio que puso de manifiesto la necesidad de una disposición normativa expresa.

El 4 de julio de 1982 ocurrió un acontecimiento de significativa importancia que marcó un precedente para futuras reformas constitucionales en torno a la figura vicepresidencial: la sorpresiva muerte –suicidio– del presidente Silvestre Antonio Guzmán Fernández (1978-1982). En esa ocasión, su vicepresidente, Jacobo Majluta Azar<sup>7</sup>, asumió la presidencia y se convirtió en el primer mandatario en llegar al poder a través de la sucesión establecida constitucionalmente.

Este hecho no solo representó un hito institucional, sino que también abrió un escenario de análisis sobre la relación entre legitimidad, sucesión presidencial y estabilidad política en el país (Dilla Alfonso, 2004). La Constitución de 1966<sup>8</sup> establecía que el vicepresidente debía sustituir al presidente en caso de muerte, ausencia definitiva o renuncia, y fue bajo ese marco jurídico que Majluta asumió el cargo. Su llegada a la presidencia fue legítima en el plano constitucional; sin embargo, políticamente estuvo marcada por cuestionamientos en torno a la legitimidad de origen, dado que la figura vicepresidencial no había sido suficientemente valorada por el electorado.

<sup>6</sup> Ex presidente de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana (1982-1986). Siendo considerado decano del derecho quisqueyano. Ejerció las funciones del Poder Ejecutivo en diez ocasiones durante las ausencias en el exterior del presidente dominicano. Decreto núm. 2433, d/f 14 de octubre de 1984. G.O. 9647 y el decreto núm. 3183, d/f 23 de julio de 1985. G.O. 9666, entre otros.

<sup>7</sup> El licenciado Jacobo Majluta Azar asumió la presidencia de la República Dominicana por un período de 43 días, tras la muerte del presidente Silvestre Antonio Guzmán Fernández. Su gestión concluyó el 16 de agosto de 1982, cuando entregó la banda presidencial al doctor Salvador Jorge Blanco, vencedor en las elecciones de ese mismo año.

<sup>8</sup> Este criterio de sucesión de que “habrá un vicepresidente...” se mantiene inalterable a pesar de las modificaciones constitucionales que ha tenido la nación dominicana desde el 1963 hasta la efectuada en el 2024.

En este sentido, el caso de Jacobo Majluta resulta relevante porque revela la ambigüedad del rol del vicepresidente en la República Dominicana. Tradicionalmente, esta figura ha sido concebida más como un símbolo que como un actor operativo, carente de funciones ejecutivas relevantes salvo la sustitución del presidente (Cordero Michel, 2023). No obstante, la experiencia del año 1982 evidenció que, en circunstancias excepcionales, el vicepresidente podía convertirse en el garante último de la continuidad del Estado (Harlyn, 1998).

Es importante señalar que, en cinco ocasiones de la historia reciente, el cargo de vicepresidente de la República fue eliminado de la Constitución Dominicana: por ejemplo, en 1908, durante el gobierno de Ramón Cáceres; en 1924, bajo la ocupación militar norteamericana; en 1942 y 1947, en el contexto de la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo Molina (1930-1961); y en 1961, tras el ajusticiamiento del dictador. El 29 de diciembre de ese mismo año, el Consejo de Estado llevó a cabo una modificación constitucional que dejó sin efecto nuevamente dicha figura. No obstante, el cargo de vicepresidente fue restablecido el 16 de septiembre de 1962 mediante la reforma de la Carta Magna.

## **II. Fundamentos y evolución constitucional de la vicepresidencia**

El ejercicio del cargo de vicepresidente surge como un mecanismo institucional orientado a asegurar la continuidad la continuidad del Poder Ejecutivo ante la ausencia del presidente, ya sea por incapacidad, ausencia temporal, dimisión o fallecimiento. Su desarrollo histórico ha sido heterogéneo. Mientras en algunos países del hemisferio ha asumido funciones activas, dentro de la estructura gubernamental, en otros su desempeño se ha limitado a un rol estrictamente protocolar o simbólico. Citamos a Panamá, ya que, en las diversas modificaciones constitucionales realizadas, en cuanto rol de la vicepresidencial, se ha mantenido intacto las atribuciones de este de sustituir al presidente de la República en caso de falta temporal o

absoluta. Entre otras, como la representación del primer mandatario en actos públicos y congresos nacionales e internacionales, en misiones especiales.

Resulta pertinente, además del artículo precedentemente citado, señalar también la reforma constitucional del año 2004 de la República de Panamá, que dispuso la eliminación de una de las dos vicepresidencias. No obstante, se mantuvo el contenido normativo original y ahora previsto en el artículo 185, que hace referencia a las atribuciones y régimen jurídico de la vicepresidencia.

En cuanto a su contexto histórico, la vicepresidencia en América tiene raíces en el siglo XIX, período en el que comenzó a consolidarse como figura institucional destinada principalmente a garantizar la sucesión presidencial y a reforzar la estabilidad del sistema político. Sin embargo, su incorporación no fue homogénea en las constituciones de la región: algunos Estados adoptaron tempranamente la institución, mientras que otros la incorporaron tardíamente o incluso optaron por prescindir de ella durante amplios períodos.

En perspectiva comparada, el caso de Panamá resulta ilustrativo en tanto refleja un modelo de racionalización institucional, al pasar de un esquema bicéfalo de vicepresidencias a uno unipersonal, con el objetivo de simplificar la línea de sucesión y evitar eventuales conflictos de competencia. En contraste, con otros países de la región, como la República Oriental del Uruguay que encuadró el cargo temporalmente en 1934, lo que contribuyó a la estabilización de su esquema presidencial. Asimismo, Colombia (1991) introdujo la vicepresidencia como mecanismo de sustitución y continuidad democrática, aunque con funciones limitadas respecto al Ejecutivo.

Conforme al orden constitucional aplicado en Colombia, el art. 202 de este texto normativo señala que:

El vicepresidente de la República será elegido por votación popular el mismo día y en la misma fórmula con el presidente

de la República. Los candidatos para la segunda votación, si la hubiere, deberán ser en cada fórmula quienes la integraron en la primera. El vicepresidente tendrá el mismo período del presidente y lo reemplazará en sus faltas temporales o absolutas, aún en el caso de que éstas se presenten antes de su posesión. En las faltas temporales del presidente de la República, bastará con que el vicepresidente tome posesión del cargo en la primera oportunidad, para que pueda ejercerlo cuantas veces fuere necesario. En caso de falta absoluta del presidente de la República, el vicepresidente asumirá el cargo hasta el final del período. El presidente de la República podrá confiar al vicepresidente misiones o encargos especiales y designarlo en cualquier cargo de la rama ejecutiva. El vicepresidente no podrá asumir funciones de ministro delegatario.

Igualmente, El Salvador (1983)<sup>9</sup> y Paraguay (1992) –revisada en 2011–, establecieron la figura como una garantía de sucesión presidencial en contextos de transición democrática, reforzando la legitimidad del sistema.

La Constitución de la República del Paraguay señala textualmente:

Art. 239: De los deberes y de las atribuciones del vicepresidente de la República. Son deberes y atribuciones de quien ejerce la vicepresidencia de la República: 1. sustituir de inmediato al presidente de la República en los casos previstos por esta Constitución; 2. representar al presidente de la República nacional e internacionalmente, por designación de este, con todas las prerrogativas que le corresponden a aquél, y 3. participar

---

<sup>9</sup> Por efectos de la Constitución de 1983, en El Salvador el vicepresidente de la nación sustituye al presidente en caso de muerte, renuncia, remoción o por cualquier otra causa. Art. 155 (Página 33).

de las deliberaciones del Consejo de ministros y coordinar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. (Página 66) revisada en el 2011.

En síntesis, se precisa que los países latinoamericanos señalados en este análisis han optado por un esquema de continuidad normativa con racionalización orgánica; otros países latinoamericanos han seguido trayectorias diversas: algunos privilegiando la función de sucesión inmediata y otros dotando a la institución de competencias administrativas relevantes. Este mosaico refleja la heterogeneidad constitucional de la vicepresidencia en América Latina, así como su constante adaptación a los procesos de reforma política y a las necesidades de estabilidad institucional de cada Estado.

### **III. Fórmulas electorales y vínculos presidenciales**

En la mayoría de las naciones de América Latina, el vicepresidente es elegido juntamente con el presidente mediante sufragio directo, lo que fortalece la legitimidad democrática del binomio presidencial. Por ejemplo, en Perú<sup>10</sup> y Costa Rica<sup>11</sup>, donde se eligen dos vicepresidentes. También en el Ecuador, donde en las Elecciones Generales del 2025 resultaron electos Daniel Noboa y María José Pinto. Igualmente, en los comicios presidenciales de segunda vuelta en Bolivia, Rodrigo Paz Pereira y Edmand Lara fueron elegidos presidente y vicepresidente respectivamente. Asimismo, en Guatemala en el año 2023, Bernardo Arévalo y Karin Herrera, ganaron en balotaje de segunda vuelta las elecciones de

---

<sup>10</sup> Conforme al orden de sucesión en el Perú los vicepresidentes son identificados como primer vicepresidente constitucional de la República y segundo vicepresidente constitucional de la República.

<sup>11</sup> A partir del año 1949 en Costa Rica se estableció la configuración de 2 vicepresidencias los cuales son elegidos conjuntamente con el presidente de la nación en una misma lista, por voto directo para un periodo de cuatro años. Sin reelección continua.

esta nación centroamericana. Por último, en Honduras<sup>12</sup>, mediante el proceso de elección por voto popular, son elegidos los tres vicepresidentes que acompañan al candidato presidencial, cuyas fotos aparecen en las papeletas. Como fueron por ejemplo, María Antonieta Mejía, Carlos Flores y Diana Herrera, los cuales acompañaron al candidato a presidente Nasry – Tito – Asfura, quien resultó ganador de las elecciones hondureñas del 30 de noviembre del 2025.

No obstante, este vínculo electoral no siempre se traduce en cohesión política. En diversas ocasiones, los vicepresidentes han actuado de manera independiente, e incluso en abierta oposición al presidente, llegando a constituirse en contrapesos internos dentro del propio Ejecutivo y, en algunos casos, en factores que han desencadenado crisis institucionales.

En el caso venezolano, la figura adopta una denominación singular: vicepresidente ejecutivo, tal como se consagra en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. De conformidad con el artículo 238<sup>13</sup>, dicho funcionario es designado directamente por el presidente de la República, a diferencia de la práctica extendida en la mayoría de los sistemas latinoamericanos, donde a la vicepresidencia se accede mediante elección popular conjunta con el binomio presidencial.

El vicepresidente ejecutivo se configura más que como un “vicepresidente”, en el sentido clásico de la sucesión, como una autoridad con competencias de carácter administrativo y gubernamental, cuyas funciones guardan semejanza con las de un primer ministro en regímenes parlamentarios. Según la Constitución venezolana (arts. 239 y 242), entre sus atribuciones destacan: coordinar el Consejo de ministros, proponer

---

<sup>12</sup> Ello obedece a que la Constitución de la República de Honduras prevé la elección del presidente y de los vicepresidentes, denominados “designado”, quienes integran una misma fórmula electoral y son escogidos de manera conjunta, de conformidad con lo establecido en los artículos 239 y 241

<sup>13</sup> Constitución de Venezuela. G.O. No. 36.860 d/f 30 de diciembre de 1999. “Art. 238. El vicepresidente Ejecutivo o vicepresidenta Ejecutiva es órgano directo y colaborador inmediato del presidente o presidenta de la República en su condición de jefe o jefa del Ejecutivo Nacional. El vicepresidente Ejecutivo o vicepresidenta Ejecutiva reunirán las mismas condiciones exigidas para ser presidente o presidenta de la República, y no podrá tener ningún parentesco de consanguinidad ni de afinidad con éste.”

nombramientos y remociones ministeriales, dirigir la administración pública nacional y ejercer la sustitución del presidente en sus ausencias temporales.

En términos de sucesión presidencial, el artículo 233 establece que, en caso de falta absoluta del presidente, el vicepresidente ejecutivo es el primero en la línea sucesoria, hasta que se convoquen nuevas elecciones, salvo en supuestos excepcionales.

Este diseño institucional difiere de la mayoría de los ordenamientos de América Latina. Mientras en países como República Dominicana, Panamá, Colombia o Paraguay la vicepresidencia es una magistratura electiva cuyo fundamento esencial es garantizar la sucesión presidencial inmediata, en Venezuela el vicepresidente ejecutivo constituye más bien un órgano delegado del presidente, con amplias facultades administrativas y de coordinación gubernamental sin intervención del voto popular.

En consecuencia, puede afirmarse que este modelo responde a una lógica de hiperpresidencialismo reforzado, en el cual la vicepresidencia no funciona como contrapeso institucional ni como garante autónomo de sucesión, sino como prolongación directa de la voluntad presidencial. Esta característica lo aproxima, en términos funcionales, a la figura de un primer ministro en sistemas parlamentarios, aunque careciendo del respaldo parlamentario propio de estos regímenes y manteniéndose dentro de un esquema estrictamente presidencialista.

En sistemas como el de Brasil, el vicepresidente cuenta con respaldo electoral propio y con atribuciones constitucionales. Esta situación se ha materializado en diversos contextos latinoamericanos. Un ejemplo ilustrativo lo constituye la República Dominicana, donde el vicepresidente Francisco Augusto Lora González (1966-1970) se convirtió en un férreo opositor del entonces presidente Joaquín Balaguer<sup>14</sup> (El Hoy, 2023), generando una confrontación política interna que evidenció las tensiones derivadas de la elección conjunta.

---

<sup>14</sup> Reelección produce división entre Joaquín Balaguer y Francisco Augusto Lora.

Freddy Gatón Arce (1967) señala:

Resulta lamentable que el presidente de la República modifique el artículo 123 de la Constitución, ya que este establecía que el primer mandatario no podría ser reelegido ni postularse como candidato a la vicepresidencia para un próximo período; siendo este una extensión del aprobado por la Asamblea Constituyente de 1963, el cual brindaba seguridad al pueblo de que cada cuatro años triunfaría el candidato de preferencia mayoritaria, y no el impuesto por el régimen en el poder. (p. 282)

La división entre el presidente Joaquín Balaguer y su vicepresidente Francisco Augusto Lora se produjo a raíz de las aspiraciones políticas de este último, quien buscaba obtener la candidatura presidencial en 1970. Lora contaba con el respaldo de influyentes dirigentes del Partido Reformista (PR), los cuales trabajaban de manera discreta para fortalecer su proyecto. No obstante, la creación del Movimiento Nacional de la Juventud (MNJ), promovido por el propio gobierno, generó un escenario de confrontación que profundizó las tensiones existentes y terminó por agudizar la ruptura entre el presidente y su vicepresidente (Del Pilar Sánchez, 2021).

Otros ejemplos relevantes se observan en Perú y Ecuador. En el caso peruano, la experiencia de Pedro Pablo Kuczynski (2016–2018) resulta ilustrativa de las tensiones que pueden surgir en la fórmula conjunta de presidente y vicepresidente. La llegada de Kuczynski al poder estuvo acompañada de altas expectativas sociales y económicas, sustentadas en la promesa de impulsar reformas modernizadoras y garantizar estabilidad macroeconómica. No obstante, su gestión se vio rápidamente condicionada por un entorno político adverso, marcado por la fragmentación del Congreso y la predominancia de fuerzas opositoras, lo que redujo de manera significativa su margen de maniobra.

Esta dinámica generó un escenario de permanente confrontación institucional, en el que la relación entre presidente y vicepresidente adquirió un papel protagónico. El posterior conflicto con Martín Vizcarra, entonces primer vicepresidente, puso de manifiesto la fragilidad del sistema presidencial peruano y evidenció cómo la indefinición de atribuciones claras para la vicepresidencia puede convertirse en un factor adicional de inestabilidad.

En este contexto, la figura de la vicepresidencia adquirió especial relevancia. Martín Vizcarra y Mercedes Aráoz, electos como primer y segunda vicepresidenta respectivamente, representaban no solo un mecanismo de sucesión constitucional, sino también un recurso de estabilidad frente a la creciente incertidumbre política. El papel de Vizcarra fue particularmente significativo, ya que su posterior asunción de la presidencia tras la renuncia de Kuczynski en 2018 puso de manifiesto la funcionalidad práctica de la institución vicepresidencial. Este hecho mostró que, más allá de debates sobre su pertinencia, la vicepresidencia en Perú operó como un garante de continuidad institucional en un escenario de crisis política.

Desde un punto de vista académico, la experiencia peruana durante este periodo revela dos dimensiones centrales, la vulnerabilidad de un Ejecutivo que, aun con legitimidad electoral, enfrenta limitaciones severas cuando no cuenta con respaldo legislativo suficiente. La importancia de la vicepresidencia como mecanismo de sucesión constitucional, capaz de asegurar la estabilidad del régimen democrático en momentos de crisis. Lejos de interpretaciones partidarias, lo ocurrido en Perú ilustra cómo el diseño institucional puede atenuar la conflictividad política y preservar la continuidad del Estado, aun cuando el liderazgo presidencial se vea debilitado o interrumpido.

De manera más reciente, en Ecuador, la controversia entre el presidente Daniel Noboa<sup>15</sup> (2023-2025) y su vicepresidenta Verónica Abad —a quien

---

<sup>15</sup> Ocupó la presidencia del Ecuador el 23 de noviembre del 2023, por periodo de tiempo de 18 meses para completar el periodo presidencial de Guillermo Lasso, quien decretó la muerte cruzada llamando a elecciones extraordinarias.

desplazó del ejercicio efectivo del cargo, que generó un amplio debate en la doctrina constitucional. Diversos especialistas sostuvieron que dicha decisión resultaba abiertamente inconstitucional, en tanto la vicepresidenta había accedido legítimamente a la magistratura mediante el sufragio universal y directo del pueblo ecuatoriano en el año 2023 (Oliva, 2024).

En Paraguay, la dinámica entre el presidente Fernando Lugo (2008-2012) y su vicepresidente Federico Franco derivó en una crisis política que culminó con la destitución de Lugo mediante un juicio político sumario, motivado por los sucesos de 89 Curuguaty. Aunque el procedimiento se ajustó formalmente a la Constitución, fue cuestionado por su rapidez y la falta de garantías de defensa, lo que suscitó críticas internacionales sobre su legitimidad democrática.

La asunción de Franco a la presidencia se enmarca en una práctica recurrente en América Latina, donde los vicepresidentes han reemplazado a los mandatarios en contextos de inestabilidad, como en Argentina (2001) y Brasil (2016). Ello evidencia que la vicepresidencia, lejos de ser un cargo meramente simbólico, adquiere un papel decisivo ante rupturas institucionales y crisis de gobernabilidad.

#### **IV. Situación brasileña. Caso Dilma Rousseff vs. Michel Temer**

El 31 de agosto del año 2016, se produce en Brasil la destitución (impeachment<sup>16</sup>) de la presidenta Dilma Vana Rousseff, que habilitó al

---

<sup>16</sup> El *impeachment* es un procedimiento jurídico-político establecido en sistemas constitucionales, de forma especial, en modelos de inspiración anglosajona como el de los Estados Unidos (BBC News Mundo. (2018) <https://www.bbc.com> Periódico digital. 24 de agosto, 2018 (redacción) "Juicio político a Trump: Que un impeachment" en este sentido, el autor sostiene que este mecanismo de control y responsabilidad refuerza el principio de separación de poderes y la responsabilidad política donde están involucrados los más altos funcionarios del Estado, donde se incluye el presidente. Su propósito principal es garantizar la rendición de cuentas frente a conductas consideradas como delitos graves, faltas éticas o violaciones de la Carta Magna, que comprometen la integridad del puesto y la estabilidad institucional. A diferencia de un proceso penal común u ordinario, el *impeachment* tiene un carácter esencialmente político, ya que suele ser impulsado, estructurado y decidido por órganos legislativos, combinando etapas de acusación y juicio. De esta manera, se configura como una herramienta excepcional destinada a preservar el orden democrático y la supremacía constitucional, constituyendo una manifestación del principio de separación de poderes y de la responsabilidad política de los gobernantes en un régimen democrático.

entonces vicepresidente Michel Miguel Elías Temer Lulia (2011-2016) a ocupar la jefatura del Estado, evidenciando cómo la figura vicepresidencial puede convertirse en actor central de procesos de sustitución constitucional en contextos de inestabilidad (Aguilar Rivera, 2010, p. 153).

La experiencia brasileña durante los años 2011–2016 constituye uno de los ejemplos más significativos en América Latina sobre las tensiones derivadas de la relación entre presidente y vicepresidente. Dilma Vana Rousseff, electa presidenta en 2010 y reelecta en las elecciones del 2014 con el margen presidencial más estrecho de la historia brasileña (51,64 % de los votos válidos), gobernó en un contexto marcado por la desaceleración económica, el desgaste del Partido de los Trabajadores (PT) y un clima de polarización política creciente. En este escenario, la figura de su vicepresidente, Michel Temer, perteneciente al Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), adquirió un peso político decisivo que terminaría modificando el rumbo del país (Redacción BBC Mundo, 2014).

El diseño de la fórmula presidencial en Brasil buscaba, en principio, garantizar estabilidad electoral y gobernabilidad mediante la alianza entre el PT y el PMDB, dos fuerzas que, aunque diferentes en orientación, se complementaban para asegurar mayoría en el Congreso. Temer, con amplia experiencia parlamentaria y reconocida por su habilidad de negociación, se presentaba como el contrapeso político necesario frente a la limitada trayectoria legislativa de Rousseff. Así, la vicepresidencia se configuraba no solo como un mecanismo de sucesión, sino como un recurso estratégico para tejer acuerdos en un sistema presidencial caracterizado por el multipartidismo extremo.

Sin embargo, la alianza comenzó a resquebrajarse a medida que se intensificaron los problemas económicos y se multiplicaron los escándalos de corrupción vinculados al caso Lava Jato. La recesión, combinada con la caída de popularidad de Rousseff, debilitó la legitimidad del Ejecutivo y generó un distanciamiento progresivo con el Congreso. En este contexto, el vicepresidente Temer pasó de ser un aliado estratégico a convertirse en un actor político autónomo, que empezó a capitalizar

el descontento de las élites parlamentarias y empresariales. La relación presidente–vicepresidente dejó de ser de cooperación y se transformó en un eje de confrontación velada.

El punto de quiebre se produjo en 2016, cuando Rousseff enfrentó un proceso de destitución por presuntas irregularidades en la gestión fiscal, conocidas como pedaladas fiscales. Si bien las acusaciones fueron objeto de debate jurídico y político, lo decisivo fue el reposicionamiento del PMDB, encabezado por Temer, que retiró su apoyo al gobierno y facilitó la construcción de una mayoría parlamentaria favorable al impeachment. En este proceso, la figura del vicepresidente se tornó central, mientras Vana Rousseff veía erosionarse su base de apoyo, Temer se presentaba como alternativa de estabilidad frente a la crisis, lo que terminó consolidando su ascenso a la presidencia tras la destitución.

Desde una perspectiva institucional, el caso brasileño revela cómo la ambigüedad del rol vicepresidencial puede dar lugar a dinámicas de poder que trascienden la lógica sucesoria. Temer no solo asumió la presidencia en virtud de la Constitución, sino que también desempeñó un papel activo en el debilitamiento de su compañera de fórmula. Este hecho plantea interrogantes sobre los límites éticos y políticos del cargo, ya que el vicepresidente puede convertirse, en la práctica, en un opositor interno con capacidad de disputar el poder desde el propio Ejecutivo. La vicepresidencia, en este sentido, dejó de ser un instrumento de cohesión y se transformó en un canal de fractura institucional.

El ascenso de Temer al poder también puso en evidencia la complejidad del presidencialismo de coalición en Brasil. La necesidad de formar alianzas amplias para gobernar en un Congreso fragmentado conduce a que el vicepresidente no sea necesariamente un correligionario político cercano, sino un representante de otras fuerzas con intereses propios. Esta característica, lejos de garantizar estabilidad, puede acentuar la vulnerabilidad del presidente cuando las condiciones políticas cambian. En el caso de Vana Rousseff, la falta de afinidad política con Temer y la

pérdida de respaldo parlamentario convirtieron la vicepresidencia en un factor decisivo de su destitución.

Académicamente, el caso ofrece al menos tres enseñanzas relevantes para el estudio de la vicepresidencia en América Latina. En primer lugar, demuestra que el vicepresidente no es una figura neutral, sino un actor político con autonomía y capacidad de incidencia, especialmente en contextos de crisis. En segundo lugar, evidencia que la falta de cohesión entre presidente y vicepresidente puede socavar la gobernabilidad y acelerar procesos de inestabilidad institucional. Y, en tercer lugar, subraya que el diseño institucional, cuando no está acompañado de prácticas políticas orientadas a la cooperación, puede abrir la puerta a dinámicas de competencia dentro del propio Ejecutivo.

El desenlace de esta experiencia no solo tuvo consecuencias inmediatas para el gobierno de Dilma Rousseff, sino que también impactó en la percepción ciudadana sobre la legitimidad del sistema político brasileño. Para amplios sectores sociales, la destitución se interpretó como un mecanismo constitucional utilizado con fines políticos, lo que alimentó debates sobre la solidez de la democracia en Brasil. Al mismo tiempo, el rol protagónico del vicepresidente reforzó la idea de que la figura puede ser tanto un garante de continuidad institucional como un actor que precipite la crisis.

Por último, el caso de Dilma Vana Rousseff y Michel Temer constituye un ejemplo paradigmático de las tensiones inherentes a la relación entre presidente y vicepresidente en América Latina. Lo ocurrido en Brasil muestra cómo, en un sistema presidencial complejo y fragmentado, la vicepresidencia puede pasar de ser un instrumento de gobernabilidad a convertirse en un actor desestabilizador. Más allá de las valoraciones políticas, lo que este episodio revela es la necesidad de repensar la función del vicepresidente, dotándolo de un marco institucional más claro que reduzca la posibilidad de que se transforme en un opositor interno. Solo a través de una definición más precisa y de mecanismos de cooperación real podrá evitarse que la vicepresidencia sea vista como una amenaza a

la estabilidad presidencial, y en cambio, consolidarla como un recurso legítimo de continuidad democrática.

Cabe destacar, que algunos ordenamientos constitucionales, el cargo de vicepresidente se encuentra vinculada de manera directa con el Poder Legislativo. Tal es el caso de Argentina y de los Estados Unidos, donde el vicepresidente ejerce la presidencia del Senado. En Bolivia, el vicepresidente dirige la Asamblea Legislativa Plurinacional, aunque sin integrar formalmente ninguna de sus cámaras. En Uruguay, el modelo adquiere una configuración singular: el vicepresidente preside tanto el Senado como la Asamblea General y, a diferencia de otros países, dispone además del derecho a voto en las sesiones parlamentarias, lo que amplía significativamente su margen de influencia política.

En la mayoría de las naciones del Continente –con excepción del Perú<sup>17</sup>, donde no se le reconocen funciones legislativas –, el vicepresidente puede desempeñar atribuciones de carácter parlamentario, ya sea de dirección, representación o coordinación, constituyéndose así en un punto de intercepción institucional entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

En el caso de México, este Estado azteca abolió el puesto de vicepresidente a partir de la Constitución del año 1917<sup>18</sup>, con el propósito de prevenir problemas futuros, como por ejemplo la repetición del poder, que en el devenir histórico se brindó a intrigas, relevos forzados y golpes de Estado. Sin embargo, en Bolivia el modelo resulta paradigmático, ya que le otorga al vicepresidente un doble rol: ejecutivo y legislativo. Como señala Brewer-Carías (2011), “la vicepresidencia en Bolivia posee una de las dualidades funcionales más extraordinarias de América en términos de

---

<sup>17</sup> Según la Constitución del Perú (1993), en caso de impedimento del presidente de la República, sea temporal o permanente, asume estas funciones el primer vicepresidente, en ausencia de este, el segundo vicepresidente y a la falta de ambos, el presidente del Congreso. Art. 115. Página 36.

<sup>18</sup> La figura vicepresidencial en México se adoptó en 1824, siendo su primer vicepresidente Nicolás Bravo (1824-1927), sin embargo, su mandato culminó de forma abrupta, ya que intentó derrocar al presidente Guadalupe Victoria. La Constitución de 1917 y el ascenso al poder de Venustiano Carranza es cuando se suprime definitivamente el cargo de vicepresidente. Desde entonces, la nación se mantiene sin ese puesto (Méndez, 2024, p. 3).

intervención parlamentaria y capacidad política”. Mientras que en Venezuela, el vicepresidente es nombrado por la presidenta una vez producida su elección. México y Chile (2010)<sup>19</sup> son las únicas naciones que no tienen estipulada la figura vicepresidencial (Aguilar Rivera, 2010, p. 153).

**Tabla 1**  
*América del Sur*

Nación	Elección	Constitución	Función básica	Observaciones
Argentina	Conjunta	Art. 88	Suple al presidente, preside el Senado.	No participa del gabinete.
Chile	No posee	No contempla el cargo	El ministro del Interior actúa como suplente.	Modelo diferente.
Brasil	Conjunta	Art. 79	Suple al presidente, Consejo de la República.	Alta visibilidad política.
Perú	Conjunta (2)	Arts. 115 y ss.	Sucesión presidencial.	Han asumido presidencias en crisis.
Colombia	Conjunta	Art. 202	Reemplaza al presidente, funciones delegadas.	Papel activo.
Ecuador	Conjunta	Art. 146	Sucesor, funciones por decreto.	Asumida presidencia en ocasiones.
Venezuela	Designado	Arts. 235 y ss.	Ejecutivo delegado.	Modelo centralizado.
Paraguay	Conjunta	Art. 234	Sucesor constitucional.	Papel subordinado.
Uruguay	Conjunta	Art. 153	Preside Senado, reemplaza presidente.	Fuerte en Legislativo.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>19</sup> La Constitución política de Chile establece taxativamente, en varios de sus articulados, que si el presidente electo se encontrare imposibilitado para asumir el cargo, este lo ocupará el presidente del Senado con el título de vicepresidente de la República. A falta de este, el presidente de la Cámara de Diputados y, en su defecto, el presidente de la Suprema Corte de Justicia. También, si por enfermedad, ausencia del territorio u otra causa mayor, la titularidad de vicepresidente la asume el ministro titular a quien corresponda (Página 26). El único texto constitucional, que asumió la existencia de la vicepresidencia, fue la Carta Magna de 1828. Pero con la revolución de 1829, el cargo fue eliminado con la Constitución de 1833.

**Tabla 2**

*Integración de la vicepresidencia en las naciones Centroamericanas y del Caribe*

Nación	Elección	Constitución	Función básica	Observaciones
Panamá	Conjunta	Art. 183	Suple al presidente.	Apoyo institucional limitado.
Costa Rica	Conjunta (2)	Art. 138	Sucesión presidencial.	Representación protocolaria.
El Salvador	Conjunta	Art. 157	Sucesor legal.	Rol subordinado.
Honduras	No posee (Designado)	Arts. 239 y 241.	Suplente con el presidente	Sistema colegiado.
Nicaragua	Conjunta	Art. 142	Funciones delegadas.	Vínculo con presidencia.
Guatemala	Conjunta	Arts. 186 y 189	Reemplazo, funciones políticas.	Parte del gabinete.
Rep. Dominicana	Conjunta	Arts. 128 y ss.	Sucesión, funciones políticas.	Papel creciente.
Cuba	No tradicional	Const. 2019.	Coordinación del gobierno.	Sistema socialista.
Puerto Rico	N/A	Const. EUA.	Presidente del Senado sustituye.	Gobernador como ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia.

La participación del vicepresidente en los países de la región centroamericana y del Caribe presenta una notable diversidad institucional, ya que en su forma de elección como en el nivel de alcance de sus funciones. Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Panamá y República Dominicana poseen un esquema de elección conjunta con el presidente, reflejando un modelo de binomio político que facilita la sucesión y la coherencia del Ejecutivo.

En estos modelos, la Constitución asigna al vicepresidente atribuciones centralizadas en la sucesión presidencial –como sucede en Costa Rica y El Salvador –o en la suplencia y responsabilidades políticas como ocurre en Guatemala y República Dominicana-, donde su rol con el tiempo ha adquirido un peso creciente. Sin embargo, Honduras se destaca

por que sus 3 vicepresidentes “designados” se conforman bajo un sistema colegiado, lo que diluye la figura tradicional del puesto.

Finalmente, Centroamérica y el Caribe evidencian cómo el papel de la vicepresidencia oscila entre una función estrictamente protocolaria y una de creciente relevancia política dependiendo siempre del marco estructural que esté diseñado por la Constitución de cada Estado de la región.

**Tabla 3**

Características	Naciones
Tienen vicepresidentes según el orden constitucional de las naciones.	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
No tienen vicepresidentes	Chile, México y Puerto Rico.
Vicepresidente preside el Senado	Argentina y Uruguay.
Vicepresidente con funciones políticas delegadas.	Colombia, Ecuador, Guatemala y Nicaragua.
Vicepresidente con papeles meramente sucesorio.	EL Salvador, Panamá y Paraguay.

Fuente: Elaboración propia.

La comparación regional permite mirar cómo el cargo de vicepresidente no es uniforme en Latinoamérica, sino que adopta funciones y grados de relevancia distinta conforme a la tradición constitucional de cada nación. En aquellos Estados donde existe un vicepresidente según el orden constitucional, la función se mantiene como parte orgánica y estable del Poder Ejecutivo. En estos casos, el vicepresidente forma parte de la fórmula presidencial y acompaña al primer mandatario desde el comienzo del mandato, aunque sus atribuciones pueden variar. Pero lo común o natural es que actué como sustituto del presidente en caso de ausencia temporal o definitiva.

Sin embargo, en otros Estados como Chile, México y Puerto Rico, el rol sucesorio recae directamente en otras autoridades, por lo general

en el presidente del Congreso o, en el ministro del Interior. Significando su implicación en un sistema o diseño más parlamentario en lo referente a la suplencia, evitando la existencia de una figura política paralela al presidente, procurando reducir tensiones dentro del Ejecutivo.

## **V. Funciones constitucionales de las vicepresidencias: Desarrollo comparativo entre Argentina, Bolivia y Uruguay**

La figura de la vicepresidencia en América Latina adquiere particularidades según el diseño de su Carta Magna y conforme a su mapa político; esta no es una figura uniforme, sino un reflejo de los matices constitucionales de cada país. Por ejemplo, en Argentina, en la Constitución de 1853 —retocada en 1994<sup>20</sup>—, coloca al vicepresidente como presidente del Senado, con derecho a votar solo en caso de empate, y lo convierte además en sucesor inmediato del presidente en caso de ausencia o vacancia. Y, en segundo lugar, encontramos a Bolivia y Uruguay, cuyas naciones consagran el puesto de vicepresidente dentro de un rol parlamentario, independientemente de su función de sucesión inmediata del presidente.

Según lo señalado en el art. 57 de la Constitución de la nación de Argentina del año 1994, cuyo texto expresa lo siguiente: “El vicepresidente de la nación será el presidente del Senado, pero no tendrá voto sino en caso de que haya empate en la votación”.

Sagués (2011) señala que el rol vicepresidencial guarda similitudes con Uruguay y Bolivia, ya que en los tres países se caracteriza por la ausencia de funciones ejecutivas permanentes y por una influencia dependiente de la coyuntura política. En la misma línea, Gargarella (2024) advierte que esta

---

<sup>20</sup> Art. 88 de la Constitución de la nación argentina la cual textualmente señala: “En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del presidente y vicepresidente de la Nación, el congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo”. Edición 12 actualizada y ampliada.

dualidad puede generar tensiones con el presidente, tal como lo confirman distintos episodios históricos de confrontación entre ambos cargos.

Así, en este pequeño triángulo comparativo, se observa un mismo hilo conductor: el rol sucesorio y parlamentario, como ya hemos explicado. Pero las diferencias también son notables. Uruguay y Bolivia cargan con una impronta parlamentaria fuerte, mientras que en Argentina la función legislativa es menos intensa y el verdadero compromiso político del vicepresidente depende, en buena medida, del clima político de cada época.

En síntesis, en Argentina, Bolivia y Uruguay la vicepresidencia comparte un mismo fundamento: su rol sucesorio y parlamentario, que asegura la continuidad institucional y el equilibrio de poder. Sin embargo, mientras que en Bolivia y Uruguay se observa una impronta parlamentaria más marcada, en Argentina la función legislativa resulta más limitada, dependiendo su peso político de la circunstancia histórica y política del momento.

En el diseño constitucional boliviano, la vicepresidencia ocupa un lugar singular dentro del equilibrio institucional. La Constitución Política del Estado Plurinacional establece, en su artículo 169, que el vicepresidente es el primer sustituto del presidente, asegurando la continuidad del Poder Ejecutivo en caso de ausencia temporal o definitiva del mandatario<sup>21</sup>. Paralelamente, el artículo 153 lo consagra como presidente de la Asamblea Legislativa Plurinacional, lo que le otorga la responsabilidad de conducir el órgano parlamentario.

El art. 153 de la Constitución de la República Plurinacional de Bolivia (2009), señala lo siguiente: “La vicepresidenta o el vicepresidente del Estado presidirá la Asamblea Legislativa Plurinacional”.

---

<sup>21</sup> Art. 169 de la Constitución de Bolivia (2009) 7 de febrero del año 2009, y textualmente señala: “En caso de impedimento o ausencia definitiva de la presidenta o del presidente del Estado, será reemplazada o reemplazado en el cargo por la vicepresidenta o el vicepresidente y, a falta de esta o éste, por la presidenta o el presidente del Senado, y a falta de esta o éste por la presidenta o el presidente de la Cámara de Diputados. En este último caso, se convocarán nuevas elecciones en el plazo máximo de noventa días. II. En caso de ausencia temporal, asumirá la Presidencia del Estado quien ejerza la Vicepresidencia, por un periodo que no podrá exceder los noventa días”.

En Uruguay, la Constitución de 1967 configura a la vicepresidencia como una institución de notable singularidad en el contexto latinoamericano. De acuerdo con los artículos 150 y 151, el vicepresidente cumple una doble función: por un lado, actúa como sucesor inmediato del presidente de la República; por otro, ejerce la presidencia del Senado y de la Asamblea General.

El artículo 150 del texto constitucional de la Ley Fundamental del Uruguay (1967 Reformada en 1997), afirma lo siguiente: Habrá un vicepresidente, que en todos los casos de vacancia temporal o definitiva de la Presidencia deberá desempeñarla con sus mismas facultades y atribuciones. Si la vacancia fuere definitiva, la desempeñará hasta el término del periodo del Gobierno. El vicepresidente de la República desempeñara la presidencia de la Asamblea General y de la Cámara de Senadores.

El art. 151 del texto de la Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967 Reformada en 1997), indica lo siguiente: El presidente y el vicepresidente de la República serán elegidos conjunta y directamente por el Cuerpo Electoral, por mayoría absoluta de votantes. Cada partido sólo podrá presentar una candidatura a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República. Si en la fecha indicada por el inciso primero del numeral 9º del artículo 77, ninguna de las candidaturas obtuviese la mayoría exigida, se celebrará el último domingo del mes de noviembre del mismo año, una segunda elección entre las dos candidaturas más votadas. Regirán además las garantías que se establecen para el sufragio en la Sección III, considerándose a la República como una sola circunscripción electoral. Sólo podrán ser elegidos los ciudadanos naturales en ejercicio, que tengan treinta y cinco años cumplidos de edad. (p. 19) [www.constitucionuruguaya.eluruguayo.com](http://www.constitucionuruguaya.eluruguayo.com)

Este diseño constitucional le confiere un peso parlamentario excepcional en comparación con otros países de la región. No se trata únicamente de un relevo eventual del Poder Ejecutivo, sino de un actor político con incidencia directa en la vida legislativa. En efecto, el vicepresidente uruguayo es simultáneamente una figura de garantía sucesoria y el máximo representante de la actividad parlamentaria, lo que lo ubica en una posición de bisagra institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo.

**Tabla 4**

*Cuadro comparativo de sobre el rol constitucional y parlamentario del vicepresidente en Argentina, Bolivia y Uruguay.*

No.	Aspecto	Uruguay	Bolivia	Argentina
1	Base constitucional	Constitución de 1967, arts. 150-151	Constitución de 2009, arts. 161 y 169	Constitución de 1853 (reforma 1994) arts. 57 y 88)
2	Elección	En fórmula conjunta con el presidente	En fórmula conjunta con el presidente	En fórmula conjunta con el presidente
3	Rol Ejecutivo	Sucesor inmediato del presidente	Sucesor inmediato del presidente	Sucesor inmediato del presidente
4	Rol Legislativo	Presidente del Senado y de la Asamblea General con voto dirimente en caso de empate	Figura de articulación política entre el Ejecutivo y Legislativo en un sistema plurinacional	Presidente del Senado, solo vota en caso de empate
5	Particularidades	Combina fuerte impronta parlamentaria con la función sucesoria	Figura de articulación política entre el Ejecutivo y el Legislativo en el sistema plurinacional	Función legislativa más limitada, influenciada, depende de la coyuntura política
6	Visión doctrinal	Risco Ferrand (2004) “Nexo institucional entre poderes”	Zegada (2011) “Doble función de articulación;” García Linera (2008) “Espacio de convergencia”	Sagués (2011) “Árbitro político en el Senado”; Guagarella (2023) potencial de conflictos con el Poder Ejecutivo

Fuente: Elaboración propia.

La consecuencia de este modelo es clara: el vicepresidente no se limita a esperar su eventual ascenso a la presidencia, sino que ejerce una influencia permanente en la gobernabilidad. Su rol en la conducción del Senado y de la Asamblea General lo convierte en un árbitro de la dinámica legislativa, dotando al cargo de una centralidad sin precedentes en el panorama latinoamericano.

En la tabla 4 se muestran las similitudes y diferencias del cargo vicepresidencial<sup>22</sup> en las diferentes naciones latinoamericanas. Donde se destaca:

- En los tres países (Argentina, Bolivia y Uruguay), la función principal es la sucesión presidencial.
- En Uruguay y Bolivia, el vicepresidente tiene un rol parlamentario de gran relevancia.
- En Argentina, en cambio, el puesto es más restringido y puede generar tensiones políticas.

## Conclusiones

La vicepresidencia en América Latina representa una figura institucional compleja y ambivalente, que ha evolucionado bajo contextos políticos diversos y con resultados disímiles. En términos generales, su diseño responde a la necesidad de garantizar la sucesión presidencial y preservar la continuidad del poder ejecutivo en situaciones de crisis. Sin embargo, más allá de esta función básica, el cargo ha adquirido matices distintos según las realidades políticas de cada país, llegando en algunos casos a consolidarse como un espacio de incidencia política, y en otros, a reducirse a un puesto meramente ceremonial o subordinado.

---

<sup>22</sup> En conclusión, Argentina, Bolivia y Uruguay comparten la idea de que el vicepresidente cumple funciones de sucesión y de participación parlamentaria, asegurando así la continuidad institucional y el balance de poderes. Sin embargo, en Uruguay y Bolivia el rol parlamentario es más fuerte, mientras que en Argentina se mantiene restringido y sujeto a la coyuntura política.

El carácter heterogéneo de la vicepresidencia se convierte en uno de los mayores desafíos para la gobernabilidad democrática en la región. Allí donde se le atribuyen competencias adicionales —como la dirección de políticas públicas, la mediación política o la presidencia de cuerpos legislativos—, se corre el riesgo de generar fricciones con el titular del Ejecutivo. Por el contrario, cuando sus funciones se limitan estrictamente a la sucesión, se produce un fenómeno de invisibilización política que resta relevancia al cargo y lo relega a un papel pasivo dentro de la estructura estatal. En ambos escenarios, lo que queda en evidencia es la dificultad de encontrar un equilibrio entre utilidad institucional y estabilidad política.

La experiencia latinoamericana ha demostrado que la ambigüedad normativa es una de las principales fuentes de conflicto. Presidentes y vicepresidentes, en no pocas ocasiones, han protagonizado tensiones que desembocan en crisis políticas profundas, producto de rivalidades personales, luchas de poder o diferencias ideológicas. Estos episodios reflejan no solo una carencia de delimitación clara de atribuciones, sino también la fragilidad de los mecanismos de cohesión en el seno del Ejecutivo. En consecuencia, el cargo de vicepresidente se convierte, en la práctica, en un espacio de incertidumbre que puede contribuir tanto a la estabilidad como a la inestabilidad, dependiendo de las circunstancias.

Desde una perspectiva institucionalista, el rol de la vicepresidencia debe analizarse como un elemento de la ingeniería constitucional de los sistemas presidenciales. La ausencia de un marco regulatorio preciso abre la puerta a interpretaciones discretionales y prácticas improvisadas que, lejos de fortalecer la gobernabilidad, tienden a generar vacíos de poder. En este sentido, la figura del vicepresidente no puede seguir siendo concebida como una posición decorativa o subordinada, sino como un engranaje que requiere definición normativa y legitimidad política. Solo así podrá cumplir con eficacia sus funciones y responder a las demandas de estabilidad que exigen las democracias contemporáneas.

La revisión crítica de esta institución obliga a preguntarse si la vicepresidencia responde a una verdadera necesidad democrática o si, por el contrario, constituye un vestigio histórico mantenido más por inercia que por utilidad efectiva. La respuesta no es uniforme, pues en algunos países el cargo ha resultado clave para garantizar la transición pacífica del poder en momentos de crisis, mientras que en otros ha sido fuente de conflictos que ponen en entredicho la gobernabilidad. Lo cierto es que la región requiere un debate profundo y orientado a replantear el sentido del cargo, situando en el centro de la discusión la funcionalidad y pertinencia de su existencia.

El futuro de la vicepresidencia en América Latina dependerá, por tanto, de la capacidad de las reformas constitucionales de ofrecer respuestas concretas a esta ambivalencia. No se trata únicamente de conservar la figura por tradición histórica, sino de transformarla en un espacio institucional dotado de claridad, coherencia y eficacia. Una vicepresidencia bien diseñada podría convertirse en un actor relevante para la consolidación de la democracia, aportando a la gobernabilidad y evitando la concentración excesiva del poder en el presidente. Por el contrario, la ausencia de cambios mantendrá viva la posibilidad de crisis recurrentes, alimentadas por la indefinición normativa y las tensiones políticas propias de los sistemas presidenciales latinoamericanos.

En suma, la vicepresidencia latinoamericana se encuentra en una encrucijada. Puede consolidarse como una institución funcional y coherente con las exigencias de las democracias del siglo XXI, o seguir siendo un espacio ambiguo que, lejos de garantizar estabilidad, alimente disputas de poder y fragilidad institucional. La clave estará en la voluntad política de los actores y en la capacidad de los sistemas constitucionales de redefinir el cargo con visión de futuro. Solo a través de reformas claras, que delimiten funciones y fortalezcan mecanismos de cooperación en el Ejecutivo, será posible transformar a la vicepresidencia en una herramienta útil y confiable para la estabilidad democrática de América Latina.

Así la verdadera reflexión final comprender que el desafío no radica en la simple existencia del cargo, sino en la calidad de su diseño y en la claridad de su función. La vicepresidencia debe dejar de ser vista como un problema o una amenaza latente, para convertirse en una pieza articuladora de consensos y un garante de continuidad institucional. Si la región logra avanzar en esta dirección, estará dando un paso decisivo hacia la madurez de sus democracias; de lo contrario, seguirá enfrentando el riesgo de que esta figura, lejos de aportar soluciones, se convierta en un factor persistente de conflicto y vulnerabilidad política.

La vicepresidencia en América Latina constituye un cargo de enorme relevancia simbólica y política, pero su eficacia ha estado condicionada por la ambigüedad de su diseño institucional. En algunos contextos, ha garantizado la sucesión y la estabilidad en momentos de crisis; en otros, ha sido fuente de tensiones y rivalidades que debilitan al propio Ejecutivo. Este doble rostro revela que el problema no reside en la mera existencia de la figura, sino en la falta de definición normativa que le otorgue coherencia y funcionalidad dentro de los regímenes presidenciales.

De cara al futuro, el desafío para la región no es conservar la vicepresidencia como un vestigio histórico, sino transformarla en una institución plenamente integrada al sistema democrático. Solo mediante reformas constitucionales que delimiten funciones, establezcan contrapesos claros y fortalezcan la cooperación entre presidente y vicepresidente, podrá convertirse en un verdadero garante de gobernabilidad. De lo contrario, el cargo seguirá oscilando entre la invisibilidad y el conflicto, perdiendo la oportunidad de aportar a la consolidación democrática en América Latina.

## Bibliografía

- Aguilar Rivera, J. A. (2010). *El presidencialismo mexicano y sus alternativas.* Fondo de Cultura Económica.
- Brewer Carias, A. R. (2011). *Poder ejecutivo y vicepresidencia en América Latina.* Editorial Jurídica Venezolana.
- Carillo Flores, J.E. (2019), *Teoría y práctica del presidencialismo en América Latina,* Bogotá, Universidad del Rosario.
- Constitución de la nación Argentina (1853 reformada en 1994). Edición 12.
- Constitución de política del Estado Plurinacional de Bolivia (1999) Edición 2.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2009) Edición 1<sup>a</sup>. G.O.N. No. 5908.
- Constitución de la República de Costa Rica (1949) Edición 1<sup>a</sup>. Imprenta Nacional 2017.
- Constitución de la República de Cuba (2019) Edición 3<sup>a</sup>.
- Constitución de la República de Guatemala (1985) Edición 1<sup>a</sup>.
- Constitución de la República de Nicaragua (1987) reformada hasta 2014 Edición 1<sup>a</sup>.
- Constitución de la República de Panamá (1972) reformada (2004) Edición 4<sup>a</sup>.
- Constitución de la República del Ecuador (2008) Asamblea Nacional del Ecuador. Edición 5<sup>a</sup>.
- Constitución de la República del Paraguay (1992) Edición 3<sup>a</sup>.
- Constitución de la República del Perú (1993) Edición 4<sup>a</sup>.
- Constitución de la República Dominicana (2010) (2015) (2024) Edición 2<sup>a</sup>.
- Constitución de la República Federativa de Brasil (1988) Senado Federal. Edición 5<sup>a</sup>.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967, reformada hasta el 2004) Edición 1<sup>a</sup>.

- Constitución política de Colombia (1991) Corte Constitucional de Colombia (1991) Edición 2016.
- Constitución política de la República de Argentina (1994) Senado de la nación argentina. Edición 1<sup>a</sup>.
- Constitución política de los Estados Unidos Mexicano (1917) Edición 2<sup>a</sup>.
- Constitución política del Estado plurinacional de Bolivia (2009). Gaceta Oficial del Estado Edición 3<sup>a</sup>.
- Cordero Michel, E. (2023). *Historia política de la República Dominicana en el siglo XX*. Editorial Alfa & Omega, Santo Domingo.
- Del Pilar Sánchez, S. (2021, octubre 2). Reección divide a Balaguer y Lora. *Hoy*, pp. [https://hoy.com.do/suplementos/areito/reeleccion-divide-a-balaguer-y-lora\\_882090.html](https://hoy.com.do/suplementos/areito/reeleccion-divide-a-balaguer-y-lora_882090.html).
- Dilla Alfonso, H. (2004). *Democracia y partidos políticos en la República Dominicana*, Santo Domingo. Flacso.
- García Linera, A. (2008). El Estado en transición: Bloque de poder y punto de bifurcación. La Paz
- Gargarella, R. (2024). *La sala de máquinas de la Constitución*. Katz Editores.
- Gatón Arce, F. (2003). Opinión editorial El Nacional, 1966-1974, Santo Domingo, República Dominicana. Editora Corripio. Fundación Corripio
- Harlyn, J. (1998). *La política del presidencialismo en la República Dominicana*. Fondo de la Cultura Económica, México.
- Méndez , D. (2024). ¿Por qué en México no hay un vicepresidente del gobierno? Cuándo desapareció el cargo. AS, México Actualidad: <https://mexico.as.com/actualidad/por-que-en-mexico-no-hay-un-vicepresidente-del-gobierno-cuando-desaparecio-el-cargo>
- Mieres, P. (2023). *Los vicepresidentes en los regímenes presidencialistas de América*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Nohlen, D. (Ed.) (2015) Elecciones en América. Vol. II. Oxford University Press.

- Oliva , A. (2014). *BBC New Mundo*, p. <https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/elecciones2014> .
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2018). La institucionalidad democrática en América Latina. Secretaría de Asuntos Políticos.
- Redacción BBC Mundo. (26 de octubre de 2014). Así ocurrió: la presidenta Dilma Rousseff gana las elecciones en Brasil. *BBC New*, p. <https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014>.
- Redacción BBC News Mundo. (2018) <https://www.bbc.com> Periódico digital. 24 de agosto, 2018 “Juicio político a Trump: Que un impeachment”
- Risso Ferrand L. (2004). Derecho Constitucional: Tomo II. Montevideo.
- Segués, N. P. (2011) Derecho Constitucional: Tomo II, Buenos Aires. Astrea.
- Zegada, m. T., (2023) Democracia, Estado y Sociedad: Miradas desde Bolivia. La Paz. Plural Editores.



## **La renta básica universal como herramienta para reducir la pobreza y la desigualdad: Análisis teórico, económico y empírico**

*Universal basic income as a tool to reduce poverty and inequality: theoretical, economic, and empirical analysis*

Doi: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.198>

**Sebastián Oswaldo Cuevas Rodríguez\***

**Resumen:** Este trabajo analiza la Renta Básica Universal (RBU) como una posible respuesta a los desafíos actuales de pobreza, desigualdad y precarización del trabajo. A través de un enfoque cualitativo y multidisciplinario, se abordan los fundamentos normativos y filosóficos de la RBU, sus objetivos redistributivos, sus métodos de financiación y las críticas más comunes a su implementación. Asimismo, se comparan distintas propuestas y se examinan los resultados de experimentos piloto en países como Finlandia, Irán, India o Namibia. El análisis permite concluir que, aunque la RBU presenta una alta viabilidad teórica, enfrenta obstáculos técnicos, fiscales e ideológicos importantes. No obstante, su flexibilidad, carácter preventivo y capacidad para transformar el sistema de bienestar la convierten en una medida atractiva en contextos de alta desigualdad estructural y desconfianza institucional. El trabajo concluye que la RBU podría ser una herramienta efectiva si se implementa dentro de un marco de reformas integrales y sostenibles.

**Palabras clave:** Autonomía, desigualdad, pobreza, redistribución, renta básica universal.

**Abstract:** This paper analyzes Universal Basic Income (UBI) as a potential response to current challenges such as poverty, inequality, and job insecurity. Using a qualitative and multidisciplinary approach, it explores the normative and philosophical foundations of UBI, its redistributive goals, financing methods, and the most common criticisms of its implementation. It also compares different proposals and examines the results of pilot experiments in

\* Es un politólogo venezolano que vivió nueve años en Panamá antes de trasladarse a España, donde completó sus estudios de Grado en Ciencias Políticas en la Universidad de Salamanca, con especialización en Ciencias de Datos aplicadas a las Ciencias Sociales, combinando su formación en análisis político con herramientas cuantitativas y computacionales. Ha trabajado como investigador visitante en el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales AIP-PANAMA (CIEPS), donde colaboró en proyectos vinculados a la opinión pública y la participación ciudadana, experiencia que reforzó su interés por el estudio empírico de la política y por el diseño de políticas públicas informadas por datos. Sus principales líneas de interés incluyen las políticas públicas, la opinión pública, el estudio de la vulnerabilidad social y el uso de métodos cuantitativos para comprender fenómenos políticos contemporáneos.

countries like Finland, Iran, India, and Namibia. The analysis shows that although UBI has strong theoretical viability, it faces significant technical, fiscal, and ideological obstacles. Nevertheless, its flexibility, preventive nature, and potential to transform the welfare system make it an attractive policy in contexts of structural inequality and institutional distrust. The paper concludes that UBI could be an effective tool if implemented within a framework of integral and sustainable reforms.

**Keywords:** Autonomy, inequality, poverty, redistribution, universal basic income.

## Introducción

**E**l progreso social y económico de la humanidad ha generado muchos beneficios, pero también ha provocado externalidades negativas. Se han hecho múltiples avances en materia de derechos humanos, globalización, bienestar general, etc. Sin embargo, el mundo aún cuenta con una alta desigualdad monetaria, con una media del índice Gini global de ~60 (Chancel et al., 2022), un valor moderado-alto de desigualdad. Además, más de 700 millones de personas (~8.75% de la población global) viven en situación de pobreza extrema (World Bank, 2025). Es decir, mientras una fracción significativamente menor de la población global concentra una mayor parte de la riqueza, millones de personas están en condiciones de vulnerabilidad económica.

En este contexto, además de las políticas sociales y redistributivas, surgen una propuesta alternativa: la Renta Básica Universal (RBU), como una propuesta que busca replantear la estructura de las prestaciones sociales. La RBU se define como un ingreso monetario periódico incondicional, individual, universal y suficiente. La RBU se destaca de entre otras alternativas por la eficacia y simplificación que propone, resaltando sus puntos de ahorro administrativo y carácter preventivo, a diferencia de las políticas sociales mayormente paliativas actuales. Su objetivo es garantizar unas condiciones mínimas de vida mediante un suelo material que permita que cada individuo satisfaga sus necesidades

básicas (necesidades biológicas) y amplie su margen de autonomía y libertad. Es decir, busca intentar reducir la pobreza y la desigualdad y como consecuencia, la propuesta ha ganado relevancia en ambientes políticos y académicos.

Primero por la divulgación de redes de investigadores y activistas de la RBU como: Daniel Raventós, Guy Standing o Van Parijis. Además, el debate se ha dado tanto a nivel académico como más recientemente a nivel institucional, por ejemplo: Organización de las Naciones Unidas (ONU), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La cual se posiciona como una propuesta atractiva por su alineamiento a la agenda 2030 de la ONU. Su vinculación se encuentra en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1, “Fin de la pobreza” y también en el 10, “Reducción de las desigualdades”, lo que aumenta su peso internacional e institucional.

Segundo, por el surgimiento de nuevas formas de pobreza y nuevas formas de medirlas, ahora se habla de pobreza o vulnerabilidad multidimensional y no solo monetaria.

Y tercero, por la proliferación de experimentos pilotos en múltiples países, cuyas evidencias han otorgado resultados empíricos fundamentales para evaluar de manera más rigurosa los efectos de la política pública.

Sin embargo, persisten interrogantes fundamentales sobre su viabilidad, tanto en términos normativos como técnicos. ¿Es la RBU realmente capaz de reducir la desigualdad y la pobreza a largo plazo? ¿Sus beneficios justifican el costo fiscal? En esta línea, los experimentos y sus resultados determinan un recurso valioso para poder responder estas preguntas. Sin embargo, es necesario también determinar en qué condiciones se puede adaptar la medida.

Este trabajo parte de estas preguntas y de la evidencia para valorar la RBU como herramienta distributiva. La pregunta de investigación que orienta este análisis es la siguiente:

¿En qué medida la RBU puede reducir la pobreza y la desigualdad, y cuál es su viabilidad como política pública a la luz de sus fundamentos teóricos, sus desafíos económicos y la evidencia empírica disponible? Contrastando sus fundamentos y críticas teóricas con resultados de experimentos piloto y medidas similares. La metodología aplicada para la realización del trabajo se basa en un carácter cualitativo y exploratorio, basado en el análisis documental y bibliográfico de fuentes académicas, institucionales y empíricas. Tiene un enfoque multidisciplinario comparativo, donde se incluyen elementos de economía política, teoría normativa y estudios de evidencia.

El objetivo es analizar los elementos de la RBU como política pública, evaluando sus fundamentos normativos y funcionales, su viabilidad económica y fiscal, límites y debilidades junto con un análisis de los resultados empíricos. Se analizan sus fundamentos filosóficos y políticos que funcionan como justificación de la renta básica, además se estudian diferentes mecanismos de financiación, su viabilidad técnica y su real impacto redistributivo. También se evalúan sus principales debilidades y desafíos para comprender la tangibilidad de su implementación plena. Finalmente, se examinan los efectos y resultados de las pruebas piloto en diferentes casos, para determinar si las evidencias empíricas cumplen con lo establecido en la teoría.

La hipótesis de trabajo sostiene que la RBU es una medida con una capacidad significativa de disminuir la pobreza y reducir la desigualdad monetaria, pero su eficacia depende de su implementación, diseño e interacción con los contextos sociales.

Para desarrollar este argumento, el manuscrito se organiza en siete capítulos. El capítulo 2 presenta los fundamentos conceptuales de la RBU, sus características esenciales y las discusiones ideológicas que la atraviesan. El capítulo 3 examina sus objetivos normativos y funcionales, con especial énfasis en su capacidad para garantizar libertad real, autonomía y seguridad económica. El capítulo 4 aborda los distintos modelos de financiación y

los principales debates sobre su sostenibilidad fiscal. El capítulo 5 analiza los límites, críticas y desafíos que enfrenta su implementación, incluyendo los posibles efectos inflacionarios, la legitimidad social y los obstáculos institucionales. El capítulo 6 recopila la evidencia empírica procedente de experimentos y programas piloto en distintos países, evaluando sus resultados y alcances. Finalmente, la conclusión sintetiza los hallazgos del estudio y reflexiona sobre la viabilidad de la RBU como herramienta redistributiva en el contexto contemporáneo.

## I. Renta Básica Universal

La RBU es una propuesta que tiene raíces históricas diversas y profundas. Su formulación contemporánea es el resultado de un largo proceso de evolución intelectual, política e institucional. Comprender su recorrido es fundamental para situar la medida en el contexto actual y analizar sus fundamentos más filosóficos o normativos, además de profundizar en términos económicos y operativos.

Este capítulo presenta los elementos centrales que estructuran la RBU: su evolución histórica, sus características esenciales, su relación con políticas sociales tradicionales, sus fundamentos ideológicos y normativos, y la complejidad conceptual que rodea su diseño. Con ello se sientan las bases para evaluar su viabilidad como herramienta redistributiva en capítulos posteriores.

### 1. Evolución histórica del concepto

Sus raíces filosóficas están extraídas de *Utopía* (1516) de Tomás Moro, y su primera referencia indirecta fue en 1526 en el libro *De subventione pauperum* de Juan Luis Vives, la cual carecía del elemento incondicional o universal que caracteriza la RBU en la actualidad. No obstante, introdujo una idea que poco a poco se iría enriqueciendo,

hasta llegar a la realización de experimentos para evaluar su efectividad y resultados, los cuales son fundamentales para comparar los postulados teóricos y la evidencia empírica.

Esta idea a lo largo de la historia ha ido evolucionando y adaptándose a diferentes y dinámicos contextos históricos que ha enfrentado a lo largo del tiempo. Uno de los primeros casos de evolución fue en el siglo XVIII cuando Thomas Spence propuso aplicar la medida a nivel parroquial y Joseph Charlie en 1848 a nivel nacional, lo que refleja un avance en escala y ambición de las propuestas iniciales. Sin embargo, ninguna de estas propuestas logró causar el suficiente impacto en la opinión pública para que fuera posible su debate y por lo tanto su implementación.

No fue hasta después de la Primera Guerra Mundial cuando la RBU fue objeto de un debate formal en Inglaterra, llegando a ser uno de los puntos a debatir en la convención nacional del partido laborista, gracias a Bertrand Russel, quien se encargó de que la idea pasara de un debate intelectual a una propuesta práctica (Tena Camporesi, 2020, p.6). Durante la primera mitad del siglo XX, la medida perdió relevancia hasta después los años 60, momento en Estados Unidos, donde el economista James Tobin la retomo. Su influencia fue tal, que el candidato presidencial George McGovern (elecciones de EEUU de 1972) lo incluyó en su programa presidencial (Van Parijs, 2020).

El concepto como lo conocemos fue desarrollado por un grupo de investigadores en la Universidad de Lovaina en 1983 bajo el nombre “Collectif Charles Fourier”. Estos organizaron en 1986 la primera conferencia internacional sobre la RBU en Bélgica, durante el evento se propuso la creación de una red permanente, llamada Basic Income European Network (BIEN), que tenía como objetivo fomentar el debate informado sobre la RBU. La red fue creciendo hasta el punto de convertirse en la “Basic Income Earth Network”, con un enfoque global y no solamente europeo (BIEN, 2021). La propuesta se podría considerar como un

nutriente histórico del estado de bienestar, además de ser una medida reaccionaria ante el movimiento neoliberal (Gonzalez, R., 2022, p.17), enfrentándose al desmantelamiento de la protección social.

Su trayectoria histórica demuestra que la idea se ha ido alimentando de diferentes fuentes occidentales, tanto en Europa como en Norteamérica otorgándole una visión más amplia en cuanto a sus diseños. En la actualidad, dispone de una red de académicos y activistas de muchas partes del mundo que se encargan de promover la idea mediante informes, eventos y diferentes medidas de comunicación.

La RBU por lo tanto tiene por detrás una red organizada e internacional de apoyo, que le otorga legitimidad y establece un marco institucional para su divulgación, cuestión esencial en la implementación de una nueva política pública.

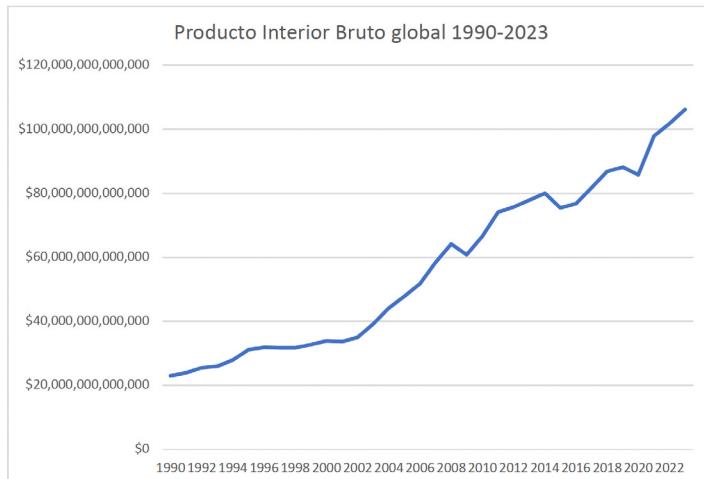
Lo que resulta interesante si se tiene en cuenta que la RBU se encuentra en su momento de mayor cobertura. Por lo que le otorga tangibilidad a la medida.

## 2. Contexto económico y crisis del modelo redistributivo

Su cobertura es tan amplia, esencialmente por los desafíos que busca mejorar: la pobreza y la desigualdad. En las últimas décadas el mundo ha experimentado un crecimiento económico sostenido, como muestra la evolución del Producto Interno Bruto (PIB global) (Figura 1). Este crecimiento ha sido impulsado por la globalización, implementación y avance de nuevas tecnologías. Sin embargo, este crecimiento no se ha traducido en una reducción proporcional de las desigualdades y siguen existiendo una cantidad significativa de personas que viven en situación de pobreza. De hecho, los índices de desigualdad y pobreza han mostrado una evolución relativamente estable y fluctuante (Figura 2 y 3), lo que refleja un estancamiento en los logros de redistribución a nivel global.

## Figura 1

*Evolución del PIB per cápita global (1990–2023, en dólares internacionales constantes)*



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2025)

## Figura 2

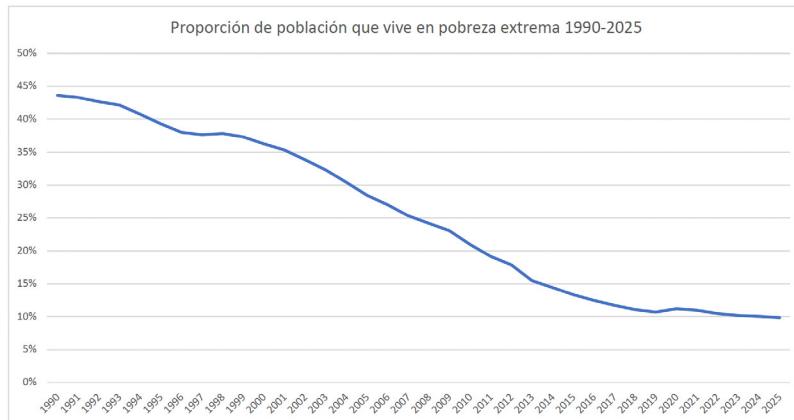
*Índice de Gini global ajustado por ingresos disponibles (1990–2020)*



Fuente: Base de Datos Mundial sobre la Desigualdad (WID), <https://wid.world> – procesado por Our World in Data.

### **Figura 3**

*Cantidad de personas viviendo en pobreza extrema (1990-2025)*



Fuente: Fuente elaboración propia con datos de World Bank Poverty and Inequality Platform recuperado de: <https://ourworldindata.org/poverty#explore-data-on-poverty>.

Esta divergencia entre crecimiento y equidad distributiva pone, junto con el estancamiento de la reducción de la pobreza en los últimos años, a pesar de sus avances anteriores, en evidencia los límites de las políticas actuales y abre espacio al debate sobre nuevos mecanismos que se consideran como más eficaces, la RBU siendo una de ellas.

En este contexto, la RBU, se presenta como una medida innovadora de redistribución que busca transformar el sistema de protección social establecido, al ofrecer un ingreso económico básico a todos los ciudadanos, sin condiciones ni distinciones, que permita una mejora estructural en el acceso a los recursos básicos, la redistribución monetaria y la reducción de la desigualdad.

Otra característica importante, es el hecho de que el monto de la RBU no está establecido de manera permanente, sino que se adapta a las transformaciones sociales y económicas, en línea con los criterios de suficiencia (Gonzalez, R., 2022, p23). Esto sugiere que su implemen-

tación requiere de un monitoreo constante en cuanto a las condiciones macroeconómicas. Pero antes de profundizar en estos aspectos operativos, es importante establecer con claridad que es la RBU y cuáles son sus características esenciales.

### 3. Definición y características esenciales de la RBU

La RBU puede ser definida de diferentes maneras, aunque coinciden elementos esenciales, ofrecen matices complementarios.

El Basic Income Earth Network (BIEN) define la RBU como “un ingreso periódico monetario pagado a todos de forma individual, sin comprobación de recursos ni exigencias de contraprestación laboral” (BIEN, n.d). Haciendo un énfasis en su carácter universal.

Desde un enfoque filosófico, Van Parijs y Vanderborght (2017) sostienen que la RBU debe garantizar una libertad real y formal, procurando garantizar a todos los ciudadanos los recursos básicos para elegir libremente y ser autónomos, sin importar su condición laboral o nivel de ingresos. Es decir, no basta con tener el derecho a elegir: es necesario que existan los medios materiales que permitan ejércelo. Por otro lado, Guy Standing (2017) considera la RBU como un derecho económico para que las personas puedan tomar la decisión de participar activamente en la vida social, sin dependencia de empleos remunerados, mal remunerados y precarios.

Desde el ámbito técnico, algunas instituciones internacionales han conceptualizado la medida. El Parlamento Europeo (2016) describe la RBU como un ingreso regular e incondicional destinado a toda la ciudadanía, procurando otorgar un nivel de vida digno y reducir la desigualdad. Por otro lado, la OCDE (2017) define la medida como una prestación efectiva uniforme otorgada periódicamente, sin necesidad de evaluación o requisitos previos, lo que destaca su potencial de simplificación del sistema social. En la misma línea, el Instituto de Seguridad Social de

Finlandia (KELA), durante su prueba piloto nacional, buscaba promover la autonomía y reducir la burocracia estatal.

A partir de estas definiciones, se identifican 5 elementos esenciales que constituyen el núcleo conceptual de la política: Universalidad, incondicionalidad, individualidad, periodicidad y suficiencia.

- Universalidad: se otorga a toda la población sin distinción.
- Incondicionalidad: no exige requisitos previos, como situación laboral o ingresos.
- Individualidad: se le otorga a cada individuo de manera personal, de forma independiente del núcleo familiar.
- Periodicidad: el pago es regular, puede ser mensual o anual.
- Suficiencia: El importe debe de ser suficiente para cubrir las necesidades básicas

Adicionalmente, se podría incluir un principio de “simplificación” que está más presente en sus definiciones institucionales, refiriéndose a la capacidad de reducir los procesos burocráticos y administrativos.

La delimitación precisa de estos conceptos permite diferencias la RBU de otras políticas públicas sociales tradicionales, y refuerza su carácter innovativo en el contexto del estancamiento de la capacidad redistributiva.

#### 4. Diferencias con políticas sociales tradicionales

La RBU se distingue de otras políticas sociales tradicionales, tanto en su diseño como en principios. La mayoría de transferencias actuales se basan en condicionalidad y verificación de recursos, la RBU es incondicional y universal, se otorga sin necesidad de una verificación o un procedimiento de solicitud (Montagud Mayor, 2016). Lo que demuestra una capacidad transformadora mayor que las actuales políticas sociales, debido a que su alcance es total y no parcial. Es decir, que, aunque la

medida solo tenga un pequeño impacto en cada ciudadano que lo recibe, la magnitud de su impacto es mayor debido a su universalidad.

El acceso a las políticas sociales actuales es más complejo que el que plantea una RBU, lo que tiene implicaciones importantes, si se tiene en cuenta el hecho de que las ayudas focalizadas tienden a generar efectos secundarios negativos, como la estigmatización social, al asociar los beneficios a dependencia o pobreza extrema (Casassas, 2020a), lo que puede llevar a discriminación o rechazo. En este sentido, la RBU establece un sistema en el que se elimina el juicio moral de quien debe recibir las ayudas (Van Parijs y Vanderborght, 2017, p. 43) lo que significa que hay una simplificación del proceso al no necesitar de un paso de verificación. Además, los sistemas altamente focalizados han fracasado en erradicar la pobreza, por sus limitaciones de cobertura, costes sociales y sus complejos procedimientos burocráticos asociados al acceso (Cantillon y Van Lacker, 2013).

Un ejemplo claro de esto es el Ingreso Mínimo VITAL (IMV) en España, la cobertura de la política ha tenido dificultades por falta de conocimiento de los posibles participantes y el complejo proceso burocrática para solicitar (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2024; RTVE, 2023). Esto demuestra como en países con alta capacidad administrativas, las políticas focalizadas pueden fallar. Otro caso es en Panamá, con la Red de Oportunidades, la cual tuvo problemas de exclusión y falsa inclusión (Him Camaño et al., 2019) cuestiones que como bien plantea Camaño, son por la falta capacidad de establecer un diseño robusto y evitables si no fuera focalizada.

Desde una perspectiva funcional, la RBU introduce un cambio en el paradigma de las políticas focalizadas, mediante su elemento universal. Además, el hecho de adoptar un carácter anticipatorio y anticílico, mientras que las políticas tradicionales suelen ser reactivas, es decir, después de que las personas han caído en la pobreza o preca-

riedad. En cambio, la RBU se plantea como una política preventiva que otorga seguridad económica básica para que los individuos eviten situaciones de vulnerabilidad (Raventós, 2012). Este argumento cobra especial relevancia en la implementación de este tipo de medidas, ya que puede funcionar como una simplificación administrativa, mientras que aumenta su alcance y capacidad real de efecto, sobre todo en países altamente burocratizados.

Como señalan Standing (2017) y Tena Camporesi (2020), las políticas actuales no están preparadas para afrontar los retos del siglo XXI, especialmente en el contexto de la automatización del trabajo, la inestabilidad estructural del mercado o la precarización laboral. Por lo tanto, la RBU puede ofrecer una respuesta robusta y estructural ante estas nuevas formas de inseguridad económica. Esto es especialmente llamativo teniendo en cuenta los índices de jóvenes en paro, el aumento de trabajos y plataformas digitales y la evolución general de la sociedad en la actualidad.

En definitiva, la RBU no solo plantea una alternativa técnica a las políticas sociales tradicionales, sino que también conlleva a un cambio profundo en la concepción del papel del estado, el trabajo y los derechos de la ciudadanía. Por ello, existen diferentes posicionamientos ideológicos, tanto a favor como en contra, que responden a diferentes visiones normativas sobre la libertad individual, la justicia social y el papel que juega el Estado en la función redistributiva de la riqueza.

## 5. Posicionamientos ideológicos

La RBU tiene un carácter neutral políticamente y es sumamente adaptable a diferentes ideologías y contexto sociales, lo que le otorga versatilidad y carácter transversal. En el siguiente cuadro se pueden observar algunos argumentos según las posiciones ideológicas:

**Tabla 1**

*Argumentos a favor de la RBU dentro de los marcos ideológicos*

Posición ideológica	Argumentos a favor de la RBU
<b>Izquierda (progresismo, socialdemocracia)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantiza una base material común para todos.</li> <li>- Refuerza el Estado del bienestar.</li> <li>- Reduce la desigualdad estructural.</li> <li>- Promueve la libertad real y la justicia social.</li> </ul>
<b>Centro / liberalismo progresista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplifica el sistema de protección social.</li> <li>- Reduce la burocracia.</li> <li>- Promueve la autonomía individual y la innovación.</li> <li>- Facilita la movilidad laboral.</li> </ul>
<b>Derecha liberal / libertarismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduce el tamaño del Estado y los subsidios focalizados.</li> <li>- Elimina controles y requisitos estatales.</li> <li>- Refuerza la libertad individual sin intervención estatal directa.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Van Parijs & Vanderborght (2017), Standing (2017), Murray (2006).

Esta transversalidad ideológica explica porque la RBU ha sido defendida tanto por académicos progresistas como por pensadores libertarios, aunque con diferencias marcadas en sus argumentos y justificación. Sin embargo, la versatilidad trae tanto beneficios como desventajas, ya que puede generar ambigüedad práctica, debido a que el consenso sobre la medida podría ocultar discrepancias en cuanto su diseño, financiación, objetivos y mecanismos de implementación.

Además, la instrumentalización de la RBU puede afectar su legitimidad, específicamente en contextos altamente polarizados: un mismo diseño puede ser criticado por ser insuficiente o por ser excesivamente costoso. Esto pone de relieve que la aceptación de la RBU no garantiza viabilidad política, ya que cada posicionamiento proyecta diferencias que pueden ser contradictorias según el espectro político.

En este sentido, entender los posicionamientos ideológicos frente a la RBU permite entender como su carácter transversal, reforzando la

viabilidad que puede constituir una medida viable frente a los desafíos contemporáneos. Por otro lado, estas establecen el marco teórico necesario para entender sus fundamentos normativos y filosóficos que justifican la creación de una RBU.

## 6. Valor normativo y fundamentos filosóficos:

La RBU no solo persigue objetivos positivos o prácticos, sino que también se fundamenta en una dimensión normativa. Muchos de sus principales exponentes argumentan y la justifican con elementos filosóficos, de justicia social y a veces, medioambientales. Los fundamentos filoso-normativos de la RBU le otorgan un carácter ético que transciende el económico, desvinculando la productividad o contribución laboral de las transferencias monetarias (González, R., 2022, p.14). Su finalidad es garantizar una seguridad financiera mínima que funcione como plataforma que permita ejercer la autonomía individual en condiciones materiales dignas. Según el BIEN, uno de los objetivos principales es la promoción de la libertad, creatividad y la participación de la sociedad en actividades no mercantilizadas, como el trabajo voluntario, la investigación, el cuidado o la formación. Creando así no solo una justificación económica, sino también en elemento sociales como la transformación del modelo laboral que se tiene en la actualidad, generando incentivos para otro tipo de actividades productivas que se interpongan al empleo reenumerado tradicional. O una redistribución más fuerte y por lo tanto más “justa”.

El ingreso busca garantizar que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas de manera incondicional. En este sentido, hay autores que defienden que la cuantía de la medida debe superar el umbral de pobreza, garantizando así no solo condiciones mínimas, sino también permitir una vida digna junto con una libertad formal y real para actuar en la sociedad (Van Parijs y Vanderborght, 2017).

Por otro lado, su valor normativo se basa en un concepto de justicia redistributiva con la igualdad de oportunidades como base. Su implementación busca reducir no solo la desigualdad en el ingreso y la pobreza, sino también en el poder de elección, tiempo o condiciones para poder disfrutar de una vida digna y ejercer una ciudadanía plena.

Además de sus fundamentos en la justicia social, la RBU también ha sido propuesta como una herramienta para reformular la relación entre economía y sostenibilidad ambiental. Autores como Guy Standing han defendido la posibilidad de financiarla mediante el uso de recursos comunes o la imposición de gravámenes sobre actividades que deterioran el entorno, como la contaminación o la explotación de datos digitales (Standing, 2017). Ejemplos de ello incluyen los fondos soberanos, los impuestos al carbono o los dividendos de plataformas tecnológicas. De este modo, la RBU funcionaría como un mecanismo de redistribución ecológica, devolviendo a la ciudadanía parte del valor generado colectivamente por bienes comunes que, hasta ahora, han sido apropiados por actores privados o estatales sin una redistribución justa.

En definitiva, la RBU tiene una carga ética y filosófica, basa esencialmente en los principios de libertad real, justicia redistributiva y sostenibilidad. Sin embargo, su concentración práctica está sujeta a múltiples interpretaciones. No obstante, su carga moral puede tener efectos positivos en la opinión pública sobre la RBU.

A pesar de plantearse con una carga moral, no todas las propuestas la utilizan, de hecho, la RBU no sigue un modelo común teórico ni práctico, sino un concepto que presenta diferentes formulaciones según objetivos, financiación o grado de universalidad. Otorgándole un carácter adaptativo y viable por su diversidad conceptual.

Esta diversidad conceptual es la que se analiza en el siguiente apartado.

## 7. Complejidad conceptual y variaciones del modelo

A pesar de su formulación sencilla, es una propuesta conceptualmente compleja, ya que al ser una política o medida que no se ha logrado implementar de manera plena en ningún país. Por ello sigue siendo una idea en evolución, más que una política consolidada (Van Parijs & Vanderborght, 2017). La RBU cuenta con múltiples modelos y variantes según país, nivel de renta, grado de universalidad, la fuente de financiación o su complementariedad con otras políticas públicas. Por lo que es necesario entender la RBU como una política abierta, con propuestas en disputa, lo que hace que sea necesaria una exigencia especial a las motivaciones ideológicas y contextos específicos que moldean el diseño en cada caso.

Por ejemplo, existen diferencias relevantes en cuanto al peso de la RBU en las prestaciones sociales, si debe de actuar de manera complementaria o suplementaria, o si debe financiarse a través de impuestos progresivos, negativos, rentas de capital o por recursos naturales (Raventós, 2021; Standing, 2017). Esta diversidad puede ser una fortaleza en cuanto a su adaptabilidad nacional, pero también establece un reto para establecer una unificación del discurso que pueda permitir su implementación en contextos de alta fragmentación, foros multilaterales o bloques regionales como la Unión Europea (UE) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Uno de los debates más recurrentes es su grado de universalidad en cuanto a los menores de edad, se debate si estos deben o no recibir la renta. Algunas propuestas plantean una RBU reducida para los menores, mientras que otras consideran que no deberían recibirlas hasta ser mayores o en caso de recibirla, debería ser administrada por un representante legal. Esta cuestión refleja como aspectos técnicos también están en discusión y este tipo de diferencias pueden afectar la legitimidad pública de la medida en sus primeras fases.

Aunque la RBU pueda beneficiarse por su diseño abierto y flexible. Carece de un esquema único y estandarizado, lo cual complica su implementación y evaluación de impactos de manera sistemática (Gonzalez, 2022). Esto obliga a pensar en cómo se mide la efectividad de la RBU. En lugar de establecer una métrica universal, es necesario construir indicadores flexibles que puedan adaptarse a los objetivos específicos de cada modelo.

En conclusión, la RBU es una medida redistributiva ambiciosa e innovadora, que responde a los retos de la actualidad. Además, su alto grado de adaptabilidad sugiere una viabilidad técnica considerable, pero, sin embargo, esta también refleja un carácter en construcción, como una política en disputa que carece de una estructura consolidada y universalmente aceptada.

Continuadamente, en el siguiente capítulo se abordarán los objetivos normativos y funcionales de la RBU, evaluando cuales son objetivos y como podría influir en la solución de los problemas como la pobreza o desigualdad y cuales podrían ser otros de sus beneficios.

## **II. Objetivos normativos y funcionales de la RBU**

La RBU persigue objetivos que incorporan elementos filosóficos, principios de justicia social, libertad individual y la aspiración del desarrollo de una sociedad más equitativa, refiriéndose a la capacidad de todas las personas de tener lo mínimo para subsistir. Su carácter multidimensional, permitiendo su aplicación en contextos diversos y con múltiples objetivos y finalidades. En este capítulo se desarrollan sus principios objetivos normativos y funcionales, en consonancia con la hipótesis de este trabajo: que la RBU puede constituir una medida eficaz para afrontar la desigualdad, la pobreza y garantizar un suelo económico universal, como alternativa a las políticas del estado de bienestar actual. A continuación, se exponen sus principales objetivos:

## 1. Reducir la pobreza y limitar la desigualdad estructural

Como se expuso anteriormente, en el mundo sigue existiendo una desigualdad media/alta y millones de personas se encuentran en situación de pobreza. En este contexto la RBU se plantea como una posible herramienta para abordar estos desafíos. Su principio fundamental radica en que, una transferencia monetaria que otorga una renta básica (por encima del umbral de la pobreza), las personas tendrían los recursos básicos asegurados y por lo tanto tendrían más capacidad de elección y autonomía (Van Parijs & Vanderborght, 2017; Standing, 2017).

Por otro lado, la redistribución universal y la transferencia continua, podrían reducir desigualdades monetarias y psicosociales como la libre elección o la cantidad de tiempo libre. Esto es de especial importancia cuando se compara con los diferentes sistemas de redistribución actuales —en los cuales no todas las personas pueden optar, tienen acceso limitado o encuentran dificultades para solicitar las prestaciones— muchas quedan excluidas del sistema redistributivo, limitando el impacto de las políticas existentes (Cantillon & Van Lancker, 2013; Ministerio de Inclusión, 2024).

Esta política actúa sobre dos formas de distribución: la redistribución vertical, mediante la transferencia desde los sectores más privilegiados y acomodados hacia los más desfavorecidos, y la horizontal, orientada a reducir desigualdades relacionadas a factores como el género, la edad o la pertenencia étnica o religiosa (Casassas, 2020).

Si bien la RBU no logra igualar totalmente las condiciones materiales de la población, pretende limitar las desigualdades y pobreza extrema, sin que haya personas excluidas de condiciones básicas. Debido a que la desigualdad, no solo se limita al ingreso, sino a otros factores como la educación, salud, y otros. Por lo que RBU es insuficiente por sí sola, ya que son necesarias transformaciones estructurales en el sistema fiscal y distribución de la riqueza (Piketty, 2014) junto a otras políticas públicas.

No obstante, podría funcionar como un primer paso para reducir o contener las brechas de desigualdad y pobreza.

Finalmente, desde una perspectiva normativa, la erradicación de la pobreza no es solo un objetivo económico, sino también un imperativo ético indispensable para poder construir sociedad genuinamente democrática y comprometida con la libertad de todos sus miembros (Raventós, 2021), otorgándole así un peso moral y ético muy alto.

Las medidas para reducir la pobreza y la desigualdad parecen tener posibilidad teórica, aunque es necesario comprender estas mejoras no solamente en un valor puramente positivo, sino también con efectos menos tangibles y normativos.

## 2. Promoción de la autonomía y la libertad real

Uno de los principales pilares normativos y funcionales de la RBU es la promoción de la autonomía personal y la libertad, alineado con las desigualdades estructurales. Este principio se basa que complementariamente a los derechos fundamentales, es necesaria una condición material mínima para poder ejercerlos (Van Parijs & Vanderborght, 2017).

En ese sentido, la RBU garantiza los recursos necesarios para que los individuos tengan la potestad y el poder de tomar decisiones en su vida, sin necesidad de estar condicionados por elementos económicos, específicamente en cuanto a sus ingresos.

La libertad real, implica tener los medios suficientes para poder elegir entre diversas trayectorias vitales, donde una sociedad puede ser verdaderamente justa si logra garantizar tanto los derechos formales como los medios necesarios para ejercerlos (Van Parijs & Vanderborght, 2017). En esta perspectiva, la RBU promueve un instrumento de justicia redistributiva capaz de desvincular a la ciudadanía plena de la condición de participar en el mercado laboral mediante condiciones impuestas.

De igual manera, la teoría de capacidades de Amartya Sen (1999) refuerza este argumento, al sostener que el desarrollo humano debe entender como la capacidad de elección y de su ampliación sustantiva de sus libertades. Según Sen, la falta de ingresos o de salud, reducen la capacidad de elección real, al limitar la capacidad del ejercicio de los derechos garantizados. En este marco, la RBU puede interpretarse como una medida que puede expandir las opciones vitales disponibles, especialmente entre los sectores más vulnerables y, por lo tanto, estaría reduciendo la desigualdad que existe entre la parte de la población que no está condicionada por su situación económica.

Además, su carácter permanente e incondicional, elimina la necesidad de elegir un empleo desesperadamente por necesidad inmediata. Esto no solo protege a las personas de la precariedad o explotación laboral, sino que también da un abanico de posibilidades para que las personas tomen decisiones según sus valores e intereses propios, permitiendo orientar sus decisiones sin necesidad de dedicarse a actividades remuneradas. En este sentido, las personas pueden decidir utilizar su tiempo para el cuidado, el voluntariado o la creación artística, lo que amplía su libertad de acción de manera significativa (González, 2022, p.18), especialmente si tenemos en cuenta que, en la actualidad, no tener un trabajo es asimilado con no tener posibilidades de existencia y dependencia ante otros.

Así mismo, este enfoque desafía la estructura actual del mercado laboral, la inseguridad económica condiciona la autonomía individual, ya que la dependencia absoluta del ingreso laboral establece un grupo de personas subordinadas con restricciones en libertades por la necesidad de cubrir sus necesidades básicas (Wright, 2010. Standing, 2017). La RBU, al garantizar los ingresos mínimos, al eliminar o reducir dichas restricciones, promueve trayectorias más autónomas y equitativas.

En este caso, la promoción de autonomía y libertad, está directamente vinculado con el valor normativo explicado en el capítulo anterior, además refuerza la hipótesis de que la RBU podría ser una herramienta

eficaz para promover una sociedad libre y digna, mientras que actúa como un transformador de las condiciones de vida de las personas con menos recursos, disminuyendo las desigualdades monetarias y sociales.

### 3. Transformación del trabajo y valorización de lo no remunerado

De hecho, una de las transformaciones que podría causar la RBU es la relación entre empleo, trabajo y valor social dentro de las sociedades contemporáneas. Al desvincular los ingresos del empleo formal, la RBU reconoce las actividades productivas que no se encuentran en el mercado laboral tradicional, lo que podría brindar más posibilidades a la población marginadas.

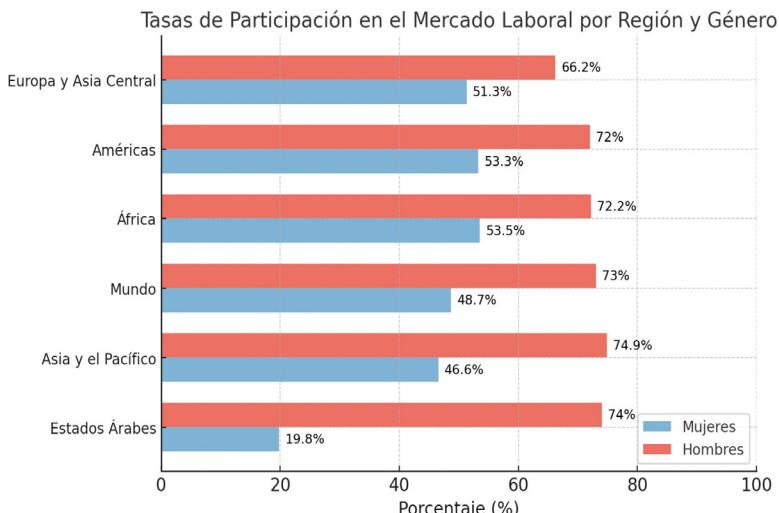
En esta línea, tradicionalmente el valor del trabajo ha estado vinculado al empleo asalariado. Sin embargo, esta podría ser considerada como reduccionista, ya que el trabajo permite incluir múltiples formas de contribución no asalariadas. Esto implica, que no todo ser humano se encuentra en la producción económica (Arendt, 1958). Esta perspectiva tradicional, desde un enfoque feminista, ha marginalizado e invisibilizado tareas como el cuidado, el voluntariado o la educación informal (Fraser, 1994; Federici, 2004). En este marco, la RBU podría ampliar el significado de trabajo, recompensando las actividades que no generen en ingresos.

El no reconocimiento material de estas actividades, tiene un efecto desproporcional hacia las mujeres, ya que configura un eje estructura de desigualdad de género, al ser las que se encuentran mayoritariamente en este tipo de actividades (Fraser, 1994; Federici, 2004).

Según datos recientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2024), alrededor del 50 % de las mujeres y cerca de 30 % de hombres en el mundo no participan en empleos remunerados (Figura 4). La RBU permitiría sostener tareas que no están incluidas en el mercado laboral, facilitando mayor grado de corresponsabilidad entre géneros, al reconocer su valor social y garantizado condiciones para ejercerlas sin precariedad.

**Figura 4**

*Tasas de participación en el mercado laboral por región y género (2023)*



Fuente: Elaboración propia con datos de ILOSTAT. (2023). Tasa de participación laboral por sexo, estimaciones basadas en modelos. Organización Internacional del Trabajo. <https://ilo.org/>

Este gráfico demuestra la desigualdad en cuanto a la participación laboral entre géneros, en la media global, hay un 25% menos de mujeres que participan en este, por lo que ese porcentaje de mujeres podría verse beneficiada de la medida.

Más allá del reconocimiento de dichas actividades, la RBU también transformaría el funcionamiento del mercado laboral. El hecho de que todas las personas tengan un ingreso mínimo, la presión económica de aceptar cualquier empleo se reduce, lo que fortalece la capacidad de evitar condiciones laborales precarias o abusivas (Standing, 2017; Wright, 2010). En este sentido, la RBU no busca eliminar el trabajo remunerado, pero si permite la autonomía para elegir y exigir condiciones más dignas.

Este efecto puede generar una mejora estructural y flexibilización del mercado laboral, al obligar a los empleadores a ofrecer mejores condiciones

para atraer y mantener a los empleados. Por lo tanto, la posición de negociación de los trabajadores se fortalece de manera indirecta. No obstante, este fortalecimiento podría generar resistencia por parte de aquellos actores que se benefician del status quo, es decir, que podría actuar como un factor que impida o dificulte su implementación.

Por otro lado, algunos autores argumentan que la RBU podría reducir el desempleo estructural y tecnológico, ya que ofrece una red financiera que permite períodos de transición, formación o reconversión profesional sin necesidad de poner en riesgo la subsistencia (González, 2022). Además, se debate el hecho de que, al garantizar un ingreso condicional, se podría contemplar la eliminación del salario mínimo legal. Lo que no solo ayudaría a flexibilizar el empleo como se mencionó antes, sino que también podría generar oportunidades laborales en otros sectores de baja productividad o en actividades no asalariadas, ampliando la variedad de formas de empleo disponibles (Standing, 2017). Bajo esta lógica, la RBU sería un complemento al salario generado por la productividad marginal de cada tarea.

Sin embargo, esta idea podría abrir puerta a nuevas formas de precarización, especialmente en contextos de bajo poder sindical (Raventos, 2021). Por ello, existe un debate entre sus defensores sobre si la RBU debería ser complementaria y no de forma de sustitución de otras protecciones laborales fundamentales.

La posibilidad de dedicar tiempo a otro tipo de actividades es relevante en el contexto de la automatización creciente, ya que la RBU podría actuar como un mecanismo de amortiguación por el desempleo tecnológico. La automatización está reemplazando tareas repetitivas y de baja cualificación, especialmente en sectores industriales y básicos. Ante ello, la RBU permitiría que los efectos de este proceso se vean reducidos, al garantizar la sustentación de su calidad de vida mientras están en un proceso de formación o de transición laboral a nuevas formas de empleo (Aguilera & Barrera, 2016; Standing, 2017). Además, permitirá que una

gran parte de la población pudiera dedicarse a otro tipo de actividades sin necesidad de pensar en cuestiones económicas, lo que podría generar una reducción de la desigualdad en contextos de precariedad laboral o donde existen desigualdades estructurales. Teniendo en cuenta que una de las brechas que existe entre la población más rica y la más pobreza es su capital social, por lo que, si se utiliza la nueva capacidad de elección para desarrollar dicho capital, es posible que a lo largo del tiempo se vean reducidas más desigualdades. No obstante, es necesario matizar que el desarrollo capital puede influenciar de manera positiva en la reducción de la desigualdad, pero son necesarias políticas de fomentación para que el efecto tenga mucho más impacto.

#### 4. Estímulo económico

Cuando se habla de los impactos de la RBU, es necesario comprender como esta puede tener tanto efectos positivos como negativos, en este caso se analiza uno de sus posibles efectos positivos, lo que refuerza su viabilidad (las debilidades son analizadas en capítulo posterior). El hecho de garantizar un ingreso periódico a toda la población, esencialmente a los que anteriormente tenían menor poder adquisitivo, incrementa su capacidad de consumo. En línea con la teoría de Keynes, los hogares con mayor propensión marginal al consumo tienden a reinyectar rápidamente sus ingresos en la economía, lo que genera un efecto multiplicador (Keynes, 1936; Stiglitz, 2013).

El efecto se basa en que los efectos en la demanda agregada, aumenta el gasto en bienes y servicios durante un periodo de tiempo determinado, lo que puede generar más empleos o producción.

En este sentido, al garantizar un ingreso básico a toda la población, la RBU está inyectando liquidez a la economía real, mediante el consumo inmediato, aumento de empleo y producción. Este fenómeno ha sido en Alaska, donde los ingresos generados por el fondo soberano han impulsado el consumo sin reducir la oferta de trabajo (Widerquist & Howard, 2012).

Estos efectos podrían entenderse como una mayor capacidad de recolección de dinero derivada de los beneficios generadas por la estimulación económica, mediante los impuestos sobre el consumo y las nuevas rentas generadas. Es decir, que la RBU podría tener una capacidad propulsar de crecimiento económico, siempre y cuando sea establecida mediante un diseño robusto y se evalúen continuamente sus efectos macroeconómicos.

El circuito económico que se plantea se basa en un efecto en cadena iniciado por la implementación de una RBU y que termina en una mayor recolección del estado para su posible financiación. Este proceso se puede apreciar en el diagrama de la figura 5.

En este diagrama se puede apreciar la teoría keynesiana aplicada a los impactos macroeconómico de una RBU. Resaltando su impacto en contextos de desempleo o crecimiento estancado.

Además de su efecto multiplicador, el cual podría funcionar como un elemento de autosuficiencia, puede generar incentivos en la producción e inversión, al ampliar la cantidad base de consumidores y la mejora de la expectativa si se mantiene un crecimiento continuo. Este fenómeno puede ser especialmente relevante en economías con altos niveles de desigualdad, en la que gran parte de la población se encuentra excluida del consumo básico.

Asimismo, el elemento de periodicidad del ingreso le otorga un carácter regular y predecible, ofreciendo estabilidad a las personas para poder planificar gastos de largo plazo como en educación, salud o vivienda. Por lo tanto, el incentivo no solamente es de inversión económica sino también en el capital humano, con efectos positivos en la productividad futura (Becker, 1993), lo que refuerza su elemento multiplicador en cuanto al crecimiento.

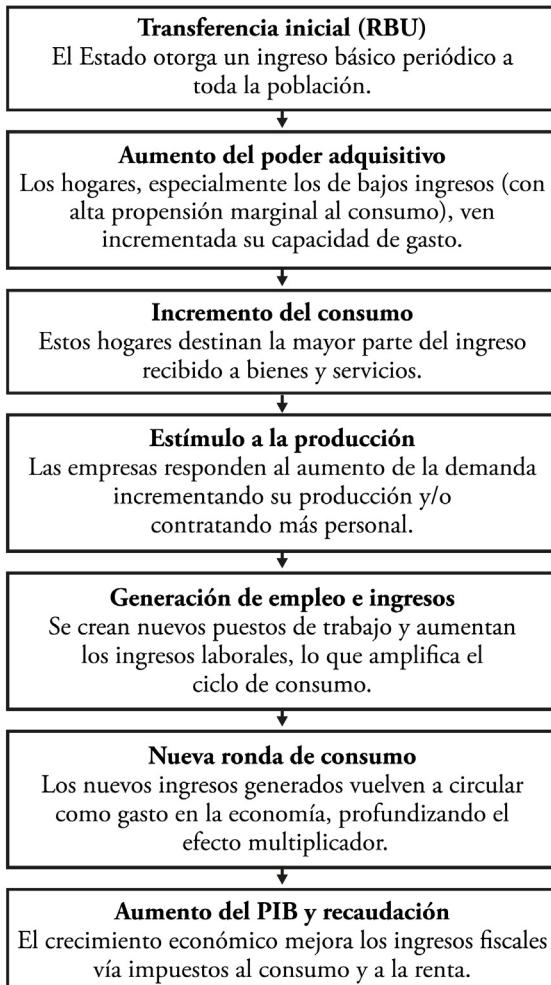
Su posible efecto positivo en la macroeconómica y resultados empíricos, determinan la política como una herramienta con potencia de transformación redistributiva, mientras que genera un crecimiento económico basa en la teoría keynesiana y de aplicarse, cumple con principios de suficiencia, cuestión que es sumamente popular para la implementación de una política pública, especialmente en contextos

donde las políticas sociales tienen gastos muy altos y no generan un estímulo económico suficiente para generar beneficios macroeconómicos.

**Figura 5**

*Diagrama del efecto multiplicador keynesiano aplicado a la RBU*

#### **EFFECTO MULTIPLICADOR DE LA RBU**



Fuente: Elaboración propia

En definitiva, los objetivos normativos y funcionales de la RBU construyen un marco ético y social sólido para su justificación como política pública y establecen una viabilidad para poder reducir la desigualdad y la pobreza. Sin embargo, su potencial no depende únicamente de sus fundamentos y objetivos, sino también de la viabilidad técnica y económica en contextos reales. En este sentido, el siguiente capítulo examina hasta qué punto es posible financiar una RBU.

### **III. Métodos de financiación**

La financiación de una RBU se puede llevar a cabo de diferentes maneras, como bien se ha planteado, es una política económica que no tiene un marco conceptual establecido y, por lo tanto, existe la posibilidad de llevar a cabo su financiación con diferentes métodos. En este apartado se plantean las diferentes maneras para poder financiar la medida a través de varias fuentes de ingreso. En los diferentes estudios, se han propuesto múltiples mecanismos de financiación tanto como de manera complementaria como de manera única para obtener los fondos necesarios.

Estos son los principales:

#### 1. Reforma del sistema fiscal

Este método es posiblemente uno de los más populares entre los defensores de la RBU, en la cual es necesaria la incrementación de recaudación fiscal de los que más tienen, es decir, siguiendo la lógica de que los ricos pagan más, los pobres menos, la cual mantiene la progresividad fiscal tradicional. No obstante, subir el tipo impositivo a la población más rica puede tener efectos negativos, los cuales se analizarán en el apartado de “puntos débiles”.

Por otro lado, se plantea establecer un tipo único de impuestos para todos sin tramos (por ejemplo, el 20%) independientemente del nivel de ingresos, en conjunto con la RBU para poder compensar la regresividad del flat tax (que perjudica más a los de menos ingresos), mientras que los ingresos más altos pagan más en impuestos en comparación con el monto que reciben a través de la RBU (Van Parijs & Vanderborght, 2017).

El siguiente cuadro ejemplifica el funcionamiento del esquema planteado (Flat Tax + RBU) con el monto de la RBU establecido en 1095 dólares anuales (umbral de la pobreza monetaria según el World Bank en 2022) en comparación con unos estimados de impuesto de la renta progresivos.

**Tabla 2**

*Diferencias de impuestos progresivos y flat tax*

Ingreso bruto anual (USD)	(IRPF actual aprox). (USD/año)	Ingreso neto actual (USD/año)	Flat Tax 15 % (USD/año)	RBU (USD/año)	Ingreso neto con Flat Tax + RBU (USD/año)	Diferencia neta (USD/año)
1.800	0	1.800	270	1.080	2.610	+810
3.600	0 (5%)	3.600	540	1.080	4.140	+540
6.000	300 (7%)	5.700	900	1.080	6.180	+480
9.600	672 (10%)	8.928	1.440	1.080	9.240	+312
14.400	1.440 (12%)	12.960	2.160	1.080	13.320	+360
24.000	2.400 (12%)	21.600	3.600	1.080	21.480	-120
36.000	4.320 (12%)	31.680	5.400	1.080	31.680	0
60.000	7.200 (12%)	52.800	9.000	1.080	52.080	-720

Fuente: Elaboración propia.

Este cuadro demuestra que, para las personas con bajos ingresos, la renta recibida es mayor al impuesto pagado, lo que genera un ingreso neto positivo. Esto se traduce en una tasa efectiva negativa y en un beneficio para estos grupos. En los tramos alto, empiezan a perder renta neta, debido a que la RBU no logra compensar completamente el impuesto único del 40%. Sin embargo, la diferencia entre el sistema actual y el sistema planteado no muestra una diferencia excesivamente amplia entre ellas. En conclusión, el modelo flat tax + RBU a pesar de establecer un impuesto único, funciona como un modelo progresivo de facto, ya que garantiza ingresos netos más altos a los que menos ganan y recorta renta neta a los más ricos.

En definitiva, ambos métodos necesitan de una reforma fiscal significativa, para Guy Standing gravar las rentas de patrimonio y las rentas altas es la mejor manera para financiar el “dividiendo social”, lo que justifica el método con un carácter más normativo que funcional.

No obstante, esta reforma solo establece una de las maneras para poder financiar la RBU, como se mencionó anteriormente, es necesaria la complementación con otros mecanismos para financiar una RBU robusta, uno de estos también está vinculado con el sistema tributario: El impuesto negativo sobre la renta, que plantea una lógica redistributiva distinta, pero con objetivos similares.

## 2. Impuesto negativo sobre la renta (INR)

Una alternativa a la implementación de una RBU totalmente universal es el Impuesto Negativo sobre la Renta (INR), planteada inicialmente por Milton Friedman en los años 60. Se basa en que los ciudadanos que no alcanzan el umbral mínimo de ingresos no pagan impuestos, sino que reciben pagos del Estado. Se diferencia del método anterior, ya que las personas que tienen ingresos bajos no pagarían impuestos y aquellos con ingresos altos pagarían impuestos, pero no recibirían el ingreso monetario.

El INR se caracteriza por su eficiencia y simplicidad administrativa, además de mantener la lógica redistributiva de la RBU, pero concentrada o focalizada en los hogares de bajos ingresos. La ventaja de este método es la reducción del costo bruto de su implementación en comparación a lo establecido anteriormente, al reducir la cantidad de personas que reciben la prestación. No obstante, pierde uno de los elementos esenciales de la RBU: su universalidad y por lo tanto encontraría dificultades al momento de beneficiar a todas las personas que necesitan de dicha medida.

Países como Finlandia, que han realizado experimentos piloto entre 2017 y 2018, consideraron establecer un IMR para focalizar y utilizar de una mejor manera los recursos hacia los más vulnerables, después de los resultados obtenidos durante la prueba piloto.

A pesar de que este método se puede considerar como una alternativa a la RBU, se implementa en el trabajo para ofrecer una visión global de los diferentes métodos que se pueden implementar para llevar a cabo una RBU o Renta Básica (RB) en este caso, para poder establecer si su viabilidad económica es posible o no. No obstante, esta medida plantea también uno de los beneficios de la RBU, que es la eliminación de otro tipo de subsidios o prestaciones sociales, además de la reducción de gastos burocráticos y administrativos.

### 3. Redistribución de subsidios existentes y reducción de costos burocráticos

Como se ha mencionado a lo largo del trabajo, la RBU podría funcionar tanto como complemento o como sustitución parcial o total del actual sistema de bienestar, dependiendo del diseño adaptado.

En este apartado se combinan tanto la redistribución de los subsidios, como la reducción de los costos burocráticos debido a que estos están naturalmente vinculados, además de que responden a la misma lógica de la simplificación del sistema de bienestar. Esta simplificación no solo tiene

implicaciones administrativas, sino que también responden al principio de eficiencia de manera que se pueda mejorar la redistribución de los recursos.

En cuanto a la redistribución de los subsidios existentes, la idea principal es eliminar y sustituir prestaciones que quedarían solapadas por la RBU. Por ejemplo, las prestaciones por desempleo, subsidios condicionados, deducciones fiscales o prestaciones monetarias de garantía. Es decir, que todos estos gastos ya no se necesitarían, debido a que estos objetivos ya los estaría cumpliendo la renta básica mediante las transferencias monetarias. (Arcarons et al. 2017, Immervol. 2017, Raventós 2021).

En esta línea, las personas que antes recibían un subsidio de por ejemplo 50 dólares, ahora recibirían 90 dólares, pero perdiendo el subsidio anterior, lo que se podría interpretar como un ahorro de la anterior prestación para poder canalizarla a la nueva medida redistributiva, es decir, la RBU. Esto demuestra que, con solo redistribuir las prestaciones existentes, no se podría financiar la medida, además de reforzar el hecho de que es necesaria la implementación de otras medidas, como el aumento de los impuestos o tipos impositivos en la renta para poder financiar completamente la transferencia monetaria (Noguera, 2019, p.9).

Adicionalmente, la simplificación de las prestaciones sociales y el establecimiento de una medida universal e incondicional se traduciría en una simplificación administrativa, ya que las personas no tendrían que aplicar a estas, no habría un proceso de revisión y por lo tanto se estima que se podría generar un ahorro en el coste burocrático del sistema actual. Es decir, esto significaría una simplificación burocrática.

En esta línea, la simplificación burocrática se traduciría en reducción de costes de personal y trámites, ya que menos personas tendrían que estar involucradas en los procedimientos de prestaciones y de pruebas de medios y condiciones, lo que también incluiría una eliminación del tiempo de espera y reducción de errores de inclusión/exclusión. Estableciéndose

como una medida llamativa para reducir la desigualdad y la pobreza, por su mayor capacidad de cubrimiento.

Esta cuestión es de importancia en un contexto donde una gran parte del gasto social se destina a un filtrado burocrático y de verificación de medios (Van Parijs y Vanderborght, 2017. AIReF, 2023). Además, está el hecho, de que no se podrían utilizar estas prestaciones de manera clientelar, debido a la transparencia y accesibilidad de la medida.

De igual manera que la simplificación de las prestaciones, la reducción de costes burocráticos podría liberar recursos para ayudar a financiar la medida, al mismo tiempo que generaría una mayor aceptación política debido a la reducción de los trámites administrativos o rechazo en casos donde el estado otorga muchos trabajos y una gran parte de la población se beneficia de esto.

En suma, aunque la simplificación del sistema de bienestar y la reducción de costes administrativos y burocráticos no son suficientes para financiar la totalidad de la RBU, sí determinan una reducción significativa de su coste neto y funcionan como un beneficio para su implementación y viabilidad fiscal. Además, contribuye al argumento de que la RBU no solo es deseable de manera normativa, si no también factible mediante ciertos marcos de reforma estructural y diseño, hasta cierto punto.

Además, de las reformas estructurales, existen vías de alternativas de financiación que se podrían implementar de manera conjunta con las anteriormente mencionadas. En el siguiente apartado se desarrollan cuáles son las vías complementarias principalmente aceptadas por la literatura.

#### 4. Mecanismos alternativos de financiación: recursos comunes, automatización y fiscalidad ecológica

En este subapartado se agrupan tres mecanismos principales de financiación no tradicionales, debido a que estas capturan rentas generadas por bienes comunes, actividades automatizadas o efectos

ambientales, lo que representa cuestión de interés general. Tienen una función complementaria a las reformas fiscales o impuestos de capital. Además, están en sintonía con los principios normativos de la RBU, la justicia distributiva y de redistribución de excedentes colectivos, que son regularmente defendidos por autores como Guy Standing o Van Parijs.

El primer mecanismo a evaluar es la renta de recursos naturales, la cual se basa en la explotación de recursos naturales públicos como recursos naturales para financiar la RBU a través de un fondo soberano. El ejemplo por excelencia es el Alaska Permanent Fund, el cual funciona desde 1982. Este es un fondo público que se financia mediante los beneficios del petróleo, cuyos rendimientos se distribuye anualmente dividiendo universal a todos los residentes del Estado. Por ejemplo, algunos de los años el beneficio del fondo superó los 1.800 dólares por persona (Goldsmith, 2012). Su funcionamiento permite una financiación parcial de la medida para los países que tienen los recursos disponibles. Este mecanismo permitirá una financiación parcial de la RBU, especialmente si se establecen de manera sólida, siempre y cuando mantengan un rendimiento sostenible.

Además, este modelo y en específico el de Alaska, han demostrado tener resiliencia política y social por su duración a lo largo del tiempo, incluso en contextos de recortes presupuestarios, lo que refuerza su potencial y la legítima como vía de financiación.

Otra de las medidas alternas de financiación, está vinculada con uno de los objetivos de la medida, que es palear el desempleo por la automatización. En este sentido, hay autores como Erik Brynjolfsson y Andrew McAfee (2018) que defienden la implementación de impuestos a los robots o a las ganancias derivadas de la inteligencia artificial, estos argumentan que este impuesto es justo debido que la evolución tecnológica concentra la riqueza en empresas de tecnología y la automatización derivada de esta, la cual reduce el empleo. La idea principal es que los beneficios generados de la tecnología actual se tienden a acumular

en pocos ganadores (winner takes all) y por lo tanto es justificable la redistribución de esta a la sociedad general, esencialmente como una regulación de la imperfección del mercado. La propuesta concreta sería gravar un impuesto especial cuando se automaticen trabajos por robots o IA (idea respaldada por Bill Gates), también existe la posibilidad de la creación de un fondo soberano de datos, en donde las grandes plataformas digitales tengan que pagar por el uso de datos personales, y estos ingreses financien parcialmente un dividendo social, el cual podría establecer un nuevo contrato social, donde la riqueza generada colectivamente se retorna a la población (Standing, 2022).

La última vía complementaria analizada es la financiación de la RBU mediante impuestos medioambientales, esencialmente aquellos relacionados con el carbono. Esta medida es comúnmente conocida como dividendo ecológico, la cual consiste en aplicar gravámenes en actividades contaminantes, como la emisión de CO<sub>2</sub> y redistribuir directamente a toda la ciudadanía, lo que genera un incentivo ambiental y redistribución equitativa de recursos. Su justificación se centra, como bien explica Standing y Van Parijs, en que la contaminación genera externalidades negativas que afectan colectivamente a toda la sociedad, aunque sea realizada de manera individual o por pocos individuos. De hecho, el 10 % más rico del mundo genera cerca del 50% de las emisiones globales, mientras que el 50% más pobre contribuye con el 10% (Chancel et al., 2022; Oxfam & Stockholm Environment Institute, 2020). Esta disparidad, refuerza la legitimidad implementar impuestos ambientales a las actividades contaminantes, especialmente a los sectores de mayores ingresos como mecanismos redistributivo y ecológicamente responsable.

Entre los ejemplos internacionales relevantes incluyen a Canadá y Suiza, donde parte de los ingresos obtenidos por los impuestos de carbono se distribuyen a la población mediante transferencias universales. El modelo establecido en estos países, ha funcionado como desincentivo a las emisiones, así como también en mitigar algunos de

los efectos regresivos de la transición ecológica, al compensar a la parte de la población que proporcionalmente contamina menos (Howard, Schalit, & Widerquist, 2019).

Además, organismos internacionales como la OCDE (2021) promueven este tipo de medidas, vinculado la reforma fiscal con la sostenibilidad ambiental. En este marco, la RBU financiada mediante ingresos ambientales responda a su carácter normativo, especialmente en cuanto a la justicia social y climática, que transforma las externalidades negativas del uso o daño de un recurso común en beneficios compartidos, además de hacer más aceptables políticas como el aumento del precio del carbono.

En resumen, el análisis presentado en este capítulo sobre la viabilidad económica, demuestra los grandes desafíos de implementación de la RB, por lo que es lógico argumentar que la medida tendría problemas de implementación en países en vías en desarrollo, en los cuales las desigualdades son mayores. Su desafío económico es considerable pero el coste bruto es muy alto. Sin embargo, al considerar el coste neto y sus distintas posibilidades de financiación, desde reformas fiscales hasta mecanismos alternos, evidencia que su viabilidad podría ser posible. La combinación de las diferentes medidas y reformas podría establecer un coste efectivo menor, además de hacer avances significativos en la creación de una arquitectura fiscal más justa y adaptada a los retos actuales. La evaluación demuestra que, a pesar del elevado coste, existen herramientas para hacer frente al mismo, aunque con una complejidad muy alta.

No obstante, como se desarrollará en el próximo capítulo, la viabilidad económica tiene una serie de obstáculos y dificultades, ya que la implementación representa riesgos, resistencias y límites que deben ser evaluados para comprender los puntos débiles de su implementación real. Es decir, que pesar de las posibilidades teóricas de financiación, la implementación práctica enfrenta desafíos significativos que se desarrollan a continuación.

## **IV. Límites, desafíos y críticas a la implementación de la RBU**

A pesar de los beneficios que podría traer la implementación de la RBU, la aplicación práctica y real enfrenta una serie de obstáculos y críticas que deben ser abordadas de manera rigurosa, para comprender su viabilidad real. Los desafíos planteados no solo se enfocan en los aspectos técnicos y económicos de la medida, ya que existen objeciones ideológicas y normativas que debilitan su legitimidad como política pública, evaluando dificultades fiscales, técnicas y culturales que pueden imposibilitar la implementación efectiva. Además, existen posibles efectos adversos en el mercado laboral, riesgos de inflación, tensiones con el modelo del consumo actual y obstáculos que suponen las reformas necesarias para poner en marcha una RBU.

Es necesario matizar que las críticas no invalidan en totalidad la propuesta, pero si exigen una evaluación detallada de las posibilidades y marcos de diseños adecuados para mitigar los efectos negativos. De esta manera, este capítulo complementa el análisis de la viabilidad económica, integrando una visión más amplia y crítica sobre los límites que enfrenta la RBU.

### **1. Objeciones ideológicas y controversias normativas**

La RBU ha generado intensos debates ideológicos y normativos que condicionan su legitimidad pública, a pesar de tener diferentes enfoques en el espectro político. Una de las principales críticas ante esta, proviene de la corriente liberal clásica, la que históricamente vincula los ingresos con la productividad individual. Autores como Milton Friedman, defensor del impuesto negativo sobre la renta, advertía los posibles efectos negativos de este tipo de medida, como la dependencia estatal y la desincentivación de la productividad, erosionando los principios de eficiencia económica (Friedman, 1962). En esta línea, el argumento se basa en la ruptura del vínculo entre mérito, esfuerzo y recompensa, lo que podría afectar de

manera negativa a la ética del trabajo, lo que determina un obstáculo sustantivo en países donde el trabajo está visto como un valor fundamental.

Por su parte, sectores conservadores y reaccionarios han rechazado la medida con fundamentos más normativos que económicos. El político francés Éric Zemmour, líder del partido Reconquista, ha calificado la RBU como una “paga por no hacer nada”, argumentando que representa un quiebre del orden social tradicional basado en el trabajo (Zemmour, 2021). Este tipo de críticas se basan esencialmente en la meritocracia de la justicia, a diferencia de una justicia universal como la defienden autores como Standing o Van Parijs. Difiere de estos, ya que establece que los derechos sociales deberían estar condicionados por la contribución y no garantizados de manera universal.

Desde una perspectiva sociológica, Esping-Andersen (1993) ha advertido sobre las problemáticas y tensiones del universalismo y la reciprocidad de las políticas de bienestar. En sistemas donde el pensamiento está condicionado en que la totalidad de la población debe contribuir a la mantención del sistema, otorgar ingresos a las personas que no lo necesitan o no contribuyen podría generar malestar social y debilitar la legitimidad política de la medida.

En este sentido, Tsvirko realizó un análisis FODA en 2019 en que establece el carácter universal de la RBU como una debilidad. Al otorgar una prestación monetaria a aquellos que realmente no la necesitan por su poco impacto en su bienestar, libertad o seguridad financiera, es decir, que no cumpliría los objetivos establecidos, para poder justificar su implementación. Este grupo podría percibirse como gasto público innecesario, lo que refuerza las críticas sobre su elevado coste fiscal.

Además, sigue existiendo la división social entre aquellos que aportan y los que no aportan nada, en línea con la teoría del holgazán. La aceptación social de las políticas públicas de redistribución está condicionada por la reciprocidad (Esping-Andersen, 1993), lo que puede obstaculizar la disposición de la ciudadanía a sostener colectivamente la renta básica de manera universal.

Asimismo, desde visiones críticas de orientación ecológica o comunitaria, se ha advertido que una RBU mal diseñada podría reforzar dinámicas de consumo individualista y ajena a principios de sostenibilidad o valores comunitarios. En contextos como los pueblos indígenas latinoamericanos, por ejemplo, el carácter estrictamente individual de la RBU puede entrar en tensión con concepciones colectivas del bienestar (González, 2022; Casassas, 2020b)

## 2. Legitimidad social y percepción pública

La legitimidad de la RBU no depende solamente de su viabilidad económica o eficiente, al ser una política pública tiene un alto nivel de dependencia de la percepción pública sobre esta. Una de las críticas más extendidas en la opinión pública es la teoría del holgazán, la cual se basa en que garantizar un ingreso incondicional puede tener efectos negativos como desincentivar la búsqueda activa de empleo, especialmente entre personas de precariedad laboral o con bajos recursos, ya que se verían más beneficiados de mantenerse con la RBU que conseguir un trabajo. Esta percepción se basa en la visión utilitarista del comportamiento humano, en la cual los individuos responden racionalmente reduciendo su esfuerzo si ya tienen garantizadas sus necesidades básicas (Van Parijs & Vanderborght, 2017).

Aunque diversos estudios y experimentos han cuestionado la solidez de esta teoría, especialmente a partir de los resultados de pruebas como el piloto finlandés (Kangas et al., 2021), en la cual no hubo efectos significativos en la búsqueda de empleo.

Esta teoría, es más relevante en contextos donde el empleo tiene un valor moral, lo que puede llevar a resistencias y reforzar la idea de que algunos individuos cobran sin hacer nada, generando desapreuebo por parte de sectores medios, trabajadores contributivos y rentas altas, los cuales estarían ejerciendo la mayor cantidad de esfuerzo monetario para financiar la medida, tal como se expuso en el capítulo anterior.

Este tipo de percepciones puede llevar a una división de contribuyentes netos y beneficiarios netos, donde los primeros pueden sentir que la repartición de beneficios está desproporcionando. Este fenómeno hace necesario la creación de mecanismos pedagógicos y discursivos eficaces que expliquen los motivos universalistas y beneficios indirectos de la RBU, ya que de manera contraria podría generar rechazo transversal (Esping-Andersen, 1993).

Además, sin una construcción y explicación narrativa adecuada, la RBU puede ser interpretada como una política de élites progresistas que no tiene en consideración la realidad material de los contribuyentes. Por ello, es necesario acompañar la propuesta con medidas de participación ciudadana, campañas informativas y pedagogía social que permita construir concesos duraderos para asegurar su sostenibilidad en el tiempo (Zamora, 2022; Standing, 2017), generando otra acción complementaria a las reformas fiscales y vías de financiación, lo que establece un plan muy complejo para su correcta implementación.

### 3. Impacto sobre el trabajo y el empleo

Como se menciona en el apartado anterior, el impacto sobre el mercado laboral es una de las críticas más populares en cuanto a la RBU. Desde sectores liberales y conservadores se sostiene que, al garantizar un ingreso básico incondicional, una parte de la población podría optar por no buscar trabajo de manera activa, es decir, generando un efecto desincentivador, que podría impactar de manera negativa la economía y por lo tanto la financiación de la medida. Es considerado como el argumento central en la crítica a las transferencias no condicionales y se asocia especialmente a incentivar a no trabajar en contextos de salarios bajos o de alta informalidad.

En particular, la OCDE en 2017 en un informe, alertó sobre la perdida de motivación laboral en los segundos preceptores en los hogares, es decir, en aquellas personas cuyos ingresos no son los principales de la

unidad familiar. Según este, los grupos podrían reducir la actividad laboral al considerar que la RBU cubría sus necesidades marginales, en contextos donde no existen políticas complementarias activas de empleo o formación.

No obstante, es necesario tener en cuenta la evidencia que se ha tenido hasta el momento, ya que los resultados han sido ambivalentes. Por ejemplo, en los casos de Irán, Finlandia, o Alaska, no hubo cambios significativos en el empleo, aunque en Namibia e India hubo una formalización del trabajo y más iniciativas de emprendimiento y hubo mejoras en cuanto a bienestar, nutrición y percepción económica (Standing, 2017; Davala et al., 2015; Kangas et al., 2021; Haarmann & Haarmann, 2007; Widerquist & Howard, 2012; Karshenas & Tabatabai, 2019). Otros estudios como Winderquist (2013) o Gonzalez (2022), argumentan que las personas no dejan de trabajar por recibir una renta básica, sino que ganan una mayor capacidad de negociación para rechazar empleos precarios, lo que flexibiliza el mercado laboral y hace una transición a empleos más satisfactorios, como se evaluó en el apartado de objetivos. Sin embargo, los efectos dependen en gran medida del diseño fiscal y laboral complementario. En ausencia de políticas activas de empleo, como una regulación del mercado laboral o de la fiscalidad redistributiva, es posible que la RBU produzca efectos regresivos, reforzando la dualidad entre sectores protegido y sectores informales o precarios.

Por tanto, la implementación de una RBU no puede desligarse de una reforma laboral y fiscal profunda, que evite efectos colaterales no deseados y garantice su integración en una estrategia estructural de justicia social

#### 4. Viabilidad fiscal y eficiencia redistributiva

Tal como se ha evaluado y evidenciado en el capítulo anterior, la viabilidad fiscal es uno de sus principales retos. A pesar de que existen mecanismos teóricos para compensar el coste bruto mediante reformas tributarias, redistribución del gasto y simplificación administrativa, los

importes netos y brutos siguen siendo muy elevados. En contextos donde los sistemas fiscales presentan debilidades estructurales, como baja presión impositiva, alta evasión fiscal o corrupción, este tipo de políticas enfrenta un desafío considerable.

Además, es necesario considerar las dinámicas de la economía global, especialmente la competencia entre Estados. Una subida significativa de los impuestos al capital y las rentas altas, que son los modelos principales para su financiación, podrían muy probablemente generar efectos negativos como la fuga de capitales, de contribuyentes con alto poder adquisitivo o el desincentivo a la inversión, que puede significar también especulación negativa y por lo tanto un impacto negativo en la economía. Esta lógica responde a la teoría de “voto con los pies”, formulada por Tiebout en 1956, que sostiene que los individuos tienen a elegir su residencia y migrar en función de los beneficios fiscales que obtienen.

Por otra parte, el éxito o fracaso de las políticas redistributivas universales como la RBU está condicionada al entorno institucional y del modelo de Estado bienestar, el cual no está establecido en todos los países. Por ejemplo, en los países nórdicos, donde son los impuestos progresivos son tradicionales, hay alta confianza institucional y existen servicios públicos de calidad, las políticas públicas han tenido efectos positivos en términos de redistribución y equidad (Esping-Andersen, 1993). En cambio, en países latinoamericanos, regularmente lo más desiguales, este tipo de medias han tenido impactos más limitados, por diferentes motivos, como la informalidad laboral, desigualdad estructural y la falta de infraestructura institucional (Cecchini, Villatoro & Mancero, 2021).

Desde una perspectiva estructural, las transferencias como la RBU no son suficientes para combatir la desigualdad si no se acompañan de una redistribución del capital, debido a que la desigualdad no solo es de ingresos, sino también patrimonial y esta constituye la raíz más profunda de la desigualdad contemporánea (Piketty, 2014). Por lo tanto, la RBU necesita complementariamente la implicación de otras medidas para disminuir la desigualdad

estructural para tener un efecto significativo en la desigualdad, además corre el riesgo de convertirse en una medida paliativa, más que transformadora. Por ello, no puede asumirse que un modelo de RBU tenga los mismos efectos en todas las regiones: su eficiencia redistributiva dependerá del contexto fiscal, político y administrativo de cada país. En última instancia, la sostenibilidad financiera de una RBU exige una transformación estructural del sistema tributario y de protección social, algo que, aunque posible, requiere voluntad política sostenida, consenso social y una administración pública robusta.

## 5. Riesgo inflacionario y efectos macroeconómicos

Uno de los argumentos económicos más recurrentes en contra de la RBU es su posible impacto inflacionario, especialmente si se financia sin un diseño fiscal sólido y sostenible. La crítica se argumenta en torno a una perspectiva monetarista clásica, que sostiene que un aumento significativo de la demanda agregada, sin un crecimiento proporcional de la oferta de bienes y servicios, puede conducir a un aumento generalizado de precios. En este escenario, el poder adquisitivo de la RBU podría verse erosionado con el tiempo, lo que reduciría su objetivo principal de reducir la desigualdad y mejorar el bienestar de la población. El riesgo inflacionario no solo está vinculado al gasto público, sino también a su modo de financiación. Si la RBU se implementa mediante la creación o monetaria o déficits sin respaldo productivo, el aumento de la liquidez puede generar inflación, especialmente en economías no tan desarrolladas. En cambio, si el programa se financia a través de las reformas evaluadas en el capítulo anterior, el efecto en la demanda netea puede ser neutral o incluso contractivo, reduciendo significativamente su riesgo inflacionario (Martinelli, 2017; Widerquist, 2013).

Un ejemplo de este efecto negativo es el dilema de Irán, donde en el 2011 el gobierno reemplazó subsidios de energía y alimentos por

una transferencia monetaria universal, con el objetivo de racionalizar el gasto público y promover una redistribución directa. En su primer momento, la medida tuvo efectos positivos, el índice de Gini disminuyó de 0,41 a 0,37, evidenciando un avance sustancial en la equidad distributiva. Sin embargo, la ausencia de un ajuste periódico del monto transferido frente a la inflación, provocó una rápida pérdida del valor real de la RBU. En siete años, el poder adquisitivo se había reducido en un 70 %, y para 2018, con la fuerte devaluación de la moneda y el deterioro macroeconómico general, el valor real de la transferencia se había desplomado en más del 90 % (Karshenas & Tabatabai, 2019). Este caso muestra los efectos devastadores de una política mal diseñada frente a un entorno inflacionario y volátil.

Además, otro posible efecto inflacionario, es el aumento de los precios no transables, como alquileres, especialmente si la RBU no tiene políticas reguladoras complementarias para controlar el precio de las viviendas. Diversos autores han advertido que, en contexto urbanos con alta demanda y oferta rígida, la RBU o cualquier transferencia universal pueden traducirse en un aumento de rentas y servicios básicos, lo que reduce el beneficio neto para los receptores más dependientes de la medida (Colombino, 2019; Guy Standing, 2017).

Sin embargo, es importante que el efecto inflacionario no es una consecuencia directa ni automática. En contextos de alta desigualdad, subconsumo y desempleo, algunos economistas argumentan que la RBU podría tener un efecto estabilizador de la demanda agregada, provocando la economía sin provocar inflación, especialmente si el sistema productivo tiene capacidad ociosa.

Finalmente, el diseño institucional y la flexibilidad del modelo son claves para mitigar este riesgo. La posibilidad de indexar la RBU a la inflación o de establecer mecanismos de ajuste automáticos permitiría preservar su poder adquisitivo a lo largo del tiempo. Del mismo modo, combinar la RBU con impuestos contra cílicos, controles sectoriales

en mercados sensibles o medidas estructurales en la oferta (vivienda, energía, alimentos) puede ser decisivo para garantizar su sostenibilidad macroeconómica.

## 6. Obstáculos institucionales y burocráticos

Es necesario establecer que, para la implementación de una RBU, resulta indispensable una reforma fiscal integral (Van Parijs & Vanderborght, 2017), que permita canalizar recursos hacia esta medida con el fin de generar una redistribución eficaz y sostenida en el tiempo. Asimismo, se requiere una transformación administrativa e institucional que sea capaz de gestionar la magnitud de una transferencia monetaria universal, garantizando transparencia, eficiencia y cobertura total. Ninguna de estas reformas es sencilla: ambas exigen una planificación meticulosa y una alta capacidad técnica y política. Este tipo de transformaciones tienden a enfrentar resistencias significativas, en particular de parte de los grupos más conservadores o de las élites económicas, que podrían verse directamente afectadas por el cambio (CEPAL, 2023).

Por otra parte, la implementación de una RBU también podría enfrentar obstáculos técnicos y logísticos, incluso en países desarrollados. Persisten problemas como la falta de acceso bancario en sectores de la población, errores en los registros civiles, duplicidades o ausencias en los padrones poblacionales (World Bank, 2021). Estos factores complican la entrega efectiva del ingreso y requieren una constante actualización de los datos para asegurar la universalidad del sistema. La falta de una infraestructura administrativa adecuada podría traducirse en un aumento de los costes sociales debido a pagos erróneos, fraudes o ineficiencias, con un impacto directo en la legitimidad de la medida. En este sentido, la inversión en capacidades estatales –como la digitalización, la interoperabilidad de sistemas y la educación financiera– debe

considerarse como un requisito técnico fundamental para la viabilidad operativa de la RBU.

La complejidad institucional también se ve agravada por el contexto político actual. En muchas regiones, y especialmente en América Latina, el alto grado de polarización política y desconfianza hacia las instituciones representa una barrera adicional para reformas redistributivas ambiciosas. La CEPAL (2023) señala que más del 70 % de la población latinoamericana desconfía de sus instituciones, lo que complica aún más la construcción del consenso social necesario para implementar una medida de este tipo. Cualquier intento de reforma fiscal o de implementación de una RBU en este contexto podría generar mayor resistencia y escepticismo, independientemente de sus efectos reales.

Además, la implementación técnica también enfrenta desafíos particulares. En el caso de personas sin cuentas bancarias, sería necesario establecer mecanismos alternativos de entrega (como pagos en efectivo), lo que podría incrementar los costos administrativos. También pueden surgir problemas como transferencias a personas fallecidas, inexistentes o duplicadas, que no solo suponen pérdidas económicas, sino que alimentan percepciones de ineeficiencia y corrupción. Si el sistema no establece controles efectivos de trazabilidad y transparencia, existe un riesgo claro de captura institucional, uso clientelar o incluso malversación de fondos públicos.

En suma, si bien la RBU puede diseñarse como una política eficiente y universal, su implementación requiere superar importantes obstáculos administrativos, técnicos e institucionales. Su éxito no depende únicamente de su financiación económica, sino de la capacidad del Estado para llevar a cabo reformas profundas y generar confianza en una medida que, por su escala y simbolismo, exige un amplio consenso social y político. Frente a estas tensiones normativas y desafíos técnicos, es imprescindible analizar las evidencias empíricas de la aplicación de la medida en contextos reales, cuestión que es abordada a continuación.

## V. Evidencias y resultados empíricos

En este capítulo se evaluarán los resultados obtenidos de los diferentes experimentos y pruebas piloto escogidos, a pesar, de que ninguno ha sido implementado la RBU de manera plena y permanente a escala nacional. Sin embargo, los resultados de estos permiten evaluar y observar sus posibles efectos, para compararlo con su teórica argumentativa.

Es necesario aclarar que estos casos tienen diferencias entre sí, ya que no tienen la misma duración, cobertura, condicionalidad, escala y objetivo, pero ofrecen información importante sobre los efectos sociales, económicos y psicológicos de una medida como la RBU.

Los casos a evaluar fueron escogidos según su relevancia, diversidad geográfica y metodología, para poder ofrecer una versión general de estos resultados empíricos. Se incluyen tanto iniciativas institucionalizadas como no institucionalizadas (Camporesi, 2018), en contextos de bienestar consolidado, economías en desarrollo y modelos basados en recursos naturales. Los casos seleccionados se encuentran en el siguiente cuadro.

**Tabla 3**

*Elementos metodológicos de los experimentos*

Caso y justificación	Diseño metodológico	Alcance / Población	Monto (USD)	Duración	Principales referencias
<b>Finlandia (2017–2018)</b> — seleccionado por ser uno de los experimentos más rigurosos de Europa, con alta validez interna y enfoque en bienestar psicosocial y efectos sobre el empleo.	Ensayo controlado — seleccionado aleatorizado (RCT). 2.000 personas desempleadas seleccionadas aleatoriamente recibieron una RBU incondicional.	Nacional (piloto). Personas desem- pleadas.	~USD 600/ mes (560 €).	2 años.	Kangas et al. (2019); KELA (2019); De Wispelaere et al. (2021).

Caso y justificación	Diseño metodológico	Alcance / Población	Monto (USD)	Duración	Principales referencias
<b>Irán (2010–2018)</b> — seleccionado por ser uno de los pocos casos de aplicación universal a escala nacional, útil para evaluar sostenibilidad macroeconómica y riesgo inflacionario.	Transferencia universal financiada por eliminación de subsidios energéticos. Sin focalización.	Nacional. ~70 millones de personas.	USD 40–45/ mes.	8 años.	Salehi-Isfahani (2017); Karshenas & Tabatabai (2019).
<b>Alaska Permanent Fund (1982–actualidad)</b> — caso emblemático de dividendo universal financiado por un fondo soberano de ingresos petroleros, con recursos naturales, con elevada legitimidad social y continuidad histórica.	Dividendo anual universal financiado por un fondo soberano de ingresos petroleros.	Residentes permanentes del estado.	USD 1.000– 2.000/ año.	+40 años.	Goldsmith (2012); Jones & Marinescu (2018).
<b>India (2011–2013) y Namibia (2008–2009)</b> — seleccionados como ejemplos del Sur Global, útiles para evaluar efectos en desarrollo humano, nutrición, escolarización y empoderamiento comunitario.	Pilotos comunitarios sin condicionalidad; transferencias universales dentro de las comunidades seleccionadas.	India: ~6.000 personas. Namibia: ~1.000 personas.	India: USD 13–15/ mes. Namibia: USD 10/ mes.	India: 18 meses. Namibia: 12 meses.	Standing (2013); BIG Coalition (2009); UNICEF India (2014).

Fuente: Elaboración propia

Además, se incorporan experiencias complementarias para ofrecer una visión alterna de transferencias focalizadas, condicionales o de diseño mixto, como la Bolsa Familia en Brasil y el B-MINCOME en Catalunya.

El objetivo de este capítulo es intentar identificar patrones comunes, evaluar las implicaciones que conllevan y establecer qué tipo de evidencia refuerza o desafía la hipótesis planteada en el trabajo y la teoría planteada. Mediante el análisis de los casos seleccionados se elaborar un diagnóstico sobre la viabilidad y límites de la RBU para cumplir sus objetivos.

### 1. Resultados significativos:

Finlandia (2017-2018): Seguridad psicosocial en un bienestar avanzado.

Entre 2017 y 2018, el Instituto de Seguridad Social de Finlandia (KELA) desarrolló un experimento con 2.000 personas desempleadas, que recibieron 560 euros mensuales libres de impuestos. El objetivo principal de esto era observar el impacto de la medida sobre el bienestar personal y la participación laboral. Los resultados mostraron mejoras significativas en cuanto a la reducción de estrés, aumento de confianza y la sensación de seguridad financiera y capacidad de concentración (Kangas, 0. 2019; De Wispelaere, Halmetoja & Perkiö, 2021). Sin embargo, no hubo efectos significativos en el empleo formal, aunque hubo un aumento de trabajos esporádicos y temporales. Este experimento demostró el potencial de la RBU para incrementar el bienestar subjetivo, aunque sus efectos sobre la inserción laboral son menores, por lo que en este caso se observan más beneficios que cumplen más con sus fundamentos normativos que funcionales.

Irán (2010-2018): RBU nacional y erosión por inflación.

Irán implementó una transferencia universal de entre 40 y 45 dólares mensuales por persona, mediante la eliminación de subsidios a la energía. Se trató de el único caso evaluado que implemento la medida a nivel nacional, permanente y sin condiciones, la cual llegó a alcanzar el 90% de la población. Sus resultados fueron positivos en los primeros años, ya que la desigualdad se redujo notablemente: el índice de Gini Bajó de 0,41 a 0,37 y la pobreza se redujo un 4.7% en solo tres meses (Karshenas & Tabatabai, 2019; Enami & Lustig, 2018). Además, no hubo efectos negativos sobre la participación laboral, e incluso se observó un leve aumento en el sector de servicios (Salehi-Isfahani & Mostafavi-Dehzooei, 2017). Sin embargo, el poder adquisitivo se deterioró debido a la inflación acumulada del 136% entre 2011 y 2016, lo que erosionó el valor real de las transferencias en más del 70%, perdiendo así su capacidad para lograr los objetivos establecidos. Este caso ilustra la necesidad de ajustes periódicos del monto transferido y de una arquitectura fiscal sólida para evitar su erosión.

Sin embargo, es importante matizar que la inflación sufrida en Irán durante el programa no puede atribuirse únicamente a la transferencia monetaria, ya que Irán ya arrastraba una alta inflación estructural, agravada por factores externos como las sanciones internacionales y la devaluación del Rial. Además, parte de la financiación del programa se realizó mediante la emisión monetaria y expansión del gasto público, lo que generó un efecto inflacionario más agudo (Salehi-Isfahani & Mostafavi-Dehzooei, 2017; Enami & Lustig, 2018).

En este sentido, el caso de Irán demuestra los riesgos de implementar la RBU sin una estrategia macroeconómica integral y sostenible. Además, de reforzar la necesidad de establecer otros métodos de financiación para evitar estos efectos inflacionarios. No obstante, su impacto en la reducción de desigualdad y pobreza es significante, especialmente cuando vemos que las reducciones se dieron a corto plazo. En este caso, al ser nacional

se puede establecer que la RBU si puede funcionar como una herramienta para combatir los desafíos contemporáneos.

Alaska (1982-actualidad): Transferencia universal basada en recursos naturales.

El Alaska Permanent Fund es un fondo soberano establecido por el gobierno de Alaska en 1982, en el cual se distribuyen anualmente dividendos a todos los residentes permanentes del Estado, financiados con los beneficios obtenidos por el petróleo. Aunque este fondo no constituye una RBU plena, cumple con los principios de universalidad, individualidad e incondicionalidad, además de demostrar la posibilidad de la financiación mediante recursos comunes. En esta línea, estudios han demostrado que esta medida no ha provocado una reducción en la oferta laboral y ha contribuido al dinamismo económico en sectores como el comercio minorista y la hostelería (Jones & Marinescu, 2018). Asimismo, ha ayudado a reducir la desigualdad, especialmente en comunidades rurales. Este modelo ha sido citado frecuentemente como ejemplo de una fuente de financiación alternativa para la RBU basada en la propiedad colectiva de los recursos naturales.

India y Namibia: RBU en el Sur Global y desarrollo comunitario.

Los experimentos realizados en India (2011-2013) y Namibia (2008-2009) ofrecen una visión del impacto de la RBU en contextos de alta pobreza e informalidad. Ambos proyectos fueron financiados a través de ONGs y organismos internacionales, determina así un diseño no institucional.

En Namibia, alrededor de 1000 personas de dos pueblos recibieron la RBU con un monto de 10 USD. A pesar de la baja cantidad, esta representa un aumento significativo comparado con su ingreso anterior y

se pudieron observar resultados positivos en cuanto a nutrición infantil, donde hubo una reducción de la malnutrición del 42% al 10%. Además, hubo un aumento en la asistencia escolar, disminución de delincuencia y un aumento en el emprendimiento informal, esencialmente liderado por mujeres (BIG Coalition, 2009; Standing, 2013).

En el otro caso, India, alrededor de 6.000 personas recibieron la RBU durante 18 meses. Se observó una mejora generalizada en salud, nutrición, educación y ahorro. Además, de aumentar los microemprendimientos y se empezaron a abrir cuentas bancarias. El empoderamiento femenino fue uno de los resultados más destacados, ya que aumentó su autonomía y por lo tanto la participación en la toma de decisiones (Standing, 2013; UNICEF India, 2014).

Ambos experimentos demuestran la capacidad de la RBU en contextos marginados, inclusive con un monto muy bajo del deseado. Se pueden observar mejoras en indicadores sociales como la salud, cohesión comunitaria y autoempleo.

## 2. Lecciones de casos complementarios

Brasil (2003-2021): Transferencia focalizada y condicionada en un contexto de alta desigualdad.

La Bolsa Familia es una transferencia monetaria que se otorga a las familias pobres con la condición de que sus hijos asistan al colegio y cumplan con sus vacunas. A pesar de no ser una RBU, por no ser ni incondicional ni universal, analizar sus efectos es relevante para evaluar el alcance de este tipo de medidas en contextos de alta desigualdad estructural.

Según la CEPAL (2023), esta transferencia permitió disminuir el coeficiente de GINI en un 15% entre 2003 y 2015, sacando de la pobreza a alrededor de 13 millones de personas (World Bank, 2014). Lo que

demuestra su capacidad en la reducción de la pobreza y la desigualdad, además de haber logrado otras mejoras en cuanto a salud y escolarización entre las familias más vulnerables, lo podría entender como una mejora del futuro de las generaciones siguientes.

No obstante, su carácter condicional y focalizado ha generado exclusiones significativas por deficientes en los registros sociales, además de haber sido criticada por fomentar el clientelismo. Por otro lado, su carácter condicional ha sido criticado por limitar la autonomía de los beneficiarios, lo que restringe su capacidad de elección real (Cecchini, Villatoro & Mancero, 2021).

En conjunto, Brasil ofrece elementos claves sobre los límites y fortalezas de los modelos focalizados, los cuales pueden ser eficaces para reducir pobreza extrema, pero se diferencian de la RBU por su principio universal.

### Catalunya (B-MINCOME): Medida híbrida y modelo complementario.

Este fue un proyecto implementado por el Ayuntamiento de Barcelona entre 2017 y 2019, el cual implementó una transferencia básica en combinación con políticas activas de inserción social y laboral. Al igual que la Bolsa Familia este era un ingreso condicionado al nivel de renta y compatible con otros ingresos, dándole carácter híbrido.

Participaron más de 1000 hogares de zonas vulnerables del distrito de Nou Barris. Entre sus resultados se puede resaltar una mejora de la salud mental, la autonomía percibida y la participación comunitaria, especialmente entre mujeres (Gentilini et al., 2020; Ayuntamiento de Barcelona, 2019). No obstante, no hubo transformaciones sobre el empleo formal.

En este caso muestran la capacidad complementaria que podría tener una RBU con otras políticas complementarias que busquen reducir la desigualdad estructural mediante medidas multidimensionales. Por lo que

este caso demuestra un diseño de políticas mixtas en entornos urbanos, donde la pobreza es tanto económica como relacional e institucional.

### 3. Evaluación transversal de los resultados

El análisis de estos casos presentados, permite identificar patrones comunes en sus efectos y limitaciones.

En primer lugar, la RBU parece tener la capacidad para reducir la pobreza y la desigualdad. Como se observó en los casos de Namibia, Irán e India o en Brasil con su política focalizada, se encuentra que una medida que otorga una transferencia monetaria a las personas que no tienen los suficientes recursos, puede mejorar sus condiciones de vida y funcionar como un primer paso en la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad. Además, de tener esta capacidad, así mismo genera beneficios en otro tipo de elementos sociales.

En esta línea, la evidencia empírica demuestra mejores generalizadas en el bienestar subjetivo (Kangas O. 2019; Standing, 2013; BIG Coalition, 2009), esencialmente en cuestiones como la reducción del estrés, aumento de la autonomía y seguridad financiera y mental. Además, estos efectos se pueden observar tanto en contextos de bienestar avanzado como en Finlandia y en entornos de alta vulnerabilidad como en India y Namibia, lo que refuerza el argumento de los impactos positivos de la RBU inclusive con montos reducidos y sin alcanzar el umbral de la pobreza.

Esto también permite observar que no hay correlación entre beneficios y nivel de desarrollo del país, sino que depende del diseño específico del programa. En el caso del norte global se refuerzan los aspectos psicosociales como la autonomía (más vinculado con los objetivos normativos) y en el caso del Sur Global los efectos son más estructurales, vinculado a la salud, educación o seguridad alimentaria (más vinculado los objetivos positivos). En este sentido, los beneficios y efectos de la RBU se alinean con las necesidades de estas dos regiones, teniendo en cuenta que

en los países más desarrollados los problemas suelen ser postmaterialistas, a diferencia de los países en vías en desarrollo donde los problemas son esencialmente materialistas (Inglehart, 1997).

Asimismo, los resultados apuntan a una mejora de condiciones básicas como la nutrición, escolarización y el empoderamiento de los marginados, especialmente en mujeres. En los entornos desfavorecidos, la medida ha funcionado como un potenciador del desarrollo humano y la creación de cohesión comunitaria (Standing, 2013; BIG Coalition, 2009). Estos efectos también revelan la capacidad de la RBU de corregir desigualdades históricas no monetarias, como la división sexual del trabajo o la falta del reconocimiento del cuidado, lo que extiende su impacto más allá de lo monetario.

En cuanto al mercado laboral, uno de sus principales argumentos en contra, los resultados y la evidencia no demuestran un efecto negativo sistemático (De Wispelaere, Halmetoja & Perkiö, 2021; Salehi-Isfahani & Mostafavi-Dehzooei, 2017; Jones & Marinescu, 2018). La mayoría de los experimentos no registran cambios, ni disminuciones relevantes en cuanto a la participación laboral, de hecho, en algunos incluso ha habido un pequeño aumento en el trabajo por cuenta propia o de manera informal. No obstante, queda claro que la RBU, por sí sola, no tiene la capacidad de transformar estructuralmente el mercado de trabajo ni resuelve los problemas de desempleo estructural. En línea con la hipótesis planteada, la RBU no resuelve el problema del desempleo, pero si puede actuar como una red de seguridad que refuerza la libertad individual y el poder de negociación en el mercado.

Por otro lado, los casos evaluados demuestran los importantes desafíos en cuanto a su sostenibilidad macroeconómica. El caso de Irán demuestra como la implementación de una medida similar con un débil diseño puede tener un efecto negativo y erosionar su impacto real (Enami & Lustig, 2018; Karshenas & Tabatabai, 2019). La inflación acumulada, la devaluación de la moneda y la falta de adaptación redujeron su efec-

tividad. Este ejemplo refuerza la necesidad de establecer una RBU con un diseño fiscal y económico robusto, además de que, sin mecanismos de ajuste, voluntad política sostenida y un diseño sólido, incluso las implantaciones más ambiciosas pueden fracasar. La sostenibilidad, por tanto, no es solo financiera, sino también institucional y política.

Además, es importante subrayar que ninguno de los experimentos evaluados constituye una RBU plena: muchos fueron acotados en el tiempo, focalizados en ciertas poblaciones y carecieron de reformas estructurales complementarias —como una reforma fiscal, laboral o institucional— que serían imprescindibles para su sostenibilidad y legitimidad en una implementación real. Por ello, aunque útiles, los resultados disponibles presentan limitaciones importantes: no permiten evaluar con claridad los efectos a largo plazo, ni los impactos macroeconómicos globales, como los posibles efectos sobre los precios, la demanda agregada o el sistema tributario. Determinando una paradoja en esta evaluación de resultados, ya que la evidencia que nutre los argumentos y el debate global sobre la RBU y de este trabajo está basado en modelos parciales, lo que exige cautela al extrapolar conclusiones y señala la necesidad de experimentos con implementación más amplias y complejas.

En este sentido, estas experiencias y resultados advierten sobre los riesgos de implementación sin un consenso social o estrategia institucional clara. En contextos de alta polarización o desconfianza, como América Latina, su legitimidad puede verse amenazada si no se acompaña de una pedagogía pública que explique sus beneficios y mecanismos de redistribución.

En conjunto, los casos revisados refuerzan la capacidad transformadora de la RBU para reducir la desigualdad, haciendo un especial énfasis en sus objetivos normativos como la justicia social y seguridad básica, pero también confirmar que no es una medida autosuficiente y que su impacto depende de múltiples factores institucionales, macroeconómicos y políticos. Por lo tanto, su diseño debe ser realista y flexible, acompañada de reformas más amplias. Por lo tanto, la RBU puede determinarse

como una medida que forma parte de la solución, pero no la solución en sí misma. En este marco, la RBU no debe entenderse como una panacea, sino como una herramienta dentro de un conjunto más amplio de reformas orientadas a garantizar la justicia social, la seguridad básica y la libertad real.

## Conclusión

El análisis realizado permite afirmar que la RBU posee un potencial real y significativo para reducir la pobreza y limitar la desigualdad, aunque su efectividad depende estrictamente de las condiciones de diseño, el contexto institucional y la sostenibilidad fiscal de cada país. La evidencia empírica examinada —Finlandia, Irán, Alaska, India y Namibia— confirma que incluso transferencias modestas pueden generar mejoras sustanciales en bienestar material, autonomía, salud, nutrición, escolarización y cohesión social. Estos resultados respaldan los fundamentos teóricos de la medida y muestran que sus beneficios no son únicamente económicos, sino también normativos: aumentan la libertad real, reducen la vulnerabilidad y amplían las capacidades individuales, especialmente entre los grupos más marginados.

En este sentido, la primera parte de la pregunta de investigación puede responderse de forma afirmativa: la RBU sí puede reducir pobreza y desigualdad, tanto en dimensiones monetarias como estructurales, aunque no de manera autosuficiente. El impacto redistributivo existe y es consistente en todos los casos analizados. No obstante, esta capacidad está condicionada por el monto, la regularidad del pago y, sobre todo, por la existencia de mecanismos que garanticen la preservación de su poder adquisitivo frente a shocks macroeconómicos. El caso de Irán demuestra que una RBU mal integrada en un marco fiscal y monetario coherente puede ver erosionado su efecto en poco tiempo, lo que subraya la importancia del diseño técnico.

En cuanto a la segunda parte de la pregunta —su viabilidad como política pública— los resultados son más matizados. La RBU se revela como una propuesta normativamente sólida y socialmente deseable, capaz de simplificar sistemas de bienestar fragmentados y de ofrecer una red de seguridad universal que fortalece la autonomía y la libertad real. Sin embargo, su implementación enfrenta desafíos considerables: costos fiscales elevados, necesidad de reformas estructurales profundas, tensiones distributivas, riesgos inflacionarios y exigencias administrativas que solo pueden cumplirse en Estados con instituciones robustas y alta legitimidad pública. La evidencia analizada indica que el principal obstáculo no es la eficacia de la RBU, sino su sostenibilidad fiscal y política a gran escala.

Estos hallazgos confirman la hipótesis de trabajo: la RBU tiene una capacidad significativa para reducir la pobreza y la desigualdad, pero su efectividad depende de su diseño, financiación e interacción con contextos sociales, laborales y económicos específicos. Ninguno de los experimentos revisados constituye una RBU plena; de ahí que los resultados, aunque prometedores, no permitan extrapolaciones definitivas. Es necesario avanzar hacia pruebas piloto más amplias, evaluaciones longitudinales y modelos híbridos que integren la RBU con reformas fiscales, políticas laborales y estrategias de desarrollo humano.

En definitiva, la RBU no debe interpretarse como una única solución, sino como una herramienta potencialmente transformadora dentro de un marco más amplio de políticas públicas. Su valor reside en su capacidad de garantizar un suelo material común, reforzar la autonomía individual y reducir desigualdades que los sistemas actuales no han logrado corregir. Implementada con un diseño sólido y sostenido políticamente, podría constituir un primer paso decisivo hacia sociedades democráticas más igualitarias y con mayores niveles de libertad real.

## Bibliografía

- Ajuntament de Barcelona. (2019). *Informe final del projecte pilot B-MINCOME: Combinació d'una renda municipal d'inclusió amb polítiques actives d'inclusió en els barris del Besòs*. [https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxius-documents/InformeFinal\\_BMINCOME.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxius-documents/InformeFinal_BMINCOME.pdf)
- Aguilera, A., & Barrera, M. G. R. (2016). Desempleo tecnológico: Una aproximación al caso latinoamericano. *AD-minister*, 29, 59–79.
- Arendt, H. (1958). *The human condition*. University of Chicago Press.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2023). *Informe sobre el gasto público en políticas sociales*. AIReF.
- Banco Mundial. (2024). *Índice de Gini – España*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2022&locations=ES&start=2002>
- Banco Mundial. (2025). *PIB (US\$ a precios actuales)* [Conjunto de datos]. World Bank Open Data. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>
- Banco Mundial. (2025). *Plataforma de Pobreza y Desigualdad* [Conjunto de datos]. pip.worldbank.org
- Basic Income Earth Network. (2021, septiembre 4). *Philippe van Parijs sobre la historia de la renta básica* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=cXeWQ7siElU>
- Becker, G. S. (1993). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education* (3rd ed.). University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226041223.001.0001>
- BIG Coalition. (2009). *Making the difference! The BIG in Namibia: Basic Income Grant pilot project assessment report*. Basic Income Grant Coalition.
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. W. W. Norton & Company.

- Cassasas, D. (2020). *Libertad incondicional: El derecho a la RBU*. Ediciones Continente.
- Cecchini, S., Villatoro, P., & Mancero, X. (2021). *El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina*. CEPAL.
- Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., & Zucman, G. (2022). *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab.
- Colombino, U. (2019). Is unconditional basic income a viable alternative to other social welfare measures? *IZA World of Labor*, 460. <https://doi.org/10.15185/izawol.460>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2023: Los desafíos de la política fiscal en transición*. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f6ddba90-7f9f-4f5e-b449-6bca35613f92/content>
- De Wispelaere, J., Halmetoja, A., & Perkiö, J. (2021). *The Finnish Basic Income Experiment: A policy review*. Social Europe. <https://www.socialeurope.eu/wp-content/uploads/2021/05/SE-OP19-The-Finnish-Basic-Income-Experiment.pdf>
- Enami, A., & Lustig, N. (2018). *Universal basic income in developing countries: Issues, options, and the way forward* (CEQ Working Paper No. 85). Tulane University. [https://commitmentoequity.org/publications\\_files/CEQ\\_WP85\\_Enami\\_Lustig\\_February2018.pdf](https://commitmentoequity.org/publications_files/CEQ_WP85_Enami_Lustig_February2018.pdf)
- Eurostat. (2024). *Gini coefficient of equivalised disposable income – EU-SILC survey*. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_di12/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_di12/default/table)
- Federici, S. (2004). *Caliban and the witch: Women, the body and primitive accumulation*. Autonomedia.
- Fraser, N. (1994). After the family wage: Gender equity and the welfare state. *Political Theory*, 22(4), 591–618. <https://doi.org/10.1177/0090591794022004004>

- Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., & Yemtsov, R. (2020). *Exploring universal basic income: A guide to navigating concepts, evidence, and practices*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1458-0>
- Goldsmith, S. (2012). The Alaska Permanent Fund Dividend: A case study in the direct distribution of resource rent. En K. Widerquist & M. Howard (Eds.), *Exporting the Alaska model*. Palgrave Macmillan.
- González Meyer, R. (2022). La RBU: Fundamentos, debates y posibilidades. *Polis*, 21(2), 123–144.
- Him Camaño, M. I., Miranda Escolar, B., Corrales Herrero, H., & Ogando Canabal, O. (2019). Evaluación de la gobernanza del programa Red de Oportunidades de Panamá: Logros alcanzados y retos pendientes. *Estudios de Economía Aplicada*, 37(1), 192–209.
- Immervoll, H. (2017, junio 12). *Basic income as a policy option: Can it add up?* Taller sobre el Futuro de la Protección Social, OCDE. [https://web-archive.oecd.org/2017-06-26/444072-15\\_Immervoll\\_OECD\\_Basic\\_Income\\_Brief.pdf](https://web-archive.oecd.org/2017-06-26/444072-15_Immervoll_OECD_Basic_Income_Brief.pdf)
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and postmodernization: Cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton University Press.
- Instituto de Estudios Económicos. (2024). *Competitividad fiscal 2023*. <https://www.ieemadrid.es/sites/ceoe-iee/files/content/file/2025/01/14/31/iee.-informes-abril-2024.-competitividad-fiscal-2023.pdf>
- Jones, D., & Marinescu, I. (2018). The labor market impacts of universal and permanent cash transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund. *NBER Working Paper*, 24312. <https://doi.org/10.3386/w24312>
- Kangas, O. (2019). *First results from the Finnish basic income experiment* (ESPN Flash Report 2019/17). European Social Policy Network.
- Karshenas, M., & Tabatabai, H. (2019). Universal basic income by default: Lessons from Iran’s “cash subsidy” programme. En M. Torry (Ed.), *The Palgrave international handbook of basic income*.

- Martinelli, L. (2017). *The fiscal and distributional implications of alternative universal basic income schemes in the UK*. Institute for Policy Research, University of Bath. <https://www.bath.ac.uk/publications/the-fiscal-and-distributional-implications-of-alternative-universal-basic-income-schemes-in-the-uk/>
- Martín, Q. (2023, junio 28). La RBU, ¿una opción viable? *Red Renta Básica*. <https://www.redrentabasica.org/rb/la-renta-basica-universal-una-opcion-viable/>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2024). *Ejecución presupuestaria consolidada de las Administraciones Públicas – Gasto social 2023*. <https://www.hacienda.gob.es/>
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2024). *Análisis sobre la brecha de cobertura en la implantación del Ingreso Mínimo Vital (IMV)*. Gobierno de España.
- Montagud Mayor, X. (2016). Las consecuencias de la burocratización en las organizaciones de servicios sociales. *Comunitaria*, 11, 69–91. <https://doi.org/10.5944/comunitaria.11.4>
- Murray, C. (2006). *In our hands: A plan to replace the welfare state*. AEI Press.
- Noguera, J. A. (2019). *La RBU: Un estado de la cuestión* (Documento de trabajo 6.1). Fundación FOESSA. <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/6.1.pdf>
- OECD. (2021). *Green budgeting and tax reform to support climate action*. OECD Publishing.
- Oxfam & Stockholm Environment Institute. (2020). *Contributions to climate change by income groups (1990–2015)*.
- Organización Internacional del Trabajo. (2024, marzo 6). 708 millones de mujeres no pueden participar en el mercado laboral debido a responsabilidades de cuidados. <https://www.ilo.org/es/resource/news/708-millones-de-mujeres-no-pueden-participar-en-el-mercado-laboral-debido>

- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Raventós, D. (2012). *¿Qué es la Renta Básica? Preguntas (y respuestas) más frecuentes*. El Viejo Topo.
- Raventós, D. (2021). *Renta básica: Una herramienta de futuro*.
- Roser, M., Rohenkohl, B., Arriagada, P., Hasell, J., Ritchie, H., & Ortiz-Ospina, E. (2023). *Economic growth*. Our World in Data. <https://ourworldindata.org/economic-growth>
- RTVE. (2023, octubre 24). El Ingreso Mínimo Vital presenta dificultades de acceso para muchos beneficiarios. <https://www.rtve.es/play/videos/telediario-1/ingreso-minimo-vital-dificultades-para-pedirlo/6715310/>
- Salehi-Isfahani, D., & Mostafavi-Dehzooei, M. H. (2017). Cash transfers and labor supply: Evidence from a large-scale program in Iran. *Journal of Development Economics*, 126, 24–40. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2016.11.005>
- Standing, G. (2013, octubre 25). *India's experiment in basic income grants*. *Global Dialogue*, 3(5). <https://globaldialogue.isa-sociology.org/articles/indiass-great-experiment-the-transformative-potential-of-basic-income-grants>
- Standing, G. (2017). *Basic income: And how we can make it happen*. Penguin.
- Standing, G. (2022). *The blue commons: Rescuing the economy of the sea*. Pelican Books.
- Tena Camporesi, A. (2020). La complejidad de una idea simple: La investigación sobre el ingreso básico universal en la actualidad. *Revista Iztapalapa*, 27(1), 111–132.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424. <https://doi.org/10.1086/257839>
- UNICEF India. (2014). *Basic Income Pilot Project: Final Evaluation Report*. SEWA Bharat.
- Van Parijs, P., & Vanderborght, Y. (2017). *Renta básica: Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*. Paidós.

- Widerquist, K. (2013). *Independence, propertylessness, and basic income: A theory of freedom as the power to say no.* Palgrave Macmillan.
- World Bank. (2014). *Social safety nets in Brazil: An evaluation of Bolsa Família.* World Bank Publications.
- World Bank. (2021). *Financial Inclusion Global Findex Database.* World Bank.
- World Bank. (2022). *Poverty and shared prosperity 2022: Correcting course.* World Bank.
- World Bank. (2025). *GDP per capita – World Bank* [Dataset]. Our World in Data. <https://ourworldindata.org/grapher/gdp-per-capita-worldbank>
- Wright, E. O. (2010). *Envisioning real utopias.* Verso.
- Zamorano, E. (2020, marzo 4). ¿La renta básica funciona? Estos son los países donde se ha probado (y sus resultados). *El Confidencial.* [https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2020-03-04/renta-basica-social-alaska-finlandia-ingresos\\_2479827](https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2020-03-04/renta-basica-social-alaska-finlandia-ingresos_2479827)

# **El discurso sobre participación política de las mujeres en Panamá en los contextos de producción de la ley electoral (2010-2012 y 2020-2021)**

*The discourse on political participation of women in Panama in the contexts of production of the electoral law (2010-2012 and 2020-2021)*

Doi: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.193>

**Ramón H. Benjamín M.\***

<https://orcid.org/0000-0003-2115-4343>

**Resumen:** Mediante el análisis del discurso sobre la participación política de las mujeres, producido en dos procesos recientes de reforma electoral en Panamá (2010-2012 y 2020-2021), se identifican modelos mentales sobre la relación entre mujeres y política, expresados en acciones discursivas que configuran abusos de poder en la medida que tienden a la reproducción de desigualdades en la sociedad panameña, en beneficio de actores políticos, a costa de la negación de derechos de parte de la población, a través de la legislación que regula el acceso al poder institucional del Estado.

**Palabras clave:** Cultura, mujeres, Panamá, participación política, política.

**Abstract:** Through the analysis of the discourse on women's political participation, produced in two recent electoral reform processes in Panama (2010-2012 and 2020-2021), mental models about the relationship between women and politics are identified, expressed in discursive actions that configure abuses of power to the extent that they tend to reproduce inequalities in Panamanian society, for the benefit of political actors, at the cost of the denial of rights by part of the population, through legislation that regulates access to the institutional power of the State.

**Keywords:** Culture, Panama, policy, political participation, women.

\* Investigador del Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral de Panamá. Egresado de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá (2014), con diplomado superior en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales en FLACSO-Panamá (2016), especialización y Curso Internacional "Epistemologías del Sur" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2021) y maestría en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia (2023).

## Introducción

**E**l presente artículo analiza el discurso sobre la participación política de las mujeres expresado en distintos momentos del último proceso de reforma electoral (2020-2021): la CNRE y la Asamblea Nacional. También analiza este discurso en el marco de los distintos momentos del proceso de reforma electoral 2010-2012, con el ánimo de identificar continuidades o diferencias en el discurso político, y en su resultado, la ley electoral, a través del tiempo. Por esta razón no se analiza el discurso sobre la materia en el proceso de reforma electoral ubicado entre estos dos, a saber, el que condujo a la ley electoral aplicada a las elecciones generales de 2019, aunque hubiese sido posible y pertinente para un estudio, paso a paso, sobre el recorrido del tema, a detalles, en cada proceso de reforma electoral.

Sin embargo, el objetivo es, reitero, observar continuidades y diferencias más allá de lo inmediato que, en el caso de las reformas electorales, remite a momentos cada 5 años, aproximadamente. Por el mismo motivo, se recuperan informes que atraviesan todo el período posinvasión (desde 1990 hasta la fecha) y otras referencias del siglo XX, sobre la participación política de las mujeres.

La primera parte del artículo recoge elementos significativos de informes sobre el tema producidos por el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), entidades del sistema de Naciones Unidas y las misiones de observación electoral en Panamá, junto a aproximaciones a lo cultural como obstáculo estructural expresado discursivamente, encontradas en investigaciones recientes. La segunda parte profundiza en el enfoque de los “problemas culturales” en el discurso político como mecanismo de abuso de poder, a partir de los conceptos propuestos por Teun van Dijk en los estudios del discurso, y aterrizándolo en el discurso legislativo, sus productos y posibles efectos. La tercera parte se ocupa de los tiempos, reconociendo el recorrido histórico de la discusión sobre participación

política de las mujeres desde el momento de la independencia (1903) hasta la actualidad, con una valoración de los escenarios de reforma electoral de la posinvasión. La cuarta parte resume el tema de la participación política de las mujeres en los procesos de reforma electoral ya mencionados, desde los resultados plasmados en la versión final de la ley electoral aplicada en las elecciones de 2014 y 2024. La parte central del trabajo se encuentra en la quinta parte, que corresponde al análisis del discurso sobre participación política de las mujeres en los procesos de reforma electoral ya mencionados, identificado seis mitos al interior de estos discursos. Finalmente, la sexta parte comparte algunas consideraciones finales.

## **I. Informes e investigaciones sobre la participación política de las mujeres en Panamá durante el período posinvasión**

La relación entre la política y las mujeres en Panamá ha sido investigada recientemente desde la sociología, el derecho y la ciencia política, enfocando las desigualdades sociales entre géneros, la legislación electoral, sus resultados y los procesos de reforma electoral, ofreciendo propuestas a nivel organizacional, institucional y legal (Ungo, 2010; Brown, 2010; Bernal y Robles, 2013; Freidenberg y Brown, 2019; Martínez, 2020; Roquebert, 2020).

La séptima edición del Informe Nacional Clara González (2019), publicado por el INAMU, señala que se mantienen “los bajos porcentajes de participación de mujeres en cargos de representación popular, instancias gubernamentales, organizaciones sindicales y empresariales” (p. 88), y concluye, luego de verificar tanto el reconocimiento de los derechos de participación política de las mujeres en la legislación interna, como las desigualdades reales que hacen de la igualdad de oportunidades “una mera aspiración consagrada en la ley” (p. 68), que la producción de normas no ha garantizado la efectividad de los mecanismos para el cumplimiento de los objetivos de igualdad.

Más de dos décadas antes, la primera edición del mismo informe (1997), calificaba como “casi nula” la participación de las mujeres en los puestos de decisión sobre asuntos políticos y económicos en el Órgano Ejecutivo (p. 61), “exigua” y con un “crecimiento ínfimo” en el Legislativo (p. 62), “alejadas de toma de decisiones importantes” en los partidos políticos (p. 63), “muy pobre” en los órganos locales, como alcaldías, representaciones de corregimiento y concejalías (p. 65), “muy escasa” a nivel de magistraturas en una Corte Suprema de Justicia “históricamente controlada por hombres” (p. 65) y con un panorama similar en las organizaciones de trabajadores, estudiantiles a nivel universitario, empresariales y medios de comunicación.

Los informes de las Misiones de Observación Electoral (MOE) de la Organización de Estados Americanos (OEA) arrojan un resultado similar: según el informe de 1999, solo un 13% de las postulaciones en el proceso electoral de 1994 estuvieron ocupadas por mujeres, y en el proceso electoral de 1999 solo un 15% de las candidaturas eran de mujeres a pesar de las reformas electorales de 1997 que instalaron la cuota de 30% en elecciones internas (OEA, 1999, p. 18).

El informe del año 2014 señalaba que “quedó claro que las disposiciones incluidas en la legislación no contribuyen a incrementar el nivel de la participación política de las mujeres” (p. 42); y el último informe (2019) advierte que “la puesta en práctica real de la normativa queda a discreción de las organizaciones políticas... ninguno de los partidos inscritos presentó listas paritarias” (p. 15), lo que hace necesario “cambios (significativos) en las normativas e institucionales, con el objeto de remover los diversos obstáculos que hoy enfrentan las mujeres para participar en la arena política en condiciones de igualdad” (p. 16).

El primer informe Atenea: Mecanismo de Aceleración de la Participación Política de las Mujeres en América Latina y el Caribe (2015), producido entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Tribunal Electoral (en adelante, TE), reafirma que “Panamá

tiene una enorme brecha por cubrir para acercarse a la paridad” (p. 47), mientras la segunda versión, desarrollada desde el TE, concluye que a pesar de la ratificación de convenios, los marcos constitucionales y los desarrollos legales, la presencia de las mujeres en los órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral, en los partidos políticos y en los gobiernos locales, aun tomando en cuenta algunos avances recientes, sigue siendo menor en los puestos del nivel directivo, aunque sean fundamentales en los niveles operativos (2021, pp. 101-112).

Una síntesis del problema se ofrece en el V Informe Nacional Clara González (2013): “la subrepresentación es también un dato histórico, un “continuum” que ha pervivido en medio de transformaciones a lo largo de nuestra historia” (p. 42), y aunque “durante el siglo 20 hemos transitado desde la inexistencia de derechos políticos y ausencia en el escenario público hasta la presidencia del país” (Ungo, 2010, p. 21), persiste la distribución desigual del poder entre hombres y mujeres, continuada en el tiempo, y generalizada en cuanto a los espacios, en tanto incluye pero no se limita a lo electoral.

La articulación entre cultura y poder recorre los Informes Nacionales Clara González al apuntar la contradicción entre el “entusiasmo” legal del Estado y el arraigo de “patrones culturales sexistas (que) promueven la marginación femenina en la esfera pública a partir del establecimiento de una clara división de los papeles que deben representar los hombres y las mujeres en la sociedad” (1997, p. 61). Tales patrones explican que la marginación de las mujeres “no sea solo un atributo del sistema electoral del país, sino una característica generalizada de la sociedad” (2013, p. 45), es decir, “prácticas políticas tradicionales, cultura política y desigualdades históricas que en contra de las mujeres se han entrelazado en la sociedad” realizando una división “entre lo público y lo privado (que) refuerza la construcción de modelos y roles, la permisibilidad y conveniencia de ciertas pautas socioculturales” (2019, p. 79).

El primer Informe Atenea (2015) recoge los hallazgos de otros informes, sobre la existencia en el imaginario colectivo de “tensiones entre

las percepciones sobre la participación de las mujeres en la política y la vida pública... acuerpado por una sistemática reproducción de la cultura androcéntrica en todos los ámbitos de poder” (p. 32), mientras el informe de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (2021) habla de “relaciones desiguales de poder que persisten en la cultura panameña” (p. 77) y que intervienen en sentido negativo sobre la participación de las mujeres en la política.

Ungo (2010) menciona “las concepciones del mundo que presiden las ideas y prácticas humanas” (p. 6), las cuales encadenan “visiones, valores, principios y representaciones sociales, que se expresan en las prácticas individuales y sociales de muy diverso modo” y conducen a “procesos sociales que profundizan desigualdades y acrecientan tensiones históricas irresueltas” (p. 8).

Por su parte, Brown (2010) menciona los “obstáculos culturales que sostienen la inequidad” en el contexto de la Comisión Nacional de Reformas Electorales (en adelante, CNRE), donde al momento de discutir el tema “desaparecen” las contradicciones entre gobierno y oposición, o entre partidos políticos y sociedad civil, para emerger contradicciones entre hombres y mujeres (p. 50). Bernal (2013) aduce que “las prácticas cotidianas, las costumbres y estereotipos sexistas siguen vigentes” (p.17) para explicar que el conjunto de disposiciones legales “no se han cumplido obedeciendo a un problema estructural y de percepciones socioculturales profundamente arraigadas al seno de la población” (p. 18), concluyendo que “aún no se han superado las discriminaciones históricas que afectan a las mujeres, grupos indígenas y afrodescendientes” (p. 203).

Freidenberg y Brown (2019) señalan la existencia de obstáculos “culturales, actitudinales e ideológicos” (p. 11) que concurren junto a otros de carácter político institucional, partidistas y organizativos, para producir bajos niveles de representación de mujeres en las instituciones políticas, por lo cual, estas “deben enfrentar sesgos implícitos que las evalúan con criterios mucho más exigentes y diferentes a los hombres” (p.

7), y superar obstáculos “enquistados en las percepciones de los políticos, de los periodistas, de la ciudadanía... también en las propias mujeres, respecto a sus oportunidades para participar y ser representantes” (pp. 10 – 11).

Más recientemente, Martínez (2020) habla de “barreras que trascienden el plano legal o formal... y se presentan en el campo de la cultura y el sistema social en general” (p. 33) y del “apego a la tradición en los partidos políticos” que “continúan traduciéndose en obstáculos para su participación política” (p. 43), entre ellos, “la propia cultura que se manifiesta en los estereotipos de género” (p. 52) o “la cultura patriarcal (que) se pone de manifiesto a través de los roles de género, los cuales juegan un papel determinante al generar expectativas sobre la participación política de hombres y mujeres” (p. 53).

Finalmente, Roquebert (2020) realiza un estudio sobre la presencia y aceptación de mitos y percepciones en los imaginarios sociales, expresiones del discurso dominante, y la relación de estos con la participación de las mujeres , la política y la intención de voto en Panamá, para entender la situación desde un contexto de condiciones “marcadas por causas estructurales que producen discriminación social, económica y cultural, que es necesario incorporar al análisis de la subrepresentación política de las mujeres” (p. 13). El estudio recoge un conjunto de mitos, de carácter excluyente o incluyente, y los pone a prueba, concluyendo que:

Existe un fuerte arraigo en los discursos dominantes en los imaginarios de las poblaciones que colocan a las mujeres en situación de desventaja frente a los hombres para participar como candidatas a puestos de elección popular. Esto se reproduce en la vida cotidiana... así como en las estructuras institucionales... y en el ordenamiento legal. (p. 64)

Al revisar informes e investigaciones se puede consolidar un “inventario de mitos” que “explicarían” la relación entre mujeres y política:

no participan porque no quieren, no les gusta, no les interesa, no están capacitadas, carecen de conocimientos, carácter o autonomía; porque necesitan formación política, no tienen experiencia, no se atreven, no tienen motivación, no tienen tiempo; porque tienen responsabilidades familiares, porque la política es agotadora, y los hombres resisten mejor. No obtienen una candidatura porque no se la ganan en primarias, porque así lo decide la democracia interna de los partidos políticos. Además, las cuotas son antidemocráticas, porque obligarían a dar cuotas a otras poblaciones. No resultan electas porque tienen que atreverse, buscar los votos, ganarse los espacios, porque no se pueden crear dirigentes por decreto, porque no se apoyan entre ellas, ni siquiera las mujeres votan por mujeres. Porque los hombres son más arriesgados, tienen la mente “más fría”, mayor capacidad para ser líder político y saben ejercer mejor el poder político, porque las personas confían más en un hombre para asuntos políticos. Y al final, nada impide que participen, se postulen y salgan electas.

## **II. Sentido común, discurso político y (abuso de) poder**

Como mitos, omiten la búsqueda, recolección, análisis y reflexión que podría conducir a su verificación y descarte, por tanto, siguen circulando en los imaginarios sociales y alcanzando efectos materiales: re(producidos) durante largo tiempo hasta instalarse como sentido común, terminan “manipulando de manera burda los datos de la realidad, generando explicaciones erróneas que luego se trasladan activamente a prácticas económicas, institucionales, cívicas y políticas” (Grimson, pp. 23-24).

Se encuentran en el discurso político en general, el cual “a diferencia de la mayoría de las demás formas de discurso... puede tener importancia para todos los ciudadanos (ya que) su poder deriva tanto de esta amplia esfera de influencia como de sus diversos grados de legitimidad” (Van Dijk, 2009, p. 93). Por supuesto, se encuentra en el discurso legislativo,

una forma de intervención política realizada por actores políticos, en contextos políticos, sobre objetos comprendidos como parte de lo político en un espacio y tiempo determinado, con fines políticos, con la capacidad de concretar modelos mentales como normas legales y la posibilidad de obligar a su cumplimiento por medios coactivos, por tanto, no solo induciendo o influenciando de modo indirecto como cualquier otro discurso, sino ordenando, permitiendo o prohibiendo actos y relaciones, bajo una presunción de justicia y necesidad.

En esta acción política discursiva se proyectan sistemas de conceptos y categorías, considerados conocimiento de acuerdo con criterios epistémicos compartidos en una comunidad, y sistemas complejos de creencias, denominados ideologías, que sirven para ordenar y explicar el mundo, y para orientar las evaluaciones, actitudes y acciones de los miembros del grupo en relación con “los otros” (Van Dijk, 2009, pp. 68-69) en correspondencia con los intereses de quienes realizan la acción.

En concreto, la discusión sobre la legislación electoral es una intervención de diversos actores sobre un asunto de interés público, donde se confrontan y negocian modelos mentales sobre, entre otros temas, la relación entre la política y las mujeres, con la expectativa de conservar o modificar la configuración de los mecanismos para acceder al ejercicio del poder público, incluyendo las condiciones de participación para las mujeres, al igual que para otros grupos. Entre los resultados posibles, está el de reproducir en la ley aquellos “patrones culturales” que posibilitan “pensar que en Panamá las mujeres no están excluidas de ningún ámbito y tampoco de la participación política”, cuando podría ser que “están incluidas de modo tal que se les excluye del poder, se les impone una participación sin poder” (INAMU 2013, p. 38). Al final los resultados de cada proceso electoral son el correlato de esos patrones culturales sobre la política y las mujeres, instalados y reproducidos en la norma.

En la investigación reciente “lo cultural” se presenta como un conjunto complejo de objetos de investigación potencialmente “inasibles,

(que) se esfuman apenas pretenda una recortarlo y convertirlo en objeto de atención y estudio” (Ungo, 2010, p. 7), pero necesario para conocer “la naturaleza de nuestro sistema político y su particular manera de integrar y excluir a la población femenina” (INAMU, 2013, p. 48). La imprecisión permite que “la cultura” sea pensada como un sustrato fijo de una sociedad idealizada, como forma simplificada de “ser” convertida en motivo de “orgullo”, y al mismo tiempo, como la causa de problemas sin solución aparente. En cualquier caso, “la cultura” deja de ser un espacio de diversidad, movimiento y disputa que atraviesa todos los espacios de la vida humana. Luego, la idea de “problema cultural” actúa como comodín retórico para “explicar” cualquier asunto, sin explicar nada y desplazando el problema hacia ámbitos “inaccesibles”. Así, el problema de la participación política de las mujeres, entre otros relacionados con las desigualdades producidas socialmente mediante el uso de recursos de poder, al ser nombrado “problema cultural” deja intacto un orden político concreto reproducido a la sombra de “la cultura”.

Esta investigación utiliza el discurso político como dato y los estudios del discurso como forma de aproximación, observa el despliegue de estos “patrones culturales” durante ciclos recientes de reforma a la ley electoral (2010-2012 y 2020-2021). Los estudios críticos del discurso se ocupan de la “reproducción discursiva del abuso de poder y la desigualdad social” (Van Dijk, 2009, p. 19). Dentro de este campo de investigación, el poder se entiende como control de un grupo sobre otros, existiendo ejercicios legítimos del poder, y ejercicios ilegítimos (Van Dijk, 2009, p. 30 y 43).

Estos últimos son producto de una toma de decisión frente a dos o más opciones, unas legítimas y otras ilegítimas, por ejemplo, al delimitar y valorar la importancia de los temas, al definir del orden de las agendas, al usar sustantivos, adjetivos y figuras retóricas, al seleccionar el vocabulario, al asumir como verdaderos determinados supuestos, o al recurrir a estrategias de polarización, entre otras formas y momentos posibles, cuando “ese discurso o sus posibles consecuencias violan sistemáticamente los derechos

humanos o civiles de las personas... promueve formas de desigualdad social... favorece los intereses de los grupos dominantes y opera en contra de los intereses de los grupos no dominantes” (Van Dijk, 2009, p. 46). Cuando el poder se ejerce de manera ilegítima se configura el abuso de poder, es decir, el ejercicio de este en perjuicio de los intereses legítimos de aquellos que no lo tienen, generando condiciones de desigualdad e injusticia en la sociedad, la violación de las normas y valores fundamentales, en beneficio de quienes retienen el poder (Van Dijk, 2009, p. 42).

La posibilidad de tomar esas decisiones y cometer abuso de poder se origina primero, “en el nivel pragmático, a través del acceso limitado o mediante el control de los actos del habla” (Van Dijk, 2009, p. 74), luego opera a través del acceso y control que las élites políticas, económicas y simbólicas (comunicadores, expertos, académicos, generadores de opinión, representantes de sociedad civil) tienen sobre los espacios de producción y distribución del discurso, desempeñando una función esencial en el marco ideológico que sustenta el ejercicio y el mantenimiento del poder en nuestras modernas sociedades de la información y la comunicación (Van Dijk, 2009, p. 66).

Finalmente, también actúa de manera indirecta sobre las estructuras de conocimiento e ideológicas de la población, influyendo en la comprensión del mundo por parte de los individuos, así como en las valoraciones de sus acciones conforme a esa comprensión, estableciendo formas de control probable y siempre incompleto al ser solamente “un factor de un complejo conjunto de condiciones que influyen en la comprensión [lo que] no implica que los discursos carezcan de importancia”. Es decir, no se puede establecer una relación lineal, causal, directa, entre discurso, interpretación y conducta, pero el discurso tiene importancia como modo de adquisición de conocimientos, ideologías y actitudes, por lo que es necesario tener “conciencia de las consecuencias posibles o probables que pueden tener sus discursos en las representaciones sociales de quienes las reciben” (Van Dijk, 2009, p. 47).

### **III. Más de un siglo hablando (y actuando) sobre (casi) lo mismo: los momentos de la discusión**

La Constitución de 1904 reconocía la ciudadanía, es decir, “el derecho de elegir para los puestos públicos de elección popular, y la capacidad para ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción” (art. 12) a “todos los panameños mayores de veintiún años” (art. 11).

Los desarrollos legales establecían que “tienen derecho a votar todos los ciudadanos panameños mayores de 21 años” (Ley 89 de 1904, sobre elecciones populares, art. 3), luego que eran “electores elegibles todos los ciudadanos varones en ejercicio” (Ley 60 de 1925, sobre elecciones populares, art. 2) o simplemente “los ciudadanos panameños” (Ley 28 de 1930, sobre elecciones populares, art. 2), “con las limitaciones que la Constitución y las leyes establezcan”. Aunque las normas no negaban el derecho a las mujeres, en la práctica y conforme a la tradición en aquel momento, el derecho fue negado,

El problema es evidente en la Constitución de 1941, que “aclara”, en sentido restrictivo, que “son ciudadanos de la República, todos los panameños varones mayores de veintiún años”, facultando al legislador para “conferir a las mujeres panameñas, mayores de veintiún años la ciudadanía, con las limitaciones y los requisitos que la ley establezca” (art. 61), siendo el sufragio, según el texto constitucional “un derecho y un deber de todos los ciudadanos en ejercicio” (art. 64). Mediante Ley 98 de 1941, sobre elecciones populares, se declara que “la mujer panameña mayor de 21 años que posea diploma universitario, vocacional, normal o de segunda enseñanza, podrá elegir y ser elegida en elecciones para representantes a los Ayuntamientos Provinciales” (art. 2).

Luego, “la primera vez que se ejerce el sufragio femenino es el 6 de mayo de 1945, en la elección de diputados a la Segunda Asamblea Constituyente” (OEA, 2024, p. 10), en cumplimiento del Decreto de Gabinete 12 de 1945, por el cual se organiza y reglamenta la elección

popular para delegados a la Convención Nacional Constituyente que establecía que “puede votar toda persona, varón o mujer, en pleno goce de sus derechos y que haya cumplido 21 años” (art. 2) y “puede ser elegido delegado, principal o suplente, todo panameño, varón o mujer, en pleno goce de sus derechos, mayor de 25 años, que no está impedido por este Decreto” (art. 3).

Como desarrollo lógico de los acontecimientos, “la Constitución Política de 1946 puso a la mujer en igualdad de condiciones con el hombre, incluido el ejercicio de los derechos políticos” (OEA, 2004: 10), reconociendo “el derecho al sufragio para todos los ciudadanos panameños mayores de 21 años, entendiéndose, esta vez, hombres y mujeres” (Allen, s.f., p. 1), tal como quedó recogido en el artículo 97: “son ciudadanos de la República todos los panameños mayores de veintiún años, sin distinción de sexo”, siendo el sufragio “un derecho y un deber de todos los ciudadanos” (art. 102). Evidentemente, detrás del “desarrollo lógico de los acontecimientos” no está la generosidad de las autoridades sino una historia de luchas. El texto se mantiene en la Constitución de 1972 y sus posteriores reformas.

En un sentido más acotado de lo temporal, la situación de la participación política de las mujeres en el contexto en la posinvasión introduce un primer contraste posible sobre las expectativas hacia la “democracia” frente a la “dictadura”; y un segundo contraste entre las primeras elecciones y procesos de reforma electoral frente a los más recientes, entre el quinto y séptimo proceso electoral y de reforma de la ley electoral. Durante la fase inicial de la posinvasión, la primera propuesta de cuotas electorales fue presentada en el Legislativo durante el año 1992, con el siguiente texto: “las listas de elección que presenten los partidos políticos, deberán tener mujeres en un mínimo de 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas”, luego reiterada la iniciativa por el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, en el marco del proceso de reformas electorales, solicitando un 50% (Allen, s.f., pp. 1-2).

La primera cuota, de por lo menos 30% para mujeres en las elecciones internas de los partidos políticos, para cargos internos o postulaciones a cargos de elección popular, se introduce mediante Ley 22 de 1997, que habría de regir en el segundo proceso electoral de la posinvasión. Aunque en su parte inicial, el artículo 182-A señala que “los partidos políticos garantizarán” la cuota; la parte final recoge que “en aquellos casos donde la participación femenina sea inferior al porcentaje de que trata esta norma, los partidos políticos podrán llenarlo con otros de sus miembros que aspiren a los respectivos cargos de elección”, fórmula que anula la esencia declarada de la norma, repetida con variaciones en todas las reformas posteriores a la legislación electoral.

En conclusión, una ley que declara garantías, pero sin mecanismo efectivo para garantizar y con válvula de escape. Ya en tiempos más recientes, la reforma electoral del año 2012 introduce la paridad de género, es decir, el 50% de candidaturas en elecciones internas y primarias de los partidos políticos, no así en elecciones generales (art. 239), “sin una norma coercitiva para garantizar el cumplimiento de la disposición, para que los que finalmente sean escogidos como candidatos respondan a esa proporción de género” (Valdés, 2019, p. 121). En el 2017 se insiste en la paridad de género “incluyendo un mandato de posición que intercalará a hombres y mujeres en las circunscripciones plurinominales” (Brown, 2017, 25) en la CNRE, pero una vez llegado al Legislativo se modifica la propuesta y es aprobada una reforma sin mandatos de posición y manteniendo la válvula de escape a través de la Secretaría de la Mujer o su correspondiente dentro de cada partido, anulando la sanción por incumplimiento.

Esta situación produce la inclusión del tema en un reconocimiento institucional sobre “lo pendiente de la reforma”, declarando la necesidad de aprobar normas para “sacar a Panamá del retraso en que está, en comparación con el resto del continente, cuyos países en su mayoría, han adoptado acciones afirmativas a favor de la mujer, que representa el 50%

del padrón electoral” (Valdés, 2019, pp. 220-221). La conflictividad de la relación entre política y mujeres tuvo otro hito en el primer semestre del año 2018, cuando la reglamentación de la materia fue objeto de tres decretos en menos de 3 meses:

- El Decreto 12 de 21 de marzo de 2018, incorporó “la obligación de que los partidos presentaran nóminas de candidatos de distinto género: en caso de que el titular de la fórmula fuera hombre, la suplente debía ser una mujer, y viceversa” (OEA, 2019, p. 91)
- El Decreto 19 de 26 de abril de 2018, debilita el mandato de paridad, al establecer que “los partidos debían procurar fórmulas mixtas (titular de un género y suplente del otro), pero no estaban obligados a hacerlo” (OEA, 2019, p. 91)
- El Decreto 27 de 11 de mayo de 2018, que reafirma “la obligación de presentar fórmulas con candidatos de distinto género, aunque manteniendo la excepción establecida en el código para los casos en que el partido alegase no contar con las suficientes mujeres” (OEA, 2019, p. 91).

La última reforma electoral (2022) exploró nuevas vías en materia de participación política de las mujeres: la paridad en las postulaciones para delegados o convencionales para convenciones constitutivas de partidos políticos en formación (art. 71), al igual que para la elección de autoridades del partido (art. 72, numeral 1); la paridad en las postulaciones de precandidaturas y candidaturas por la vía de los partidos políticos o la libre postulación, fijando en 50% de mujeres y hombres para cargos principales, aunque se mantiene la válvula de escape, ya conocida desde la última década del siglo pasado (art. 373).

Un último sentido de lo temporal está relacionado a la coyuntura inmediata de realización de cada proceso de reforma electoral. La práctica de “tratar temas calientes en momentos fríos” se traduce en que “al no haber una coyuntura crítica que desate la demanda, los objetivos son dispersos y responden indirectamente a la valoración eminentemente

subjetiva que cada actor hace del contexto político” (Brown, 2010, p. 38). Toda la legislación electoral es sometida a reforma, quizás sin necesidad en algunos temas, constituyendo así en una ventana de oportunidad para posibles desviaciones del objetivo de mejora de la ley electoral.

Los escenarios principales de los procesos de reforma electoral son la CNRE y la Asamblea Nacional, cada uno con sus propias reglas y objetivos. La CNRE, convocada por el TE desde 1990, fue reconocida en la reforma del año 2022 como un “organismo de consulta permanente del TE, con el fin de asistirlo en la preparación de un proyecto de ley cada 5 años para seguir perfeccionando este código” (artículo 136). Una primera aproximación a la labor de la CNRE conduce a interrogar la forma en que se define la agenda de temas por discutir. Según Valdés (2016, p. 53) se trabaja “con una agenda abierta, si bien llevamos una lista inicial de temas que comienzan con los que quedaron pendientes de la reforma anterior; por lo que se añaden todos los temas que traigan los comisionados”.

En resumen, una apertura total de la regulación con la finalidad declarada de mejorar la misma, sin neutralizar una de las debilidades del mecanismo, “la ausencia de diagnósticos que faciliten la identificación de problemas y la definición de objetivos” (Brown, 2017, p. 18), en buena medida, “por ausencia de una crisis que los marque” (Brown, 2017, p. 5), en un escenario caracterizado como “una negociación política en la que los actores legítimamente intentan maximizar sus posibilidades de éxito electoral” (Brown, 2017, p. 2). En este escenario se “promueve que las decisiones (se) adopten por consenso” (Valdés, 2016, p. 52), sus miembros “hacen esfuerzos muy importantes para consensuar las propuestas” (Brown, 2017, p. 4), procurando aprovechar la valoración positiva desde “la década de los noventa, del diálogo político y el “consenso” por encima de la “regla de mayoría” como método democrático para la toma de decisiones” (Brown, 2017, p. 3).

El resultado es enviado a consideración de la Asamblea Nacional, la cual tiene la facultad constitucional de producir la legislación. Brown

(2017, p. 4) recuerda que “en las cuatro primeras olas de reformas, la Asamblea Nacional aprobó casi todas las propuestas hechas por la CNRE”, caracterizando estas reformas como “asuntos centrales del sistema electoral”. Sin embargo, a partir de 2002, las medidas parecen ser “más tímidas” y en algunos asuntos centrales “se está dando vueltas sobre lo mismo” (2010, p. 37). Según Valdés (2016, p. 54), “no se aprueban todas las iniciativas propuestas, pero sistemáticamente se ha avanzado de manera significativa en cada reforma... hoy podemos decir que el sistema electoral vigente en Panamá no se parece en nada al que encontramos en 1990”.

Continúa explicando Brown que “los asuntos de gobernanza electoral han sido los más reformados, a pesar de que el sistema electoral parece necesitar también otro tipo de reformas” (2017, p. 2), entiéndase “reformas electorales de tercera generación que empoderen a la ciudadanía, atiendan particularmente a las necesidades electorales de las mujeres, las juventudes y las personas indígenas, por ejemplo, y faciliten la expresión de la diversidad socio política del país” (p. 14), es decir, reformas en sentido contrario a la gobernabilidad vía exclusión, entendible, según el autor, en la fase temprana de la posinvasión, no así una vez lograda la estabilidad del régimen político contra la posibilidad de un retroceso hacia formas autoritarias.

Según Brown (2010, p. 34) mediante la CNRE, los procesos de reforma electoral son “más transparentes e incluyentes y, por eso, menos polémicos” y, en consecuencia, “las reformas y la legislación electoral han ganado legitimidad” a partir del mecanismo de reforma, el cual ha sido presentado como una buena práctica en los procesos de reforma electoral. Sin embargo, habría que evaluarlo en el contraste entre los primeros procesos de reforma en la fase temprana del período “democrático”, como innovación posterior a la crisis política de los años ochenta y la invasión de 1989, y los procesos más recientes, contextualizados en el deterioro en los indicadores de satisfacción con la democracia y en la imagen de las instituciones.

El segundo escenario de las reformas electorales es la Asamblea Nacional, el Órgano Legislativo, espacio constitucionalmente encargado de producir la legislación electoral siguiendo su reglamento interno, donde los participantes actúan en los roles de diputadas y diputados con derecho a voz y voto, junto a invitadas e invitados con derecho a voz, con la finalidad de producir una ley para el proceso electoral.

#### **IV. La participación política de las mujeres en los procesos de reforma electoral (2010-2012 y 2020-2021)**

Durante el proceso de reforma electoral 2010-2012, el proyecto presentado a la Asamblea Nacional de Diputados fue archivado a solicitud del TE con apoyo de la mayoría de los participantes en la CNRE, debido a modificaciones sustanciales introducidas en el Legislativo Nacional, durante la coyuntura de ruptura de la alianza de gobierno entre los partidos Cambio Democrático y Panameñista, en septiembre de 2011. Finalmente, la ley electoral se concreta en las reformas introducidas mediante Ley 54 de 2012, la Ley 4 de 2013 y la Ley 31 de 2013.

La discusión en la CNRE del año 2010 se analiza a partir de las actas 15 y 16 de ese año, en las cuales se trata el estatus de la Secretaría Femenina o de la Mujer, o su equivalente dentro de la estructura de los partidos políticos; y el porcentaje asignado para capacitación de mujeres dentro del financiamiento público. La discusión en el Legislativo se analiza a partir de cuatro actas del Pleno correspondientes al 1, 2, 3, y 5 de septiembre de 2011; el 6 de septiembre de 2011; los días 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12 y 13 de septiembre de 2012, y el 14 de septiembre de 2012.

Sobre la figura de la Secretaría, la ley electoral del año 2007 solo hacía referencia a esta parte de la estructura interna de los partidos políticos como la encargada de comprobar el porcentaje de 30% en la participación a candidaturas a cargos dentro del partido o de elección popular (art.

239) previo a la posibilidad de completar las postulaciones con otros aspirantes, evidentemente, hombres.

La propuesta de la CNRE, aprobada unánimemente por los participantes en la sesión, ordenaba que la existencia de una Secretaría Femenina fuese parte de los estatutos de los partidos políticos, de manera similar a la figura de Defensor de los Derechos de los miembros del partido, pero reforzando su papel, al ordenar su presencia en todas las estructuras de decisión e incluir entre sus funciones la verificación de la cuota de participación:

Artículo 91. Los estatutos del partido deben contener:

...

14.A. La creación y conformación de la Secretaría Femenina, como organismo del partido con representación en todas las estructuras de decisión, así como sus funciones, entre las que se deben incluir la verificación de la cuota de la participación que le corresponde de conformidad con el artículo 239 de este código. (CNRE, 2010a, pp. 13-14)

Según consta en la lectura del Informe de la Comisión de Gobierno, relativo al Proyecto de Ley 292, contenido en acta de la Asamblea Nacional (Asamblea Nacional, 2011, Acta de sesión ordinaria del 1, 2, 3 y 5 de septiembre, p. 65), la propuesta fue presentada en segundo debate. Al final del proceso, el contenido no quedó recogido en la ley electoral del año 2013.

Sobre los fondos de financiamiento público reservados para capacitación de mujeres, la ley electoral del 2013 modifica la parte final del artículo 182: se produce un aumento del 25% al 50% como mínimo de fondos destinados a educación cívico-política, dentro del total del financiamiento público posterior a las elecciones, manteniendo un

mínimo del 10%, pero ahora sobre ese 50%, dirigido exclusivamente a la capacitación de mujeres. Sin embargo, la propuesta surgida en la CNRE en esta materia consistía en la adición del artículo 182-A asignando a la Secretaría de la Mujer o su equivalente en cada partido la coordinación de los fondos del financiamiento público electoral y la elaboración de planes de capacitación. Según consta en la lectura del Informe de la Comisión de Gobierno, la propuesta fue presentada a segundo debate, tal cual salió de la CNRE, aprobada por 9 votos, con una abstención. Solo cambia el nombre de Secretaría de la Mujer a Secretaría Femenina (Asamblea Nacional, 2011a, p. 69). Sin embargo, tampoco fue recogido en la ley electoral del año 2013.

Finalmente, en cuanto a la cuota de participación de mujeres, el artículo 239 fue modificado aumentando el mínimo de postulaciones para mujeres “garantizado” por los partidos políticos del 30% al 50%, y añadiendo la tarea de firmar las postulaciones a la Secretaría de la Mujer. Por otro lado, quedó sin modificación la parte final del artículo 239, la denominada la “válvula de escape”.

Según consta en la lectura del Informe de la Comisión de Gobierno, relativo al Proyecto de Ley 292, contenido en acta de la Asamblea Nacional (2011a, p. 75), a la discusión en segundo debate llegan 2 propuestas sobre el tema:

1. El artículo 238-A reconocía la participación política como derecho y deber del ciudadano o ciudadana, a ser ejercida sobre la base del principio de igualdad y equidad real y efectiva, especificando que “la participación equilibrada de mujeres y hombres regirá en todo proceso electoral general del país, así como en los procesos internos de los partidos políticos”.
2. El artículo 238-B ordenaba que, en todo proceso de elecciones internas, primarias o generales, se garantizara efectiva-

mente un mínimo de 40% de mujeres en las candidaturas principales y suplentes, correspondiendo a la Secretaría de la Mujer firmar las listas de postulaciones.

Al final, el contenido del artículo 238-A propuesto no formó parte de la ley electoral del año 2013, mientras que el contenido del artículo 238-B propuesto formó parte, con modificaciones, de la parte final del artículo 239 de la ley electoral, eliminando la frase “tanto de principales como de suplentes” y manteniendo la válvula de escape de la ley electoral del 2007.

Una lectura del contraste entre las 2 leyes electorales y la propuesta de la CNRE 2010 permite considerar que en el proceso de reforma electoral 2010-2012:

1. El Legislativo descarta ordenar vía estatutos la existencia formal de la Secretaría de la Mujer y su presencia en las estructuras de decisión de todos los partidos políticos (artículo 91), prefiriendo un aumento nominal de la cuota de participación “garantizada”, manteniendo el mecanismo que ha hecho ilusorio su cumplimiento, la válvula de escape (artículo 239).
2. El Legislativo prefiere asignar más fondos, negando a la Secretaría de la Mujer o su equivalente la posibilidad de coordinarlos y controlar los contenidos de la capacitación.

¿Qué ha ocurrido? Luego de un proceso de diálogo político considerado como referente de buenas prácticas para procesos de reforma electoral y el perfeccionamiento de la democracia, la ley ha sido modificada, se puede afirmar que se ha discutido, incluso que han mejorado algunas disposiciones, pero esta mejora es nominal, sin anclaje en la raíz del problema y por tanto, planteando soluciones en el aire, porque la situación de las mujeres en la política del país ha cambiado poco, y el

problema ha sido simplificado a porcentajes en la cuota y porcentajes en el financiamiento, sin garantía en la primera, sin control sobre el segundo.

Durante el proceso de reforma electoral 2020-2021, el proyecto de ley 544 fue presentado en febrero de 2021. Transita el procedimiento legislativo hasta la aprobación de la Ley 247 de 22 de febrero de 2021 y la publicación del Texto Único en Gaceta Oficial, en febrero de 2022. La discusión en la CNRE del año 2020 se analiza a partir de las actas 3, 9, 17, 18 y 19 de ese proceso, en las cuales se tratan asuntos relativos al funcionamiento de la CNRE, incluyendo la definición de “temas sensitivos” y criterios de votación, la paridad en el proceso de formación de partidos políticos, en las estructuras políticas y las postulaciones en elecciones primarias y generales, las formas de votar y adjudicar curules. La discusión en el Legislativo se analiza a partir de las actas del Pleno correspondientes al 12, 13, 14 de octubre de 2021, 15 de octubre de 2021 y 20 de octubre de 2021.

La paridad en el proceso de formación de partidos políticos es un elemento nuevo en la legislación electoral, incorporando la paridad de género en las candidaturas para la convención constitutiva y en la designación de los primeros directivos y dignatarios nacionales del partido, tal como fue presentado en la propuesta de la CNRE, luego conocido como proyecto de ley 544. La paridad en las estructuras políticas y las postulaciones en elecciones primarias y generales es introducida a través de la regulación sobre el contenido de los estatutos dentro del régimen de los partidos políticos legalmente reconocidos y en las normas generales sobre postulaciones a puestos de elección popular.

La ley electoral del año 2017 ordenaba la creación y conformación de una Secretaría de la Mujer o su equivalente en la estructura del partido, propuesta que ya había sido tema de discusión durante la CNRE del año 2010. La ley electoral del año 2022 modifica este numeral para añadir, tal como aparece en la propuesta de la CNRE, luego proyecto de ley 544, la conformación de una Secretaría para las Personas con

Discapacidad e incluir como contenido de los estatutos, los mecanismos que garanticen la paridad de género en elecciones internas y primarias hacia cargos de elección popular. También está recogida la paridad en las normas generales sobre postulaciones a puestos de elección popular, en la parte final del artículo 352, el cual mantiene el texto del artículo 301 en la ley electoral del año 2017: “los partidos políticos garantizarán la paridad en la postulación de las mujeres, con la aplicación efectiva de lo dispuesto en este Código”.

Finalmente, la ley electoral del año 2022 introduce una sección sobre Paridad de género en el capítulo sobre Postulaciones, del título sobre el Proceso electoral, conformada por dos artículos que reproducen parcialmente el contenido de siete artículos propuestos en la CNRE como adiciones a la sección de Normas generales. El artículo 372 reconoce la participación política como derecho humano, sus objetivos y los principios que la orientan, igualdad y no discriminación de género, en los mismos términos que la propuesta de la CNRE.

El artículo 373 señala que esta participación política se rige por los principios de paridad y participación igualitaria, en procesos electorales internos y generales, para la elección hacia estructuras internas y postulaciones a cargos de elección popular, en partidos políticos reconocidos, y respecto a delegados o convencionales a los actos constitutivos de los partidos en formación. Luego ordena la paridad de género en las postulaciones de precandidaturas y candidaturas, y la paridad en las postulaciones a “cargos principales de diputados, alcaldes, representantes de corregimiento y concejales”. Finalmente, aparece la válvula de escape:

En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior a la paridad y participación establecida en esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos.

Entre los contenidos de la propuesta de la CNRE en esta materia que no alcanzaron a integrarse a la ley electoral del año 2022 están los listados separados de hombres y mujeres en la boleta de votación para elecciones por primarias en circunscripciones plurinominales, cuyos resultados determinarían las posiciones de las postulaciones a elecciones generales, con alternancia de género; y el rechazo de plano de las postulaciones que no cumplan con las normas de paridad y alternancia.

## V. Análisis del discurso sobre la participación política de las mujeres en Panamá, en los contextos de producción de la ley electoral (2010-2012 y 2020-2021)

El análisis del contenido de las actas de la CNRE y del pleno de la Asamblea Nacional durante los procesos de reforma a la ley electoral de los años 2010-2012 y 2020-2021 permite identificar algunas líneas principales en la discusión, siempre interconectadas y con límites difusos.

1. El problema. Entre el reconocimiento del carácter estructural del problema y la excepcionalidad de “mi partido”.

En principio, todos reconocen la existencia de desigualdades entre hombres y mujeres que se traducen en obstáculos para la participación política de las mujeres, cuyos indicadores no se corresponden con los porcentajes de mujeres como parte de la población y de las personas inscritas en partidos políticos. Sin embargo, algunas representaciones de partidos políticos en la CNRE disminuyen el peso del problema en el partido propio en base al número de mujeres inscritas:

El (partido) tiene 49% de mujeres en las filas... Nos enorgullecemos de ser el partido que más participación femenina tiene en el país. (CNRE, 2020c, p. 40)

En el (partido) existe casi una paridad, es ejemplar, es casi perfecta (49 % femenino y 51 % masculino). (CNRE, 2020d, p. 10)

También se reduce el problema con base en la presencia de mujeres en espacios de decisión a lo interno del partido, argumento similar a la negación directa del problema en la sociedad a partir de la presencia de una o más mujeres en el Legislativo:

Estamos de acuerdo en que tenga decisión, como ya lo estamos haciendo nosotros en la junta directiva que es a nivel nacional... yo no sé si también vale la pena que dentro de los provinciales también tengan una representación de la mujer. (CNRE, 2010a, p. 11)

Incluso se afirma que el desempeño del partido político propio supera lo que dispone la ley en materias como financiamiento para capacitación o paridad: “El [partido]... tendría un problema grandísimo [si se aprueba una cuota] porque nosotros estamos tendiendo a elevar al 50% la participación de la mujer”. (CNRE, 2010a, p. 16-17).

Estas expresiones pueden ser indicio de existencia del problema, falta de discusión, desconocimiento de conceptos y comprensión limitada del problema en la organización, o del carácter superficial y posiblemente táctico de su reconocimiento, por ejemplo, en la siguiente secuencia sobre uso de fondos para capacitación entre representantes de distintos sectores en la CNRE:

Los partidos políticos han estado usando los recursos y ha habido una mayor participación o beneficio de las mujeres en el fondo, a un nivel de 45%. (CNRE, 2010b, p. 7)

El hecho de que el 45% de las mujeres se han capacitado no quiere decir que están capacitadas en temas de género... esa diferenciación es importante hacerla. Lo que se quiere decir

es que se capacite a las mujeres en temas de género, porque evidentemente en la sociedad hay problemas de género que se tiene que ver con una visión de género. (CNRE, 2010b, p. 8)

No solamente debemos ver una capacitación en materia de género, que muy bonito fuera que se organicen también para hablar de la capacitación del poder o el ser emprendedora, cómo acceder a las políticas, igualmente con las mismas garantías que pueda tener el acceso a un hombre. (CNRE, 2010b, p. 11)

En el debate en el pleno del Órgano Legislativo se repiten expresiones de comprensión limitada del problema, por ejemplo, la suplencia como realización de la paridad, la explicación de la realidad social a partir del texto de una norma o de una circunstancia personal, y el sesgo de supervivencia, el uso instrumental de las diputadas presentes para negar el carácter estructural del problema:

Yo no tengo ese problema, y muchos de los compañeros que están aquí no lo tienen, porque su suplente es una dama. (Asamblea Nacional, 2011b, p. 7)

Aquí tenemos ejemplos de una mujer independiente... que lo demostró y es una prueba de que aquí en la Asamblea Nacional solamente tienes que hacer una buena oferta electoral y trabajarla y ganártela... nosotros los panameños sabemos que hay una igualdad de derecho, solo hay que atreverse, como esas grandes mujeres que tenemos aquí en esta Asamblea, que han demostrado coraje y carácter, y que aquí no hay que hacer ley especial para ellas, sino hay que saber trabajar e ir a buscarlos allá afuera, eso es lo importante. (Asamblea Nacional, 2012a, p. 311)

Considerando que un planteamiento débil del problema facilita el planteamiento de “soluciones débiles”, se insiste en la definición de conceptos, tanto en la CNRE como en el Legislativo:

La paridad de género es la representación igualitaria de mujeres y hombres en 50% en las estructuras internas de los partidos políticos y en las postulaciones a elecciones populares de los partidos políticos realmente reconocidos. (CNRE, 2020c, p. 38)

Suplencia no es paridad. Paridad es la oportunidad de que hombres y mujeres ocupemos cargos similares en las mismas condiciones y que también tomemos decisiones. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 76)

Un aspecto llamativo durante el último proceso de la CNRE es la calificación de la paridad como un tema “sensitivo” en las discusiones iniciales sobre procedimiento:

Todos los miembros del Foro, los magistrados del Tribunal Electoral y los partidos políticos sabemos que siempre tenemos que dejar para el final el tema de la paridad. (CNRE, 2020a, p. 23)

Temas de los que estamos proponiendo que haya mayor consenso y que se requiere mayoría calificada: financiamiento, paridad, fórmula de adjudicación de curules y circuitos electorales, fúeros, medios de comunicación social, publicidad, y libre postulación. (CNRE, 2020a, p. 34)

Temas sensitivos, por los que la ciudadanía ha estado sintiéndose más preocupada. (CNRE, 2020a, p. 36)

Sensitivo ha sido la paridad, que nunca nos hemos puesto de acuerdo, sensitivos son los temas en donde no nos hemos podido poner de acuerdo; esto es lo que yo reconozco como sensitivo. (CNRE, 2020a, p. 52)

Es significativo que la paridad sea incluida entre los temas de mayor importancia. En sentido positivo es un logro de la movilización en defensa de los derechos de participación política de las mujeres. Pero al mismo tiempo, esta calificación de la paridad como un asunto que “se deja para el final” porque “nunca hay consenso” y “requiere mayoría calificada”, junto a otros temas fundamentales en la discusión sobre el poder, reitera el carácter estructural y profundo de un problema, explica las resistencias y la subsistencia de normas capaces de anular avances, como la “válvula de escape”.

2. Las posiciones. Entre los derechos de participación política de las mujeres y la defensa de los partidos políticos.

Los argumentos a favor de la participación política de las mujeres colisionan con el argumento de defensa de la autonomía de los partidos políticos para fijar su estructura interna: “Yo no sé si eso entra ya en contradicción con algún otro artículo de democracia interna de los partidos o algo así”. (CNRE, 2010a, p. 6)

En relación con el discurso de “excepcionalidad” del propio partido, la defensa de la autonomía del partido político puede producir cambios en los lugares de enunciación de participantes que inicialmente se posicionan en defensa de la participación política de las mujeres, sesgando el abordaje del problema como algo de los otros partidos políticos, incluso, como un problema de las mujeres de los otros partidos políticos: “La que tiene problemas dentro de su partido, porque no la toman en cuenta, que trabaje, que cree conciencia, que se empodere y exija la presencia de sus compañeras”. (CNRE, 2010a, p. 22)

En respuesta, se señalan las diferencias de perspectivas entre mujeres en función de su cercanía al poder en la estructura interna del partido político y se reitera lo generalizado del problema, que no permite un abordaje a partir de supuestas excepciones:

Desde la perspectiva de la dirigente... el problema no lo tiene en su partido, pero cuando nosotras escuchamos a otras compañeras de ese mismo partido, plantean otra cosa, entonces, es de acuerdo en qué posición en un momento determinado están las mujeres. (CNRE, 2010a, p. 17)

Lo anterior se cruza con lo territorial, cuando frente a iniciativas a favor de la participación política de las mujeres se piden facilidades para que los partidos políticos sean manejados desde las oficinas centrales, pasando por alto la responsabilidad de estos, no solamente hacia el cumplimiento de las normas, sino hacia su despliegue y funcionamiento como organización en el territorio. Así se plantea la contradicción entre control centralizado y participación ampliada, que también aprovecha la “válvula de escape” desde otra posición de poder, la de las élites urbanas:

Este procedimiento, yo lo someto a consideración, porque no es fácil en la práctica. Los mecanismos que utilizamos, a veces, para nosotros no son fáciles llevarlos a la práctica, por lo que les pido que reconsideren ahí para que el trámite no sea tan burocrático y difícil. (CNRE, 2020d, p. 12)

Tampoco debe complicarse a los partidos políticos... En principio, tratemos de alivianar el trabajo que deben hacer. (CNRE, 2020c, p. 31)

No lo puedo aprobar con esa certificación de la Secretaría de la Mujer de las provincias, de las comarcas, porque realmente

se hace el proceso complicado con mucha burocracia... a veces no hay manera de conseguirla, sobre todo en las comarcas, eso es muy complicado. (CNRE, 2020d, p. 21)

Solamente dejo mi preocupación respecto a los que estamos encargados de la organización de los partidos políticos, cuando no se pueda cumplir, ¿qué alternativa vamos a tener para resolver esa problemática? (CNRE, 2020d, p. 14)

También se utilizan falacias, de autoridad o la reducción al absurdo, en defensa de los partidos políticos, para evitar cuestionamientos a los cambios de posición o hacer frente a propuestas de mayor control de los fondos para capacitación de mujeres:

No creo que a nadie en esta mesa se le ocurrirá acusarme de que yo no soy defensora de los derechos de las mujeres ni de la participación política de las mujeres. (CNRE, 2010a, p. 15)

No podemos seguir proponiendo... intervenciones directas en los estatutos, en el manejo interno de determinadas actividades que le corresponde a cada partido decidir... si vamos a hacer eso pues entonces vamos a cerrarlos... que desde aquí en el Tribunal Electoral nos manden, nos digan cómo nos ponemos, cómo nos sentamos, qué tenemos, cómo disponemos, dónde hacemos. (CNRE, 2010a, p. 22)

Otro instrumento es el mito, por ejemplo, al sostener que un hombre “le dio” el voto a la mujer, y en consecuencia, no podría el partido vinculado a ese hombre actuar en contra de esta “virtud original”, lo que invisibiliza procesos de lucha y sujetos sociales concretos:

El partido... y su doctrina... siempre estará de la mano de ese apoyo a la mujer. Las propuestas que hacemos y las decisiones que tomamos siempre están encaminadas a eso porque fue [personaje político], precisamente, quien le dio el voto a la mujer. (CNRE, 2010b, p. 16)

La siguiente intervención reduce una propuesta a favor de la participación política de las mujeres a una “declaración de buenas intenciones” sobre “lo ideal” en contraste con una “realidad” construida únicamente a partir de una alegada experiencia propia, junto a apelaciones a la autoridad individual e institucional, para derivar en una actualización de la “válvula de escape” en nombre de la libertad de las mujeres:

Lo ideal sería que todas las postulaciones... se haga de esa forma, pero... por lo menos en mi partido, por experiencia vivida, no ha sido fácil... así será cuando se mete al Tribunal Electoral en esa camisa, que tiene que hacerlo, yo realmente creo, señor magistrado, usted tiene la experiencia, creo que la palabra procurará por lo menos da salida en caso de que no se pueda, porque tampoco podemos obligar ahora a todas las mujeres para que se metan en esto. (CNRE, 2020b, p. 16)

La apelación a “la realidad” está dirigida a debilitar una propuesta de norma que busca, precisamente, cambiar esa “realidad” socialmente producida. En respuesta se reitera lo fundamental, que hay mujeres en los partidos políticos, exigiendo derechos:

Aunque sea o no sea fácil, hay que hacerlo posible. Es mentira que las mujeres no quieren participar, eso es mentira. (CNRE, 2020b, p. 19)

No pongamos en ninguna redacción que se le permita a la Secretaría de la Mujer establecer que no hay mujeres, porque no es cierto. (CNRE, 2020d, p. 16)

Las mujeres no estamos pidiendo un privilegio, no se confundan con mis palabras, las mujeres queremos condiciones justas y de igualdad. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 75)

### 3. El dinero. La discusión paralela.

Durante el proceso de reforma a la ley electoral 2010-2012, la asignación de recursos al partido político, a uno u otro organismo dentro de los partidos, o a organismos externos a estos, produce una discusión sobre la propiedad de los recursos, las relaciones internas entre organismos de los partidos, y los verbos rectores de la normativa a producir.

Las diferencias entre administrar directamente o coordinar la administración de los fondos, entre la necesidad o no de sanciones por incumplimientos en las asignaciones para capacitación de mujeres, y entre la posibilidad o no de que organismos de sociedad civil reciban y gestionen los recursos presuntamente no utilizados correctamente por los partidos políticos.

Aquí lo único que estamos diciendo es que se les retiene el fondo, y que si además, si persisten, ese fondo pasa a manos de las organizaciones que nos dedicamos a capacitar políticamente a las mujeres de este país. (CNRE, 2010b, p. 4)

La propuesta de ellos es retener el fondo, sí, pero nosotros decimos que cuando esto lo hagan de forma reiterada, que este fondo pase a las organizaciones no gubernamentales de mujeres políticas que se dedican a la capacitación. (CNRE, 2010b, p. 5)

Al contrastar las dos leyes electorales se observa la simplificación del problema de la participación política de las mujeres, por tanto, la simplificación de su solución como un asunto de cantidades de dinero, desde una visión economicista socialmente extendida que expresa una comprensión limitada de los problemas sociales. Esta intervención previa a la votación sobre la inclusión de la Secretaría Femenina entre los requisitos de los estatutos y el inicio de la discusión sobre control de fondos para capacitación de mujeres resume lo dicho arriba: “Si están de acuerdo, entonces sometemos a votación la propuesta para avanzar sobre un artículo que es más importante porque se refiere al manejo del dinero”. (CNRE, 2010a, p. 13).

¿Son importantes los recursos materiales, el dinero, en la política? La respuesta, aunque debe tener matices, es sí. Por supuesto es necesario para realizar actividades de capacitación, entre otras que deben ser propias de la vida de los partidos políticos.

¿Es la falta de dinero la causa de los problemas para la participación política de las mujeres? ¿Es el aumento en las sumas de dinero dirigidas hacia los partidos políticos, la solución a los problemas para la participación política de las mujeres? Los recursos económicos y la capacitación asociada a estos recursos son necesarios, pero el uso observado dentro de los argumentos en la discusión de reforma a la ley electoral es deshonesto, porque inyectar más dinero en organizaciones políticas no comprometidas con los principios y normas sobre participación política de las mujeres solo puede reproducir las asimetrías de poder a lo interno de esas organizaciones, en favor del poder de los hombres.

#### 4. La capacitación como (otro) sueño

¿Es la capacitación importante en la actividad política? Por supuesto que sí. Sin embargo, hay inconsistencias al enfocarlo como explicación a los problemas en la participación política de las mujeres.

Todos aquí sabemos que ahora mismo tenemos que hacer esfuerzos para poder capacitar a la mujer y prepararla. Tenemos... una cuota del 30 % que todos sabemos que tristemente no se cumple y, de hecho, veamos la cantidad de diputadas que tenemos en la Asamblea Nacional. (Asamblea Nacional, 2012a, p. 106)

Escucho, con mucha tristeza, que tenemos que apoyar a las mujeres para que se atrevan, pero esas mujeres hay que capacitarlas, a esas mujeres hay que enseñarles muchas cosas, cómo tienen que buscar el voto, cómo tienen que atreverse, porque no todas esas mujeres somos atrevidas. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 79)

No todas se atrevan, porque se ponen muchos obstáculos, y si las capacitamos definitivamente esos obstáculos van a desaparecer. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 79)

El primer argumento en contra de la objeción de “falta de capacidades” usualmente tiene relación con el nivel educativo de las mujeres: “Nuestras universidades tienen mucho más estudiantes de género femenino que de masculino”. (Asamblea Nacional, 2012a, p. 203).

El hecho es que las mujeres están igual o más preparadas que los hombres. Ese argumento genera el riesgo de concluir que la legitimidad para participar políticamente es directamente proporcional al nivel educativo, pero ni los doctorados garantizan buenos diputados, ni la falta de educación formal se traduce en incapacidad para actuar políticamente de manera responsable.

La pregunta es, considerando tanto los niveles educativos de las mujeres como su reconocida participación política en el trabajo de base de los partidos políticos, ¿cuáles son las capacidades que les harían falta, que sí estarían demostrando los hombres y justificaría la mayoría de estos en los puestos de decisión política?

Planteado de otra forma, ¿han demostrado los hombres en puesto de diputados algún conjunto de conocimientos o capacidades específicas para la labor de legislar, que no hayan demostrado las mujeres?

La respuesta es no, y en consecuencia, la capacitación, que por supuesto es necesaria para todas y todos, y aun cuando se podrían reservar recursos adicionales para la capacitación de mujeres en partidos políticos, se revela en su uso como un sesgo que exige requisitos no exigidos a los hombres, o un señuelo que declara en abstracto una falta de capacidad o ignorancia de las mujeres, a pesar de las evidencias tanto en el sistema educativo como en la vida interna de las organizaciones políticas, y a pesar de la ausencia de evidencias para demostrar en sentido contrario, la existencia de cualidades y capacidades superiores en los hombres que ocupan puestos de elección popular.

##### 5. El Tribunal Electoral. Las responsabilidades propias (y las ajena).

Tanto las posiciones en defensa de los partidos políticos como aquellas en defensa de la participación política de las mujeres señalan hacia el TE:

Ustedes lo que tienen que hacer, que no han hecho... es asegurarse que la cuota se cumpla y exigirles a los partidos que las cumplan. (CNRE, 2010a, p. 22)

Hay que mejorar son los niveles de control del Tribunal Electoral. (CNRE, 2010a, p. 25)

Ustedes son los responsables en primera instancia de que las cosas no se den como se tienen que dar, porque ustedes aceptan esos informes que ustedes nos acaban de leer. (CNRE, 2010b, p. 15)

El señalamiento es una solicitud legítima de acción institucional que genere consecuencias por el incumplimiento de las normas. Sin embargo, también sirve, desde posiciones en defensa de los partidos políticos, para la derivación de las responsabilidades de estos hacia el TE. En efecto, la primera garantía debe provenir desde los partidos políticos:

No es el Tribunal quien tiene que garantizarlo... lo puede garantizar si quiere, pero el verbo aquí es que las candidaturas para la convención deberán ser paritarias, es decir, 50 % hombres y 50 % mujeres. (CNRE, 2020b, p. 15)

Los partidos políticos han dominado durante décadas la producción de la legislación electoral, con la posibilidad de introducir mecanismos de garantía; sin embargo, la decisión de no garantizar ha subsistido, período tras período electoral, a través de la válvula de escape.

Es decir, el asunto no depende en última instancia del TE porque no se han creado mediante ley las condiciones para que esto sea así. Si se hubiesen creado las condiciones, y solamente los actores constitucionalmente facultados para producir la ley podrían crear estas condiciones, el TE podría y estaría en la obligación de garantizar los derechos de participación política de las mujeres, vía el cumplimiento de la ley por parte de los partidos políticos. Lo anterior no absuelve a la institución de expresar una posición clara sobre el asunto, y así ha ocurrido en algunas ocasiones: “La posición del Tribunal Electoral en relación con este tema es que no debe haber excepción a la postulación, no debe haber válvula de escape”. (CNRE, 2020d, p. 25).

Lamentablemente esta posición no ha sido igual de contundente en todo momento, llegando a argumentar a favor de un sistema electoral cuyos resultados en materia de paridad han sido deficitarios, y renunciando a la capacidad de la ley para equilibrar las condiciones, en nombre de la libertad:

Ese sistema mixto que hoy tenemos, en nada atenta contra el principio de paridad... estamos garantizando con esta reforma... que en la lista de postulaciones haya un hombre y haya una mujer, que se alternen entre titular y suplente, que haya esa paridad. Que se le presente al electorado una oferta, donde tengan las mismas oportunidades de ser electos mujeres u hombres que el elector, el día de las elecciones, decida a quiénes quiere que lleguen a la Asamblea Nacional y a otros cargos de elección popular (CNRE, 2020e, p. 25)

Es evidente que desde hace mucho tiempo nada ha impedido explícitamente la paridad en los derechos de participación política, pero también es evidente que la igualdad formal reconocida en las leyes no ha impedido que las desigualdades estructurales sigan reproduciendo “libremente”. En consecuencia:

Sí es importante que quede un mandato en la ley y es que sea el Tribunal Electoral el que asuma la responsabilidad de establecer mecanismos que permitan esa paridad al momento de esa elección. (CNRE, 2020b, p. 14)

El Tribunal tiene que ser parte de la elaboración de las políticas públicas electorales, que aseguren la participación completa y plena de la mujer. (CNRE, 2020c, p. 39)

El TE ocupa una posición central en el régimen político de la posinvasión. En el marco de una determinada comprensión de la democracia centrada en la existencia de partidos políticos y la realización de procesos electorales, ha generado confianza, credibilidad y legitimidad a partir de la realización periódica de elecciones técnicamente impecables en su desarrollo y resultados desde la década de los noventa.

Sin embargo, desde entonces esa confianza, credibilidad y legitimidad de la autoridad electoral ha sido transferida hacia los actores del sistema de partidos. Y en la medida que el cuestionamiento a los partidos políticos se mantiene o aumenta con el transcurso del tiempo, esa transferencia no tiene retorno, e incluso se podría hablar de una transferencia negativa que ocasiona un desgaste en el TE, y por tanto en el régimen político en el cual es central. En alguna medida, el TE actúa como barrera de contención, por ejemplo, asumiendo la crítica pública sobre aspectos de la legislación electoral, cuando esta, en última instancia, no es producto de la institución, ni de la CNRE, sino del Legislativo dominado por los partidos políticos.

#### 6. Los usos de la memoria, los silencios y las simplificaciones

Destacan por su frecuencia los usos de la memoria, principalmente por parte de mujeres en defensa de la participación política, frente a una variedad de argumentos frágiles, principalmente por parte de hombres, en distintas partes de la discusión. Lo anterior no significa unanimidad de un lado u otro, solo significa un predominio significativo de un sentido en la argumentación entre mujeres y otro entre hombres en los escenarios de discusión.

En el caso de las mujeres, los usos de la memoria narran el tiempo de la república, hasta el tiempo presente:

Una acción afirmativa que quede registrada en una ley es importante para equiparar una desigualdad histórica... Que las mujeres recuerden que nosotras empezamos con nuestra vida política después que los varones, ya de por sí hay originalmente un rezago porque nosotras no pudimos empezar a ejercer nuestros plenos derechos sino con posterioridad. (CNRE, 2020c, p. 32)

Las mujeres hemos peleado por el derecho al voto que conquistamos en 1946, gracias a la articulación del Movimiento Feminista, liderado por Clara González... Desde entonces, hemos tenido pendiente conseguir el ejercicio pleno, efectivo y garantizado de nuestros derechos políticos... Setenta y cinco años después de haber conquistado el voto, Panamá es uno de los países con menor representación de las mujeres en instituciones políticas de América Latina. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 26)

Destacan la participación en los procesos de reforma a la ley electoral, sus condiciones, escenarios y resultados durante la posinvasión:

El Foro de Mujeres de Partidos Políticos en todas las reformas ha participado; y siempre hemos pedido el derecho a voto y no lo tenemos... Un foro que tiene años pidiendo por la paridad, que no se da. (CNRE, 2020a, p. 24)

Lo que se ha presentado se fundamenta, no solo en nuestras necesidades y nuestros intereses como mujeres políticas que somos, sino también en las experiencias vividas; en los avances y en los retrocesos que hemos tenido a lo largo de estos años, en las conquistas que logramos y los fracasos sufridos; sobre todo dentro del seno de la Asamblea Nacional cuando llegamos allí. (CNRE, 2020d, p. 9)

Los que tienen experiencia ya con la Comisión Nacional de Reformas Electorales, saben que cada vez que cerramos este capítulo en la Comisión de Reformas Electorales y nos vamos a la Asamblea y demás; cuando viene el momento de la reglamentación nos pone las trabas y nos ponen la trampa. Nos ha sucedido desde 1995 que hemos estado participando. (CNRE, 2020e, p. 55)

Señalan la circularidad de las discusiones:

Esta es la tercera Comisión de Reformas en la cual escucho los mismos argumentos, comisión tras comisión... Realmente estoy cansada de esto, todos los años. (CNRE, 2020c, p. 7)

Hemos logrado algunos espacios, pero no podemos seguir en las mismas luchas cada vez que tenemos reformas electorales. (CNRE, 2020c, p. 8)

Frente a estos usos, destacan por su frecuencia los silencios y simplificaciones del problema expresados por algunos hombres en los escenarios de discusión, indicando una brecha de género en la experiencia y comprensión del problema. Los ejemplos incluyen directamente expresiones machistas condenadas por las mujeres en la sesión y la expresión de disculpas, no por el contenido en sí del "chiste" y la acción de expresarlo, sino porque "no ha gustado":

No hay nada más aburrido que hacer una reunión de puros hombres, así que si hay una mujer ahí, por lo menos alegra la discusión. (CNRE, 2010a, p. 7)

Voy a retractarme, a disculparme con humildad... la pelonera que me acaban de dar me sirve para entender que no le gustó el chiste, así es que no lo repito. (CNRE, 2010a, p. 8)

Nosotros siempre vemos a la mujer, yo la veo como una persona frágil. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 56)

Continúa con la reducción del tema a algo "pasional", "controversiado" u "objeto de pasiones":

Así que esta es una cosa muy controvertida, sabemos que apasiona muchas veces este tema. (CNRE, 2010a, p. 24)

Nosotros hemos estado analizando este artículo, por cierto, es muy controvertido, es un artículo que apasiona, y no queremos entrar en una discusión de género. (CNRE, 2010b, p. 6)

Fuimos supremamente amplios... brindamos la oportunidad sin restricción alguna para que se pusieran los diversos planteamientos relacionados, sobre todo, con aquellas normas más controversiales, como era la igualdad de género que realmente tomó muchísimas horas de debate. (Asamblea Nacional, 2012a, p. 120)

La paridad, un tema álgido para los hombres. (Asamblea Nacional, 2021a, p.56)

Las valoraciones personales, que además de categóricas, van en contrasentido a la historia y las evaluaciones recientes sobre el problema:

Es indiscutible ha habido avances en esta Comisión. Hoy por hoy, el Foro de Mujeres tiene una voz por lo menos aquí, aunque no tenga un derecho a voto, creo que es un gran avance que se ha tenido porque en la Comisión pasada creo que solamente se le dio cortesía de Sala. (CNRE, 2010a, p. 24)

Se observan afirmaciones desde el desconocimiento, el desinterés, la evasión y la búsqueda del cierre de la discusión. En general, una comprensión limitada del problema incluso en los argumentos que declaran una posición a favor por razones no pertinentes:

Yo, la verdad no iba a intervenir mucho en este tema; debió haber venido nuestra representante del partido... quien estaba muy interesada en participar de esta discusión. (CNRE, 2010a, p. 23)

Creo que ya estamos ilustrados y en condiciones de poder votar por una norma y poder avanzar en las discusiones si tenemos tiempo. (CNRE, 2010a, p. 24)

La paridad, que es un caso muy importante, porque aquí todos somos hijos de una mujer. (Asamblea Nacional, 2011b, p. 12)

¿Cómo esta diputación no va a apoyar la paridad, cuando tuvimos la primera diputada, la primera ministra y la primera presidenta de este partido en el gobierno? (Asamblea Nacional, 2011b, p. 15)

Hace muchos años atrás, quizá el rey del universo era el género masculino. Actualmente no es así. (Asamblea Nacional, 2012a, p. 203)

También hay afirmaciones que niegan la necesidad de reformas relacionando el tema con lo divino, con el contenido de leyes que declaran la igualdad o amparándose en la existencia de casos excepcionales que vendrían a negar la existencia de desigualdades estructurales reconocidas en todo informe o investigación sustentada en datos. Este último argumento es similar a la negación del problema por la presencia de una o más mujeres en un espacio determinado, visto anteriormente:

Todos somos hijos de Dios, y ante la Ley, el que quiere ser diputado, el que quiere ser alcalde, el que quiere ser representante

y hasta el que quiere ser presidente o presidenta de Panamá, debe luchar y buscar los votos: igual derecho para todos. (Asamblea Nacional, 2011b, p. 7)

En este Parlamento nacional, tenemos a mujeres de diferentes provincias que han llegado aquí con el voto popular y ellas, que llegaron aquí, tienen todo el derecho para que en las próximas elecciones haya muchas más mujeres con la misma capacidad, que lo han demostrado a nivel nacional, con el gran liderazgo que tienen. (Asamblea Nacional, 2012b, p. 34)

Igualmente se niega la necesidad de reformas por falta de una unanimidad que no existe ni es exigible en ningún colectivo:

No les puedo garantizar que un 100 % todas piensen así, porque una que otra puede pensar distinto... la gran mayoría que he escuchado y he visto no está de acuerdo con este tema de la paridad. (CNRE, 2020b, p. 15-16)

Yo tengo en esta Asamblea amigas diputadas, suplentes jóvenes, que me han dicho: “Yo no quiero que me garanticen nada solo por el hecho de ser mujer”. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 56)

El camino también está poblado de “buenas intenciones” que expresan “preocupación” por un hipotético giro desde la situación actual hacia un futuro, hoy improbable, que termine por afectar los derechos de participación política de las mujeres, ya no por falta de paridad, sino por la “posibilidad” de que normas contundentes sobre paridad terminen limitando a las mujeres, o acordándose de todos los déficits de la democracia respecto a otros grupos, diluyendo el problema en la multitud:

¿Qué pasa si hay la posibilidad de que sean más mujeres? Después ya no pueden porque es el 50 %. ¡Ojo, con eso! (CNRE, 2020d, p. 20)

Estoy de acuerdo con que pida el cincuenta por ciento, pero yo pienso que no debemos limitar a las mujeres... La zona de confort porque ya sabes que te van a dar la mitad, es como aquí muchas diputadas, a veces, dicen: "les das pescado y la gente se acuesta a dormir, pero si los enseñas a pescar, la gente se sabe defender". (Asamblea Nacional, 2021a, p. 56)

No sé si de aquí a cien años les vamos a garantizar el cincuenta por ciento a todos los sectores, no sé si a cien años estaremos con este sistema, pero lo que sí les digo es que tenemos que viendo cómo les damos las oportunidades a todos por igual: discapacitados, indígenas, afroantillanos, todos. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 56)

Finalmente, dentro de esta categoría figuran los argumentos en defensa de la libertad individual, aunque conduzcan en la práctica a la reproducción de las desigualdades que las propuestas sobre paridad buscan corregir, anulando la efectividad del proceso:

La obligación de garantizar la paridad se refiere a la oferta electoral, más no así a la elección. (CNRE, 2020e, p. 32)

Como votante debo tener libertad de elección... no me veo obligado a que sea hombre o mujer. (CNRE, 2020e, p. 51)

Yo, como votante, debo tener el derecho de escoger a quién quiero o por quiénes quiero votar para una elección. No creo que debe estar condicionado a que si voté hombre en una tengo

que votar mujer en otra y así sucesivamente. Alternar. Yo debo tener el derecho a decir si quiero votar por todos mis candidatos, hombres o todas mis candidatas mujeres en mi elección. (CNRE, 2020e, p. 51)

En cuanto a la paridad, estamos de acuerdo que debe ser cincuenta por ciento y cincuenta por ciento. Por ahí se hablaba de la cremallera, eliminar a un ganador para, de todas maneras, darle la oportunidad a una dama. Señores, por aquí han pasado mujeres con liderazgo que se han ganado sus curules y el día de mañana podemos tener este hemiciclo completo de mujeres, pero que sea la aspiración del soberano. (Asamblea Nacional, 2021a, p. 120)

Es importante leer las expresiones arriba compartidas como puntos de una red que arroja un producto al final del proceso, en una relación de continuidad con los acumulados históricos vistos en las secciones precedentes, y no como anécdotas inconexas.

## **VI. Consideraciones finales**

Todos los datos recogidos en todos los informes e investigaciones producidas durante más de tres décadas de la posinvasión, desde la década de los noventa hasta los años más recientes, expresan que la participación de las mujeres en cargos de elección popular y espacios de gobierno en las instituciones del Estado siguen siendo bajas, a pesar de los avances sostenidos por la acción constante de organizaciones de mujeres y las modificaciones en la legislación interna.

En lo electoral, a pesar de todos los procesos de reforma a la ley y los cambios impulsados e introducidos, la subsistencia de la “válvula de escape” ha sido el refugio del *statu quo* en los partidos políticos para

anular toda disposición que pretenda lograr paridad en los derechos de participación política entre mujeres y hombres.

La articulación entre cultura y poder es abordada en todos los informes e investigaciones sobre la relación entre la política y las mujeres en Panamá, exponiendo patrones culturales anclados en la historia de las múltiples desigualdades presentes en todos los ámbitos de la sociedad, incluyendo, por supuesto, el proceso de reforma a la ley electoral.

Las expresiones del sentido común sobre la relación entre la política y las mujeres, propias del discurso dominante y de un orden que tiene en el género a uno de sus elementos constitutivos, recorren la vida cotidiana de las personas produciendo falsas explicaciones de la realidad y justificando prácticas en la vida familiar, la economía, el trabajo y la educación, en la vida interna de los partidos políticos, en la producción de leyes, en su aplicación e interpretación, realimentando y consolidando los modelos mentales, y arrojando en el tema de esta investigación una conclusión que podría resumirse así: no importan las evidencias, todos tenemos igualdad de oportunidades; la discriminación y la exclusión no existen, tampoco en la política.

La acción política discursiva en el contexto de producción de la ley electoral no constituye simplemente manifestaciones de un “problema cultural”, opiniones expresadas libremente y con todo derecho en una sociedad democrática, sino abusos de poder, ejercicios dirigidos a mantener el control político de manera ilegítima, decisiones que generan condiciones de desigualdades e injusticia, afectando los derechos de otras personas, en beneficio de los intereses propios.

Estas acciones de abuso de poder en el proceso de formación de la ley electoral, cuando regulan las condiciones de posibilidad para acceder al poder institucional del Estado, también proyectan hacia la población, desde una posición de poder y acceso privilegiado al discurso, determinados modelos mentales sobre la relación entre la política y las mujeres, con la capacidad de convertir esos modelos mentales en normas de obligatorio cumplimiento.

La acción organizada de mujeres durante más de un siglo es lo que ha permitido que la discusión en el primer cuarto del siglo XXI no sea idéntica a la discusión de la primera mitad del siglo XX: ya no se discute la ciudadanía, el voto y la igualdad ante la ley, sino la distribución paritaria de los espacios de poder y la efectividad de las leyes frente a las desigualdades estructurales, pero los objetivos de los actores políticos que reaccionan en contra de las propuestas de paridad siguen siendo en esencia los mismos: reproducir desigualdades en beneficio propio, a costa de los derechos ajenos. La búsqueda de estos objetivos mediante acciones de abuso de poder ha logrado atravesar toda la formación republicana desde el siglo XIX, incluyendo la caída del régimen político autoritario en 1989 y cada proceso de reforma a la ley electoral de la posinvasión.

El principal dispositivo de defensa de los intereses protegidos a través de acciones de abuso de poder ha sido la “válvula de escape”, sobreviviente en todos los procesos de reforma electoral, que actúa como fuerza negativa que equilibra los avances en la redacción de cada nueva ley electoral, y garantiza la existencia de un pendiente adicional en cada proceso futuro de reforma. Por supuesto, además de este dispositivo en la norma, la falta de voluntad política para exigir la aplicación de las normas sobre paridad ya existentes en el derecho internacional y nuestro derecho interno, colabora al mantenimiento de esta situación.

En consecuencia, el problema de la paridad en lo electoral podría interpretarse como el incumplimiento de una legislación, o peor aún, como el estricto “cumplimiento” de una ley deliberadamente fabricada para ser frágil de cara a lograr los objetivos que declara perseguir en esta materia, abierta a la discrecionalidad en su implementación, sin mecanismos de control efectivo a lo interno de los partidos políticos, ni en la institucionalidad electoral.

Un primer nivel de análisis del desarrollo de la ley electoral, limitado en esta investigación a los cambios entre normas precedentes y producidas en los procesos de reforma de los años 2010-2012 y 2020-2021, permite

ver el debilitamiento o la pérdida de los principales avances consensuados en la CNRE, una vez el proyecto entra al procedimiento en la Asamblea Nacional, junto a la subsistencia de la “válvula de escape” como punto final y “broche de oro” que cierra la reforma en materia de participación política de las mujeres.

En esa tarea se emplea el más variado inventario de expresiones del sentido común, ajustes y matices de aquellas utilizadas en procesos de reforma electoral anteriores o en otros momentos claves de lucha en materia de participación política de las mujeres, para oponerse a los objetivos actuales de paridad en la participación política entre hombres y mujeres. Este inventario se consolida en algunas líneas de “argumentos”: la excepcionalidad del partido político propio frente a un problema reconocido como estructural, la autonomía del partido político frente a una ley que eventualmente reconocería derechos a una parte de la población, la apropiación de la historia de luchas por parte de personajes masculinos, la resistencia a aceptar responsabilidades propias como actores de un régimen político democrático y la habilidad para asignar responsabilidades a terceros, la reducción de todo problema y toda solución a un asunto de sumas de dinero, la “preocupación” por la libertad de las mujeres “a las que no podemos obligar a participar” o la defensa de la libertad del elector para reproducir injusticias por decisión mayoritaria, entre otros.

Sin embargo, uno muy significativo es la permanente necesidad de capacitación de las mujeres, quienes, a diferencia de los hombres, aparentemente y a pesar de las evidencias en contra que ofrecen la vida académica o el trabajo político de base, sufren de una falta de aptitudes, habilidades, conocimientos o capacidades, en lo que vendría a constituirse en la enésima reedición a través de la historia de “la carga del hombre”, sea este blanco o no, respecto al “bienestar” de sujetos, incluyendo a las mujeres pero no limitado a estas, puestos en condición de inferioridad hasta el punto de negar su humanidad, explícitamente o mediante formas más “decoradas” del discurso.

Todas estas expresiones son variantes del comodín retórico “problema cultural” utilizado por quienes reaccionan en contra de la paridad para “gestionar” el problema de la participación política de las mujeres sin ayudar a resolverlo dentro de sus funciones, dejándolo en el limbo de la “cultura”, el respeto a las “tradiciones” y la lucha contra “ideologías importadas” que “atentan contra nuestra identidad” o contra una interpretación cómoda de la “democracia” y la “libertad”.

Además de la perseverancia durante los procesos de reforma electoral, donde hay que enfocar en el papel de la ley para ordenar la vida en comunidad en función del interés general por encima de los intereses individuales o de organizaciones, y recordando que “los cambios deben llegar hasta la vida, la cultura y la práctica cotidiana” (Ungo, 2010, p. 21), lo observado exige una ampliación de responsables en todos los espacios, de manera que, sin ocupar ni usurpar el lugar de nadie en la lucha, se reitere la necesidad de reconocer el carácter estructural del problema, su presencia en todos los ámbitos de la vida, en la escuela y en el trabajo, en las instituciones y en los partidos políticos; se insista en las responsabilidades compartidas de estos últimos, no solo en sus derechos, como actores principales del sistema político; y se redoble el combate a través de la educación permanente en contra de todos los mitos, falacias y expresiones del sentido común, que es la más pura ideología disfrazada de conocimiento brindando falsas explicaciones de la realidad para justificar prácticas, ignorando las evidencias de las desigualdades, la discriminación y la exclusión.

## Bibliografía

### Artículos y libros

- Allen, Dennis (s.f.). Evaluación de la participación de las mujeres en el proceso electoral panameño.
- Allen, Dennis (1998). Las cuotas electorales para las mujeres: su realización y perspectiva.
- Bernal, Dayana y Robles, Carmen (2013). *Participación política de la mujer en Panamá: obstáculos, desafíos y propuestas para una mejor democracia*.
- Brown, Harry (2010). La política de la reforma electoral en Panamá. En *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones* (13-72).
- Brown, Harry (2012). Siete paradojas de los imaginarios panameños sobre la democracia y sus instituciones. En *Reflexiones en un Panamá democrático*, Tomo II, Tribunal Electoral de Panamá.
- Brown, Harry (2017). Las reformas electorales de 2017 en Panamá.
- Freidenberg, Flavia y Brown, Harry (2019). La representación política de las mujeres en Panamá: una propuesta para superar el dilema de coordinación entre las primarias y la paridad. *Revista de Derecho Electoral*, (27), 5-25.
- Foucault, Michel (1992). *El orden del discurso*.
- González, Clara (1922). *La mujer ante el derecho panameño*.
- Grimson, A. (2012). *Mitomanías argentinas: cómo hablamos de nosotros mismos*.
- Roquebert, María (2020). *Estudio sobre mitos y percepciones sobre la participación política de las mujeres y la intención de voto para mujeres políticas de Panamá*.
- Martínez, Tamara (2020). *Participación política electoral de las mujeres en Panamá. Las cuotas en las elecciones generales de 2019*.

Ungo, Urания (2010). Cambiar para que todo cambie: una aproximación a la relación mujeres, política y cultura en Panamá. En *Cuadernos de Ciencias Sociales*, (1), 5-69.

Valdés Escoffery, E. (2019). *Acontecer electoral panameño*. Tomo III (2006-2019).

Van Dijk, Teun (2009). *Discurso y poder*.

Van Dijk, Teun (2015). Context. En *The International Encyclopedia of Language and Social Interaction*.

#### Documentos legales

Constitución Política de la República de Panamá (1904, 1941, 1946, 1972, con reformas hasta 2004).

Código Electoral (con reformas de 1997, 2002, 2006, 2013, 2017 y 2022).

Decreto de Gabinete, Número 12 de 1945, por el cual se organiza y reglamenta la elección popular para delegados a la Convención Nacional Constituyente.

Decreto 12 de 21 de marzo de 2018, que adopta el calendario electoral y reglamenta las Elecciones Generales del 5 de mayo de 2019.

Decreto 19 de 26 de abril de 2018, que modifica el Decreto 12 de 2018.

Decreto 27 de 11 de mayo de 2018, que deroga ciertos artículos del Decreto 19 de 2018 y que adopta otras medidas.

Ley 28 de 1930, sobre elecciones populares.

Ley 98 de 1941, sobre elecciones populares.

#### Informes y otros documentos

Asamblea Nacional (2011a). *Acta de la sesión ordinaria de la Asamblea Nacional en la Primera Legislatura del Tercer Período de Sesiones Ordinarias del Período Constitucional 2009-2014*, correspondiente a los días 1, 2, 3 y 5 de septiembre de 2011.

(2011b). *Acta de la sesión ordinaria de la Asamblea Nacional en la Primera Legislatura del Tercer Período de Sesiones Ordinarias del Período Constitucional 2009-2014*, correspondiente al 6 de septiembre de 2011.

(2012a). *Acta de la sesión ordinaria de la Asamblea Nacional en la Primera Legislatura del Tercer Período de Sesiones Ordinarias del Período Constitucional 2009-2014*, correspondiente a los días 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12 y 13 de septiembre de 2012.

(2012b). *Acta de la sesión ordinaria de la Asamblea Nacional en la Primera Legislatura del Tercer Período de Sesiones Ordinarias del Período Constitucional 2009-2014*, correspondiente al 14 de septiembre de 2012.

(2021a). *Acta en la Primera Legislatura del Tercer Período de Sesiones Ordinarias del Período Constitucional 2019-2024*, correspondiente a los días 12, 13 y 14 de octubre de 2021.

(2021b). *Acta en la Primera Legislatura del Tercer Período de Sesiones Ordinarias del Período Constitucional 2019-2024*, correspondiente al 15 de octubre de 2021.

(2021c). *Acta en la Primera Legislatura del Tercer Período de Sesiones Ordinarias del Período Constitucional 2019-2024*, correspondiente al 20 de octubre de 2021.

Centro de Estudios y Acción Social de Panamá (1992). Memoria: *Mujer y desarrollo en el Panamá de hoy*.

Comisión Nacional de Reformas Electorales (2010a). Acta N.º 15, correspondiente al 20 de mayo de 2010.

Comisión Nacional de Reformas Electorales (2010b). Acta N.º 16, correspondiente al 27 de mayo de 2010.

(2010c). Acta N.º 31, correspondiente al 9 de septiembre de 2010.

(2020a). Actas N.º 3 correspondiente al 10 de octubre de 2020.

(2020b). Acta N.º 9, correspondiente al 22 de octubre de 2020.

(2020c). Acta N.º 17, correspondiente al 17 de diciembre de 2020.

(2020d). Acta N.º 18, correspondientes al 19 de diciembre de 2020.

(2020e). Acta N.º 19, correspondiente al 16 de enero de 2021.

Foro Mujer y Desarrollo (1993). *Plan Nacional Mujer y Desarrollo 1994-2000: Construyendo el futuro con equidad.*

Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos de Panamá (1995). *Posición de la mujer en la estructura política de Panamá.* Primer Congreso de Mujeres Políticas de Centroamérica hacia el 2000.

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (2021). *Diagnóstico de barreras y oportunidades sobre la participación política de las mujeres en Panamá.*

Instituto de Estudios Democráticos (2021). *Informe Atenea.* Diagnóstico. Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política.

Instituto Nacional de la Mujer (2013). *V Informe Nacional Clara González. Situación de la mujer en Panamá, 2008-2010.*  
(2019). *VII Informe Nacional Clara González. “Situación de la Mujer en Panamá”, 2014-2016.*

Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (1997). *Informe Nacional “Clara González”.* *Situación de la Mujer en Panamá, 1996.*

Organización de Estados Americanos (1999). *Informe. Misión de Observación Electoral en la República de Panamá.* Elecciones generales del 2 de mayo de 1999.  
(2014). *Informe Final de la Misión de Observación Electoral.* Elecciones Generales en Panamá. Mayo 4, 2014.  
(2019). *Misión de Observación Electoral.* Elecciones Generales. República de Panamá, 5 de mayo de 2019. Informe Final.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en la política: Panamá.*  
(2015). *Informe Atenea:* Electoras, pero no elegidas. Diagnóstico sobre las condiciones para ejercer el derecho de participación política de las mujeres en Panamá.

Tribunal Electoral (2022). *El ABC de la Reforma Electoral.* Ley 247 del 22 de octubre de 2021.

Unicef / Ceaspa (1992). *Memoria: Mujer y desarrollo en el Panamá de hoy.*



## **Revocatoria de mandato de diputados.**

### Comentario al artículo 151 de la Constitución Política de Panamá

*Recall of deputies.*

*Commentary on Article 151 of the  
Political Constitution of Panama*

Doi: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.189>

**Caren Vega Medina\***

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5568-003X>

**Resumen:** El presente trabajo analizó el alcance y las limitaciones del artículo 151 de la Constitución Política de la República de Panamá, así como el desarrollo y cumplimiento de la norma en la realización de La revocatoria de mandato para diputados, como un mecanismo real de democracia participativa, en igualdad de condiciones para los actores políticos electos y para la ciudadanía. Para esta investigación se utilizó una metodología cualitativa, con análisis jurídico descriptivo, donde se evaluó el rendimiento constitucional. Se determinó que existen dos mecanismos de control, que se ejercen como revocatoria partidaria y revocatoria popular. El primero ejercido por partidos políticos y el segundo por consulta ciudadana, que limita constitucionalmente la participación ciudadana en uno de los procesos.

**Palabras clave:** Control ciudadano, control partidario, democracia participativa, democracia representativa, revocatoria de mandato.

**Abstract:** This study analyzed the scope and limitations of Article 151 of the Political Constitution of the Republic of Panama, as well as the development and compliance of this norm in the implementation of the mandate revocation process for deputies. It examined this mechanism as a genuine tool of participatory democracy, ensuring equality of conditions for elected political actors as well as for the citizens alike. A qualitative methodology was used, featuring a descriptive legal analysis to assess constitutional performance. The study determined that there are two control mechanisms: party revocation and popular revocation. The first one is exercised by political parties, while the second one is carried out through a citizen consultation, which constitutionally restricts citizen participation in one of the processes.

**Keywords:** Citizen control, mandate revocation, participatory democracy, party control, representative democracy.

\* Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, Magíster en Derecho con énfasis en Juicios Orales. Investigadora del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. Su área de trabajo se centra en las Normas electorales y el organismo electoral. Desarrollando la línea de investigación Reformas electorales y sus efectos políticos.

## Introducción

**E**l presente estudio analiza principalmente el artículo 151 de la Constitución Política de Panamá de 1972, que establece la revocatoria de mandato para los ciudadanos electos al cargo de diputados de partidos políticos, así como también a los elegidos por la libre postulación, para comprender sus alcances y limitaciones.

La revocatoria de mandato se constituye como mecanismo de democracia directa en América Latina (Zovatto Garetto, 2015); Existe una variedad de mecanismos de democracia directa que son reconocidos a nivel constitucional, que también procuran que las decisiones sean tomadas por los ciudadanos mediante votación (Welp, 2020). Su regulación, en algunos casos, se da de forma constitucional o a través de leyes; así también en América Latina puede ser nacional o subnacional.

El desarrollo legal sobre la revocatoria de mandato para diputados, lo podemos encontrar en el Código Electoral (CE), en los artículos 488 al 497, cuyos preceptos han sido desarrollados por el Tribunal Electoral a través de decretos reglamentarios, en virtud de la atribución privativa que le concede el artículo 143 numeral 3 de nuestra Carta Magna.

Los elementos de la revocatoria de mandato como mecanismo de democracia directa, están definidos en Kornblith (2017, pp. 984-994) y podríamos decir que, este tipo de mecanismo se ejerce de manera completa<sup>1</sup>. Vale señalar que la revocatoria de mandato existe en Panamá a nivel constitucional desde 1983.

Siendo la revocatoria de mandato una institución de democracia directa no existe una equidad o balance en el proceso en lo cual considera (Kornblith, 2009), que se debe “garantizar el equilibrio entre los legítimos intereses de los ciudadanos y de los funcionarios electos” (p.28).

---

<sup>1</sup> Véase decreto 49 de noviembre de 2020, modificado por el decreto 8 de 7 de julio de 2025, “Que reglamenta el proceso de revocatoria de mandato por iniciativa popular para aquellos cargos de elección que están sujetos a ella”.

Podemos acotar los conceptos y definiciones de obras contextualizadas indicando que, “la revocatoria de mandato consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo” (Zovato, 2015, p.43).

En otros casos, como el de Panamá, puedo sugerir la siguiente definición: “la revocatoria de mandato es un proceso legal, donde un grupo determinado somete a control partidario o rendición de cuenta al titular de un cargo de elección popular buscado dejar sin efecto la titularidad”. Esta definición se aplica al desarrollo normativo de Panamá.

La revocatoria de mandato se ejerce en la República de Panamá en tres diferentes formas, de las cuales se evidencia que es promovida por un grupo determinado, de la siguiente manera: 1. revocatoria partidaria – ejercida por un grupo determinado del partido político; 2. revocatoria ciudadana – ejercida por los ciudadanos que son parte del electorado del circuito electoral; y, 3. de forma legal – cuando exista una condena por delito doloso, con pena privativa de libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.

## I. Marco conceptual

La revocatoria de mandato fue adquiriendo cierta relevancia para América Latina en los 90, (Kornblith, 207, p.985; Zovatto Garetto, 2015, p.46). Algunos países la incorporaron en su Constitución de manera completa, y ha sido ampliamente estudiada, pero en este trabajo se desarrollará una síntesis de lo regulado en Panamá, tomando como base el artículo 151 de la Constitución Política.

Dicho lo anterior podemos mencionar a diversos autores (Lissidini, 2011; Welp, 2014; González Tule, 2023) que nos muestran la revocatoria de mandato desde un análisis profundo y comparado en América Latina, donde nos presentan diferentes posturas con puntos que reflejan cómo influye la revocatoria de mandato si se emplea como mecanismo de

control ciudadano o democracia directa, y cómo es el caso donde se emplea más como un mecanismo de control partidario, proponiendo un interesante y nutrido análisis.

Resulta importante destacar que Eberhardt (2020a), pp. 401-427) señala que este proceso se da durante la tercera ola democrática en América Latina. La misma inicia en 1974, se mantuvo vigente hasta los 90 (García, 2003), siendo la revocatoria de mandato uno de los instrumentos que forman parte de los mecanismos de democracia que se instauraban en diferentes países, con el propósito de revocar el mandato de una autoridad a consecuencia de la insatisfacción de la ciudadanía por mala gestión pública, y el incumplimiento del programa de gobierno, entre otros estudios relevantes (Welp, 2014).

Por otro lado, existen diferentes opiniones sobre la revocatoria de mandato, en ese sentido algunos consideran que esta emerge ante la crisis de representación como mecanismo democrático; o como bien nos dice Tuesta Soldevilla (2014), “otorga un instrumento político de control de la autoridad elegida” (p.7).

Eberhart (2020) aborda el tema como un mecanismo de participación y de control ciudadano, para que participe de manera directa en materias específicas activamente en la toma de decisiones.

Las definiciones de Zovatto (2015) y Kornblith (2017) nos permiten diferenciar la revocatoria de mandato como *full recall* o *mixed recall*<sup>2</sup>, según incluya o no fases de participación ciudadana.

La regulación existente en otros países tiene rasgos propios de su sistema electoral, algunos a nivel nacional y otros solo a nivel subnacional. Así: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay

---

<sup>2</sup> Se comprende, desde (Kornblith, 2017) por *full recall*, como revocatoria completa, cuando los electores participan desde que se promueve el proceso, hasta cuando finaliza el mismo; y, *mixed recall*, como revocatoria mixta, cuando la participación de los ciudadanos se da en una parte del proceso y en otra fase interviene alguna autoridad pública.

y Venezuela. Cada uno tiene sus propios matices. En el caso de Panamá, se emplea para los diputados de partidos políticos como un mecanismo de control partidario, y para los diputados de libre postulación, como mecanismo de control ciudadano.

Debido a este sistema o forma de revocatoria reconocida en Panamá, existe una diferencia muy marcada, donde los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria de mandato a los diputados de su respectivo partido. Es importante indicar que la norma electoral no limita que un ciudadano no inscrito en partido político sea postulado por uno de ellos, por tanto, se encuentran sometidos a los estatutos del partido. En el caso de los ciudadanos, estos pueden ejercer la revocatoria de mandato de manera directa a los diputados electos por la libre postulación, como lo establecen los artículos 359 y 370 del CE.

La revocatoria partidaria que se emplea en Panamá, según Eberhardt (2020b), debe ser catalogada como “bastante novedosa pero que a la vez resulta ser muy polémica” (p.78), toda vez que se trata de una revocatoria partidaria para los candidatos que los partidos políticos hayan postulado (estén inscritos o no en el partido), en la cual se aplica un mecanismo de sanción para aquellos candidatos electos, cuya curul haya sido adjudicada al partido, y siempre que concurra alguna de las causales listadas taxativamente en el artículo 488 del CE.

## **II. Metodología**

Esta investigación, busca conocer y evaluar el rendimiento constitucional desde la perspectiva (1) “interna”, o de objetivos auto declarados, que se encuentran en el artículo 151 de la Constitución Política de Panamá y siguiendo una serie de preguntas ya formuladas de lo cual realizaremos un análisis jurídico descriptivo.

La primera y principal fuente es nuestra Constitución Política, seguido de la legislación y con posterioridad el desarrollo reglamentario.

### **III. Criterios internos**

El artículo 151 de la Constitución Política establece que los partidos políticos podrán revocar el mandato a diputados principal o suplente que hayan postulado. En este caso se debe cumplir con los requisitos que establece el mismo artículo; así también los electores de un circuito electoral podrán solicitar revocar el mandato a diputados principales y suplentes de libre postulación que hayan elegido.

**ARTICULO 151.** Los partidos políticos podrán revocar el mandato de los diputados principales o suplentes que hayan postulado, para lo cual cumplirán los siguientes requisitos y formalidades:

1. Las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable deberán estar previstos en los estatutos del partido.
2. Las causales deberán referirse a violaciones graves de los estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática del partido y haber sido aprobados mediante resolución dictada por el Tribunal Electoral con anterioridad a la fecha de postulación.
3. También es causal de revocatoria que el Diputado o Suplente haya sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.
4. El afectado tendrá derecho, dentro de su partido, a ser oído y a defenderse en dos instancias.
5. La decisión del partido en la que se adopte la revocatoria de mandato estará sujeta a recurso del cual conocerá privativamente el Tribunal Electoral y que tendrá efecto suspensivo.
6. Para la aplicación de la revocatoria de mandato, los partidos políticos podrán establecer, previo al inicio del proceso,

mecanismos de consulta popular con los electores del circuito correspondiente.

Los partidos políticos también podrán, mediante proceso sumario, revocar el mandato de los Diputados principales y suplentes que hayan renunciado a su partido.

Los electores de un circuito electoral podrán solicitar al Tribunal Electoral revocar el mandato de los Diputados principales o Suplentes de libre postulación que hayan elegido, para lo cual cumplirán los requisitos y formalidades establecidas en la Ley.

Debido a la existencia de las palabras “podrán establecer” que encontramos en el numeral 6 del artículo 151 descrito anteriormente, y en concordancia con el artículo 491 del CE, deja de forma opcional al partido político el incluir o no la consulta ciudadana dentro del proceso de revocatoria. Es preciso indicar que, de ocho partidos políticos debidamente reconocidos, solo dos han incluido la consulta ciudadana dentro del proceso de revocatoria partidaria.

### **Tabla 1**

*Partidos políticos reconocidos cuyos estatutos incluyen o no la consulta ciudadana.*

<b>Partido político</b>	<b>Consulta ciudadana</b>	<b>Etapa en que procede</b>
Partido Revolucionario Democrático	No	/
Partido Popular	Sí	Pasado el proceso
Partido MOLIRENA	No	/
Partido Panameñista	No	/
Partido Cambio Democrático	Sí	Previo al proceso
Partido ALIANZA	No	/
Partido Realizando Metas	No	/
Partido Movimiento Otro Camino	No	/

Fuente: Elaboración propia con base a los datos del Tribunal Electoral.

De los partidos políticos que incluyen la consulta ciudadana dentro de sus estatutos, podemos observar que el partido Popular<sup>3</sup> establece que, finalizado el trámite se solicita al Tribunal Electoral que convoque a consulta a los electores de la circunscripción para que decidan respecto a la revocatoria de mandato. En cuanto al partido Cambio Democrático, podemos decir que, a pesar de tenerlo de forma opcional, indica que podrá establecer, previo al inicio del proceso, mecanismos de consulta popular con los electores del circuito.<sup>4</sup>

Dicho lo anterior, se evidencia del análisis realizado a cada estatuto de partido político que, debido a la disposición constitucional, se da la opción de que los partidos puedan realizar una consulta ciudadana, “previo al inicio del proceso”, sin embargo, al ser esta discrecional y no una obligación, no hay la seguridad de la implementación de este método democrático donde la ciudadanía puede participar directamente en la toma de decisiones; siendo las consultas ciudadanas un paso firme hacia una mayor democratización de los partidos políticos.

Un punto muy importante que no podemos pasar por alto es que la Constitución, además, de dar la opción de la consulta ciudadana, indica en qué momento se debe realizar dicha consulta. En ese sentido notamos que de los dos partidos políticos que la establecen dentro de sus estatutos, dentro del trámite de la revocatoria de mandato, solo uno ha establecido la consulta ciudadana “previo al inicio del proceso”, como lo indica el artículo 15 numeral 6 de la Constitución.

A nivel legislativo, este proceso fue regulado, para el caso de los diputados, en la reforma al CE del 2006<sup>5</sup>, según la forma en que estos hayan sido postulados, ya sea por partido político o por libre postulación;

---

<sup>3</sup> Véase artículo 154 del Estatuto del partido Popular, publicado en el Boletín 3795-a de 30 de junio de 2015.

<sup>4</sup> Véase artículo 136 numeral 5 del Estatuto del partido Político Cambio Democrático publicado en el Boletín 3,317 de 23 de noviembre de 2012.

<sup>5</sup> Véase Código Electoral (CE) Ley 60 de 2006. 29 de 2006 (Panamá).

de modo que, se puede considerar que dentro del mismo artículo existen dos variantes para el mismo proceso.

Así, en primer lugar, los partidos políticos son los únicos que pueden revocar el mandato a un diputado electo por una candidatura partidaria. En ese sentido, los partidos políticos tienen que hacer la inclusión en sus estatutos de las causales de revocatoria, así como de la autoridad que conocerá del proceso de revocatoria de mandato y el procedimiento a seguir. Adicionalmente, la opción que tienen los partidos de incluir o no en sus estatutos consultar popular a los electores del circuito de manera previa al proceso de revocatoria de mandato. En segundo lugar, se establece que los ciudadanos electores del circuito podrán solicitar al Tribunal Electoral revocar el mandato de los diputados por libre postulación que hayan elegido. Ahora bien, para una mayor comprensión recordemos que existen dos procesos de rendición de cuentas, y para esto es importante saber las normas de postulación de candidatos y de adjudicación de curul, de tal forma se podrá conocer.

En esta reforma del 2006 al CE se plantea que, para solicitar la revocatoria de mandato de un diputado o un representante de corregimiento, electos por libre postulación, será necesario recoger firmas en una cantidad no inferior al 30 % del padrón electoral, lo cual se describe en el artículo 493, con la limitante de que no se podrá iniciar el proceso de revocatoria de mandato ni en el primer ni en el último año del ejercicio del cargo, y se implementa la doble instancia cuando la misma se da por iniciativa del partido.

- Código Electoral

La norma constitucional bajo análisis refiere que los partidos políticos pueden revocar el mandato a los diputados principales o suplentes que hayan postulado; sin embargo, el CE sostiene que es “el partido político al que se le haya adjudicado la curul”, quien puede revocar el

mandato al diputado principal o suplente que haya postulado, esté o no inscrito en el partido.

Por ello, una de las preguntas puntuales que surge en esta investigación es a quién pertenece la curul, para lo cual procedemos al análisis del CE y verificamos artículos puntuales cuyos contenidos consideramos importante abordar antes de dar respuesta.

En el capítulo XV del CE se encuentra regulada la revocatoria de mandato, en la sección primera, para los diputados postulados por partidos políticos (artículos 488 al 491) y en la sección segunda, para los diputados electos por libre postulación (artículos 492 al 497).

- Revocatoria de mandato de diputados postulados por partidos políticos.

El partido político al que se le haya adjudicado la curul podrá revocar el mandato del diputado principal o suplente que haya postulado, esté inscrito o no en el partido, según las causales que indica el artículo 488 del CE.

En ese sentido, el CE establece en concordancia con el artículo 151 de la Constitución, la obligación de la inclusión de las causales y el proceso de revocatoria en sus estatutos, así también la garantía de la doble instancia; pero dejando a discreción del partido la consulta popular a que hace referencia el numeral 6 de la Constitución Política.

- Causales para revocatoria por el partido político:

Las causas para la revocatoria de mandato para los diputados electos por partidos políticos están establecidas en la siguiente norma jurídica:

**Artículo 488.** El partido político al que se le haya adjudicado la curul podrá revocar el mandato del diputado principal o

suplente que haya postulado, inscrito o no en el partido, en los casos siguientes:

1. Por violación grave de los estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática del partido. Las causales de revocatoria deberán estar descritas en los estatutos del partido y haber sido aprobadas por el Tribunal Electoral con antelación a la fecha de la postulación.
2. Por renuncia al partido.
3. Por haber sido condenado por delito doloso, mediante sentencia ejecutoriada, con pena privativa de libertad de cinco años o más.

En el artículo anterior se describe los diferentes motivos o causas para la revocatoria partidaria, sin embargo, no hay ningún numeral que se pueda ejecutar por decisión de los electores como motivo similar a los de aquellos diputados electos por libre postulación.

- Revocatoria de mandato de diputados postulados por la Libre postulación

Las causas para la revocatoria de mandato para los diputados electos por libre postulación están establecidas en la siguiente norma jurídica:

Artículo 492. Constituyen causales para revocar el mandato al diputado principal o suplente electo por libre postulación:

1. El cambio voluntario de la residencia electoral fuera del circuito en donde fue electo.
2. La condena por delito doloso, mediante sentencia ejecutoriada, con pena privativa de libertad de cinco años o más.

3. La decisión de los electores del circuito respectivo, mediante un referendo revocatorio convocado al efecto, en los términos que se indican en esta sección.

Los procesos de revocatoria de mandato señalados en los numerales 1 y 2 serán iniciados por denuncia o de oficio por la Fiscalía General Electoral.

No se podrán iniciar procesos de revocatoria de mandato durante el primer y el último año de ejercicio del cargo, con fundamento en el numeral 3.

Del estudio pormenorizado de la norma transcrita, podemos deducir que es el numeral 3 del artículo 492 del CE, el que guarda estrecha relación con el último párrafo del artículo 151 de la Constitución Política, bajo estudio, y que se refiere a la revocatoria de mandato por iniciativa popular.

En cambio, los numerales 1 y 2, se refieren a una tercera modalidad de revocatoria prevista en nuestra legislación, la “legal”, cuyos procesos se inician por la Fiscalía General Electoral, por denuncia o de oficio.

- Decretos Reglamentarios

Para esta última sección del artículo 492, el Tribunal Electoral amplía la reglamentación mediante Decreto 49 de 24 de noviembre 2020, que establece el proceso de revocatoria de mandato por iniciativa popular para los cargos que están sujetos a ella.

Posteriormente, se dan modificaciones, a través de los Decreto N°5 de fecha 11 de marzo de 2021 y Decreto N°11 de 23 de abril de 2021. Luego también se dicta el Decreto 12 de 4 de marzo de 2022, relacionado al uso de aplicación con validación biométrica en dispositivos móviles para el registro de los firmantes de respaldo.

Estos tres últimos decretos fueron expresamente derogados por el Decreto 8 de 7 de julio de 2025, que modifica el Decreto 49 de 2020.

Estos decretos reglamentarios vigentes, emitidos por el Tribunal Electoral, el Decreto 49 de 2020 y el Decreto 8 de 2025, que lo modifica, constituyen un gran avance al establecer de manera clara el proceso de revocatoria de mandato por iniciativa ciudadana, desde que se promueve mediante la presentación de la solicitud ciudadana ante la dirección regional de organización electoral respectiva, hasta cuando se determina si ésta ha sido alcanzado o superado el 30 % de respaldo requerido, en cuyo caso, el TE convocará y reglamentará al referendo revocatorio, que se celebrará en un término no mayor de tres meses. Y de no haber alcanzado la meta dentro del plazo requerido, se ordena el archivo de la solicitud.

Como quiera que en Panamá la facultad de solicitar la revocatoria de mandato de una autoridad electa está vinculada a la clase de candidatura (sea partidaria o por la Libre Postulación), para una mayor comprensión del tipo de control que se aplica en una revocatoria, nos proponemos realizar a continuación, un análisis sobre cada forma de candidatura y postulación reconocida por la norma electoral. Pues, como veremos, no todo es tan simple como lo señala el artículo 151 de la Constitución Política, según el cual, en el caso de los candidatos postulados por partidos políticos, solo ellos podrán revocar el mandato a la autoridad electa partidaria a quien se le haya adjudicado la curul (ver tabla 2).

Con el análisis anterior, podemos advertir que la facultad de solicitar la revocatoria de mandato para el caso de diputados principales y suplentes está estrechamente vinculada a la adjudicación de la curul, como lo indica el artículo 488 del Código Electoral en relación con los artículos 451 y 452 del citado texto legal. También podemos advertir que se pueden dar múltiples situaciones como se destaca en el cuadro que antecede, en el que hemos pretendido plasmar a quien se le adjudica la curul de acuerdo con la ley electoral y quién puede, en consecuencia, revocar el mandato.

**Tabla 2**

*Revocatoria de mandato como mecanismo de control ciudadano o partidario, según la adjudicación de curul*

Tipo de candidatura	Adjudicación	Control ciudadano	Control partidario
Candidatura por libre postulación.	No está adjudicada a ningún partido político.	art. 492, 493.	x
Candidatura por libre postulación, de ciudadano inscrito en partido político.	No es adjudicada a ningún partido, puesto que no fue postulado por partido político.	art. 492, 493.	x
Candidatura partidaria.	Adjudicada al partido que lo Postuló art. 451 CE.	x	art. 488
Candidatura partidaria postulada en alianza.	Se adjudica al partido donde está inscrito el candidato partidario art. 451. CE.	x	art. 488
Candidatura partidaria en alianza cuyo partido del candidato ganador no logre subsistir.	Adjudicada al partido que aportó la mayor cantidad de votos al candidato proclamado art. 451 CE.	x	art. 488

Fuente: Elaboración propia con base al Código Electoral de Panamá.

Sin embargo, debemos señalar que se ha excluido de la citada tabla, a propósito, un caso particular. Nos referimos a las candidaturas por libre postulación (nóminas) que, estando en firme, pueden posteriormente ser postuladas por un partido político, siempre que su estatuto lo permita, posibilidad establecida en el artículo 370 del CE.

Surge aquí una interrogante que no debemos pasar por alto. ¿Existe o no, en nuestra legislación una norma clara que indique a quién debe adjudicársele la curul en caso de resultar ganadora dicha nómina? Pues,

de existir la misma, ella definiría quién puede solicitar la revocatoria de mandato de dichas autoridades electas.

En nuestra opinión, no existe.

Ello es así, pues, el artículo 451 del CE, establece la regla de adjudicación de curul en el caso de que un candidato sea postulado en común por varios partidos en circuitos uninominales. De igual forma, el artículo 452 establece lo pertinente para los circuitos plurinominales.

Pero, existe un vacío legal para el caso antes mencionado en el que el candidato o nómina por libre postulación, luego es postulada por un partido político.

En principio, en nuestra opinión basada en lo que dispone la Constitución Política, estas autoridades electas por libre postulación deben quedar sujetas al control ciudadano. Ello, porque hay que considerar que toda candidatura por libre postulación que logró su clasificación “habiendo quedado en firme”, ya ha pasado por una forma de selección de candidatura, para la que no requirió de ningún partido político o proceso de votación partidario, sino que lo ha logrado con el apoyo de la ciudadanía, mediante un proceso que requiere un número de firmas de respaldo determinado, recogidas en un tiempo ya estipulado. Naturaleza esta que, a nuestro entender, no cambia por el hecho de recibir, posteriormente, el apoyo de uno o más partidos, lo que queda reflejado incluso en las boletas únicas de votación, en las que aparece la nómina tanto por la Libre Postulación, como en la casilla del partido que también la postuló.

Pero esto solo es una interpretación personal, habida cuenta que, no hay norma que así lo diga expresamente. Y al no existir una regla específica para la adjudicación, tampoco la hay para la facultad de solicitar la revocatoria de mandato.

De lo que hemos podido investigar, hasta el momento no ha ocurrido el caso expuesto, en el que el candidato o nómina por libre postulación, que a su vez haya sido postulado por partido político, resultase electo.

Sin embargo, de darse el planteamiento antes señalado, corresponderá en todo caso al Tribunal Electoral interpretar la norma y decidir lo que corresponda, de acuerdo con sus facultades constitucionales y legales.

**Tabla 3***Desarrollo legislativo sobre revocatoria de mandato en Panamá.*

Artículo de la constitución	Ley	Reglamento	Sentencia
151	Costitución Política de 1972.	Ley 19 de 9 de julio de 1980.	Fallo del Tribunal Electoral de 22 de mayo de 1995
	Ley 6 de 10 de febrero de 1978 por el cual se reglamenta la pérdida de representación ejercida por el representante de corregimiento.	Decreto 49 de 14 de noviembre de 2020.	
	Reforma constitucional de 1983, se incluye la revocatoria de mandato a nivel constitucional.		Fallo del Tribunal Electoral de 5 de marzo de 2008.
	Reforma constitucional del 2004, se incluye la consulta popular en la revocatoria de mandato.		
	Ley 60 de 29 de diciembre de 2006. Reforma al Código Electoral.		
	Ley 14 de 13 de abril de 2010 que reforma el Código Electoral y el Código Procesal Penal.		
	Ley 4 de 7 de febrero de 2013. Reforma al Código Electoral.		

Fuente: Elaboración propia con base en el desarrollo legislativo.

Dentro de esas regulaciones dadas bajo la Ley 19 de 9 de julio de 1980, se tenía contemplado considerar una afectación en perjuicio de la comunidad, y para ese caso, según la ley 19, la solicitud debía tener el de respaldo 75% el porcentaje de electores.

#### **IV. Derecho comparado**

Para el análisis comparado seleccionamos dos países que desarrollan la revocatoria de mandato de los integrantes del Órgano Legislativo, a nivel constitucional: Bolivia y Ecuador.

##### Bolivia:

La revocatoria de mandato se encuentra regulada en la Constitución, en el Título V, capítulo cuarto. En este caso se aplica para toda persona que ejerza un cargo electo pueda ser revocada de su mandato.

El artículo 240 de la Constitución Política del Estado<sup>6</sup> establece un proceso para todos los que ejerzan un cargo por elección, con excepción del Órgano Judicial. En cuanto a este proceso para los servidores públicos, se debe realizar de acuerdo con lo que establezca la ley, además que la constitución da un papel muy importante a la ciudadanía institucionalizando el control social a través de la sociedad civil en el artículo 241.

La participación y control social para la revocatoria de mandato constitucionalmente implica la formulación de un informe que motive dicha solicitud de revocatoria de mandato, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución y la ley. Lo cual da una relevancia en el artículo 11 de la Constitución a la forma en que se ejerce la democracia, de forma directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo

---

<sup>6</sup> Véase la Constitución Política del Estado, artículo 240 [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf)

y la consulta previa la asamblea y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a la ley.

Para este caso en particular que se refiere al estudio de la revocatoria de mandato a nivel legislativo en Bolivia, dentro de las regulaciones que existen, se encuentra la Ley 26 de 30 de junio de 2010, Ley de Régimen Electoral<sup>7</sup> debidamente establecido cada requisito y el proceso en sí, se requiere un 25 % de las firmas y huellas dactilares del padrón nacional electoral para proceder mediante la iniciativa popular de las cuales se debe contemplar del 20 % de cada departamento.

## 7. Ecuador:

La revocatoria se encuentra reconocida constitucionalmente en el Título IV Participación y Organización, y da total preponderancia Constitucional a los ciudadanos de ejercer la revocatoria de mandato reconociendo la democracia directa.

El artículo art. 105 de la Constitución Política de la República del Ecuador<sup>8</sup> las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada.

Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al 10 % de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la presidenta o presidente de la República, se requerirá el respaldo de un número no inferior al 15 % de inscritos en el registro electoral.

<sup>7</sup> Véase LEY N.º 26 LEY de 30 de junio de 2010 Ley de Régimen Electoral. LEY\_026.pdf ([oep.org.bo](http://oep.org.bo))

<sup>8</sup> Véase la Constitución Política de la República del Ecuador, artículo 105 [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicio4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicio4_ecu_const.pdf)

#### **Tabla 4**

*Comparativo de reconocimiento constitucional y normativo de la revocatoria de mandato.*

País	Bolivia	Ecuador	Panamá
Reconocimiento Constitucional	Artículo 240	Artículo 61 y 105	Artículo 151
Normativa	Ley N°26 de 30 de junio de 2010 Ley del Régimen Electoral artículo 25  Ley N° 1096 de organizaciones políticas artículo 10	Código electoral de la democracia artículo 2 y 199  Ley orgánica de participación ciudadana artículo 5 y 25	Texto único del código electoral de Panamá artículo 488 y 492  Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020

Fuente: Elaboración propia con base al desarrollo constitucional y legislativo de los países comparados.

Es notorio que en los países consultados su reconocimiento se plantea como un derecho constitucional otorgado a los ciudadanos, lo cual nos permite decir que se emplea como un mecanismo de control ciudadano o control de democracia directa, que en algunos casos resulta aplicable a todos los cargos de elección popular y, en otros, se exceptúa el cargo presidencial, como es el caso de Panamá.

Se evidencia, pues, un amplio marco jurídico desarrollado en cuanto a la revocatoria de mandato, en el cual se reconoce la soberanía popular que emana del pueblo, aspecto que es de mucha importancia. Podemos observar, además, que en ninguno de los casos existe un control partidario o que se encuentra exclusivamente a disposición de los partidos políticos.

#### **V. Jurisprudencia**

Existe jurisprudencia en cuanto a la revocatoria de mandato partidaria dentro del proceso disciplinario en los cuales el Tribunal Electoral

dictamina que es solo competencia de los partidos políticos. Según fallo de 22 de mayo de 1995 “Se trata pues, hasta cierto punto de una prerrogativa constitucional que tienen los partidos, toda vez que, si ellos no la ejercen, nadie más puede ejercerla”.

Resulta importante mencionar que este fallo evidencia lo establecido constitucionalmente hasta la reforma de 2004, donde el proceso revocatorio solo podía ser ejecutado por los partidos políticos. Sin embargo, con la reforma constitucional del 2004 se incluye un mecanismo de consulta popular a criterio de los partidos políticos, resaltando la importancia del electorado, el cual ya sabemos no tiene carácter vinculante.

La reforma del CE, en el 2006, que incorporó la reforma constitucional del 2004, por lo que el criterio del Tribunal Electoral cambia referente a la facultad de los partidos políticos para ejercer la revocatoria de mandato.

Así lo señala el fallo del tribunal electoral en el proceso de Rogelio Alba Filós:

Estima esta Superioridad, que existe un elemento importante a resaltar, independientemente de que constitucionalmente esa facultad solo la tiene el partido político que lo postuló, y es que los diputados responden a su colectivo político como al electorado que lo eligió, de allí que, para proceder a revocarle el mandato a un diputado, de conformidad con la Constitución Política, debe obedecer a que su conducta o actuar produzca una violación grave a los estatutos de la plataforma ideológica, política o programa, pues en ese contexto, a nuestro juicio, se configuraría una clara traición, tanto al partido que lo postuló como al electorado que lo eligió, toda vez que su conducta se apartó de los principios que consagran la plataforma política e ideológica de su colectivo político. Y ante esa conducta calificada como grave, la Constitución Política lo sanciona con la revocatoria de mandato. (Fallo del Tribunal Electoral, 2008, p 21)

La Constitución Política contempla artículos importantes en los cuales se desarrollan derechos para los ciudadanos y para los partidos políticos, esto nos permite hacer un contraste en cuanto a los derechos políticos, participación ciudadana. Consideramos que gira en torno a la democracia que ambos actores merecen, por lo tanto, debo indicar que el nivel constitucional que se contempla para los partidos y los ciudadanos es en igualdad según lo detalla el artículo 150.

Iniciaremos mencionando el artículo 2 de la Constitución Política el cual citamos textualmente para emitir nuestra opinión sobre el mismo.

**Artículo 2.** El Poder Público solo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.

En este artículo el cual consideramos en sentido amplio de la norma, como eje central que permite el desarrollo constitucional, y el mismo establece que “El Poder Público solo emana del pueblo”, es decir, que el ciudadano tiene toda facultad constitucional para ejercer o accionar cualquier medio o mecanismo de rendición de cuenta, como la revocatoria de mandato.

Así también en el Título IV de los derechos políticos, en el Capítulo segundo contentivo del sufragio:

**Artículo 135.** El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo.

Se establece en el artículo anterior el voto para todos los ciudadanos como un derecho y un deber bajo la libertad, igualdad … y que el mismo sea ejercido de manera directa, es decir, no hay un intermediario para

su ejercicio del voto, y por lo tanto cada ciudadano puede ejercerlo de manera directa, y esto es algo que va acorde con la democracia.

Curiosamente el artículo 138 establece que los partidos estarán fundados en principios democráticos y versa de la siguiente manera:

Artículo 138. Los partidos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en esta Constitución y la ley. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos estarán fundados en principios democráticos. La ley reglamentará el reconocimiento y subsistencia de los partidos políticos, sin que, en ningún caso, pueda establecer que el número de los votos necesarios para su subsistencia sea superior al cinco por ciento de los votos válidos emitidos en las elecciones para presidente, diputados, alcaldes o representantes de corregimientos, según la votación más favorable al partido.

En ese sentido podemos decir que los procesos internos de los partidos políticos, además de todo aquello que se encuentre descrito en sus estatutos, es el contentivo de lineamientos, principios que rigen tanto la democracia interna de los partidos y, además, considerando que concurren a la voluntad de sus inscritos que evidentemente conforman una parte del electorado de un determinado circuito.

El proceso de juzgamiento interno: es realizado por autoridad del partido, cumpliendo con la voluntad de sus inscritos y juzgado por causas descritas en sus estatutos, es decir, que la revocatoria partidaria opera como mecanismo de expulsión para sus miembros; además opera como un mecanismo de rendición de cuentas partidario o de lineamientos partidarios para otros actores del proceso, y no como rendición de cuentas de la labor realizada en el cargo.

Debemos mencionar que el artículo 150 de la Constitución Política establece la representación que cumple los diputados ante la Asamblea Nacional:

Artículo 150. Los diputados actuarán en interés de la Nación y representan en la Asamblea Nacional a sus respectivos partidos políticos y a los electores de su circuito electoral.

Y es donde centramos nuestra tesis, en que este artículo da igual preponderancia constitucional a los partidos políticos y a los ciudadanos electores del circuito electoral, por lo tanto, no se puede obviar que el proceso de revocatoria de mandato debe funcionar en igualdad, tanto los partidos políticos pueden someter a revocatoria de mandato bajo sus respectivas causales, o los ciudadanos electores someter a revocatoria de mandato a los diputados de su circuito.

Cuando analizamos las causales de revocatoria de mandato descritas en el artículo 151 se evidencia que primeramente hace referencia a causales completamente partidarias para el candidato electo a través de un partido político, haciendo que el proceso de revocatoria tenga una variante de control partidario. Y en el mismo artículo describe que los electores del circuito podrán solicitar la revocatoria de mandato para los diputados de libre postulación, cumpliendo con los requisitos y formalidades establecidas en la ley, y estos se describen en el artículo 492 del CE y cuyos rasgos son de una revocatoria de control ciudadano, la cual viene siendo la segunda variante en la revocatoria de mandato.

Dicho lo anterior, para la revocatoria de mandato existen dos variantes descritas en el mismo artículo, dado una disposición de nivel constitucional donde otorga el control exclusivo a los partidos políticos de juzgar a los diputados partidarios. Y que los ciudadanos electores no puedan hacer dicha solicitud de revocatoria de mandato para los diputados partidarios.

Considerado que el artículo comentado también deja abierta la opción de que los partidos políticos puedan incluir la consulta popular con los electores del circuito previo al inicio del proceso, indicaría que la inclusión o no es una decisión democrática, pero soy de la opinión que ambos tienen derecho de ejercer la revocatoria de mandato ya que estos son los que están siendo representados mediante los actos en ejercicio de funciones del diputado, sin importar las distintas banderas políticas.

Hay puntos importantes por considerar, como por ejemplo: ¿por qué el legislador indicó el proceso de revocatoria de modo que solo los partidos políticos puedan revocar el mandato de su candidato partidario o de quien el partido haya postulado?, y seguramente por muchas razones como por ejemplo: protección política, protección partidaria, o como pudieramos decir que el mismo también actúa como un medio de protección a los electos para ocupar el cargo sin interrupciones, considerando que el uso de la revocatoria se trata de un proceso cuyo resultado sería dejar sin efecto el cargo electo.

En cuanto a lo que llamamos protección partidaria o protección política, atiende a lo que sería – proceso exclusivo de partido político o de candidato político sujeto al régimen interno del partido. Esto incluyendo lo mencionado con anterioridad a los candidatos de otros partidos o libre postulación que hayan sido postulados por un partido determinado y la curul haya sido asignada al partido según el régimen de adjudicación de curul.

Debemos indicar que, para lo anterior, si no existiera ese tipo de protección el candidato electo estaría sujeto a un proceso por el cual pudiera verse afectado por la mayoría de los electores que representan a los partidos opuestos, es decir, que en dicha circunscripción si el candidato electo por residuo que representa las minorías, al efectuarse el proceso de revocatoria de mandato no sería completamente justo o como quisiera no operaría como un sistema de *accountability*, o rendición de cuentas.

Sobre esto nos ilustra Lissidini (2011) trayendo a relucir las principales argumentaciones sobre el debilitamiento de los partidos políticos por causa

de una revocatoria más abierta o participativa de los ciudadanos electores del circuito, y podemos hacer mención de dos de aquellos argumentos: (1) ocasionando rivalidad entre los partidos políticos y los movimientos sociales, y (2) conflicto entre y dentro de los partidos políticos (p. 30).

Un tema muy importante que en esta ocasión no vamos a profundizar, pero que, si nos propone plantear un panorama en cuanto a lo que rendición de cuentas se trata, nos referimos a los grados de responsabilidad o de representación según el proceso actual de rendición de cuentas, toda vez que las decisiones de esta medida recaen en autoridad competente interna de un partido político y no interviene el electorado, ya que es opcional siendo que existe el mismo nivel constitucional entre los partidos políticos y la ciudadanía en general para ejercer la revocatoria, como lo dispone artículo 150 de la Constitución Nacional.

Ante quién se rinde cuentas y quiénes rinden cuentas según la norma constitucional y demás desarrollo legislativo:

- a. Electores del circuito: candidatos por libre postulación y el candidato por libre que ha sido postulado por el partido.
- b. Autoridad del partido político: candidato del partido y candidato de la coalición.
- c. Estado: candidatos electos.

Para la rendición de cuentas queda evidenciado que el proceso tiene diferentes actores y opera con diferentes grados de responsabilidad o representación a la hora de rendir cuentas, además ocurren fenómenos muy interesantes que propician el estudio para las formas de rendición de cuentas de las autoridades electas.

Teniendo todas las premisas del proceso, incluyendo las diferentes opiniones políticas, motivo por el cual consideramos que existe una protección constitucional, razón de ser, de los comentarios al artículo 151 de la Constitución Política.

En ese sentido, respetando la constitucionalidad dada a los partidos políticos y a los electores, según este análisis, consideramos que es posible

mantener las garantías constitucionales del proceso al partido político bajo sus respectivas causales y a la vez permitiendo la participación de los electores, haciendo más democrático el proceso, y reconociendo las garantías del proceso y los derechos de los candidatos electos.

Sobre la diferencia de aplicación del proceso y la competencia entre la participación y la representación asignada a los candidatos, dependiendo de quien tenga la curul, hace del proceso un juego de poder, es decir, el derecho a ejercer la revocatoria de mandato se considera si es control partidario o control ciudadano. Es importante valorar la recomendación realizada en Welp (2020) quien considera que “La participación no podría reemplazar ni debería competir con la representación” (p.324)

La revocatoria de mandato se establece constitucionalmente con tres causales dentro del artículo 151 de la Constitución, en el cual dos de ellos son exclusivos para los partidos políticos y el otro como resultado de una condena por delito doloso con pena privativa de libertad.

Antes de entrar a conocer lo establecido en el CE, existen pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en el fallo por inconstitucionalidad (Sentencia por Demanda de Incostitucionalidad, 1995), sobre resolución N° 2 de Sala de Acuerdos N°61 de 1994, por el cual se adjudica escaño al legislador del partido Molirena, en virtud del numeral 6 del artículo 141 de la Constitución Política (caso Marco Ameglio).

A juicio de los magistrados que integran el Pleno de la CSJ, la correcta interpretación del numeral 6 del artículo 141 de la Constitución Nacional, con fundamento en los criterios de interpretación constitucional antes esbozados, es que, para seleccionar al candidato que ocupará el escaño de legislador por agregación se tomarán en consideración los votos obtenidos por los candidatos postulados dentro del partido que ha subsistido, es decir, únicamente los votos obtenidos en las papeletas del partido sobreviviente con exclusión de los votos obtenidos por

los candidatos en las papeletas de otro partido, de haber sido postulados por dos o más partidos. Quien haya obtenido mayor número de votos, en las circunstancias antes expuestas, se hace merecedor del escaño por agregación.

De esta manera se diferencia el procedimiento de selección del escaño de legislador por agregación del procedimiento para la selección de legisladores por residuo en el cual sí se toman en cuenta los votos obtenidos por los candidatos en todas las listas o papeletas de los partidos en los cuales hayan sido postulados. (Sentencia por Demanda de Incostitucionalidad, 1995, p.12)

Además, el fallo de inconstitucionalidad contra el decreto N° 19 de 7 de junio de 2003, “Por la cual se reglamenta el segundo párrafo del artículo 292 del CE” (Caso Teresita de Arias).

El artículo 141, numeral 6 de la Constitución Política que, como se ha dicho, establece la “asignación constitucional de escaños”, se cita como infringido en las demandas de inconstitucionalidad contra el Decreto N° 19 de 17 de junio de 2003, no así en la demanda contra el Acuerdo N° 41 del 21 de junio de 2004, pero en función del principio de unidad de la Constitución, antes expuesto, procederemos a confrontar ambos actos con la disposición constitucional en comento.

Sobre el particular, el Pleno encuentra que el Decreto N° 19 de 17 de junio de 2003 vulnera el artículo 141, numeral 6 de la Constitución, pues creó la posibilidad de que, efectivamente, en una elección de legisladores exista una alianza electoral y el partido menos votado sea favorecido con una curul por declinación o renuncia previa del partido más votado, rebasando la letra y espíritu del texto constitucional bajo examen. En el caso que nos ocupa, al

asignar la curul por residuo al Partido Popular en lugar de al PRD como corresponde, se omitió la recta aplicación de lo dispuesto en el artículo 141, numeral 6 de la Constitución, ya que se dejó de asignar la curul de legislador al Partido Popular, colectivo este que no obtuvo legisladores, pero subsistió como partido.

Como consecuencia, resulta igualmente inconstitucional el Acuerdo N° 15 de la Sala de Acuerdos N° 41 de 21 de junio de 2004, ratificada por el Acuerdo N° 7 de la Sala de Acuerdos 43 del 29 de junio de 2004 que, aplicando el criterio inconstitucional plasmado en el Decreto N° 19 de 17 de junio de 2003, adjudicó el escaño de legislador alcanzado por No 26263 Gaceta Oficial Digital, viernes 17 de abril de 2009 residuo en el circuito 8-8 al Partido Popular, cuando el mismo le correspondía al Partido Revolucionario Democrático, que fue el partido que más votos aportó a la candidatura del candidato Rubén Arosemena. Al asignar la curul por residuo al Partido Popular en lugar de al PRD como corresponde, se omitió la recta aplicación de lo dispuesto en el artículo 141, numeral 6 de la Constitución, ya que se dejó de asignar la curul de legislador al Partido Popular, colectivo que no obtuvo legisladores, pero subsistió como partido. Y es que en virtud del artículo 141, numeral 6, al Partido Popular le correspondía un escaño en la Asamblea Nacional el cual debió ser llenado por el legislador más votado. (Sentencia por Inconstitucionalidad, 2009, p. 38)

El artículo 2 de la Constitución se encuentra en el Título I que establece el Estado Panameño, en este artículo expresa que el poder emana del pueblo, siendo esta una norma fundamental y que la voluntad emana del pueblo es importante que se valore el rendimiento que ha realizado el diputado en consecuencia de sus actos como lo contemplado en el artículo 150 de la Constitución.

Es por eso que González Marcos (1995) señala que a pesar de que los partidos mantuvieran el derecho exclusivo de postular a los candidatos, no deben interferir con las decisiones de los legisladores, haciendo la observación, a modo de ilustración el caso presidencial, los partidos postulan al presidente, pero no pueden interferir en el ejercicio de sus facultades.

En cuanto a lo establecido en el CE para la adjudicación de curul, si se trata de un candidato electo, lo principal es que se debe conocer bajo qué condición participó este. El art. 451 del CE establece para circuitos uninominales:

Artículo 451. Las juntas de escrutinio de circuito electoral proclamarán .....

Si varios partidos, postulan un mismo candidato, se sumarán todos los votos obtenidos por esos partidos, pero en todo caso la curul se le asignará al partido donde está inscrito el candidato proclamado.....

Si no está inscrito en ninguno de los partidos que lo postuló la curul se le asignará al partido que mayor cantidad de votos le aporto al candidato proclamado...

Para ambos casos el candidato queda sometido a los estatutos del partido al que se le asignó la curul, de manera supletoria se aplicará la norma para los circuitos plurinominales.

En ese sentido, para la revocatoria de mandato por partido político se aplicará lo establecido en el artículo 438 del CE y que establece que podrá revocar el mandato el partido al que se le haya adjudicado la curul.

## **Conclusión**

Los mecanismos de democracia directa han dotado a los ciudadanos de herramientas que han permitido la rendición de cuentas

de las autoridades electas, siendo estos mecanismos con rango constitucional.

En cuanto a la revocatoria de mandato, podemos determinar que como mecanismo de control se ejerce en diferentes formas, entre los cuales se incluye o excluye la participación ciudadana.

Sobre revocatoria de mandato, en Panamá iniciamos las consideraciones con base en los conceptos que han determinado que se trata de un instrumento que busca garantizar la democracia directa (Kornblith, (2017) y a la vez un mecanismo de control ciudadano, pero que además se ejerce para algunos candidatos en una modalidad de mecanismo de control partidario.

Es preciso recordar que la revocatoria de mandato de los diputados se encuentra contemplada en el Capítulo 1º del Título V, de la Constitución, dentro del desarrollo del Órgano Legislativo, como un derecho otorgado a los partidos políticos para ejercer un control interno, y a los ciudadanos de ejercerlo sobre quienes han participado mediante la libre postulación, lo cual determina en principio dos procesos distintos.

Aunado a lo anterior, debemos señalar que los hallazgos del estudio incluyen que los partidos Popular y Cambio Democrático tienen la consulta ciudadana en su proceso de revocatoria, sin embargo el partido Popular tiene el proceso de consulta ciudadana pasado el proceso interno de revocatoria, lo cual es contrario a lo señalado por la Constitución Política (numeral 6 del artículo 151).

Ecuador y Bolivia tienen normas comparables a nuestro artículo 151 de la Constitución, basadas en un derecho constitucional otorgado a los ciudadanos por el cual pueden ejercer de forma directa la revocatoria.

El proceso de revocatoria de mandato por consulta ciudadana, al que se somete los diputados electos por libre postulación, está regulado en Panamá como una revocatoria completa (full recall), puesto a que la ciudadanía participa en las dos fases descritas por la norma electoral como revocatoria de mandato por iniciativa popular, que es la primera fase, y el referéndum revocatorio de mandato, que es la segunda fase.

La revocatoria de mandato es ejercida por partidos políticos mediante un proceso interno que garantiza la doble instancia cuya causal es legal, y que solo contempla una consulta ciudadana no vinculante previo al proceso si el partido político así lo establece dentro de sus estatutos.

Luego de las conclusiones anteriores puedo proponer algunas recomendaciones basadas en el desarrollo legislativo sobre la revocatoria de mandato y, a pesar de que no han sido escasos los procesos.

## **Recomendaciones**

Dentro de las recomendaciones que podemos proponer está la adecuación del artículo 151 de la Constitución Política, específicamente en lo señalado en el numeral 6, que se refiere al establecimiento de una consulta popular con los electores del circuito como parte del trámite de revocatorio partidario.

En la actualidad, como hemos señalado, se trata de una mera facultad del partido político, y no de una obligación legal. En nuestra investigación determinamos que solo dos partidos la han incluido en sus estatutos.

En nuestra opinión, con el fin de que se garantice la participación del electorado en la toma de decisiones, como lo establecen los artículos 2 y 150 de la Constitución Política, es necesario que la consulta sea obligatoria. Sin embargo, con la finalidad de respetar la autonomía y control partidario, también señalado en el artículo 150 antes mencionado, los resultados de esta no tendrían un carácter vinculante.

Al incluir la participación de los ciudadanos mediante la consulta popular obligatoria, se haría más democrático el proceso de revocatoria de mandato de los diputados postulados por partidos políticos, sin menoscabar el control partidario sobre sus candidatos postulados.

Otra recomendación sería la modificación del último párrafo del mencionado artículo 151 de la Carta Magna, en el sentido de no limitar a los electores de un circuito electoral a que solo puedan solicitar al

Tribunal Electoral revocar el mandato de los diputados principales o suplentes de libre postulación que hayan elegido. A nuestro criterio, también deben tener la misma facultad sobre los diputados principales o suplentes postulados por partidos políticos, pues, según lo indica el también muchas veces citado artículo 150, los diputados deben actuar en interés de la Nación y también representan en la Asamblea a los electores de su Circuito Electoral, no solo a sus respectivos partidos.

Una tercera recomendación no es de carácter constitucional, sino legal. Y es que, deben existir normas claras en el Código Electoral que definan quién tiene la facultad legal de iniciar un proceso de revocatoria de mandato en casos como los que señalamos, donde una nómina por la Libre Postulación en firme también es postulada por uno o varios partidos políticos, pues, cuando la ley es clara, no necesita interpretación.

Finalmente, consideramos la conveniencia de incluir la revocatoria de mandato dentro del Título IV que se refiere a los derechos políticos, como lo establecen las constituciones de otros países que pudimos estudiar al realizar la presente investigación; reafirmando así su carácter de derecho político ciudadano.

## Bibliografía

- Díaz Díaz, C. (2009) Revocatoria de Mandato y Pérdida de Representación". Revista *Iustitia et Pulchritudo*. Editorial La Antigua. USMA. Panamá. 189 – 221.
- Eberhardt, M. L. (2020a). Revocatoria popular y revocatoria partidaria en Panamá: diseño institucional y casos de aplicación. *Revista de Investigaciones Constitucionales*, 401- 427.
- Eberhardt, M. L. (2020b). "Antitransfuguismo" y Revocatoria de Mandato en Panamá: ¿A quién pertenecen las bancadas? *Oikos Polis, Revista Latinoamericana de Ciencias Económicas y Sociales*, 73-74.
- García Jurado, R. (2003). *La teoría de Huntington*. México.
- González Tule, L. A. (2023). Revocatoria de mandato presidencial en América Latina en perspectiva comparada. En *Revista Española de Ciencia Política* (págs. 67–90). México.
- Kornblith, M. (23 de 06 de 2009). *La revocaroria de mandato: lecciones a partir de la experiencia venezolana*. Retrieved 21 de 08 de 2023, from Kellogg Institute: [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/358\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/358_0.pdf)
- Kornblith, M. (2017). Revocatoria de mandato. En *Diccionario Electoral* (págs. 984-994). Costa Rica: IIDH.
- Lissidini, A. (2011). *Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Pasquino, G. (2008). Accountability. *Postdata*. Retrieved 23 de agosto de 2023, from [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-96012008000100002&lng=es&tlang=es.: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-96012008000100002&lng=es&tlang=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012008000100002&lng=es&tlang=es.: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012008000100002&lng=es&tlang=es)
- Sanmartín Méndez , A. (2007). Consideraciones en torno a la fórmula de asignación de curules en los circuitos plurinominales. *Revista Panameña de Política*(3), 76-97.

- Tuesta Soldevilla, F. (2014). Perú: entre la participación y la gobernabilidad local (1997-2013). En *La dosis hace veneno: Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza* (págs. 7-28). Ecuador: Instituto de la Democracia.
- Valdés Escoffery, E. (2006). *Acontecer Electoral Panameño. Panamá*.
- Welp, Y. (2014). La revocatoria del mandato en la encrucijada: mecanismos de democracia directa, participación, representación y democracia. En *Una onda expansiva* (págs. 23–43). Lima Perú: Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones.
- Welp, Y. (2020). Apuntes para una reforma urgente. En *El Diablo está en los detalles Referéndum y poder político en América Latina* (pp. 311-328). Perú: Fondo Editorial.
- Zovatto Garetto, D. (2015). Las instituciones de la democracia directa. *Derecho Electoral*(20), 34-75.

Fuentes jurídicas consultadas:

- Constitución Política de Bolivia [Const.] Art. 11, 240 y 241 (Bolivia).
- Constitución Política de la República de Ecuador [Const.] Art. 61 y 105 (Ecuador).
- Constitución Política de la República Panamá [Const]. Art. 2, 11 de octubre de 1972 (Panamá)
- Constitución Política de la República de Panamá [Const.] Art. 6, 11 de octubre de 1972 (Panamá).
- Constitución Política de la República Panamá [Const]. Art. 135, 11 de octubre de 1972 (Panamá)
- Constitución Política de la República Panamá [Const]. Art.138, 11 de octubre de 1972 (Panamá)
- Constitución Política de la República Panamá [Const]. Art.150, 11 de octubre de 1972 (Panamá)

- Ley N° 3850 Que establece las normas para la convocatoria al Referéndum Revocatorio de mandato popular. 12 de mayo de 2008 (Bolivia).
- Ley 2 Orgánica Electoral, Código de la Democracia. 27 de abril 2009 (Ecuador).
- Ley 6 de 1978. Por el cual se reglamenta la perdida de representación ejercida por el representante de corregimiento. 10 de febrero de 1978 (Panamá).
- Ley 60 de 2006. Que Reforma al Código Electoral. 29 de diciembre de 2006 (Panamá).
- Ley 14 de 2010. Que reforma el Código Electoral y el Código Procesal Penal 13 abril de 2010 (Panamá).
- Ley 4 de 2017. Que Reforma al Código Electoral de febrero de 2013 (Panamá).
- Código Electoral (CE.) Ley 356 de 2023. 1 de febrero de 2023 (Panamá).
- Decreto 49 de 2020 [Tribunal Electoral]. que reglamenta los artículos 442 al 446 del Código Electoral 2017, que establece el proceso de revocatoria de mandato por iniciativa popular para los cargos que están sujetos a ella. 24 de noviembre 2020 (Panamá).
- Decreto 5 de 2021 [Tribunal Electoral]. Que modifica el Decreto 49 de 24 de noviembre de 2020, que reglamenta el proceso de revocatoria de mandato por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección que están sujetos a ella. 12 de marzo de 2021
- Decreto 11 de 2021[Tribunal Electoral]. Que modifica el numeral 7 de Decreto 49 de 2020, que reglamenta el proceso de revocatoria de mandato por iniciativa popular, para aquellos cargos de elección que están sujetos a ella. 26 de abril de 2021
- Corte Suprema de Justicia. Pleno. Sentencia por inconstitucionalidad 16 de marzo de 1995 (Panamá).

- Corte Suprema de Justicia. Pleno. Sentencia por inconstitucionalidad 19 de enero de 2009 (Panamá).
- Fallo del Tribunal Electoral de 22 de mayo de 1995 (Panamá).
- Fallo del Tribunal Electoral de 5 de marzo de 2008 (Panamá).

# El Tribunal Electoral de Panamá y la regulación de la propaganda electoral en medios digitales (2015-2019)\*

## Panama's Electoral Tribunal and the regulation of electoral propaganda in digital media (2015-2019)

Doi: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.206>

Manuela Cosme\*\* / Kemy Loo Pinzón\*\*\*

**Resumen:** el artículo describe los primeros pasos en materia de regulación sobre propaganda electoral en medios digitales, a partir de la reforma al Código Electoral de 2017. Además, reseña la creación de instancias institucionales como la Unidad de Medios Digitales, luego Centro de Estudios y Monitoreo Digital, y propuestas de autorregulación como el Pacto Ético Digital, consideradas como acciones del organismo electoral frente al peso creciente de internet y redes sociales en la vida cotidiana y por supuesto, en los procesos electorales en Panamá. Finalmente, presenta brevemente la gestión del Tribunal Electoral sobre la desinformación electoral y campañas ciudadanas, y señala la persistencia de desafíos para promover los mejores usos de los medios digitales, y para regular y sancionar sus usos negativos.

**Palabras clave:** Derecho electoral, elecciones, medios digitales, Panamá, propaganda.

**Abstract:** this article describes the initial regulatory steps regarding electoral propaganda in digital media, following the 2017 reform to the Electoral Law. It also outlines the creation of institutional spaces such as the Digital Media Unit, later Center for Digital Studies and Monitoring, and self regulation proposals such as the Digital Ethical Pact, considered as actions taken by the electoral body in response to the growing weight of the internet and social media in daily life and, consequently, in Panama's electoral processes. Finally, the article briefly presents the Electoral Tribunal's management of electoral disinformation and citizen campaigns, and highlights the ongoing challenges in promoting the best uses of digital media and in regulating and sanctioning their negative uses.

**Keywords:** Digital media, elections, electoral law, Panamá, propaganda.

\* Este artículo es un producto del proyecto de investigación Medios digitales y democracia en Panamá: el papel del Tribunal Electoral en el siglo XXI que ejecutan el Instituto de Estudios Democráticos (INED) y el Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD), ambos del Tribunal Electoral de Panamá.

\*\* Asesora del Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD), donde lideró la creación, ejecución y puesta en marcha del proyecto Verificado Contigo, una herramienta estratégica diseñada para combatir la desinformación durante la Elección General 2024. Se desempeñó como subdirectora de Comunicación del Tribunal Electoral de Panamá entre abril de 2018 y 2023. Licenciada en Periodismo por la Universidad de Panamá (UP) institución en la que también obtuvo una Maestría y

## Introducción

**S**egún el Manual de Educación y Capacitación sobre los Estudios de Periodismo, Noticias Falsas y Desinformación de la UNESCO (2020, p.44) “un mapa de Google Trends muestra que la gente comenzó a buscar extensamente el término “noticias falsas” en la segunda mitad de 2016”. Sin embargo, este organismo considera más adecuado emplear el término “desinformación”.

A su vez, la UNESCO distingue entre los términos “información errónea” (*misinformation*) y “desinformación” (*disinformation*). La primera es definida como información falsa, pero sobre la cual la persona que la está difundiendo cree que es verdad, mientras que la segunda también es información falsa, pero la persona que la difunde sabe que es falsa. Es decir, en el último caso se trata de una mentira deliberada e intencional, activamente dirigida por parte de actores maliciosos a desinformar a las personas (2020, p.44-45).

Por su parte, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostiene que la desinformación se da cuando se difunde información falsa de manera masiva para engañar al público, con conocimiento de su falsedad. De acuerdo con esta organización, en el contexto electoral, el fenómeno de la desinformación es preocupante, “ya que – de ser efectivo – podría afectar la legitimidad de un proceso que es fundamental para el funcionamiento y la existencia misma de una sociedad democrática” (2019, p. 13).

---

un Postgrado en Periodismo Digital y una Maestría en Ciencias de la Educación con Especialización en Didáctica y Tecnología Educativa ademas cuenta con una especialización en Comunicación Pública en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, España.

\*\*\* Licenciada en Periodismo. Cuenta con una maestría en Comunicación Política y Marketing Digital y está por culminar una maestría en Relaciones Internacionales. Se ha desempeñado como periodista de medios impresos de circulación nacional y de sus respectivas versiones digitales, entre ellos: La Prensa, El Siglo, La Estrella de Panamá y Capital Financiero. También ha ejercido como gestor de comunidades y creadora de contenido para las redes sociales institucionales del Tribunal Electoral de Panamá, Mundo Electoral (ME) y Pacto Ético Digital (PED), y como jefa encargada del Departamento de Monitoreo y Atención al Usuario en redes sociales de la sede del Tribunal Electoral (TE) en Ancón.

En el caso del Tribunal Electoral de Panamá, el artículo 1 del Decreto 7 de 23 de enero de 2024, “que reglamenta la manipulación de medios digitales de forma masiva con el propósito de afectar la integridad del proceso electoral”, brinda la definición de desinformación electoral, desde la perspectiva de la institución, la cual describe como “la generación o difusión de información falsa para manipular la opinión pública en un proceso electoral”. Es importante aclarar que, aunque esta definición institucional se publica después del periodo cubierto en este artículo (2015-2019), su inclusión resulta importante para enriquecer nuestra comprensión del fenómeno y permite al lector relacionar aquel período con la actualidad más inmediata.

Otro elemento relevante por señalar es que la elección presidencial estadounidense de 2016, y el efecto de redes sociales como Facebook y Twitter para la comunicación política y la información en el contexto de campañas electorales, constituye un precedente clave a nivel internacional que condujo a la adopción de medidas preventivas dirigidas a proteger la integridad del proceso electoral en Panamá.

La campaña de Donald Trump se centró en las redes sociales, estrategia identificada por su equipo digital como uno de los aspectos claves para su victoria electoral (Gulman, 2022, p. 61) y ofreció una “oportunidad para cartografiar los énfasis, las tecnologías, los matices de comunicación política en su momento más álgido en democracia: las elecciones” (Álvarez, 2016, p.2).

En consecuencia, el Tribunal Electoral comenzó a estudiar el impacto de la propaganda política, a través de las redes sociales, para anticipar posibles efectos en el proceso electoral panameño de 2019. Su interés se centró en el incremento del uso de plataformas como Facebook y Twitter por parte de actores políticos y en la proliferación de la desinformación que se daban en aquel entonces a través de los medios digitales. Posteriormente, los primeros pasos para la reglamentación del uso de las redes sociales y las nuevas tecnologías en las campañas electorales en

Panamá se realizaron a partir de la reforma a la legislación electoral de 2017, con el propósito de proteger la integridad del siguiente proceso electoral en 2019.

Es importante destacar que para el 2015, la población estimada en el mundo era de 7.210 billones de personas, de la cual, el 42% estaba activa en Internet y el 29% mantenía cuentas en redes sociales (Datareportal, 2015). Ya para el 2017, aproximadamente el 50% de la población mundial (3.773 billones de personas) era usuaria de Internet y el 37% (2.789 billones) participaba activamente en redes sociales (Datareportal, 2017a). En el caso de Panamá, reportó que el 70% de su población (2.80 millones de personas) utilizaba Internet y el 52% (2.10 millones de personas) estaban activos en redes sociales (Datareportal, 2017b).

Dos años después, en enero de 2019, reportó un aumento significativo en los usuarios de Internet a nivel global con un 67 % y de los usuarios de redes sociales en un 57% (Datareportal, 2019a), mientras que sobre Panamá indicó que 2.9 millones de panameños utilizaban internet, lo que representaba el 69% de la población (Datareportal, 2019b). En cuanto a redes sociales, aunque no se especifica un porcentaje directo para Panamá en el informe global de ese año, ya superaba desde hace dos años la mitad de la población, con una presencia considerable entre los más jóvenes, es decir, para el año 2019, gran parte de la población en Panamá ya contaba con perfiles en redes sociales, un aspecto que fue tomado en cuenta rápidamente por los candidatos y partidos políticos, quienes aprovecharon la creciente expansión de estas plataformas para hacer cambios en sus campañas y en la manera de captar la atención e influir en los electores.

## **I. La primera regulación sobre medios digitales y la coyuntura de su incorporación en el Código Electoral**

Ya durante la campaña electoral para la elección general de 2014, candidatos presidenciales como José Domingo Arias, Juan Carlos Varela y

Juan Carlos Navarro, tenían presencia en las redes sociales. No obstante, es importante recordar que aún en ese periodo, no existía en Panamá ninguna regulación específicamente sobre la propaganda electoral que se difundiera en redes sociales y medios digitales.

La primera regulación en esta materia surge con la Ley 29 del 29 de mayo de 2017, que reforma el Código Electoral, incluyendo la regulación de la propaganda electoral en medios digitales. El artículo 224 del Código Electoral de la República de Panamá de 2017<sup>1</sup>, vigente para la elección general de 2019, introduce de forma concisa, los términos “Internet” y “redes sociales” como medios de difusión para la propaganda electoral, definida ésta como “escritos, publicaciones, imágenes grabaciones, proyecciones y expresiones, que se difunden en cumplimiento del concepto de campaña electoral”.

Posteriormente, para contrarrestar algunas irregularidades en torno al creciente uso de estas plataformas, en el artículo 1 del Decreto 34 del 14 de junio de 2018, se estableció que partidos, aspirantes y candidatos debían informar al Tribunal Electoral el nombre de sus cuentas oficiales en línea. El decreto en mención destaca, entre otros aspectos, que esta medida se tomó por las siguientes razones:

- Identificar debidamente a los actores de la contienda electoral en el mundo digital, era la mejor defensa, ya que la tecnología había transformado el escenario electoral y era esencial saber quiénes estaban detrás de cada mensaje en línea.
- Protección de los participantes y del proceso electoral de las malas prácticas en línea como la proliferación de cuentas falsas, *bots* y noticias falsas o *fake news* que representaban una amenaza que no podía ignorarse.

Por su parte, el artículo 3 del mencionado decreto establecía que:

---

<sup>1</sup> Según el Texto Único aprobado mediante el Acuerdo N° 82-2 del Tribunal Electoral (Del lunes 27 de noviembre de 2017), publicado en la Gaceta Oficial No. 28422 del lunes 11 de diciembre de 2017. [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28422/GacetaNo\\_28422\\_20171211.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28422/GacetaNo_28422_20171211.pdf)

Artículo 3. En los casos de utilización de cuentas falsas, bots, noticias falsas o fake news, así como la contratación de propaganda para hacer campaña en medios, que sean detectados o denunciados, el Tribunal Electoral tomará como referencia las cuentas suministradas por los aspirantes, precandidatos y partidos políticos.

A la normativa ya existente para regular el uso de medios digitales y redes sociales en el proceso electoral, se añadió el Decreto 10 del 12 de febrero de 2019, que estableció el procedimiento formal para presentar y tramitar las denuncias por violación a las normas sobre propaganda electoral y estudios de opinión difundidos a través de plataformas digitales.

En ejercicio de su potestad constitucional para interpretar y reglamentar la legislación electoral, el Tribunal Electoral desarrolló esta reglamentación considerando varios puntos:

- Era imprescindible unificar y actualizar las reglas del juego digital electoral. Las normativas sobre actos de campaña en medios digitales se encontraban dispersas, lo que dificultaba su aplicación. Se hacía necesario concentrarlas en un único cuerpo legal que definiera claramente las competencias y estableciera un procedimiento eficiente.
- La naturaleza veloz y el impacto significativo de las violaciones digitales exigían una respuesta ágil. Las infracciones a las normas electorales que ocurren en el entorno digital se propagan con rapidez, causando daños considerables tanto a los afectados como a la integridad del proceso electoral. Por ello, el Tribunal Electoral necesitaba un mecanismo de respuesta más rápido y efectivo que el procedimiento vigente no permitía.
- Proteger la pulcritud del proceso electoral y a sus participantes de conductas ilícitas en línea era una obligación ineludible. Ante la creciente presencia de actividades irregulares por parte de usuarios

de internet y redes sociales en el ámbito electoral, el Tribunal Electoral tenía el deber de salvaguardar el proceso democrático y a quienes participan en él.

La reforma electoral de 2017, que integró la regulación de la propaganda electoral digital (en Internet y redes sociales), se convirtió en el parteaguas de la legislación electoral panameña dando origen a la creación de la Unidad de Medios Digitales (UMD) y del Pacto Ético Digital (PED).

## **II. La creación de la Unidad de Medios Digitales (UMD) del Tribunal Electoral**

Un segundo paso institucional para la elección general de 2019 consiste en la organización de la estructura encargada de hacer cumplir la regulación sobre el uso de las redes sociales en la campaña política y propaganda electoral digital en el país. Inicialmente, se implementaron estrategias y acciones enfocadas en la creación de mecanismos para el análisis, monitoreo y ejecución de políticas digitales, así como en la promoción de la cooperación horizontal con otros organismos electorales en el ámbito de los medios digitales, Internet y redes sociales.

Sin embargo, ante el desafío que representaban los usos del Internet y redes sociales en las campañas electorales, el Tribunal Electoral decidió crear, la UMD, mediante el Decreto 1 del 2 de enero de 2018. Con esta propuesta se buscó organizar una instancia que se encargara de visibilizar a la institución a través de las redes sociales, atender las consultas de los usuarios y dar seguimiento en la campaña electoral panameña de 2019.

Al coincidir la creación de la UMD con el inicio del proceso electoral, esta unidad también tuvo entre sus funciones monitorear las publicaciones sobre los candidatos a cargos de elección popular durante

las elecciones primarias y las elecciones generales verificando que no infringieran las normas electorales.

La UMD comenzó a estructurarse con ocho funcionarios con experiencia en medios digitales. El seguimiento de propaganda electoral en medios digitales se desarrolló para hacer cumplir lo que indicaba el Código Electoral vigente para la elección general de 2019, en el Título V sobre Gastos y Facilidades Electorales, Capítulo III, referente a la propaganda electoral.

El Capítulo III de la misma norma indicaba en su artículo 223 los tiempos permitidos para hacer campaña para las elecciones primarias (45 días) y para la elección general (60 días) y definía la propaganda electoral como “escritos, publicaciones, imágenes grabaciones, proyecciones y expresiones, que se difunden en cumplimiento del concepto de campaña electoral” y detallaba los medios de comunicación que podían ser utilizados para difundir la campaña electoral, entre los que se incluían, de forma inédita, los medios digitales como Internet y redes sociales (art.224).

Igualmente, el Capítulo III, establecía el tipo y el porcentaje del financiamiento autorizado para utilizar en la propaganda electoral (art. 227); las prohibiciones que incluían el uso no autorizado de la imagen personal y la propaganda sucia (art. 235, numerales 3 y 4); la regulación de la publicidad estatal (art. 236) y la participación en actos oficiales o financiados con fondos públicos (art. 243) que podían ser considerados como actos de campaña además de indicar el mecanismo para denunciar la propaganda (art. 242) que incumpliera la norma electoral.

Aunque el Capítulo IV sobre estudios de opinión no estaba directamente relacionado con los medios digitales, sí establecía la regulación previa a sus publicaciones en los medios de comunicación incluyendo los digitales (art. 249 y art. 250) y la divulgación de sondeos en línea o informales con muestras estadísticamente no representativas que debían identificarse como un “estudio no científico” (art. 251).

### **III. El combate de la desinformación electoral en la era digital**

El uso de las redes sociales y la propagación de desinformación tuvo un impacto en las campañas políticas en el mundo a partir de la campaña para la presidencia de Estados Unidos de América de Barak Obama en el 2008 y en movimientos de protestas como el de la Primavera Árabe, entre el 2010 y 2012. Igualmente, se evidenció la fuerza de las redes sociales, en el referéndum para la salida del Reino Unido de la Unión Europea, conocido como Brexit y la elección presidencial de Donald Trump, ambos en 2016, y en el caso de Cambridge Analytica, en 2018.

Esta situación motivó al Tribunal Electoral a poner en marcha iniciativas como el Pacto Ético Digital (PED) y la creación de la Unidad de Medios Digitales (UMD) esta última para contrarrestar la desinformación en el ámbito electoral a través del monitoreo constante de redes sociales, particularmente para identificar contenidos falsos o engañosos que infringieran las normas electorales, así como la desinformación que pudiera comprometer la integridad del proceso electoral panameño.

A partir del 2 de enero de 2018, la UMD funcionó de manera permanente, monitoreando la propaganda electoral digital tanto en las elecciones primarias de los partidos políticos, como en la elección general del 5 de mayo de 2019. Las redes sociales monitoreadas en su momento por la UMD fueron: *Twitter, Instagram, Facebook* y parcialmente *YouTube* y *Whatsapp*, estas dos últimas fueron incluidas en el monitoreo de redes al ser utilizadas como medios para presentar múltiples denuncias.

En cuanto al monitoreo de publicaciones en redes sociales que infringieran las normas electorales durante el proceso electoral de 2019, se pudieron captar 514 casos, mientras que sobre temas de desinformación que pudieran comprometer el proceso electoral se registraron 19 casos.

De forma simultánea a sus funciones principales, capacitó sobre los servicios de Registro Civil, Cedulación y de Organización Electoral que ofrece el Tribunal Electoral y educó sobre el proceso electoral. Además,

desde su creación hasta mayo de 2019, la UMD logró un incremento en la presencia del Tribunal Electoral en diversos medios digitales y redes sociales, alcanzando audiencias importantes en Facebook (72,790 usuarios), Instagram (64,770 usuarios), Twitter (42,070 usuarios) y YouTube (3,710 usuarios), tal como se detalla en el Informe a la Nación del Tribunal Electoral (2019b, p. 35). La labor de la UMD, esencial para garantizar el cumplimiento de la ley electoral vigente durante ese período, fue intensa desde sus inicios en todas sus áreas.

#### **IV. Gestión de la desinformación durante el proceso electoral de 2019**

La UMD desempeñó un papel relevante al difundir contenidos informativos sobre el Código Electoral y el PED a través de las redes sociales institucionales. Esta iniciativa buscaba aclarar dudas sobre el proceso electoral y contrarrestar narrativas falsas que pudieran surgir en el mundo digital.

El PED fue un proyecto concebido para inspirar a los usuarios de redes sociales y medios digitales para asumir un rol activo denunciando y evitando la propagación de desinformación, y a posicionarse en contra de las campañas difamatorias basadas en falsedades y el uso de bots para manipular la opinión pública, mitigando así los efectos nocivos de la desinformación electoral.

El objetivo de la estrategia era hacer cumplir las normas electorales, neutralizar la desinformación para proteger la institucionalidad, mantener la confianza ciudadana y reafirmar la transparencia del sistema electoral.

El Tribunal Electoral ejecutó su estrategia digital un año previo a la elección general de 2019 y se puede resumir en los siguientes puntos:

1. Preparación temprana (2017): El TE creó un marco normativo y dispositivos institucionales como la Unidad de Medios Digitales (UMD) y el lanzamiento del Pacto Ético Electoral (PED) con

lo que se habilitó el monitoreo y fiscalización de propaganda en redes, incluyendo el respeto a la veda electoral y la detección de narrativas que pudieran afectar el proceso electoral.

2. Alianzas estratégicas y el uso de herramientas digitales para facilitar las denuncias: En marzo de 2018, el TE y Twitter (hoy X) formalizaron una colaboración para la utilización de Business Solutions como una herramienta de democracia digital con el objetivo de facilitar las denuncias violatorias a la norma electoral, el reclutamiento de personal y soluciones en tiempo real de servicios de Registro Civil y Cedulaación.

El artículo 3 del Decreto 10 del 12 de febrero de 2019 que reglamentaba el trámite para denuncias por violación de las normas de propaganda electoral y estudios de opinión en medios digitales, también describía los medios o canales digitales mediante los cuales cualquier ciudadano podía presentar las denuncias. Estos eran: el correo electrónico denunciaveda@tribunal-electoral.gob.pa; la aplicación denominada Tribunal Contigo en Google Play o App Store, y a través de las redes sociales del TE @tepanama, para informar de la presunta violación de las normas electorales en medios digitales. La denuncia debía ir acompañada de la copia del mensaje, imagen o video señalado y el URL o dirección específica en internet en la que se encontraba el contenido violatorio.

3. Desmentidos puntuales (enero 2018 – mayo 2019): El TE publicó en sus redes sociales institucionales, aclaraciones y alertas sobre incumplimientos a la norma electoral, campaña sucia, desinformación, encuestas falsas, rumores judiciales, entre otros temas, reforzando que la información oficial debía verificarse en los canales institucionales.
4. Vigilancia durante la veda electoral: El TE notificó desde sus redes sociales a diferentes cuentas infractoras por propaganda

digital prohibida, remitió citaciones a la Dirección Nacional de Organización Electoral (DNOE), y coordinó acciones como suspensión de contenidos en redes sociales y remoción de vallas.

5. Defensa institucional: El Pleno del TE repudió ataques y rumores contra el proceso electoral, la institución y los magistrados difundidos en redes, señalando el daño a la democracia y la estabilidad social.
6. Orientación a fuentes oficiales: El TE recordó en medios tradicionales y redes sociales los sitios web oficiales de verificación de datos como el centro y mesa de votación, y la información de la oferta electoral para reducir la exposición a desinformación.

Esta experiencia la resume Trejo (2020), en los siguientes términos:

El 29 de mayo de 2017 se reformó el Código Electoral de la República de Panamá, el cual comenzó a regular la propaganda electoral digital, en específico en las redes sociales. Este hecho inédito en el sistema electoral panameño dio origen a dos actos trascendentales: el primero fue la firma voluntaria del Pacto Ético Digital (PED) por parte de las y los usuarios de medios digitales e influencers con el objeto de colaborar con el Tribunal Electoral de Panamá (TEPANAMA) a fin de asegurar una contienda política leal y respetuosa, evitando aquella que ofenda la dignidad humana y/o promueva la violencia y la falta de tolerancia; el segundo, la creación del Observatorio Electoral Digital por parte del TEPANAMA, cuyo propósito durante las Elecciones Generales de 2019 fue dar seguimiento al cumplimiento del PED mediante el monitoreo y fiscalización de la propaganda electoral que circuló durante los períodos de precampaña y campaña, además del respeto de la veda electoral. (Trejo, 2020, p. 3)

También la Misión de Observadores Electorales (MOE) de la OEA, en su Informe final de la Elección General de 2019 de Panamá, calificó como positivo el trabajo desarrollado por el Tribunal Electoral en la regulación y uso adecuado de las redes sociales durante la campaña; y ponderó la asesoría que esta entidad le brindó a países de la región que le solicitaron apoyo como Argentina y Uruguay: “el intercambio de buenas prácticas entre organismos de la región siempre debe ser destacado” (2019, p. 15). No obstante, expresó que era oportuno que la entidad electoral continuara aplicando mejoras en esta área, entre otras, desarrollando protocolos escritos sobre las formas de realizar el monitoreo de redes sociales; adquiriendo herramientas digitales con códigos de búsqueda programados para la detección de contenido verdadero; autorizando la apelación de afectados por alguna orden de suspensión de contenidos, ante una instancia jurisdiccional que cuente con estándares interamericanos relacionados con la libertad de expresión (2019, p. 15).

Todas estas valoraciones son recogidas posteriormente en la sustentación del Decreto 43 de 2019, que crea el CEMD:

Que los avances llevados adelante por el TE en materia de buenas prácticas y monitoreo en medios digitales en el plano electoral ha hecho posible que Panamá se posicione como líder regional en este campo, y que resulta importante compartir el conocimiento mediante la cooperación horizontal con otros organismos electorales de la región. (p. 4)

La experiencia institucional en la gestión de la desinformación durante el proceso electoral de 2019 incluyó la necesidad de fortalecer las estrategias de colaboración con otros actores políticos, actualizando los mecanismos de autorregulación con larga trayectoria, para enfrentar los retos emergentes en los medios digitales.

## V. Inicio y alcance del Pacto Ético Digital (PED) como estrategia contra la desinformación electoral

En los albores de la nueva era democrática panameña, durante el proceso hacia la elección general de 1994 se creó el Pacto Ético Electoral (PEE). Este acuerdo congregó inicialmente a los partidos políticos, quienes se comprometieron formalmente a asegurar un proceso electoral pacífico y ordenado.

En el 2014, el PEE, impulsado por la Conferencia Episcopal Panameña y la Comisión de Justicia y Paz, con el respaldo de los partidos políticos, fue suscrito por los medios de comunicación social, el Tribunal Electoral, la Comisión de Justicia y Paz, la Iglesia Católica y varios ex presidentes de la República, quienes participaron como testigos de honor.

Posteriormente, la irrupción de los medios digitales y las redes sociales propició una evolución natural, del PEE al PED, con miras a fortalecer la democracia panameña y promover escenarios de tolerancia y convivencia pacífica en medios digitales y las redes sociales con miras al proceso electoral de 2019.

Como parte de su estrategia para combatir la desinformación, el Tribunal Electoral realizó el lanzamiento del PED, durante el período previo a las elecciones generales, el 27 de junio de 2018, un año antes de la elección general de 2019. El evento se desarrolló en un ambiente moderno con iluminación y espacios decorados con elementos visuales inspirados en los logotipos de las redes sociales. Como parte de la dinámica, se habilitó una pantalla gigante que permitía a los asistentes firmar el pacto de manera digital, promoviendo así el compromiso ético en el entorno virtual.

La exposición de motivos del PED, en su primera versión de junio de 2018, señalaba “el advenimiento de las redes sociales y el uso de internet” como medio de comunicación con un crecimiento “exponencial” en las campañas electorales.

A continuación, identificaba malos usos, como el anonimato que ha acompañado la relación entre redes sociales y actividad política, convirtiendo aquellas en un “campo de batalla en que predomina la falta de tolerancia, el abuso y las descalificaciones”, o la implementación de bots, “call centers”, las noticias y cuentas faltas, con efectos sobre los procesos electorales, desinformando a la población o atacando actores políticos, incluyendo instituciones.

En consecuencia, el PED invitaba a un compromiso de los usuarios de los medios digitales, en torno a cuatro postulados:

1. Colaborar con el Tribunal Electoral para que se respete la veda electoral y la campaña durante los períodos permitidos de 45 días antes de las elecciones internas de los partidos políticos y 60 días antes de la elección general.
2. Procurar que, al hacer propaganda electoral en las redes sociales, se eviten las campañas sucias en las que se ofenda la dignidad humana que incursionen en la vida privada que discrimine y promueva la violencia y la falta de tolerancia.
3. No hacer uso de cuentas falsas y “bots” para desinformar o guiar maliciosamente al electorado.
4. Promover el buen uso de las redes sociales y estar vigilantes ante la aparición de “fake news” o noticias falsas que puedan poner en peligro el proceso electoral. Ante la duda, buscar fuentes confiables de información antes de difundir mensajes falsos.

Las publicaciones de combate a la desinformación realizadas por la UMD empezaron desde enero de 2018 hasta finales de mayo de 2019 y se implementó la etiqueta #NoFakeNews. Entre los principales temas de los que se hicieron publicaciones fueron: el período de campaña y veda electoral, propaganda electoral, tipos de votación y mensajes de los magistrados del TE.

Una de las primeras publicaciones en redes sociales para contrarrestar narrativas desinformativas en un año preelectoral fue un Comunicado

aclaratorio publicado en las redes sociales oficiales del TE, el 17 de enero de 2018, sobre las inscripciones de panameños nacidos en el exterior cuando la UMD era de muy reciente creación.

La publicación buscaba desmentir la información falsa, proteger la credibilidad institucional, evitar que se afectara la confianza en el proceso electoral y educar sobre el procedimiento, ya que existían rumores y críticas en línea sobre supuestas irregularidades en la inscripción de panameños nacidos en el extranjero. Además de que algunos usuarios de redes sociales afirmaban que el TE estaba otorgando cédulas a extranjeros sin cumplir los requisitos legales, lo que generó preocupación sobre la transparencia del Padrón Electoral.

Otro de los ejemplos de informaciones falsas sobre el TE que fue replicada rápidamente por los medios de comunicación digitales y tradicionales del país sucedió el 22 de febrero de 2018.

Una “cadena” de WhatsApp que anunciaba una “jornada de cedulación gratuita” en la regional del distrito de San Miguelito, resultó falsa. Esta información provocó el disgusto de decenas de panameños que madrugaron desde lugares distantes para hacer fila y obtener su cédula previo a la elección general, con la expectativa de ahorrar entre 15 y 47 dólares por la reposición. Varios de los asistentes bloquearon la calle frente al Centro Comercial Las Colinas impidiendo el libre tránsito, por lo que tuvo que intervenir la policía.

En su momento, el TE emitió un comunicado que publicó en redes sociales y en su página web, aclarando que no se tenía programada ninguna jornada de cedulación gratuita, en ninguna de sus sedes u otras dependencias.

El 7 de mayo de 2018, el TE desmiente la información falsa mediante un post en el cual advertía con la palabra FALSO en mayúscula cerrada y en color rojo, sobre la imagen de una falsa cadena de WhatsApp que afirmaba que había una “Gira de Cedulaación Gratuita”, en ciertas fechas y lugares. La información falsa generó confusión y expectativas indebidas en la ciudadanía.

El TE aclaró que no existía ninguna gira gratuita para emitir cédulas y que los trámites de cedulación se realizan bajo procedimientos regulares y tarifas establecidas por ley.

Otra publicación fue la del 7 de septiembre de 2018, en la cual el TE desmentía un post que mostraba la supuesta portada de un diario nacional con el titular: “Se le otorgarán 25 mil cédulas panameñas a venezolanos”.

El TE desmintió la información porque era una publicación fabricada, la imagen era un montaje que buscaba generar alarma y desconfianza en el proceso electoral. Además, representaba un riesgo para la credibilidad institucional en un año preelectoral en el que se intensificaban las tensiones sobre migración y nacionalidad especialmente por la gran cantidad de migración de extranjeros, de Colombia y Venezuela. El TE reiteró que no existía ningún plan para otorgar cédulas masivamente a extranjeros y que todo trámite se realizaba conforme a la ley panameño.

Un último ejemplo de desinformación contra el Tribunal Electoral sucedió un día antes de la elección general del 5 de mayo e 2019 cuando en las redes sociales empezaron a circular imágenes y videos que mostraban supuestas boletas únicas de votación tiradas en el Corredor Norte, producto de un choque entre dos automóviles, un panel y un sedán, generando comentarios negativos en redes sociales. Sin embargo, la UMD desmintió en pocos minutos dicha información, aclarando que se trataba de catálogos de electrodomésticos y no de boletas únicas de votación como decían en redes sociales.

Otro componente clave de esta estrategia fue un programa nacional de capacitación sobre el PED. Estas giras se realizaron en colaboración con el entonces Centro de Estudios Democráticos (CED), hoy Instituto de Estudios Democráticos (INED), y la Dirección de Tecnología de la Información y Comunicaciones (DTIC) del TE. Estas sesiones informativas también abordaron las normas electorales vigentes para 2019.

Las capacitaciones se dirigieron progresivamente a diversos públicos, inicialmente funcionarios del TE y candidatos a cargos de elección popular; posteriormente, estudiantes de colegios y universidades públicas y privadas a nivel nacional; y finalmente, a la ciudadanía en general con presencia en redes sociales o interés en conocer sobre el PED.

El contenido de estas giras se centró en explicar la naturaleza y los cuatro pilares del PED, las disposiciones legales del proceso electoral y la identificación de publicaciones que pudieran infringir la normativa. Se utilizaron recursos audiovisuales para ilustrar conceptos como *bots*, *fake news*, *ciberbullying* y *call centers*, además de ofrecer consejos prácticos para la verificación de información.

El alcance de la capacitación se extendió a organizaciones de la sociedad civil, incluyendo la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, medios de comunicación, gremios periodísticos, embajadas y entidades gubernamentales como la Policía Nacional, Bomberos y el Servicio Nacional de Frontera (SENAFRONT), así como a miembros de los partidos políticos legalmente constituidos.

Para la consolidación y efectividad de esta herramienta digital, el TE se alió con las empresas propietarias de redes sociales como Twitter, Facebook e Instagram, generando intercambios y diálogos con sus representantes para que conocieran las disposiciones legales del proceso electoral panameño y de las publicaciones que infringían la norma electoral.

Dentro de su Informe Final de la elección general de 2019, la MOE, resaltó la iniciativa del Tribunal Electoral de poner en práctica acciones para fomentar una “campaña limpia”, expresando que “los modelos de autorregulación y co-regulación, como el que actualmente existe en Panamá, son considerados como los más favorables para abordar los retos que implica la protección de la libertad de expresión en Internet”. No obstante, planteó la necesidad de continuar mejorando este modelo, sobre todo, en la incorporación de “mecanismos de seguimiento y verificación de implementación” (p.86).

## **VI. La propaganda de movimientos políticos en la campaña No a la Reelección a través de redes sociales**

La elección general de Panamá en 2019 estuvo influenciada por un contexto de escándalos de corrupción previos. Dentro de este clima de descontento emergió una iniciativa ciudadana en redes sociales que articuló y comunicó el malestar con la política en general durante la campaña electoral a través de la etiqueta #NoALaReelección.

Esta campaña buscó evitar que figuras políticas en ejercicio que aspiraban a reelegirse lograran su objetivo, enfocándose particularmente en los cargos de diputados. Como consecuencia directa de esta ola de insatisfacción con la política partidista, los candidatos que compitieron por libre postulación resultaron significativamente beneficiados (Nevache y Wintgens, 2020, p. 69).

Según Brown:

Para entender que el malestar haya sido articulado a través de las redes sociales... hay que tener en cuenta que, según el Barómetro de las Américas, la mayoría de la ciudadanía panameña no ve en las protestas un recurso legítimo de la democracia, toda vez que 2014, el 55% pensaba que, en lugar de fortalecerla la debilita. Por eso no debería sorprender que en 2014 y 2016 solo un 6.5% y un 6%, respectivamente, hayan participado en alguna protesta en los últimos 12 meses. En cambio, el uso de las redes sociales y la posesión de teléfonos celulares fue masivo, habiendo 145 suscriptores por cada 100 panameños y un uso de las redes sociales superior al promedio de la población mundial. (2020, p. 400)

Y continúa señalando:

Según reporte generado utilizando la herramienta de seguimiento Tweet Binder, entre noviembre 2017 y agosto 2019 la etiqueta

#NoALaReelección, fue con muchísima diferencia la más mencionada en el país: 215,500 tweets, gracias a 10,259 personas que contribuyeron con mensajes originales y que redactaron 60,406 tweets originales. Se consiguieron 155,094 retweets, gracias a 27,732 personas. (2020, p. 400)

Las redes sociales se consolidaron como la herramienta fundamental para la difusión y articulación de la campaña #NoALaReelección. Manuel Castells (2012) describía estas “redes sociales de Internet” como “espacios de autonomía en gran medida fuera del control de gobiernos y corporaciones” (p. 20), actores que históricamente habían monopolizado hasta ese entonces los canales de comunicación. Esta característica les permitió funcionar en dicho momento no solo como herramientas para la política tradicional, sino también como poderosas plataformas donde grupos ciudadanos y movimientos sociales podían impulsar causas, organizar protestas y ejercer presión sobre temas que consideraban perjudiciales o con los que disentían.

En línea con el planteamiento de Castells, la relativa seguridad que ofrecía el ciberespacio empoderaba a individuos diversos para movilizarse, incluso manifestándose físicamente en espacios urbanos. Esta acción se interpretaba como una búsqueda activa de autodeterminación y un reclamo a participar en la construcción de su propia historia, reflejando una autoconciencia propia de los grandes movimientos sociales. Su capacidad de propagación viral en un mundo interconectado digitalmente facilitaba la rápida difusión de ideas e imágenes (p. 20), como se observó en la campaña panameña de 2019.

Hay que recordar que el escenario de autonomía descrito en las líneas previas era la situación de las plataformas de redes sociales e Internet cuando aún no eran grandes corporaciones o gigantes tecnológicos. Hoy día el panorama es muy distinto, y aunque las redes sociales continúan siendo un espacio vital para conectar, compartir y acceder a información, las grandes plataformas de redes sociales e Internet

basan su modelo de negocio en captar la atención de los usuarios y venderla a los anunciantes, mediante algoritmos que están diseñados para mantener a sus usuarios conectados el mayor tiempo posible, incluso mediante la ampliación de contenidos como los discursos de odio y la desinformación.

La naturaleza y el alcance de la campaña #NoALaReelección generó interrogantes sobre su legalidad dentro del marco electoral panameño, suscitando dudas en diversos sectores, incluidos políticos y candidatos. Ante esta situación, el Tribunal Electoral, en su rol de organismo encargado de la organización de los comicios y la interpretación de la ley electoral, emitió un comunicado el 28 de agosto de 2018<sup>2</sup>, en el cual afirma que, amparado en el derecho a la libertad de expresión, cualquier persona puede realizar campañas cívicas en materia electoral en cualquier medio, incluyendo las redes sociales, aclarando que estos mensajes no deben ser pagados.

Esta distinción se fundamenta en la prohibición a personas naturales o jurídicas, sea a título propio o por cuenta de terceros de contratar o donar propaganda electoral a favor o en contra de partidos o candidatos (numeral 1 del art. 231 del Código Electoral, y numeral 1 del art. 4 del Decreto 31 de 2017, que establece los alcances y limitaciones de campaña). Adicionalmente, el Tribunal recordó la prohibición de la campaña sucia y las responsabilidades legales asociadas.

## **VII. Reestructuración de la UMD y creación del Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD)**

A medida que el proceso electoral transcurrió, la UMD, siguió creciendo y llegó a estar conformada por 18 personas para la elección general de 2019. Pocos meses después fue reestructurada por el Pleno del

---

<sup>2</sup> Disponible como “Pronunciamiento”, del 28 de agosto de 2018, en <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/?s=reelecci%C3%B3n>

Tribunal Electoral, mediante el Decreto 43 de 2019, que crea el CEMD tal como lo conocemos hoy día, con el principal objetivo de hacer frente a los constantes cambios tecnológicos que representan nuevos desafíos para los procesos electorales y proteger la democracia.

Los objetivos específicos del CEMD, según el artículo 2 del mencionado decreto, son: administrar los recursos del Tribunal Electoral en medios digitales; establecer políticas y estrategias para optimizar la participación institucional en estos medios; promover la cooperación horizontal con otros organismos electorales e instituciones afines en el ámbito digital; y realizar estudios sobre los fenómenos de Internet y redes sociales en la esfera electoral.

Además, el CEMD desempeña funciones a nivel nacional e internacional en áreas relacionadas con las nuevas tecnologías digitales, Internet y redes sociales en el contexto electoral, la democracia digital y los servicios ofrecidos por el Tribunal Electoral (art. 3).

Entre sus funciones están administrar, operar y monitorear los medios digitales del TE para medir la efectividad de sus comunicaciones; monitorear internet, redes sociales y otras plataformas para detectar irregularidades que puedan afectar los procesos electorales o las actividades de servicios al usuario del TE; y remitir las denuncias ciudadanas por infracciones electorales a la instancia correspondiente, entre otras (art. 4), realizadas por el departamento de Monitoreo Digital, el más relacionado a la regulación sobre propaganda electoral en medios digitales (art. 9).

Los otros tres departamentos que forman parte del CEMD, según el artículo 6 del Decreto, son Administración Digital, Producción Digital y Actualización Digital.

El departamento de Administración Digital tiene entre sus funciones cubrir y difundir las actividades, eventos del TE y demás contenidos en medios digitales; mantener actualizadas las páginas web del TE, al igual que las cuentas de redes sociales y demás plataformas digitales; y brindar

atención a los usuarios del TE por medio de la Internet, redes sociales y demás plataformas digitales (art. 7).

El departamento de Producción Digital se encarga de la generación de artes digitales y prestar asistencia a los proveedores de servicios externos en materia de diseño gráfico, producción digital 2D y 3D, y cualquier otro tipo de diseño de contenido digital adquirido por el TE (art. 8).

El departamento de Actualización Digital se encarga de ejecutar proyectos con herramientas digitales que coadyuven al mejoramiento de la imagen y servicio al usuario de la Institución, y promover acciones en los entornos digitales que ayuden a mantener en la vanguardia tecnológica al TE (art. 10).

Es importante destacar que, dentro del Informe final de la MOE de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Panamá, sobre la elección general de 2019, entre otros aspectos, se ponderaron las medidas del Tribunal Electoral para garantizar el respeto a las reglas de la campaña en redes sociales, al establecer “un protocolo con tres vías de acción”, enfocadas en el control con base en la legislación electoral; denuncias por la violación de normas comunitarias de las redes sociales y promoción de la autorregulación (p. 84).

## **Conclusión**

El Tribunal Electoral inició los primeros pasos para regular el uso de los medios digitales en campañas electorales a partir del 2017, con la intención de prevenir el uso inapropiado de estas plataformas y la proliferación de la desinformación electoral.

Como parte de estas medidas, por primera vez se hizo mención en el Código Electoral de los términos de “Internet y redes sociales” como medios de difusión de propaganda y se emitieron decretos con mecanismos que regulan las violaciones a la norma electoral, a través de estas plataformas.

Estas nuevas disposiciones fueron reglamentadas a través de decretos que desarrollan la ley electoral:

1. Decreto 31 del 13 de octubre de 2017, que establece los alcances y limitaciones de campaña. Este decreto indicaba las actividades que se pueden y no se pueden hacer en tiempo de veda y en tiempo de campaña electoral.
2. Decreto 10 del 12 de febrero de 2019, que reglamenta el trámite para las denuncias por violación de las normas de propaganda electoral y estudios de opinión en medios digitales. Este decreto buscaba agilizar las denuncias que se presentaban a través de redes sociales y permitía que cualquier ciudadano, sin necesidad de representación legal, pudiese denunciar una posible violación al Código Electoral, vía WhatsApp, a través de las redes sociales, con la app de Tribunal Contigo o al correo institucional destinado a esa finalidad.

Se creó la UMD que posteriormente se convirtió en el CEMD, para la vigilancia en las redes sociales las posibles violaciones a la norma sobre propaganda electoral, para la Elección General de 2019 y 2024 respectivamente.

Durante el proceso electoral del 2019, una medida importante fue la implementación del Pacto Ético Digital y la diversidad de acercamientos de colaboración que sostuvo el Tribunal Electoral con representantes de Twitter, Facebook e Instagram, para propiciar el cumplimiento de la norma electoral a través de estas plataformas. (OEA, 2019, p. 85).

## Bibliografía

- Álvarez, S. (2016). Las elecciones presidenciales de 2016 en Estados Unidos: Balance comunicativo y lecciones para los comunicadores. En TSN. Transatlantic Studies Network. *Revista de Estudios Internacionales*. Año II, nº3, enero-junio 2017. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6229222>
- Brown, H. (2020). Elecciones Panamá 2019: un nuevo desvío. En *América Latina vota 2017-2019*. Tecnos.
- Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de internet*. Alianza Editorial
- Conferencia Episcopal Panameña y Comisión de Justicia y Paz (1994). Pacto Ético Electoral 2014. [https://plagel2024.com/storage/2023/10/texto\\_pacto\\_etico.pdf](https://plagel2024.com/storage/2023/10/texto_pacto_etico.pdf)
- Datareportal (2015). Digital 2015: Global Digital Statshot August 2015. <https://datareportal.com/reports/digital-2015-global-digital-stats-hot-august-2015>
- (2017a). Digital 2017. Global Digital Overview. <https://datareportal.com/reports/digital-2017-global-digital-overview>
- (2017b). Digital 2017: Panama. <https://datareportal.com/reports/digital-2017-panama>
- (2019a). Digital 2019: Global Digital Overview. <https://datareportal.com/reports/digital-2019-global-digital-overview>
- (2019b). Digital 2019: Panama. <https://datareportal.com/reports/digital-2019-panama>
- Gulman, P. (2022). La democracia contemporánea y la pregunta por un nuevo nómo: el caso de las elecciones presidenciales de EE.UU. en 2016. En Anacronismo e irrupción. *Revista de Teoría y Filosofía Política Clásica y Moderna*. Vol. 12, nº 22 (mayo-octubre 2022)
- Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos. (2019). Elecciones Generales de la República de Panamá

2019. Informe final. <https://www.oas.org/EOMDatabase/GetFileA.aspx?id=414-1206-5-0>
- Nevache, C. y Wintgens, S. (2020). Panamá 2019: ¿Mucho ruido y pocas nueces? Les Études du CERI, 245-246, pp. 68-70. <https://sciencespo.hal.science/hal-03393279v1/document>
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2019). *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*. [https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia\\_Desinformacion\\_VF.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia_Desinformacion_VF.pdf)
- Trejo Pérez, M. del M. (2021). Observación electoral digital del Tribunal Electoral de Panamá para las Elecciones Generales 2019: Experiencia sobre las redes sociales y su impacto en la propaganda electoral (Documento de trabajo No. 21). Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IIJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA). <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2021/05/DT-no.-21-Observacion-Electoral-Digital-del-Tribunal-Electoral-de-Panama-para-las-Elecciones-Generales-2019.pdf>
- Tribunal Electoral (2019). Informe a la Nación. Elecciones 2019.

### Fuentes jurídicas

- Código Electoral (2017). Texto Único. Gaceta Oficial 28422. [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28422/GacetaNo\\_28422\\_20171211.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28422/GacetaNo_28422_20171211.pdf) (2022). Texto Único. Gaceta Oficial 29482-A. [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482\\_A/90301.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482_A/90301.pdf)
- Tribunal Electoral (2017). Decreto 31 de 13 de octubre de 2017, que establece los alcances y limitaciones de la campaña electoral. <https://rinedtep.edu.pa/handle/001/454>
- (2018a). Decreto 1 de 2 de enero de 2018, que crea la Unidad de Medios Digitales, adscrita a la Dirección de Comunicación y se establecen funciones.

- (2018b). Decreto 34 de 14 de junio de 2018, que establece que los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos deberán suministrar al Tribunal Electoral sus cuentas oficiales en Internet y medios digitales. <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2018/08/DECRETO-34-DE-14-DE-JUNIO-DE-2018.pdf>
- (2019a). Decreto 10 del 12 de febrero de 2019, que reglamenta el trámite para las denuncias por violación de las normas de propaganda electoral y estudios de opinión en medios digitales; modifica el artículo 3 del Decreto 22 de 2017, y deroga los Decretos 3 y 6 de 2018. <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2019/02/DECRETO-10-DEL-12-DE-FEBRERO-DE-2019.pdf>
- (2019c). Decreto 43 de 20 de diciembre de 2019, que crea el Centro de Estudios y Monitoreo Digital (CEMD), reestructurando la Unidad de Medios Digitales (UMD).
- (2024). Decreto 7 de 23 de enero de 2024, que reglamenta la manipulación de medios digitales de forma masiva con el propósito de afectar la integridad del proceso electoral.







INSTITUTO DE  
ESTUDIOS  
DEMOCRATICOS

