

ISSN L 2805-1912

AÑO 5 / N.º 10 / JULIO-DICIEMBRE DE 2026 / REP. DE PANAMÁ

GOBIERNO & SOCIEDAD

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL



10

ISSN L 2805-1912

AÑO 5 / N.º 10 / JULIO-DICIEMBRE DE 2026 / REP. DE PANAMÁ

GOBIERNO & SOCIEDAD

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

10

DIRECTOR

Narciso J. Arellano Moreno

COMITÉ CIENTÍFICO

Dr. Manuel Alcántara Sáez

Dra. Marixa Lasso

Dr. Luis Pulido Ritter

Dra. Susana Sottoli

CONSEJO EDITORIAL DEL INED

Salvador Sánchez G.

Constantino Riquelme

Joan Cisneros

Leopoldo Alfaro

Jorge Bravo

Javier Vásquez R.

Lilia Rodríguez

TRADUCTOR

Kaitlyn DeSouza

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 216 páginas. Tiraje de 300 ejemplares. 2026.

MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Narciso J. Arellano Moreno

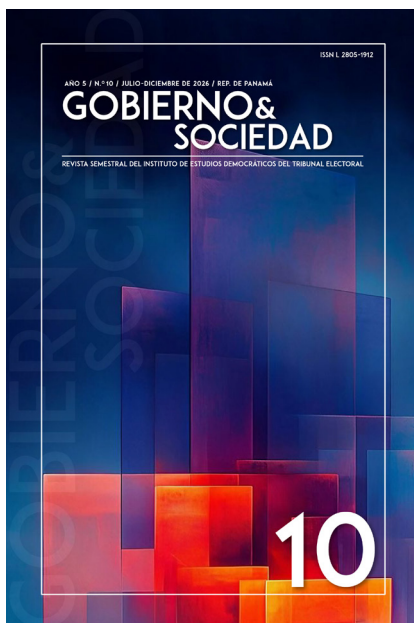
Magistrado presidente

Luis Alfonso Guerra Morales

Magistrado primer vicepresidente

Alfredo Juncá Wendehake

Magistrado segundo vicepresidente



Acceda a la versión digital de esta obra en el Repositorio del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral, enfocando con su celular el siguiente código QR:



También en la dirección:

<https://rinedtep.edu.pa/entities/publication/a15c7f42-685f-4147-952a-18ab7e8aee4d>

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
Análisis de la participación política femenina en los gobiernos locales en Panamá, períodos 2009–2024 Tamara Martínez Paredes	11
Análisis sobre el capital social y su expresión en Panamá para la comprensión de la participación política y ciudadana Rosa Prado	51
Designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en Panamá Carlos H. Díaz D.	101
La planificación territorial como herramienta de gobernanza local en territorios periurbanos: el caso de Chilibre, Panamá Amarilis Lizbeth Urriola González	145
La regulación de la propaganda electoral en medios digitales para las elecciones de 2024 en Panamá Ashley Barrera y Ramón H. Benjamín	185

Palabras del Director

Tenemos el agrado de presentar el décimo número de Gobierno y Sociedad. Con él culminamos las entregas de esta revista correspondiente a este año. Con esta publicación, reafirmamos nuestro compromiso de llegar a la comunidad académica y a los tomadores de decisiones que contribuyen al fortalecimiento del marco institucional democrático.

Fieles al propósito de difundir las investigaciones científicas desarrolladas por el Instituto de Estudios Democráticos (INED), así como los aportes de investigadores nacionales e internacionales, este número reúne valiosos trabajos que enriquecen el debate nacional en temas de derecho público, democracia, participación política y electoral, entre otros asuntos de interés.

En esta edición, la investigadora del INED, Tamara Martínez, analiza la participación política de las mujeres en los gobiernos locales de Panamá durante los períodos electorales del 2009 al 2024, presentando importantes conclusiones sobre las medidas adoptadas en materia de paridad y proponiendo nuevas líneas de investigación desde la perspectiva de género en el país.

Por su parte, Rosa Prado ofrece un análisis del capital social y su expresión en Panamá como elemento fundamental para comprender la participación política y ciudadana. Desde una sólida perspectiva teórica, examina la manera en que se construyen los espacios de participación colectiva dentro de la sociedad y reflexiona sobre su impacto, tanto positivo como negativo, en la gestión del Estado.

Asimismo, el subdirector ejecutivo del INED, Carlos Horacio Díaz, examina el método de selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, analizando la regulación vigente del proceso de designación en contraste con las principales propuestas de reforma constitucional en

materia de administración de justicia. A partir de este análisis, identifica los principales desafíos y plantea recomendaciones orientadas a fortalecer dicho procedimiento.

La presente edición también incorpora el estudio de Amarilis Lizbeth Urriola sobre la planificación territorial y la gestión estratégica en los gobiernos locales. La autora destaca la importancia de una planificación estratégica basada en evidencia y concluye que la ausencia de estructuras técnicas permanentes limita la continuidad de las iniciativas, además de debilitar la confianza ciudadana.

Cierra este número el trabajo conjunto de Ramón Humberto Benjamín, del INED, y Ashley Barrera, quienes analizan la regulación de la propaganda electoral en medios digitales durante las elecciones de 2024. Su investigación ofrece una revisión exhaustiva del marco normativo aplicable y de las acciones implementadas por el Tribunal Electoral para garantizar su cumplimiento.

Sean todos bienvenidos a esta nueva edición y reciban, como siempre, nuestro sincero agradecimiento por su confianza y preferencia.

Magistrado Narciso Arellano Moreno

Análisis de la participación política femenina en los gobiernos locales en Panamá, períodos 2009–2024

*Analysis of female political participation
in local governments in Panama,
2009–2024*

DOI: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.227>

Tamara Martínez Paredes*

ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-7313-2122>

Resumen: Este artículo analiza la participación y la representación político-electoral de las mujeres en los gobiernos locales de Panamá durante los periodos electorales de 2009, 2014, 2019 y 2024. Desde un enfoque cuantitativo, que utiliza la descripción, basado en los datos electorales oficiales del Tribunal Electoral de Panamá correspondientes a las alcaldías, representaciones de corregimiento y concejalías, y se contrastan con el marco normativo vigente, que establece las cuotas electorales y la paridad de género. El análisis se sustenta en perspectivas teóricas sobre representación descriptiva, acciones afirmativas y sistemas electorales, con referencia a los debates sobre cuotas de género y paridad en América Latina. Los resultados muestran que, a pesar de la implementación formal de la paridad, las mujeres no superan el 15% de alcaldesas electas ni el 12% de representantes de corregimiento en los cuatro periodos analizados, lo que evidencia una brecha persistente entre el mandato legal y la representación efectiva. Esta subrepresentación se explica por obstáculos estructurales, entre ellos, la ausencia de sanciones por incumplimiento de la paridad y la dinámica de las circunscripciones uninominales, que neutralizan el efecto de las normas. El artículo concluye que las medidas adoptadas resultan insuficientes sin mecanismos de cumplimiento vinculantes y propone líneas de análisis para futuras investigaciones sobre la democracia local con perspectiva de género en Panamá.

Palabras clave: Cuotas de género, elecciones municipales, gobiernos locales, paridad de género, participación política femenina.

* Es panameña. Egresada de la Licenciatura en Sociología, con Maestría y especialización en Investigación en Ciencias Sociales con énfasis en teoría y métodos de investigación por el Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá y Post grado en Docencia Superior. Se desempeña como investigadora académica del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral y es docente especial de la Facultad de Humanidades, departamento de Sociología de la Universidad de Panamá.

Abstract: *This article analyzes female electoral political participation and representation in local governments in Panama across the 2009, 2014, 2019, and 2024 electoral periods. Drawing on a quantitative-descriptive approach, it examines official electoral data from Panama's Electoral Tribunal for the positions of mayor (alcalde) and district council representative (representante de corregimiento) contrasting these data with the current regulatory framework that established gender parity in candidacies following the 2017 electoral reform. The analysis is grounded in theoretical perspectives on descriptive representation, affirmative action, and electoral systems, with reference to ongoing debates on gender quotas and parity across Latin America. Findings show that despite the formal implementation of parity, women do not exceed 15% of elected mayors or 10% of elected district representatives in any of the four periods examined, revealing a persistent gap between legal mandates and effective representation. This underrepresentation is explained by structural obstacles, including the absence of penalties for noncompliance with parity requirements and the dynamics of single-member districts, which neutralize the effect of the regulations. The article concludes that the measures adopted are insufficient without binding enforcement mechanisms and proposes avenues for future research on local democracy from a gender perspective in Panama.*

Keywords: *Female political participation, gender parity, municipal elections, local governments, Panama.*

Introducción

La subrepresentación femenina en los espacios de poder político constituye uno de los déficits democráticos más persistentes en América Latina¹. Panamá no es la excepción, a pesar de los avances normativos alcanzados en materia de igualdad de género en las últimas décadas, las mujeres continúan ocupando una proporción baja de los cargos de elección popular, particularmente en el ámbito local. En los cuatro últimos períodos electorales de 2009, 2014, 2019 y 2024, el porcentaje de mujeres electas como alcaldesas no ha superado el 15%, mientras que la representación femenina en los corregimientos se mantiene por debajo del 10%, cifras que contrastan dramáticamente con el mandato de paridad de género establecido desde la reforma electoral de 2017. Esta

¹ El contenido del artículo fue tomado de mi tesis de maestría en Ciencias Sociales con énfasis en teoría y métodos de investigación, titulada: "Participación política electoral de las mujeres en los gobiernos locales en Panamá, políticas públicas y descentralización, períodos 2009, 2014, 2019", año 2023.

brecha sostenida entre lo que mandata la ley y la representación efectiva constituye el problema central que motiva la presente investigación.

El municipio es la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía y la que gestiona directamente los servicios y necesidades de la vida cotidiana. Sin embargo, paradójicamente, es también el nivel donde las mujeres encuentran mayores obstáculos para acceder a cargos de decisión política. Si bien el tema ha sido abordado en investigaciones nacionales e internacionales, en el nivel legislativo y ejecutivo, los estudios centrados específicamente en la representación femenina en los gobiernos locales panameños son escasos, lo que justifica la pertinencia científica y social de este trabajo.

A partir de este contexto, el presente artículo plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Por qué en los gobiernos locales de Panamá la participación político-electoral femenina es escasa o nula, a pesar de que desde 2017 se establece la paridad de género en las candidaturas a todos los puestos de elección popular? En correspondencia con esta pregunta, el estudio persigue dos objetivos. El primero es describir y analizar el comportamiento de la participación y representación política de las mujeres en los cargos de alcaldesa, representante de corregimiento y concejal durante los períodos electorales 2009, 2014, 2019 y 2024. El segundo es identificar los obstáculos estructurales y formales que limitan la efectividad de las medidas de paridad en el ámbito local, con el fin de contribuir al debate sobre las condiciones necesarias para una democracia local con equidad de género en Panamá.

La metodología empleada permite dar cuenta –desde la descripción de los datos– de la evidencia del problema que se presenta y de los límites de la investigación. En los resultados del análisis electoral comparado para los cuatro períodos, se visibilizan las estadísticas recopiladas que sustentan la problemática investigada sobre la subrepresentación femenina en el ámbito local en Panamá.

El artículo incluye una sección sobre los antecedentes históricos de la participación política femenina en Panamá y la evolución del marco

normativo electoral, desde las primeras cuotas de género hasta la paridad vigente. Asimismo, incorpora un marco teórico que articula los conceptos de representación descriptiva y sustantiva, acción afirmativa y sistemas electorales con perspectiva de género. Por último, la sección de hallazgos y conclusiones destaca los avances, pero sobre todo los desafíos y nuevas vertientes para superar el problema, mediante la discusión de casos de éxito en la región latinoamericana, políticas públicas con perspectiva de género y líneas de acción.

I. Metodología

Esta investigación adopta un enfoque cuantitativo de alcance descriptivo, sustentado en la revisión documental de legislación nacional, pactos internacionales y literatura especializada sobre cuotas de género, paridad y participación política femenina en el ámbito local o subnacional, tanto en América Latina como en Panamá.

La experiencia comparada regional en el tránsito hacia la paridad política contribuye a contextualizar el caso panameño, al considerar las configuraciones políticas, sociales y culturales de los distintos Estados. Mientras algunos países han avanzado hacia mayores niveles de paridad política y participación efectiva de las mujeres y otros grupos históricamente subrepresentados, Panamá aún enfrenta importantes rezagos.

Asimismo, resulta relevante identificar, dentro del recorrido legislativo nacional, la configuración del denominado régimen electoral de género, especialmente a partir del retorno a la democracia. Este período constituye un punto de inflexión para analizar la participación política de las mujeres bajo las nuevas condiciones institucionales establecidas a partir de 1990.

Desde las elecciones de 1994, la participación política de las mujeres adquirió mayor visibilidad en un contexto marcado por la ratificación de convenios y acuerdos internacionales que instaban a las democracias latinoamericanas a acelerar los procesos de inclusión de mujeres en la toma

de decisiones, incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas y eliminar la discriminación y las barreras que limitan el desarrollo en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres.

En el nivel político-administrativo local, conformado por alcaldías, representaciones de corregimiento y concejalías, el método descriptivo permite analizar los datos disponibles sobre la participación política de las mujeres en los cuatro últimos procesos electorales celebrados en Panamá entre 2009 y 2024.

Los datos utilizados para mostrar la problemática de la baja representatividad de las mujeres en la ocupación de cargos en el nivel local, es basada en las estadísticas oficiales recopiladas y publicadas por el Tribunal Electoral, luego de cada proceso electoral.

En ese sentido, se utilizaron como criterio de selección de los datos para este estudio las estadísticas de elección de alcaldías, representaciones de corregimiento y concejalías, y no de otros cargos de representación política de nivel nacional como diputadas o cargos de designación en el gobierno central.

El proceso incluyó la organización y actualización de los datos de elecciones recientes hasta la última elección general del año 2024, observando variaciones porcentuales entre un período y otro, y/o encontrando similitudes que dan cuenta del pobre avance logrado a pesar de las medidas legislativas adoptadas.

Con base en esta información, la investigación se enfocó en la descripción de los datos de la participación político-electoral de las mujeres en el nivel local. Sin pretender la realización de un análisis focalizado en un territorio específico ni de un solo caso en particular, sino ofrecer una aproximación general al fenómeno.

Los límites conceptuales, y de la información cuantitativa que se recopila, para este tipo de investigaciones es útil, porque es un paso o sirve de sustento para nuevas líneas de investigación sobre este tema, involucrando a actores clave de las comunidades y otras metodologías propias de la investigación explicativa.

II. Evolución histórica y marco normativo de la participación política de las mujeres en Panamá

1. El sufragio femenino

El reconocimiento de los derechos políticos de la mujer en Panamá fue fruto de una intensa lucha liderada por los movimientos de mujeres de las décadas de 1920 y 1930. Estos movimientos buscaron alcanzar el derecho al sufragio y a participar en igualdad de condiciones ante la ley.

El camino para lograr reivindicaciones para las mujeres panameñas pasó por el establecimiento de grupos organizados de mujeres que buscaban mejorar sus condiciones de vida en aspectos como el acceso a la educación, al trabajo y a la participación política. Así, podemos mencionar agrupaciones como el “Centro Feminista Renovación”, que anunció la creación del Partido Nacional Feminista en 1923, y la “Sociedad para el Progreso de la Mujer”, cuyas principales precursoras se convirtieron en destacadas mujeres políticas del siglo XX: Clara González y Esther Neira de Calvo.

En 1923 se desarrolló el primer congreso del PNF en Panamá, cuyo eje prioritario fue el derecho al sufragio de las mujeres. Clara González de Berhinguer es una de las figuras que más influyen en la lucha por el voto de la mujer. Además de ser la primera abogada de Panamá, hay avances jurídicos que también permiten que las mujeres puedan ejercer la abogacía en el país. Es el caso de la promulgación de la Ley N.º 55 del 17 de diciembre de 1924. Clara González obtuvo su título de abogada en 1922 y no pudo ejercer como tal hasta dos años después. Su tesis de grado fue el primer estudio sobre la situación de las mujeres frente a la discriminación basada en el género, con consecuencias en distintos ámbitos de la vida social, como en el matrimonio, la familia y la política. Evidenció la desigualdad jurídica que enfrentaban las mujeres de la época.

El Partido Nacional Feminista, una vez constituido, lanzó una campaña para la obtención de la cédula de identidad personal para las mujeres en la década de 1930. Propuso, en la Asamblea, una reforma a la legislación electoral que reconociera el derecho al voto femenino para los próximos comicios de finales de esa década. Pero no fue hasta la siguiente década de 1940, cuando empezaron a producirse cambios sustantivos en la Constitución y en la ley en favor de las mujeres.

2. La Constitución de 1941 y sus límites

La Constitución de 1941 –aprobada mediante plebiscito popular el 15 de diciembre de 1940– entró en vigor el 2 de enero de 1941. Esta nueva Constitución estableció límites a los derechos políticos femeninos al reconocer únicamente el voto de mujeres mayores de 21 años con educación universitaria o secundaria, y solo para elecciones de ayuntamientos provinciales. El artículo 61 de la Constitución de 1941 establecía límites a la ciudadanía para las mujeres:

Artículo 61. Son ciudadanos de la República todos los panameños varones mayores de 21 años.

El Legislador podrá conferir a las mujeres panameñas mayores de veintiún años la ciudadanía, con las limitaciones y los requisitos que la Ley establezca; no obstante, la mujer panameña mayor de veintiún años podrá desempeñar empleos con mando y jurisdicción.

Estos límites a la ciudadanía impedían a las mujeres de la época involucrarse en los asuntos públicos, por lo cual derribar esa primera barrera estructural debía ser el primer paso para alcanzar una participación igualitaria en cualquier ámbito de la sociedad.

En el camino, legislaciones como la Ley 83 del 1 de julio de 1941, sobre la cédula de identidad personal, establecía la obligatoriedad de poseer y portar la cédula de identidad personal a:

Artículo 2. Los panameños de uno y otro sexo, si son mayores de edad, o si son menores de edad emancipados o habilitados de edad.

Este se constituye en un avance importante para las mujeres y el ejercicio de su ciudadanía, aunque no consagrado plenamente y sujeto a las barreras de la ley, da paso a las nuevas corrientes reivindicativas femeninas.

En 1945, en el contexto de la elección a la Asamblea Nacional Constituyente, se presenta una oportunidad para derribar el obstáculo que impedía a las mujeres el acceso al poder y la toma de decisiones. Es aquí donde por primera vez se obtiene representación femenina electa por el voto popular.

3. La Constitución de 1946 y las primeras diputadas panameñas

En 1945, todas las mujeres ejercieron por primera vez el derecho al voto en las elecciones a la Asamblea Constituyente. Este hecho histórico posicionó a dos mujeres como diputadas: Esther Neira de Calvo, primera diputada nacional. Es reconocida como figura de relevancia en el movimiento feminista, oriunda de la provincia de Coclé. Teniendo la oportunidad de realizar estudios en el extranjero que le permitieron contar con una formación profesional sólida como docente y enfermera. Fue comisionada por parte del gobierno nacional para participar en 1922 en el Congreso Feminista de Baltimore. Como producto de las declaraciones del Congreso, fundó junto a otras mujeres la Sociedad para el Progreso de la Mujer en 1923. En 1925 también tuvo la oportunidad de participar

en la Segunda Conferencia Panamericana de Mujeres, que se realizó en Washington, y en 1926 fue nombrada presidenta y organizadora del Congreso Interamericano de Mujeres, celebrado en Panamá.

En 1945 funda la Liga Patriótica Femenina, apoyada por partidos políticos de la época, desde donde impulsa su candidatura como diputada a la Asamblea Nacional Constituyente, siendo electa en las elecciones del 6 de mayo de 1945.

Por su parte, Gumerinda Pérez fue electa primera diputada provincial por la provincia de Panamá. Nació en la ciudad de Panamá. Su trayectoria es destacada y reconocida en el ámbito de la educación, las artes y las humanidades. Formó parte de la Liga Patriótica Femenina, agrupación fundada en 1945, siendo electa y convirtiéndose en la primera mujer afrodescendiente en ocupar la segunda vicepresidencia en la junta directiva de la Asamblea Nacional.

Estos son algunos de los antecedentes que retratan y ayudan a comprender cómo se produjeron los primeros hitos y cambios en la participación de las mujeres panameñas en la política.

Como fruto del proceso constituyente de 1945, con dos mujeres como principales en su conformación, la Constitución de 1946 recoge las luchas y aspiraciones de las mujeres panameñas en su artículo 97, el cual consagró formalmente la ciudadanía femenina.

Artículo 97. Son panameños todos los ciudadanos de la República sin distinción de sexo.

A partir de este momento, la mujer panameña fue reconocida como ciudadana con pleno goce de sus derechos civiles, sociales y políticos.

El reconocimiento del voto femenino marcó un punto de inflexión en la participación política de las mujeres en Panamá, al constituir un derecho conquistado mediante luchas históricas y sostenido por las generaciones presentes.

La participación política de las mujeres en los partidos políticos, en elecciones y en el ámbito local específicamente, se visibiliza por primera vez a través de la experiencia de participación en la elección de los ayuntamientos provinciales en el año 1941. Este hecho se convertía en la primera participación oficial de las mujeres como votantes, pero con limitaciones claras de la ley electoral. En efecto, la Ley 98 del 5 de julio de 1941, en su artículo 2, establecía quienes podrían votar y ser elegidos. Colocando a las mujeres los requisitos para votar únicamente a los Ayuntamientos Provinciales:

Artículo 2º. Son electores, elegibles los ciudadanos panameños, con las limitaciones que la Constitución y las leyes establecen.

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 (Gaceta Oficial, 08560, 1941).

Esta ley impedía a las mujeres votar para otros cargos de elección popular y ser elegidas para presidente de la República, diputados(as). Además, el requisito de que tuvieran una educación completa para ejercer el derecho al sufragio era restrictivo y excluía del ejercicio a una gran cantidad de mujeres.

En la publicación “Quién le dio el voto a la mujer” (No fue le Fufo) se expone lo siguiente, en relación con la participación femenina en la elección de representantes a los ayuntamientos provinciales:

Se trataba de una medida dirigida a ganar simpatías y acallar el movimiento feminista, aseguran algunos historiadores. Además, en relación con la Constitución de 1904, era un claro retroceso puesto que la primera carta fundamental que tuvo el país, en su

artículo 49, señalaba que ‘...todos los ciudadanos mayores de 21 años tienen derecho al ejercicio del sufragio’ – un principio limitado por leyes electorales que, no obstante, dejaba abierta la esperanza de las sufragistas (Guardia, M., 2017).

Para el año 1945, cuando el entonces presidente Ricardo Adolfo de la Guardia convocó a una Asamblea Nacional Constituyente, ya existía una base social de panameños y panameñas, que se encontraban listos para transformar las limitantes y barreras que hasta el momento habían impedido el libre ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en Panamá.

Así, mediante el Decreto de Gabinete del 2 de febrero de 1945, por primera vez las mujeres participaron sin restricciones en la elección de los diputados(as) a la Asamblea Constituyente que elaborarían la nueva Constitución, reconociendo a las mujeres como ciudadanas para elegir y ser elegidas.

En adelante, la participación política de las mujeres empieza a ser más visible. Destaca la participación de Clara González como candidata a la vicepresidencia de la República en el año 1948, así como la participación y elección de mujeres en cargos públicos por el voto popular como diputadas principales y suplentes y su participación en los diferentes partidos políticos.

Como claros ejemplos de mujeres que ocuparon curules en la Asamblea Nacional durante las décadas de los años 1950 y 1960, podemos mencionar a Cecilia Pinel de Remón, del período 1956-1960, viuda del presidente José Antonio Remón Cantera y conocida en el ámbito de la política panameña durante la campaña de su esposo como “la dama de la bondad”. Cabe destacar que su figura como líder política ha sido poco estudiada, así como la de otras que ocuparon estos roles en su época. Otra de las diputadas electas para el período (1956-1960) fue Coralía Correa de Burgos, quien además logró su reelección para el siguiente período (1960-1964) (Andrion de Moreno, 2016, pp. 33-37). En ellas

encontramos algunas de las pioneras de la participación y representación política de las mujeres panameñas en el Parlamento.

En las décadas siguientes, la configuración política daría paso a nuevas formas de representación popular en la toma de decisiones, en donde las mujeres también lograrían tener participación en el nivel local.

4. La Constitución de 1972 y la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento (ANRC)

En 1968 se produce el golpe militar que derroca al presidente Arnulfo Arias, rompiéndose el orden constitucional. Sin embargo, varios autores coinciden en que las causas de esta irrupción tenían su génesis en el quinquenio anterior, en el que se ven bastante debilitadas las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. Las razones se detallan a continuación:

- Los sucesos de enero de 1964, la represión del ejército norteamericano contra estudiantes panameños que reclamaban el cumplimiento de un acuerdo suscrito entre ambos gobiernos. Dando como resultado la ruptura oficial de relaciones diplomáticas entre Panamá y los Estados Unidos.
- El fallido intento de la firma de los Tratados 3 en 1, por el gobierno del presidente Marco Robles, causó un descontento nacional.
- La intervención de la Guardia Nacional en los asuntos políticos del gobierno.
- La profunda crisis política, económica y social por la que atravesaba el país.

Para Rodríguez Reyes (2016, p.10), con la toma del poder por los militares panameños en 1968, se produjo un cambio en la correlación de fuerzas políticas en el país que puso fin al control de la oligarquía.

A partir de 1969, se consolida el liderazgo de Omar Torrijos como jefe de Estado. La primera etapa de su gobierno estuvo marcada por la

implementación de medidas confrontativas con la oligarquía nacional en disputa por el poder económico, mientras buscaba una negociación con los Estados Unidos (Torres, 2018, p. 93).

En tanto Torrijos avanzaba con un plan de Desarrollo Nacional, abonado por el acercamiento con las fuerzas populares con base en la necesidad de crear la base de la “Unidad Nacional”. En marzo de 1970, bajo el liderazgo de Nicolás Ardito Barletta como director de Planificación de la Presidencia de la República, se elabora el Plan Nacional de Desarrollo, cimentado sobre 5 ejes prioritarios, centrados en el fortalecimiento y la integración nacional a nivel económico y social, pero también por región.

Dentro del eje denominado “Integración económica nacional-regional”, encontramos que se planteaba el fortalecimiento del Régimen Municipal, cuya primera acción se apoyaba en la aprobación del Decreto de Gabinete No. 239 del 30 de julio de 1969, por el cual se creó la Comisión especial para la reforma de la Ley 8 del 1 de febrero de 1954 sobre el Régimen Municipal en Panamá.

En 1972, la Asamblea Constituyente, instituida durante el período militar, aprobó una nueva Constitución. Los gobiernos locales, a través de los corregimientos, adquirieron un rol preponderante como célula básica del Estado panameño, constituyéndose la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento (ANRC) o “Asamblea de los 505” como Órgano Legislativo (Capítulo II, Título V, artículo 130).

Su estructura y funcionamiento se basaron en el ejercicio de estos representantes como presidentes de las Juntas Comunes, concejales e integrantes del Concejo Provincial, sustentados en las leyes No. 105 de 1973 que crean las Juntas Comunes, ley No. 106 de 1973 que crea los Concejos Municipales y el artículo 151 de la Constitución Política de 1972 que regula los Concejos Provinciales.

Con el propósito de constatar dónde se encuentran los orígenes de la participación femenina en los gobiernos locales en Panamá, revisamos

la composición de esa primera Asamblea Nacional de Representantes del año 1972.

El siguiente cuadro muestra la representación femenina en la Asamblea Nacional de Representantes de 1972, evidenciando una notable subrepresentación femenina a 26 años de aprobada la Constitución de 1946 en la que se reconocen en plenitud los derechos políticos de las mujeres en Panamá.

Tabla 1
Composición por sexo de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento en el año 1972

Provincia	Total: Mujeres	Total: Hombres	% Mujeres	Total: Corregimientos
Bocas del Toro	1	14	6.6%	15
Coclé	0	39	0%	39
Colón	6	34	15%	40
Chiriquí	6	95	6%	101
Darién	2	17	11%	19
Herrera	0	40	0%	40
Los Santos	5	68	7%	73
San Blas	0	4	0%	4
Panamá	10	88	10.2%	98
Veraguas	3	73	4%	76
TOTAL	33	472	6.53%	505

Fuente: Gaceta Oficial 17181 del 8 de septiembre de 1972.

El porcentaje de participación por debajo del 10% da cuenta de la subrepresentación femenina, a 26 años de aprobada la Constitución de 1946, producto de una Asamblea Constituyente. Y aun en la actualidad, como veremos más adelante, esta nula o escasa representación de las mujeres persiste.

Así, la nueva Asamblea Constituyente se conformó por 505 miembros representantes de los 505 corregimientos del país, de los cuales

472 fueron hombres y 33 mujeres. Esta Asamblea, según los decretos reglamentarios de dicha elección, no aceptó la formación de nuevos partidos ni la vigencia de los existentes hasta 1968, por lo que la misma se realizó sin la participación de los partidos.

Al aprobar la nueva Constitución política de 1972, la Asamblea Constituyente pasó a convertirse en la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, en adelante la (ANRC), por un período de seis años comprendidos entre 1972 y 1978.

Luego de la reforma constitucional de 1978, aprobada por una nueva ANRC electa en agosto de 1978, de la misma forma que la anterior, es decir, sin intervención de los partidos políticos, nuevamente se introduce la participación de los partidos políticos en la política nacional. A tal efecto, se dictó la ley No. 81 del 5 de octubre de 1978, del Concejo Nacional de Legislación, que reglamenta la materia relacionada con los partidos políticos, requisitos para su conformación y obtención de personería jurídica y mediante Decreto No. 195 el 18 de diciembre de 1978, el Tribunal Electoral reglamentó la ley de los partidos políticos, de manera que quedan establecidas las bases legales de la formación y funcionamiento de los partidos políticos.

Con ello, la inscripción de los partidos políticos ocurrió a partir del año 1979 ante el Tribunal Electoral. Oficialmente, con esta reforma constitucional se avanza hacia procesos de participación democrática a través de los partidos políticos en Panamá.

Según Bellido (2024), “paralelamente se implementaron cambios en el sistema electoral en sintonía con los actos reformativos de 1978”. Estos cambios introducidos, específicamente para los gobiernos locales (alcaldías), se concretaron mediante la promulgación de la Ley 65 del 19 de septiembre de 1978, por la cual se presenta a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, reformas a la Constitución Política de la República de Panamá. El artículo 216 de la Constitución, queda así:

Artículo 216. Habrá en cada distrito un alcalde, jefe de la Administración Municipal y un suplente, elegidos por votación popular directa, por mayoría de votos, por un período de tres (3) años, y solo serán distribuidos por las causas que determine la ley.

Asimismo, las reformas introducen la participación política vía los partidos políticos y las candidaturas por la libre postulación, adecuándose poco a poco el sistema electoral a lo que conocemos hoy día, donde en el caso de los gobiernos locales, se sigue eligiendo a los representantes a las alcaldías de distrito y vicealcalde o suplente y las representaciones de los corregimientos por votación directa y por mayoría de votos. Este se constituye en un primer antecedente para analizar la baja participación política de las mujeres en el ámbito local en nuestro país.

Para ello también consideramos necesaria la contextualización regional del problema, en tanto que es una realidad que se ha presentado en los distintos países. De igual manera es válido observar que se han aprobado medidas con miras a mejorar la situación de la participación política de las mujeres en general y en particular en los gobiernos locales.

III. La representación política femenina, sistemas electorales y participación femenina en América Latina y Panamá

1. Cuotas y paridad en América Latina

La ruta hacia la paridad política ha sido trazada a través de la participación femenina en diversas formas, como candidatas, como miembros de partidos políticos, de movimientos de mujeres políticas, de la sociedad civil, que ha reivindicado el derecho de participación y representación de las mujeres en la toma de decisiones.

El recorrido dentro de esta ruta ha sido lento y lleno de obstáculos, que han podido ser superados, en muchos casos, a través de la ratificación por parte de los países de convenciones, pactos y acuerdos, así como el acogimiento de recomendaciones para mejorar la situación de desigualdad en la participación política de mujeres y hombres. Por mencionar algunos, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y la Plataforma de Acción de Beijing (1995), son instrumentos que han contribuido al fortalecimiento de los marcos normativos nacionales, creando oportunidades para el avance de la igualdad, la introducción de la perspectiva de género en la agenda y los procesos de toma de decisiones de los países de América Latina.

Hay que reconocer que estos impulsos fueron efectivos, aunque de forma distinta en cada país, con efectos positivos en algunos casos y menos efectivos en otros. Lo cierto es que, entre 1991 y 2013, varios países de la región implementaron acciones afirmativas —cuotas electorales de género— a fin de garantizar la equiparación en la participación de las mujeres, históricamente subrepresentadas en la política.

Según Archenti (2014):

La estrategia de las cuotas, aplicada a la participación de las mujeres en las cámaras legislativas, fue altamente exitosa en América Latina. Quince países de la región sancionaron, entre 1991 y 2013, normativas que establecen cuotas de género en las listas electorales legislativas plurinominales (p. 306).

De igual forma, esta misma autora afirma que los impactos fueron diferenciados en los países, con distintos escenarios políticos, electorales, leyes y la cultura de cada lugar donde las medidas fueron adoptadas e implementadas.

En esa misma línea, diversos estudios sobre participación política de mujeres en América Latina (Marx, Bonner, Caminotti, 2006; Rana-

boldo, Solana, 2008) han indicado que, a partir de la implementación de leyes como la de cupo femenino en Argentina, las cuotas de género se presentaron como un medio eficaz en favor del número de mujeres en puestos de elección popular.

Asimismo, el Informe de ONU Mujeres (2015), *La Hora de la Igualdad Sustantiva*, participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano, señaló que, a pesar de registrarse avances en la participación política de las mujeres en las últimas cuatro décadas en el mundo, aún se mantiene lejos la esperanza de la igualdad.

El avance progresivo gracias a la estrategia de implementación de medidas temporales ha sido clave. Desde los años noventa se produce sostenidamente una mayor presencia de mujeres en todos los espacios de poder público, tanto a nivel nacional como subnacional. Según ONU Mujeres (2015), “las medidas para acelerar la igualdad sustantiva se produjeron como un efecto dominó y generaron que del 9.1% de mujeres en los parlamentos de la región en los años noventa se alcanzara la cifra de 27.7% en septiembre de 2015” (p. 17).

El cúmulo de experiencia en los estudios internacionales sobre cuotas de género y éxito electoral alcanzado en varios países de la región también ha indicado que esto ha estado condicionado por factores como las características del sistema electoral, el acompañamiento de las normas con medidas complementarias y la participación de actores nacionales como agentes vigilantes de su correcta aplicación. En su análisis comparado sobre cuotas en Argentina y Costa Rica, Archenti señala que los estudios muestran a los sistemas electorales como un elemento institucional clave para entender el tipo de impacto que puede ejercer la cuota de género en la representación política (Archenti, 2014, p. 306).

En el nivel subnacional, específicamente, es importante destacar lo que han confirmado estudios dedicados al análisis de la participación femenina en elecciones municipales en América Latina. Se ha mostrado

que las mujeres mejoran sus posibilidades de acceso con los sistemas proporcionales aplicados en circunscripciones plurinominales, y disminuyen sus posibilidades cuando se aplican los sistemas de mayoría absoluta o relativa en circunscripciones uninominales (Massollo, 2007, p. 27).

Pero este no es el único elemento; ha sido relevante también la inclusión de medidas eficaces adicionales de reforzamiento de la cuota, que se han traducido en un sistema de alternancia por género obligatorio (mandatos de posición) y sanciones por incumplimiento de la norma. La fórmula electoral es decisiva en el impacto de las leyes de cuotas en la representación efectiva de las mujeres. Tal como señala (Massollo, 2007) en un sistema de mayoría en distritos uninominales no hay forma de garantizar que la imposición de cuotas a las candidaturas dé lugar a una mejora en la representación de las mujeres.

De alguna forma, esto explica la debilidad del mecanismo y su implementación en cada país; ha obtenido resultados lentos y con poca representatividad de mujeres en el nivel local.

También se ha evidenciado que el avance de las medidas afirmativas que empezaron a surtir efectos en la representación descriptiva de mujeres en cargos nacionales (diputadas, congresistas, legisladoras) dio como resultado que varios países apostaran por la paridad.

El concepto de paridad fue evolucionando a partir de la Cumbre Europea “Mujeres en el poder”, celebrada en Atenas en 1992 (ONU Mujeres, 2015, p. 14). Esto se resume en la exigencia de representación de más de la mitad de la población en la administración de los países del mundo. Fue hasta 1998 cuando se logró consolidar la idea de democracia paritaria constitucionalmente, referida a la igualdad de mujeres y hombres en el acceso al poder (p. 15).

Por su parte, el Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW), por sus

siglas en inglés, desarrolló el concepto de igualdad sustantiva en su recomendación general No.23 de 1997, como un sustento político institucional internacional y regional de la igualdad de la participación política (CEDAW, 1997). Lo que se recomienda a través de la Convención es que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados.

El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz, encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer. La igualdad de resultados es la culminación lógica de la igualdad sustantiva o de facto (CEDAW, 1997, p. 3).

Las magistradas electorales, reunidas en el V Encuentro de Magistradas Electorales de Iberoamérica, celebrado en San Salvador en 2014, reconocen la fuerza de los principales instrumentos regionales e internacionales vinculantes para la democracia paritaria, porque esta “implica la representación equilibrada de hombres y mujeres, de forma que ninguno de los dos sexos tenga presencia mayor y su participación en la función pública sea equivalente” (ONU Mujeres, 2015, p. 21). La Declaración de las magistradas se enfocó en analizar el rol de la mujer en la democracia representativa, además del fortalecimiento desde los organismos electorales, de una serie de políticas públicas orientadas a aumentar la participación política de la mujer en diferentes procesos electorales.

Teniendo como marco todos los instrumentos regionales e internacionales, así como las distintas instancias que monitorean el cumplimiento de las recomendaciones hechas a los países para mejorar la desigualdad en el acceso a los puestos de toma de decisiones, hoy la región presenta mejores resultados en los porcentajes de representación descriptiva y sustantiva, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2

Participación política de las mujeres en la región año 2025

Cargos	Porcentaje
Parlamentarias nacionales	35.8 %
Alcaldesas	15.5 %
Mujeres en escaños de gobiernos locales	27.2 %

Fuente: Elaboración propia con datos de https://www.te.gob.mx/amea_service/media/pdf/0895ce046ced1f0.pdf

Estos porcentajes de participación política femenina promedio de 18 países de América Latina y el Caribe, que, mediante la consolidación de normas y de políticas públicas orientadas a garantizar el pleno y efectivo ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, alineados con una agenda paritaria, han posicionado a la región como líder a nivel mundial.

En resumen, estos avances se deben principalmente a:

- La adopción de los marcos internacionales, que ajustan la balanza hacia la igualdad, vía la democracia paritaria, es decir, la participación (50-50) en las candidaturas a los puestos de elección popular, en el nivel nacional y subnacional.
- La implantación de medidas puntuales, lo que podría considerarse el régimen electoral de género, el cual contempla los mandatos de posición, que garantiza que a las mujeres no solo sean colocadas en las suplencias.
- Regímenes de los partidos políticos en los que se comparte el poder a lo interno, garantizando que en los organismos directivos internos las mujeres tengan participación y toma de decisiones.
- Las sanciones por incumplimiento de la inscripción de candidaturas en las que no se cumpla con la paridad, esta es garantía para que los partidos políticos cumplan lo dispuesto, que debe ser cumplido sin excepciones para que la medida sea efectiva.

Estas se constituyen en las principales fórmulas aplicadas para que se hayan logrado avances en la participación política de las mujeres en general en la región, con mayor porcentaje de representación en el nivel nacional (Ver tabla 2), pero con porcentajes más bajos en las alcaldías y gobiernos locales (concejalías y representaciones de corregimiento).

Sin embargo, persisten las barreras que limitan la participación plena y efectiva de las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública y política, por lo que la investigación con enfoque de género contribuye a visibilizar lo que se ha logrado, pero también los puntos de la agenda por cumplir y los problemas y las nuevas preguntas.

2. La ruta hacia la paridad en Panamá

El punto de partida en nuestro país inicia con la primera ola de cuotas en América Latina en los años 90, al establecerse la cuota del 30% para estimular las candidaturas femeninas en elecciones internas de los partidos políticos (Ley 22 del 14 de julio de 1997). El artículo 182-A estableció que “en sus elecciones internas, los partidos políticos garantizarán que el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones o a cargos de elección popular sean mujeres”.

Hay que destacar que la válvula de escape en la legislación o régimen electoral de género en Panamá encuentra su génesis en este artículo, puesto que al final se hace la salvedad de que si la participación femenina fuera inferior a ese porcentaje, los partidos políticos podrán llenar las postulaciones con otros miembros aspirantes a los diferentes cargos.

La ausencia de un mecanismo de aplicación, monitoreo o evaluación de la implementación de esta disposición genera incumplimiento ante la falta de sanciones.

Nótese que este artículo se refiere a los cargos, es decir, incluye todos los cargos de elección popular sin distinción entre cargos nacionales y cargos

locales, por lo que incluye la elección a las alcaldías, representaciones de corregimiento y concejalías.

El siguiente alto en la ruta se produce en el año 2006, con la aprobación de la Ley 60 de 29 de diciembre de 2006. El artículo 210 de esta ley mantuvo la cuota del 30% de postulaciones femeninas a cargos internos o a cargos de elección popular.

También incluyó el establecimiento de un régimen interno en los partidos a fin de garantizar la participación de los miembros y facilitar las candidaturas para cumplir con lo dispuesto. Pero al final del párrafo sin la válvula de escape la figura de la comprobación por parte de la secretaria femenina de los partidos de no contar con el porcentaje de candidatas. Es decir, no se elimina la condición que permite el incumplimiento ni se incluyen medidas efectivas para que se cumpla la norma.

La siguiente reforma al Código Electoral panameño que configura este régimen electoral de género ocurre en el año 2012, mediante la Ley 54 de 17 de septiembre de 2012, que, entre otras innovaciones, introduce la figura de la Secretaria de la Mujer de los partidos políticos, que, entre sus funciones, se encargaría de validar el cumplimiento de la cuota de género en las postulaciones en elecciones internas de los partidos políticos.

El artículo 239 del Código Electoral aumentó la cuota del 30% al 50% (paridad) en las candidaturas a cargos internos y en las elecciones primarias, requiriendo la firma de la encargada de la Secretaria de la Mujer de cada partido. Se mantuvo el párrafo final, según el cual, de no completarse el porcentaje de mujeres se llenan las postulaciones con otros miembros de sus partidos.

En la reforma electoral del año 2017, luego de un proceso de participación de todos los sectores convocados el año siguiente a la celebración de las elecciones generales, el proyecto de ley que se presentó a la Asamblea Nacional contemplaba la paridad en la oferta electoral garantizando un sistema de alternancia por género entre principales y

suplentes en los circuitos plurinominales y en los uninominales entre principal y suplente.

Esto no fue aprobado, y lo que sí se aprobó mediante la Ley 29 del 29 de mayo de 2017 fue que en las elecciones internas y hasta las elecciones generales se garantizara como mínimo la participación del 50% de mujeres. La válvula de escape se mantuvo, consignando a la Secretaría de la Mujer de los partidos la comprobación del porcentaje mínimo de participación de mujeres.

En la reforma electoral de 2021, aprobada mediante la Ley 247 de 22 de octubre de 2021, se incorporó la paridad de género para los partidos políticos en formación, garantizando que el 50% de las candidaturas para la escogencia de convencionales sean para mujeres.

Asimismo, el 50% de las postulaciones a todos los cargos de elección popular deberán estar integradas por un principal de un género y un suplente de otro género. Los partidos políticos en cumplimiento de esta normativa deberán postular para todos los cargos el 50% de mujeres del total de los cargos de diputados, alcaldes, representantes y concejales correspondientes a cada provincia. Sin embargo, permanece la salvedad de que si los partidos no cuentan con mujeres, comprobado por la Secretaría de la Mujer, se completarán las nóminas con otros aspirantes.

En su evolución, ha sido constante en la legislación electoral panameña la posibilidad de incumplimiento de la norma que establece la paridad de género.

En el momento actual, la ruta hacia la paridad sigue atravesando obstáculos estructurales. En la Comisión Nacional de Reformas Electorales 2025, el artículo sobre la paridad no contó con el respaldo para la eliminación de la válvula de escape que tiene 21 años de aparecer en el texto de la ley electoral, como pretexto de los partidos para no cumplir con las postulaciones femeninas a los distintos cargos de elección popular.

En el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2026), “Democracias bajo presión. Reimaginar los futuros de la democracia y el

desarrollo en América Latina y el Caribe”, se coloca en el centro de la problemática de la baja participación de las mujeres en puestos de toma de decisiones varios factores, entre ellos, cómo las variaciones en el diseño institucional de las cuotas y la paridad afectan su efectividad en los países.

Se consideran los aportes de Freidenberg y Caminotti (2016), en los que destacan:

- Excepciones al cumplimiento de la cuota: la efectividad se reduce cuando los partidos pueden argumentar falta de afiliadas mujeres para no cumplir el porcentaje legal (como en Panamá) o pagar multas que no les representen una carga importante.
- Incorporación de suplencias del mismo género: esto permite evitar maniobras como las del caso conocido como las “Juanitas” en México (antes de las últimas reformas), donde los partidos utilizaron la estrategia de hacer renunciar a mujeres nominadas para cumplir la ley y elegidas por el electorado, para que asumieran sus suplentes hombres (PNUD, 2026, p.52).

En específico respecto de las integraciones de nóminas paritarias en los gobiernos locales, para Flavia Freidenberg (2022) esto se logra a través de la paridad horizontal, que consiste en garantizar la alternancia por género en las postulaciones de los partidos políticos en candidaturas uninominales.

En favor de la igualdad de género, el reparto equitativo del poder y la mejora del acceso de las mujeres a los puestos de toma de decisiones se logran corrigiendo las desigualdades estructurales de acceso y mejorando las condiciones a través de herramientas para el ejercicio de la política para las mujeres.

En Panamá, en las distintas épocas de nuestra historia política, actores políticos, sociales, han coincidido en la importancia de la participación de la mujer, pero esto no se ha traducido en cambios estructurales que produzcan una representación numérica y sustantiva de las mujeres. Si

observamos, desde el siglo pasado, diferentes grupos de mujeres, lideresas sociales, políticas, profesionales y en la ocupación de cargos públicos, han alcanzado hitos que permitieron un lento y progresivo avance hasta hoy, pero corresponde a una decisión política de Estado, con el concurso de toda la sociedad, firmar el real pacto por la igualdad.

IV. Resultados y discusión: participación femenina 2009–2024

Si bien esta investigación se propuso analizar el comportamiento de participación electoral de las mujeres en la ocupación de cargos en el nivel local, la información histórica de esta participación constituye un buen insumo para entender la situación y, sobre todo, para situar la trayectoria de las mujeres en la historia reciente democrática del país.

También es necesario mencionar que, asimismo, se registraron cambios en la normativa electoral para favorecer la participación de las mujeres en la política; se produjeron cambios en el tamaño de las circunscripciones, en este caso (uninominales), por representación mayoritaria (número de distritos, corregimientos y concejalías).

Este podría ser un primer factor por considerar para el análisis: el aumento en el número de cargos a ocupar en las distintas circunscripciones electorales, lejos de ampliar la participación femenina, parece favorecer principalmente a los candidatos y no a las candidatas. La oferta electoral, a pesar de las cuotas de género para elecciones internas de los partidos en principio y luego ampliada a la paridad en elecciones internas hasta las generales, no ha sido efectiva a la hora de llenar las listas de candidaturas femeninas a las posiciones principales.

La siguiente tabla muestra el histórico desde 1994, detallado por elección, cargo, sexo y porcentaje de proclamaciones de mujeres electas para ocupar las alcaldías, representaciones de corregimiento y concejalías, lo que muestra un avance lento y abona el discurso que se aboca a que

las medidas que se adopten en adelante sirvan para mostrar mejoras en los resultados en la representación descriptiva de mujeres.

En la línea de la subrepresentación femenina en los gobiernos locales, la experiencia de cada elección indica que se mantiene la desproporción entre los cargos principales por sexo, con una representación femenina por debajo del 15%, porcentaje que se visualiza como un techo para las mujeres políticas aspirantes a ocupar estos cargos, muy lejos de la paridad.

Tabla 3

Proclamaciones principales por sexo según cargo, 1994-2024

Años y cargos	Total	Hombres	%	Mujeres	%
1994					
Alcaldes	67	60	89.6	7	10.4
Representantes	510	461	90.4	49	9.6
Concejales	24	22	91.7	2	8.3
1999					
Alcaldes	75	66	88	9	12
Representantes	589	531	90.2	58	9.8
Concejales	7	6	85.7	1	14.3
2004					
Alcaldes	75	68	90.7	7	9.3
Representantes	621	556	89.5	65	10.5
Concejales	7	6	85.7	1	14.3
2009					
Alcaldes	75	68	90.6	7	9.3
Representantes	620	552	89	69	11
Concejales	7	7	100		
2014					
Alcaldes	77	65	84.4	12	15.6

Años y cargos	Total	Hombres	%	Mujeres	%
Representantes	648	578	89.2	70	10.8
Concejales	7	6	85.7	1	14.3
2019					
Alcaldes	81	68	83.95	12	14.8
Representantes	679	611	90	68	10
Concejales	9	7	78	2	22
2024					
Alcaldes	81	69	85.1	12	14.8
Representantes	701	613	87.4	88	12.5
Concejales	11	7	63.3	4	36.3

Fuente: Tribunal Electoral; Derechos políticos de las mujeres; el voto femenino en México y Centroamérica. Instituto Interamericano de derechos humanos, p. 180.

La comparación de cada período electoral también permite leer algunos retrocesos en la elección de mujeres para ocupar cargos locales.

Arce (2009) en el estudio sobre la “Evolución del voto femenino en Panamá” indicaba que las mujeres electas como diputadas (legisladoras) han ido en lento aumento...para 1999 de 78 diputaciones solo 12 fueron ocupadas por mujeres. Atribuye en su análisis que el cargo de diputadas era poco accesible debido a los altos costos de las campañas políticas para las mujeres (I.I.D.H, 2009 p. 180).

Respecto de esto podemos añadir que para las elecciones de 1994 aún no se había aprobado la cuota electoral del 30% para las candidaturas femeninas en las elecciones internas ni para las elecciones generales. Esto podría explicar que aún no veía incremento en el número de mujeres electas para los distintos cargos. Aunque se observa que a pesar de esto prácticamente los porcentajes son muy parecidos a los que presentan las mujeres en elecciones más recientes.

En cuanto a las alcaldesas, según su análisis, entre 1994 y 1999, con 67 alcaldías, solo 7 mujeres resultaron electas, lo que representó el 12.3% de las mujeres que se postularon a alcaldesas a nivel nacional. En

cuanto a las representantes de corregimiento, la cifra solo llega al 10% de mujeres electas hasta el año 2004. Se trata de una evolución poco significativa en comparación con el trabajo y aporte de las mujeres en las organizaciones comunitarias y en el desarrollo local (p.181).

Para las elecciones de 1999, ya se contaba con la regulación de las cuotas a nivel de las elecciones internas de los partidos políticos, es decir, hubo avance en la normativa para incrementar el número de mujeres participantes en las elecciones, sin embargo, aunque hubo aumento de la cantidad de mujeres, no llegó a la cuota del 30%. Además, se produjeron cambios en el número de puestos a ocupar, creció el número de distritos y corregimientos, pero hubo una reducción en el número de concejalías.

En las elecciones del año 2004, se produce una baja en la cantidad de mujeres electas al cargo de alcaldesas y una estabilización en la participación mujeres para la representación de corregimientos y concejales.

Las elecciones de 2009, para el cargo de alcaldesa, se mantuvo igual el porcentaje en comparación con la elección anterior. De igual forma para el cargo de representantes de corregimiento, se mantiene el porcentaje de electas a pesar del aumento en el número de corregimientos. Hubo ausencia de representación en el cargo de concejal, en donde no se eligió mujeres.

En las dos siguientes elecciones se mantiene la variación en el número de cargos, esta vez para los tres cargos a nivel de los municipios. La elección de mujeres mantiene prácticamente el mismo comportamiento en el cual no hay variación significativa en el número de electas: dos mujeres más para el caso de representantes de corregimiento y una más para concejal.

No es si no hasta las recientes elecciones de 2024, donde a pesar de que se produce un nuevo aumento en el número de corregimientos, esta vez de 679 a 701 (22 corregimientos), y de 9 a 11 (concejalias) respecto de la elección del 2019, es donde se puede notar un leve aumento que no se registraba desde la elección de 1999, en donde también fue la única elección en la que tuvimos a la primera y única presidenta de Panamá.

En 2024, el nivel local, presenta mejores cifras de representación femenina para los cargos de representantes de corregimiento y concejales, respecto de las tres elecciones anteriores que ha sido motivo de este análisis.

Estas podrían ser algunos de los elementos que irrumpen en el escenario político para favorecer la representación de las mujeres en esta última elección:

- Mas candidatas por libre postulación para alcaldías y juntas comunales.
- Mayor capacidad de algunos partidos para reconocer y aprovechar los liderazgos femeninos en corregimientos en los que no se elegían mujeres anteriormente.
- La implementación de políticas públicas de descentralización para mejorar la gestión municipal, de manera participativa, aunque carezcan de enfoque de género.

De igual forma estos aspectos positivos podrían mejorar de existir una política pública focalizada en la participación política en el nivel local, que involucre también a las comunidades en donde se pudieran discutir los principales problemas y gestionar los recursos necesarios para resolverlos.

Por otra parte, se hace necesario confirmar que los partidos políticos han sido partícipes de la lentitud en la evolución de la participación política de las mujeres en la democracia panameña. En los períodos electorales, señalados con evidencia descriptiva, se notan muy pocos avances a pesar de que la ley electoral mandata a los partidos a incentivar la participación femenina internamente.

Y en este punto es necesario agregar que los partidos políticos en la actualidad cuentan con una membrecía compuesta por el 50% de mujeres, de las cuales menos del 20% participa en las distintas candidaturas electorales.

En el electorado panameño, las mujeres registran altos niveles de participación en el ejercicio del sufragio, hecho señalado en informes nacionales

sobre el avance de sus derechos políticos, entre ellos el Mecanismo Atenea para la aceleración de la participación política de las mujeres. El informe Atenea 2015 “Electoras, pero no elegidas, es el tiempo de las ciudadanas”, refleja, precisamente, esa mayor participación mostrada por las mujeres en el evento electoral del 2014 fue de 52.3% (PNUD, 2015, p. 23), mientras que los niveles de afiliación política de mujeres se han mantenido entre el 48% y el 51% (Bernal Vásquez, 2016, p. 258), pero sin mayores niveles de representación en la ocupación de cargos públicos electos.

En 2021, se publica el segundo Informe Atenea “Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política”, el cual visibiliza entre otros aspectos, los avances normativos alcanzados, para garantizar una mayor participación de las mujeres en la política en condiciones de igualdad y reflejando que se lograron mejorar algunos porcentajes de representación política de las mujeres, como el de las diputadas (21.1%), comparativamente con elecciones anteriores. Cabe destacar que estos informes se constituyen en herramientas de evaluación de la participación política de las mujeres en Panamá.

Según un informe de la OEA titulado ¿Dónde está el dinero para las campañas electorales de las mujeres?, “en América Latina casi todos los países han establecido sistemas de financiamiento público para los partidos políticos y las campañas electorales... Sin embargo, estas normas no han estado acompañadas de medidas que garanticen una distribución equitativa de los recursos estatales” (OEA, 2022, p. 7).

La Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA realiza desde el año 2018 el curso de candidatas electorales, en el cual han tenido la oportunidad de compartir con más de 1,500 candidatas de América Latina, quienes reportan como una de las dificultades para desarrollar sus campañas políticas, el poder obtener fondos de financiamiento.

Destacan la buena práctica de países como Brasil y México, que con algunas diferencias lograron implementar regulaciones, a fin de garantizar el equitativo uso de los recursos que reciben los partidos políticos para el financiamiento de las campañas políticas.

En Brasil, las medidas sobre financiamiento para asegurar la participación de las mujeres se contempló la obligación de los partidos políticos de destinar a candidaturas de mujeres al menos el 30% de los recursos que reciben del Fondo Partidario, además de la obligación de destinar a candidaturas de mujeres al menos el 30% de los recursos que reciben los partidos políticos del Fondo Especial de Financiamiento de Campaña (p. 20). El *ranking* mundial de mujeres en los gobiernos locales de UN Women coloca a Brasil en el 18.2%.

El caso mexicano vino de la mano de la Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, en la cual se considera violencia política todo acto como cualquier acción basada en género que busque o logre limitar o anular los derechos políticos. Esta ley destina no menos de un 40% del financiamiento público con el que cuente cada partido político para las campañas de las mujeres, aplicable de igual forma a cargos locales o federales (p. 23). La posición de México en el mencionado *ranking* de mujeres en gobiernos locales está en el 49.7%.

En Panamá, la ley electoral (art. 218 del Código Electoral) prevé un porcentaje del 20% del financiamiento público asignado a los partidos políticos para desarrollar capacitaciones dirigidas a mujeres aspirantes a ser postuladas a distintos cargos en las elecciones. La posición de nuestro país en este *ranking* mundial es de 13.1%.

Esta fórmula comparativa permite ver la variación y alcance de las medidas adoptadas para el avance y logro de los objetivos propuestos y el impacto en los resultados. De igual manera, cualquier medida debe hacerse acompañar por otras acciones tendientes a fomentar una mayor participación e involucramiento de las mujeres y otros grupos en los asuntos políticos, porque de esta forma también se fortalece la democracia.

En el año 2025, la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional, desarrolló una encuesta dirigida a mujeres que participaron en la contienda

electoral de 2024, con la participación de 43 candidatas a puestos de elección de diputadas, alcaldesas y representantes de corregimiento. Los resultados de esta encuesta se publicaron en el informe Dinero, Mujer y Política, en el cual se revelaron algunas opiniones de las candidatas sobre el financiamiento de sus campañas.

Cabe destacar que más del 50% de la muestra, es decir, de aquellas que respondieron la encuesta en línea, se postularon a alcaldesas y representantes de corregimiento, cargos que han sido objeto del análisis de esta investigación. Las voces de estas mujeres manifestaron haber recibido financiamiento insuficiente, y señalaron que sus campañas podrían haber sido más exitosas si hubiesen recibido más capacitación sobre el proceso electoral. Algunas desconocían que podían solicitar fondos a sus partidos para sus campañas políticas.

En relación con la violencia política, en Panamá se cuenta con el instrumento legal la Ley 184 de 2020 que regula la violencia política, en tanto que previene y sanciona esta conducta que desincentiva la participación política de las mujeres. Esta ley nace del propio movimiento de mujeres políticas agremiadas en distintos grupos y partidos políticos que trabajan por la igualdad de las mujeres en el ámbito público.

A pesar de estas medidas, en monitoreos realizados antes y durante la campaña electoral 2024, se demuestra que la violencia política contra la mujer va en aumento y se ha trasladado al ciberespacio: internet y las redes sociales. El Instituto Panameño de Derecho y Nuevas Tecnologías (IPANDETEC) realizó el estudio “Seguras en línea: Edición Elecciones Panamá 2024”, donde logra recopilar data sobre los ataques recibidos por candidatas a todos los puestos de elección popular, a través de las redes sociales. Esto incluyó a candidatas a la presidencia, vicepresidencia, diputadas y a las alcaldías de distrito.

Por tal motivo, las recomendaciones van encaminadas a mejorar y desarrollar controles efectivos que identifiquen este tipo de conductas violentas y discursos de odio en las redes sociales, cuyo objetivo se dirige

a menospreciar, desestimar y hacer desistir a las mujeres principalmente de participar en la política.

De igual manera, cualquier reforma de este tipo debe estar acompañada de un proceso de sensibilización, educación ciudadana y cívica, a fin de mejorar las condiciones actuales de participación democrática de todos los grupos de la sociedad panameña.

Conclusiones

- A pesar de que la Constitución y las leyes han evolucionado positivamente hacia el logro de la igualdad de mujeres y hombres, en la práctica esto no se refleja en la igualdad política. Desde 1941 en adelante, nuestro país avanzó hacia el reconocimiento de la participación política de las mujeres, visibilizando la desigualdad existente, incluso antes que otros países como México, Costa Rica, entre otros, que hoy lideran como países con democracias paritarias.
- En posteriores décadas, durante procesos de recesión democrática, suspensión de elecciones y partidos políticos, el proceso de inclusión y representación de las mujeres en estructuras gubernamentales de toma de decisiones fue insuficiente, mas no dejó de tener presencia en el ámbito local con algunos casos que dan cuenta de esa participación.
- La desigualdad en el reconocimiento se ha intentado corregir mediante acciones afirmativas, en las que Panamá ha avanzado desde la década de 1990, estableciendo la cuota del 30% para las candidaturas femeninas a todos los puestos de elección popular. Sin embargo, persiste el estancamiento en la aplicación de las leyes y en la implementación de políticas públicas efectivas con perspectiva de género.
- El análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos locales (alcaldías y representaciones de corregimiento/

concejalías) en América Latina y Panamá revela una paradoja: las mujeres son la base que sostiene la política local, pero siguen estando profundamente subrepresentadas en las jefaturas, niveles jerárquicos y espacios de toma de decisiones de los gobiernos locales.

- Mientras que a nivel de congresos o parlamentos nacionales, América Latina ha avanzado notablemente gracias a leyes paritarias, el ámbito municipal o local muestra diferencias entre los países.
- Existe una brecha notable entre la representación femenina en los congresos, cámaras bajas y en los municipios.
- En América Latina, las leyes de paridad y cuotas han empujado el promedio de mujeres en los parlamentos a cerca del 35%. Sin embargo, el promedio de alcaldesas electas en la región históricamente ronda apenas entre el 14% y el 15%. Son pocos los países en los que se logra aplicar medidas dirigidas específicamente a fomentar la mayor participación femenina en el ámbito local. La experiencia de México se puede considerar como buena práctica, ya que se contemplan sanciones a los partidos políticos por incumplimiento de destinar los porcentajes establecidos en la ley para las campañas políticas de mujeres. Además, se sanciona la violencia política que se ejerce, muchas veces, contra las mujeres que participan en elecciones subnacionales.
- Los sistemas parlamentarios plurinominales permiten aplicar listas cerradas y mecanismos de alternancia por género, así como mandatos de posición que facilitan la elección de mujeres. En cambio, las alcaldías son cargos uninominales —se elige a una sola persona— y, en estos casos, los partidos tienden a postular a varones.
- En Panamá, desde el activismo en las bases hasta la exclusión en las urnas, se replica con fuerza la contradicción de la región. Las mujeres representan algo más del 50% del padrón electoral,

registran tasas de participación en las votaciones superiores a las de los hombres y componen más de la mitad de la militancia de los partidos políticos. Sin embargo, esto no se traduce en cuotas de poder local.

- Los datos históricos y de los procesos electorales de 2019 y 2024 muestran que las mujeres electas como alcaldesas se estancan cerca del 14.8%, mientras que en las concejalías y representaciones de corregimiento la cifra apenas roza el 12%. Las “válvulas de escape” en la legislación panameña apuntan a que el diseño institucional contiene trampas legales que facilitan el incumplimiento de la norma, debilitando la paridad en las postulaciones internas, nacionales y locales.
- Las barreras estructurales, como el financiamiento para campañas políticas y la violencia contra la mujer en la política, limitan el acceso a cargos en el poder local. Los recientes informes sobre financiamiento de las campañas de mujeres, sobre todo en el nivel local, revelan que dependen en gran medida del capital propio, de redes de financiamiento informales y de redes familiares.
- Existen estereotipos sociales, culturales e ideológicos por lo cual los partidos promueven y utilizan a las mujeres para movilizar el voto en las comunidades, pero no las consideran al momento de competir por las candidaturas principales a la alcaldía. Se invisibilizan los liderazgos femeninos y se priorizan los perfiles masculinos.
- Para que la participación local de las mujeres en Panamá y América Latina pase de ser una “paridad legal” a una “paridad real”, no basta con exigir el 50% en las listas de postulación. Se requiere reformar los códigos electorales para eliminar las excepciones que favorecen a los partidos, garantizar un financiamiento político etiquetado exclusivamente para campañas de mujeres y sancionar de forma efectiva la violencia política de género en el espacio municipal.

Bibliografía

Artículos y Libros

- Archenti, N. (2014). El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas. *Revista Derecho Electoral*(N° 17, Enero a Junio), 304-332.
- Bellido, Y. (2024). Panamá 40 años después de las elecciones presidenciales de 1984. *Gobierno y Sociedad, julio-diciembre de 2024*(6), 133-172.
- Bernal Vásquez, D. (2016). *Investigación de la participación política de mujeres en Panamá*. Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos.
- CEDAW. (13 de enero de 1997). Vida política y pública: 13/01/97. *CEDAW Recomendación general 23. (General Comments)*. Ginebra, Suiza.
- Derechos, I. I. (2009). *Derechos políticos de las mujeres; el voto femenino en México y Centroamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Electoral, T. (2023). *Código Electoral*. Tribunal Electoral.
- Escobar, L. T. (2018). El movimiento estudiantil del 9 de enero de 1964 y la reconfiguración del Estado. *Tesis de Licenciatura*. México: UNAM.
- Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, C. p. (2025). *Dinero, Mujer y Política*. Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo panameño de Transparencia Internacional.
- Gaceta Oficial, 0. (5 de julio de 1941). Ley 98 del 5 de julio de 1941. Panamá.
- Guardia, M. (14 de mayo de 2017). ¿Quién le dio el voto a la mujer panameña? (No fue 'el Fufo'). *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/panama/publicando-historia/nacional-le-dio-voto-mujer-panamena-JULE65658>
- Guardia, M. (5 de mayo de 2019). La campaña de 1952 y el clientelismo político en Panamá. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/panama/publicando-historia/nacional-le-dio-voto-mujer-panamena-JULE65658>

- com.pa/panama/publicando-historia/nacional-nacional-publicando-historia-nacional-1952-campana-politica-clientelismo-YOLE14302
- Legislación, C. N. (19 de septiembre de 1978). Ley 65 del 19 de septiembre de 1978, por la cual se presenta a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, reformas a los artículos 118 y 217 de la Constitución Política. Panamá.
- Marco, Y., & Alvarado, A. (2024). *Mujeres que cambiaron nuestra historia*. Ciudad del Saber.
- Marx, J., Borner, J., & Caminotti, M. (2006). Cuotas de género y acceso femenino al parlamento los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada. *Política*, vol. 46, 61-81.
- Massollo, A. (2007). *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Instituto Internacional de investigación y capacitación de las Naciones Unidas para la promoción de la mujer.
- Moreno, A. A. (2016). *Biografías, Mujeres que se atrvieron, Parlamento panameño (1945-2019)*. Asamblea Nacional, REpública de Panamá.
- Mujeres, O. (2015). *La hora de igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*. ONU Mujeres, México.
- Nacional, A. (1 de febrero de 1954). Ley No. 8 de 1 de febrero de 1954 Sobre Régimen Municipal-. Panamá.
- Nacional, A. (14 de julio de 1997). Ley 22 del 14 de julio de 1997. Panamá.
- Nacional, A. (17 de septiembre de 2012). Ley 54 . Panamá.
- Nacional, A. (29 de mayo de 2017). Ley 29 . Panamá, Panamá.
- Nacional, A. (22 de octubre de 2021). Ley 247. Panamá.
- OEA. (2022). *¿Dónde está el dinero para las campañas electorales de mujeres?* OEA-Comisión Interamericana de Mujeres.
- PNUD. (2026). *Democracias bajo presión. Reimaginar los futuros de la democracia en América Latina y el Caribe*. PNUD.

- PNUD, O. M. (2015). *Diagnóstico Atenea “Electoras pero no elegidas, es el tiempo de las ciudadanas*. PNUD.
- Ranaboldo, C., & Solana, Y. (2008). *Desigualdad de género en la participación política de las mujeres en América latina y el Caribe. Documento de trabajo N°23. Dinámicas Teritoriales y Rurales*. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.
- Reyes, A. R. (2016). Pensar el “Cambio” de un régimen militar a uno de partidos de derecha en Panamá*–, Enero–Junio 2016. *REVISTA PANAMEÑA DE POLÍTICA*, N° 21(Enero–Junio 2016.), 7-18.
- Tribunal Electoral, P. O. (2021). *Diagnóstico Atenea “Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política*. Tribunal Electoral.
- Reyes, A. R. (2016). Pensar el “Cambio” de un régimen militar a uno de partidos de derecha en Panamá” *REVISTA PANAMEÑA DE POLÍTICA*, No.21 (enero–junio 2016.), 7-18.
- Tribunal Electoral, PNUD, ONU Mujeres, IDEA Internacional (2021). *Diagnóstico Atenea “Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política”*. Tribunal Electoral.

Páginas web

Asociación de Magistradas de las Américas (AMEA), disponible:
<https://www.te.gob.mx/amea/programa/paridad>

Consejo Nacional Electoral de Ecuador, disponible:
<https://www.cne.gob.ec/pleno-del-cne-conocio-la-declaracion-de-el-salvador-sobre-politicas-electorales-con-enfoque-de-genero/>

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, (2025). *Dinero, Mujer y Política*. Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo panameño de Transparencia Internacional, disponible en:
<https://www.libertadciudadana.org/wp-content/uploads/2024/07/Dinero-Mujer-y-Politica-VF-11-Jul-2025.pdf>

Instituto Panameño de Derecho y Nuevas Tecnologías (IPANDETEC), Seguras en línea, disponible en:

<https://segurasenlinea.ipandetec.org/blog/segur-s-en-l%C3%ADnea-monitoreo-de-violencia-pol%C3%ADtica-digital-hacia-candidatas-a-puestos-de-elecci%C3%B3n-popular-en-las-elecciones-generales-de-panam%C3%A1-2024>

UN WOMEN in local Government, disponible:

https://localgov.unwomen.org/sites/default/files/resource-pdf/2026-03/UN_WOMEN_LOCALGOV_Poster2025%20final_0.pdf

Estrategia para el Desarrollo Nacional, Dirección general de planificación de la Presidencia de la República de Panamá, 1970.

<http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/Estrategiapaaraeldesarrollonacional.pdf>

Leyes

Constitución Política de la República de Panamá de 1941. Panamá, 1941.

Constitución de la República de Panamá, 1946.

Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

Electoral, T. (2023). Código Electoral. Tribunal Electoral.

Legislación, C. N. Ley 65 del 19 de septiembre de 1978, por la cual se presenta a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos reformas a los artículos 118 y 217 de la Constitución Política. Panamá. Gaceta Oficial, 0. (5 de julio de 1941). Ley 98 del 5 de julio de 1941. Panamá.

Análisis sobre el capital social y su expresión en Panamá para la comprensión de la participación política y ciudadana

An analysis of social capital and its manifestation in Panama for understanding political and civic participation

DOI: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.226>

Rosa Prado*

Resumen: Mucho se habla sobre el engranaje social y su importancia para sentar las bases de un Estado, pero poco se examina sobre qué variables influyen al momento de actuar colectivamente para obtener resultados que beneficien de manera común, orientados por un carácter de civismo y elementos interiorizados en la naturaleza humana como confianza, reciprocidad y compromiso. El escrito pretende abordar, desde el engranaje teórico, cómo se construyen espacios para la participación colectiva dentro de la sociedad y qué tan beneficioso o no resulta esto para la gestión pública de un Estado, explorando el concepto del capital social y analizando cómo se mueve un individuo en su red de contactos; cómo construye este tipo de relaciones y con qué fines se establecen las diversas interacciones para la generación o no de civismo e interés por lo público en Panamá.

Palabras clave: Acción colectiva, capital social, compromiso cívico, confianza, redes.

Abstract: Much is said about the social framework and its importance in laying the foundations of a state; however, little attention has been given to the variables that influence collective action aimed at achieving outcomes that benefit the common good. These processes are guided by civic values and elements inherent to human nature, such as trust, reciprocity, and commitment. This paper adopts from a theoretical approach, how spaces for collective participation are constructed within society and whether and to what extent these are beneficial for the public management of a state. It explores the concept of social capital and analyzes how individuals operate within their networks of contacts, how these relationships are formed, and for what purposes diverse interactions are established. In particular, the purpose is to assess whether these interactions generate civic engagement and interest in public affairs in Panama.

Keywords: Civic engagement, collective action, networks, social capital, trust.

* Licenciada en Ciencia Política egresada de la Universidad de Panamá (2025). Cuenta con experiencia en la redacción de programas de intervención social y humanitarios. Orientada a la investigación aplicada para el impacto local. Sus áreas de interés incluyen planes comunitarios, participación ciudadana y metodologías de investigación social.

Introducción

Abordar elementos que componen el engranaje social como lo es la participación de la población, no solo en la toma de decisiones, sino también en la construcción de mejores vías para la convivencia, resulta importante porque nos permite tener una radiografía de dónde estamos y hacia dónde queremos ir, y una pregunta muy importante es, si queremos ir juntos como colectivo.

Cuando se conversa sobre la importancia de la participación ciudadana como acción fiscalizadora frente al Estado, se llega a crear un subconjunto del conjunto total que compone una sociedad. No se suele ahondar sobre cómo ese grupo categorizado como “ciudadanos” está compuesto y qué herramientas le permite participar. Por ello, en este escrito me permito elaborar sobre las características en cuanto a la calidad de vida y percepción de la población en Panamá y las dinámicas de relacionamiento interpersonal que propone el capital social, como catalizadores de la acción colectiva y compromiso cívico.

Este documento se estructura en diferentes apartados. Se presentarán los fundamentos teóricos sobre el capital social, su capacidad de medición, qué relación guarda el capital humano y físico, cuáles son las condiciones ambientales que propician la puesta en práctica de elementos propios del capital social y casos de estudio para reflejar su operatividad. Posteriormente, se describe el diseño metodológico empleado, incluyendo la fuente de datos obtenidos a partir de la Encuesta de Ciudadanía y Derechos del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS), qué variables se consideraron y el enfoque analítico. En el Capítulo IV se describen los datos y se contextualizan para tener una mejor comprensión de la expresión del capital social en el país. Finalmente, el escrito contiene un análisis sobre los hallazgos más relevantes, problemas identificados, qué oportunidades existen para abordar el tema a modo de recomendaciones y se brindan propuestas para ello, y, por último, se presentan las conclusiones del trabajo.

El contenido de este documento está pensado para abrir una ventana en la continuación del análisis y estudios sobre cómo se expresa el capital social en Panamá y qué áreas se pueden reforzar para alcanzar comportamientos cívicos en la sociedad. Espero que este trabajo se convierta en referencia para futuros estudiantes, para su guía en la elaboración de proyectos de investigación, para promover el interés de escribir acerca de elementos sociales y su conexión con la ciencia política y así diversificar el conocimiento y el campo de aplicación de esta ciencia, haciendo énfasis en que la disponibilidad de contenido académico y de datos resulta vital para establecer precedentes y aportar valor al sistema público.

I. Marco Conceptual. Debates en torno al capital social: conceptos, perspectivas teóricas y operatividad

Aunque el concepto de capital social se considera de reciente data, tras sus primeras apariciones en los años ochenta, se han identificado intelectuales que dentro de sus supuestos destacan elementos que han aportado a la construcción de este concepto, tales como, Max Weber, Karl Marx, David Hume y Émile Durkheim. Lo interesante de este concepto es que, aunque esté compuesto de factores del diario vivir, su estudio conlleva una complejidad que responde a múltiples niveles y factores existentes que determinar si tiene efectos positivos o negativos resulta complicado por la cantidad de variables relacionadas con el comportamiento humano.

Algunos autores describen el capital social como este mecanismo que permite potenciar tu círculo social a través de la confianza, reciprocidad y compromiso, pero que deben ser estudiadas bajo la premisa de argumentar si la presencia de estos y más elementos a largo plazo genera algún tipo de impacto colectivo o es más provechoso a nivel individual. El potencial que brindan las asociaciones, los contactos y la información que se maneja dentro de ellos se puede considerar provechoso para la

construcción de virtudes cívicas que fortalezcan nuestras instituciones y gobiernos locales. Lo que desanima esta propuesta es la falta de incentivos para poner en práctica este concepto desde las instituciones académicas, desde el Estado y desde la misma voluntad humana de querer ser parte de él y comprometerse a actuar en consecuencia.

Partimos del postulado de que la idea de capital social se le acuña a Durkheim, cuando en 1893 da a conocer el término de solidaridad social, el cual empleó para describir el funcionamiento de la civilización humana a través de las conexiones individuales, representando este un antecedente del capital social y definiéndolo como: “el conjunto de normas, creencias y valores que integran a los hombres en una comunidad” (Durkheim, 1893, como se citó en Puga et al., 2007, p. 74). En los años 1890 suscitaban caídas en los modelos económicos tanto en Europa como países de América, que aparte de generar estragos en el comercio de los productos, el poco movimiento de las industrias agrícolas y la pérdida de estabilidad monetaria, ocasionaron una reducción en los consumos e inversiones. Este contexto hizo que las empresas replantearan los recursos disponibles y evaluaran su capacidad competitiva hacia lo interno de su organización, identificando el papel de las personas en las empresas (Fernández, Alcázar, & Fernández, 2007, p. 1061).

Para efecto de explicar los cambios de su época, que dieron lugar a transformaciones sociales, Durkheim distingue dos formas de solidaridad: la mecánica y la orgánica. La primera identifica la similitud entre individuos, es decir, ocurre donde los individuos difieren poco entre sí; y la segunda se expresa donde los individuos son diferentes, pero prevalece el consenso, la unidad y la colectividad (Durkheim 1893, como se citó en Puga et al., 2007, pp. 74-75).

Posteriormente, en 1916 aparece Lyda Judson Hanifan a quien se le considera como precursor del término de capital social, destacando la importancia del compromiso comunitario en la democracia y el desarrollo. El autor define el capital social como:

[...] esas sustancias tangibles con que cuentan la mayoría de las personas en la vida diaria, es decir, la buena voluntad, el compañerismo, la simpatía mutua y las relaciones sociales entre un grupo de personas y familias que forman una unidad social [...] (Hanifan, 1916, pp. 130-138).

Hanifan sostiene la línea propuesta por Durkheim sobre la solidaridad, afirmando que la presencia de esta entre ciudadanos facilita encontrar soluciones a problemas sociales, económicos y políticos, porque es a través de la socialización que genera el ser solidario, donde los individuos podrán obtener recursos que satisfagan sus necesidades.

Lo propuesto por Elinor Ostrom (2003) sobre la acción colectiva, muy posiblemente se deriva de los estudios desarrollados por Weber en 1944 sobre la acción social–capital social, vinculando estos elementos como un todo, del cual se pueden obtener beneficios a largo plazo, que, a su vez, conlleva la puesta en práctica de valores intrínsecos, propios del ser humano. Y lo ve como algo que se genera de la cotidianeidad de las relaciones que los individuos establecen.

Bajo la perspectiva de James Coleman, fue Glenn Loury (1977, como se citó en Herreros, 2022, p. 9) quien empleó el concepto de capital social para referirse a los recursos inherentes de las relaciones familiares que resultan útiles para el desarrollo cognitivo social del niño o el adolescente, argumentando que depende del contexto en el que se desarrolle o madure un individuo será proporcional la cantidad de logros que pueda obtener, abriendo así esta línea teórica de la cual no solo se basará Coleman, sino que también Pierre Bourdieu, sobre la disponibilidad y uso de recursos que puede poseer un individuo al pertenecer a una estructura social.

Por otra parte, Mark Granovetter en 1985 aporta desde la sociología económica que los actores económicos no son átomos aislados, sino que sus interacciones económicas están inmersas (lo que él llamará ‘embedded’) en las relaciones, redes y estructuras sociales. Con base en ello, establece

lo siguiente: el comportamiento racional de las personas abarca no solo objetivos económicos sino también “la sociabilidad, la aprobación, el status y el poder” (Granovetter, 1985, como se citó en Durston, 2000, p. 8). A partir de la década de los ochenta, se le reconoce a autores como Bourdieu y Coleman por establecer formas de comprender el capital social de una manera más detallada e integral no solo con aspectos económicos, sino que basado en las relaciones humanas y su capacidad de establecer redes y canales para la obtención de recursos y/o beneficios. Para Bourdieu (1986, como se citó en Medina, 2011, p. 139), el capital social es “la acumulación de recursos reales o potenciales que están unidos a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo”. Mientras que para Coleman (1990) el capital social es “un aspecto de la estructura social que facilita ciertas acciones de los individuos que están situados dentro de esa estructura” (Coleman, 1990, como se citó en Medina, 2011, p. 139).

A finales de la década de los noventa, empiezan a desarrollarse conceptos con nuevas perspectivas que entrelazan elementos del capital social con la capacidad de las democracias a través de las redes, instituciones, del compromiso cívico, el desarrollo y valores determinantes, para la búsqueda a soluciones u obtención de fines comunes o individuales. Los aportes más influyentes se le acuñan a Robert Putnam (1993), quien define el capital social como “aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la acción y la cooperación para beneficio mutuo” (Putnam, 1993, como se citó en Durston, 2000, p. 205). Putnam conversa sobre la importancia de contar con reservas de capital social en las comunidades, para facilitar la obtención de resultados comunes, ya que los procesos de trabajo en conjunto entre individuos se facilita cuando existen altos niveles de confianza y cooperación, a diferencia de cuando la reserva es baja o nula.

Ernest Gellner (1994, como se citó en Atria et al., 2003, p. 36) mantiene una línea similar sobre la importancia de las comunidades, aludiendo

que “sin sociedad civil no hay democracia”. Para el autor, el capital social es aquello que permite que los individuos débiles se agrupen para defender sus intereses y se organicen en apoyo de sus necesidades colectivas.

Muy similar a lo sugerido por Bourdieu, para Lin (1999, como se citó en (Vásquez-González, 2018, p. 106)), el capital social refiere a los recursos incorporados en las redes sociales, a los cuales los sujetos pueden acceder o movilizar a través de los vínculos existentes en tales redes, resaltando el carácter individualista que puede tomar el capital social. Por otra parte, Ostrom quien aparece alrededor del año 2000, señala que el capital social se halla sobre todo en la forma de normas compartidas, saberes comunes, reglas de uso, y subraya que es un medio para solucionar problemas de acción colectiva (Ostrom & T.K., 2003, p. 164).

La mayoría de los conceptos desarrollados a partir de los años noventa están orientados a la figura del capital social como una estructura que permite la convergencia de elementos como redes y valores para lograr acciones colectivas que solucionen problemas, que mejoren la democracia o, incluso, que potencien y faciliten el acceso a recursos para el bien individual. Aunque no se encuentre disponible una definición que contemple el capital social como un factor determinante para el desarrollo de los países, la inclusión de elementos como la cultura de comunidad, participación y cohesión social se encuentran presentes en postulados como los de Putnam, Gellner u Ostrom, cuando hablan sobre las instituciones. Sin embargo, muy pocos autores se cuestionan desde el capital social ¿por qué unos participan y otros no?, ¿por qué algunos tienen más voz que otros? En el contexto, en Latinoamericano suele ocurrir así, la mayoría de los problemas sobre participación son determinados por factores económicos o políticos, dejando a un lado la esfera sociopolítica de las relaciones y las estructuras que las soportan.

Alejandro Portes (1998) es uno de los autores que realiza críticas a algunos fundadores del capital social, argumentando la falta de conexión entre los postulados teóricos y la operatividad del concepto, ya que no

basta solo con determinar cómo se manifiesta y dónde podemos encontrar su presencia, sino que además considera importante contemplar dentro de sus propuestas si realmente existe un efecto sobre si aporta o no a la productividad y fortalecimiento de la sociedad civil. Portes señala la vaguedad y redundancia de los conceptos teóricos que se establecen desde los beneficios y efectos positivos que genera el capital social, por lo que para el autor el exceso de positivismo coarta la necesidad de contemplar contextos diversos, en donde no existen redes establecidas que brinden la oportunidad de obtener recursos o que en otros casos, dichas redes privan la participación de grupos sociales, generando así desigualdad y estructuras olvidadas con riesgo a sucumbir ante la discriminación, corrupción, explotación y criminalidad. En específico, (Portes, 1998, p. 15) establece 4 males públicos que la sociabilidad (contemplada en definiciones propuestas por Coleman o Loury) genera, principalmente basándose en los postulados propuestos por Putnam, a quien acusa de no tomar en cuenta el papel de la dotación de recursos materiales disponibles para las comunidades y obviar la historia política. Los 4 males que el autor identifica son: el desincentivo a la iniciativa individual, la exclusión de los “otros”, la restricción de la libertad, y (un mal no señalado por los principales críticos) el fomento de los conflictos intragrupal.

El breve recuento sobre las definiciones existentes acerca del capital social permite delimitar el alcance a las preguntas propuestas dentro de este escrito, con el reto de identificar elementos medibles que permitan analizar y explicar comportamientos individuales y colectivos con base en contextos sociales, políticos, económicos y culturales presentes en las comunidades. Las teorías que respaldan el capital social, como los elementos de proximidad, estructurales y culturales que lo soportan, permitirá aterrizar los recursos disponibles a partir de la interacción social, a través de una perspectiva de acción colectiva y cívica, con la finalidad de identificar los niveles de participación de los individuos dentro de sus redes sociales y los resultados que se pueden generar.

II. Perspectivas en torno al capital social: comunitaria, institucional, sinergia y redes (networks)

Woolcock y Narayan (2000) proponen cuatro perspectivas en las cuales se puede analizar la presencia e inversión del capital social con el objetivo de analizar si este es un medio para el desarrollo de las comunidades y países. Una de ellas es la perspectiva comunitaria, la cual sostiene que a mayor presencia de organizaciones como clubes, asociaciones o grupos cívicos, mejor será el desarrollo y bienestar de dichas comunidades —esto con base en lo que sostienen los comunitaristas—, pero presentan un riesgo, y es la utilización y formación de agrupaciones con fines totalmente opuestos a la obtención de capital social, convirtiéndose así en un riesgo la producción de este bien, en un recurso perverso que coarta ese desarrollo esperado (Woolcock & Narayan, 2000, p. 229). Los autores mencionan igualmente que por el simple hecho de pertenecer a una agrupación o comunidad, no quiere decir que se beneficien todos los miembros de manera equitativa. Por ejemplo, los grupos indígenas suelen convivir en comunidades con lazos de solidaridad fuertes, en donde la cooperación prima para el desarrollo y obtención de recursos; sin embargo, muchos de estos grupos indígenas no se contemplan en planes de desarrollo económico, son discriminados en grandes urbes, y en muchos casos no cuentan con el poder necesario para intervenir en temas de interés sociales y/o estatales.

Otra de las perspectivas está ligada al carácter institucional, la cual reza que para la existencia de redes comunitarias debe existir un adecuado ambiente político, legal e institucional que garantice su existencia, viendo el capital social como un elemento que depende de estas condiciones (Woolcock & Narayan, 2000, p. 234). Lo ideal sería que el aparato estatal garantice el respeto y cumplimiento de los derechos civiles y políticos, aparte de espacios locales para la participación en comunidades. Esto debe ir acompañado de la coherencia, credibilidad y competencia de las instituciones, ya que sin eso sería tedioso involucrarse y seguiría

ganando la burocracia sobre el interés de ser parte de acciones colectivas o sobreponerse ante problemas de arrastre que padecen muchos países, como inequidad, supresión de libertades civiles, tensiones entre grupos étnicos, estratos sociales e incumplimiento de los derechos básicos.

Sobre la perspectiva de la sinergia, propone el trabajo en conjunto que debe existir entre instituciones públicas y sociedad civil, hállese de comunidades, sector privado o cualquier otro gremio que aporte significativamente en la construcción del país. Dos elementos que resultan clave en este postulado son la complementariedad y el trabajo integrado. La complementariedad se basa en las relaciones de apoyo entre el sector privado y el público, respaldado por un marco legal que establece un canal de comunicación e intercambio entre gremios, grupos empresariales y comunidades. Por otro lado, la integración va relacionada con la naturaleza y extensión del vínculo entre ciudadanos y funcionarios públicos, aplicado especialmente cuando dentro de una comunidad hay un problema y dentro de esa comunidad habitan funcionarios públicos, es decir, que se espera que la capacidad de resolución sea eficiente y acorde, considerando que ellos también están siendo afectados (Woolcock & Narayan, 2000, p. 235). Sin embargo, el autor hace la aclaración de que este tipo de sinergia solo se puede dar en ambientes en donde las acciones de los funcionarios públicos están vinculadas simultáneamente a entornos organizativos orientados al rendimiento que son competentes, coherentes y creíbles (Woolcock & Narayan, 2000, p. 236).

La perspectiva más desarrollada y quizá citada entre autores es la perspectiva de redes (networks), que lleva a categorizar dos principales formas en las cuales las personas pueden cultivar capital social. Me basaré principalmente en un reporte realizado por la CEPAL y la Universidad del Estado de Michigan, en el cual Atria et al. (2003) exponen que los términos que maneja esta perspectiva son: capital social de lazos (bonding), el capital social de puente (bridging); y añaden un tercero que habla sobre capital social vínculos (linking). Sobre el bonding, relaciona la unión existente entre personas con lazos muy estrechos o en donde

existe un pacto basado en puntos de coincidencia, lo que comúnmente se ve reflejado en miembros de una familia, relaciones pareja, socios comerciales o miembros de una minoría oprimida, que mantiene sus lazos por sentimientos de conexión, preocupación, afecto o interés por el otro. Sobre el bridging se refiere a un puente que conecta dos puntos opuestos, con pocos elementos de coincidencia, pero en donde existe una relación de por medio como estudiante–profesor, empleador–empleado, en donde existen recursos sociales limitados al espacio en donde conviven. Sobre el linking (vinculación) son interacciones basadas en la confianza, el respeto y compañerismo que puede existir en redes moderadamente cercanas, con puntos de coincidencia producto de compromisos establecidos a mediano plazo, como lo son clubes comunitarios, deportivos, colegas del trabajo, compañeros de universidad, etc.

Según los hallazgos de los autores, las relaciones de aproximación (bonding, bridging y linking) representan una manera de invertir o no los recursos que tenemos en capital social dependiendo de la posición en la que estemos, y lo plantean de la siguiente manera: a un grupo de ricos no les interesaría compartir e igualar recursos con personas en estratos sociales inferiores, ya que eso conllevaría a condiciones de reciprocidad y preferencia con personas que quizá no tienen fines comunes; y del caso contrario, las personas de estratos pobres, están anuentes de que si invierten su capital social en redes con presencia de personas con mayor capacidad económica, tendrán la posibilidad de acceder a recursos que pueden mejorar la calidad de vida o solucionar una situación momentánea, gracias a esos contactos (Atria et al., 2003, p. 63).

III. Teorías sobre el capital social—Desde la acción racional, compromiso cívico y acción colectiva

El concepto de capital social ha sido objeto de estudio desde su aparición en los años 80 por la comunidad internacional, centros de

investigación, grandes estudiosos del campo de las ciencias sociales y organismos internacionales, para su uso en cuanto a la creación de políticas, determinar detonantes de la violencia a partir de características sociodemográficas, para comprender la vida en sociedad y su relación con las formas de gobernanza, incluso, para analizar la migración y el ciclo de adaptación y aporte a las comunidades.

Dentro de las teorías propuestas, se encuentran los aportes de James Coleman demostrando su interés en diferentes tipos de capital y su interacción, tales como el capital humano, físico o social. El fuerte de su postulado fue presentar al campo social el uso de la teoría racional de los economistas (Claridge, 2018, p. 8), en donde los individuos toman decisiones, basándose en los recursos disponibles o por sus intereses individuales. Aunque se percibe como una línea individualista, reconoce que el capital social es un bien público que puede generar beneficios individuales. Un poco a la inversa, Robert Putnam (1993) ve el capital social como un bien público a través de la participación, el compromiso cívico y la confianza entre otros dentro de una ciudad, Estado o conjunto de naciones. Putnam eleva el debate del capital social del accionar individual a un tema que involucra a la población en general (Claridge, 2018, p. 9) y que, por consecuencia, genera beneficios colectivos. Por esta misma línea, Ostrom (1998) orienta sus estudios sobre el capital social, para comprender las relaciones que los seres humanos pueden establecer a largo plazo para obtener resultados comunes, solo que la autora lo plantea desde distintas perspectivas para su comprensión, como la visión minimalista, en la cual el capital social se limita a la relación de un individuo con los demás; una etapa de transición, que considera las relaciones entre dos o más personas, junto al bien público, y por último la visión expansionista, en donde relaciona el capital social con las acción colectiva y políticas públicas.

Continuando con la acción colectiva y colaboración, Ostrom hace una división e indica que el rendimiento económico y político de las sociedades,

desde ciudades hasta comunidades internacionales, dependen críticamente de cómo los miembros de esas comunidades resuelven los problemas de manera colectiva (B, T K, & Edward, 2007, p. 3). Esto es lo que plantea la teoría de acción colectiva de la segunda generación. Sin embargo, la teoría de acción colectiva de primera línea dice que los individuos no pueden alcanzar beneficios comunes por su cuenta, ya que no cree en que los individuos con intereses comunes se animen voluntariamente a contribuir para ese fin común, y abre espacio para presentar a la autoridad como el camino para encontrar soluciones, ya que por sí solos los individuos no tiene virtud cívica para organizarse. Esto resulta interesante, ya que lleva a analizar el concepto desde las pocas posibilidades que algunas personas tienen para participar dentro de sus comunidades.

Uno de los autores que sustenta su teoría con tintes de acción colectiva de segunda línea, desarrollada por Ostrom, es Putnam. Su interés por observar las consecuencias negativas derivadas por el declive de la sociedad, el civismo y la vida política, logró proporcionar, según la propia Ostrom (2003), el más persuasivo e influyente estudio empírico acerca del impacto de la participación civil en la gobernabilidad democrática, a través de los postulados que rezan su teoría sobre el capital social. Para este autor, el capital social se refiere a elementos de organizaciones sociales como redes, normas y confianza (siendo el elemento más importante), lo que facilita la acción y cooperación para un beneficio mutuo. Dentro de lo que impulsó a Putnam a desarrollar esta teoría, fue su intención de responder la pregunta de por qué algunos gobiernos se desempeñan mejor que otros, esto argumentando que el desempeño institucional está ligado a las características de la vida cívica y la colaboración.

Los aportes de Putnam incluyen el concepto de comunidad cívica, considerando esta figura de suma importancia cuando de participación ciudadana se habla. Él define la comunidad cívica como “aquella integrada por ciudadanos virtuosos que participan activamente en asuntos públicos, bajo condiciones de igualdad política, socializados en valores y actitudes

cívicas” (Vázquez-González, 2018, p. 111). A su juicio, este tipo de acciones que se mantienen activas con el pasar de los tiempos, se traduce en un mayor control de las acciones de un gobierno, esto con base en el supuesto de que un buen gobierno será aquel que es más receptivo de las demandas ciudadanas y que a la vez opera con eficacia para atenderlas.

IV. Capital social desde lo estructural y cultural

Los distintos planteamientos que sugieren esta diferenciación se basan principalmente en los recursos y valores interiorizados en la formación de redes. Lo que hace más accesible los recursos que se pueden obtener a través de las redes de contactos, es la estructura que sostiene dicha interacción entre individuos, o por lo menos, eso es lo que plantea la perspectiva estructural del capital social. Coleman, Bourdieu y Lin sostienen que el capital social es un medio a través del cual los individuos pueden acceder a recursos mediante su participación en redes sociales, estas, entendidas como las conexiones entre individuos en donde habitan recursos y se construye la reciprocidad que genera confianza (Medina, 2011, p.137). Putnam, a diferencia de Coleman, se refiere al capital social como las virtudes cívicas que cada individuo posee y que las expresa a través de la solidaridad, fraternidad y confianza, facilitando los procesos participativos con el fin de buscar una solución colectiva a los problemas, lo que se percibe como un enfoque culturalista; sin embargo, dentro de su postulado también resalta la obligación de reciprocidad, propia de las redes sociales, considerando como elemento esencial para la generación de capital social, exponiendo su postura a un punto medio entre el enfoque estructural y cultural.

El enfoque cultural implica depositar confianza en personas a las que no se conoce como expresión de los valores y preferencias y bajo unas expectativas de reciprocidad y cooperación (Mateos, Inguanzo, & Zúñiga, 2022, p. 3). Mientras que el enfoque estructural hace énfasis en

que sin una estructura que facilite las redes sociales como la familia, clubes cívicos, deportivos o vecinales, es difícil que las personas participen y se beneficien de los recursos contenidos dentro de esos espacios. (Woolock & Narayan, 2000, p. 226) defienden esta perspectiva argumentando que “las comunidades con recursos variados de redes sociales y asociaciones cívicas se encuentran en una posición más sólida para hacer frente a la pobreza y la vulnerabilidad, resolver disputas y sacar partido a oportunidades nuevas”.

V. Condiciones ambientales y formales que propician el capital social

- Redes comunitarias. La asociatividad comunitaria puede ser un eslabón clave que conecta el hogar individual con la institucionalidad pública, cuya expresión espacial menor suele ser a través de un municipio. La asociatividad puede jugar un papel clave en la negociación y en nuevos arreglos contractuales entre Estado, empresa privada y sociedad civil, permitiendo así una presencia de actores sociales para una nueva triangulación de servicios con rendición de cuentas hacia los usuarios (Durstun, 2000, p. 32). Sin redes comunitarias, la cohesión social y la construcción de redes de apoyo son nulas, y, por consiguiente, la calidad de vida dentro de esas comunidades puede ser desigual.
- Información. Facilitar la comunicación y el flujo de información resulta importante desde las redes sociales, ya que es un recurso que permite transformar entornos y realidades. El tipo de red social al que pertenezco influye en la cantidad o la calidad de la información a la que tengo acceso (Herreros, 2022, p. 18) y depende de la información disponible, de los beneficios a los que acceder o las acciones que pueda tomar. En un nivel comunitario, si no se establecen canales de difusión o las relaciones entre vecinos carece de confianza, existirán oportunidades como ferias de salud

a la cual todos no podrán acceder porque la información nunca llegó a ellos, o en otros casos, una consulta pública sobre la construcción de un mercado en una comunidad, no fue consensuada porque la invitación se realizó a un grupo pequeño, limitando la oportunidad de participación informada; de allí la importancia de la existencia y acceso a la información en las redes.

- **Confianza y reciprocidad.** Estos conceptos suelen asociarse al orden emocional del individuo, sin embargo, tienen una fuerte implicación para la forma en la se generan socialmente las relaciones. El complemento de este elemento lo ocupa la reciprocidad, considerándola una de las normas más importantes. Este tipo de reciprocidad genera comportamientos de correspondencia en distintos espacios sociales, por la capacidad de espera de recibir aquel resultado que beneficiará a un grupo, acrecentando la confianza social que debe ser sostenida por un periodo indeterminado. La confianza está reflejada en la expectativa que guarda el otro individuo, por lo que se podría considerar que la decisión de confiar raya en lo racional y no solo en las emociones (Herreros, 2022, p. 11).
- **Compromiso cívico.** Está asociado al tipo de actividades que, de manera individual o colectiva, conectan al ciudadano con las esferas políticas y sociales (Mateos, Inguanzo, & Zúñiga, 2022, p. 4). Implica asumir responsabilidades de ciudadanía y participar de espacios sociales que aborden directamente un problema o participar en actividades que fortalezcan la comunidad local. Si bien, Putnam (1993) se refiere a que esto dependerá del stock de capital social presente en las diferentes estructuras, las actitudes cívicas constituyen un canal en donde convergen individuos de diferentes estratos sociales, con intereses diferentes y recursos diversos, pero que de una forma u otra se unen para tratar un tema en común que los afecte, pudiendo generar en un futuro injerencia y cambios a nivel estructural.

- **Instituciones.** La institucionalidad comunitaria es la base de liderazgos que gestionan todos los recursos humanos de un grupo para un fin compartido. Permite, por un lado, el conocimiento, la internalización y la implementación de normas de conducta en pro del bien social, la resolución social de problemas y conflictos y sanciones. Por otro lado, hace posible la legitimación de líderes o su reemplazo en caso de favoritismo o lucro personal. Las instituciones podrían traducirse en civismo; la institucionalidad comunitaria es un sistema complejo, pero necesario. Por ello se habla de que el capital está en el sistema, y hacerlo accesible, es el dilema (Durstón, 2000, p. 33). Aparte, las instituciones brindan la legalidad necesaria para proponer cambios estructurales que promuevan lo comunitario, la participación y el reforzamiento del papel cívico desde funcionarios públicos e incluso dentro de sistemas académicos.
- **Normas.** Ostrom (2003) propone que las normas son arreglos institucionales para resolver dilemas de carácter común. La existencia de normas, relaciones de confianza y cooperación en la comunidad provee un medio favorable para el desarrollo de una vocación de servicio e identificación afectiva de los funcionarios públicos locales con su población objetivo, elemento que dinamiza la provisión de servicios flexibles en respuesta a la diversidad de necesidades que surgen en toda realidad local (Durstón, 2000, p. 32).

La presencia de estos factores no limita los resultados que otras variables como status, poder, solidaridad o redes individuales pueden otorgar, pero son los factores que más coinciden entre los postulados y autores que han hecho uso del capital social para explicar condiciones dentro de las redes sociales, que derivan en el fortalecimiento de estructuras, calidad de confianza en un grupo, sentido de cooperación e interés por lo cívico o lo político.

VI. Casos de aplicación y medición de la operatividad del capital social

Si bien, el capital social recibe críticas sobre su existencia y operatividad, se han realizado estudios sobre los niveles de interconexión y el interés colectivo con el fin de analizar si al fusionar elementos como confianza, redes, recursos y aparato institucional se puede generar civismo o cambios en la percepción del funcionamiento de lo público en diferentes zonas del mundo y en diversos niveles administrativos. A continuación, algunos casos de estudio:

Caso 1. Desempeño institucional en Italia del norte-sur (Robert Putnam, 1970)

Iniciada en los años 1970, Putnam se encarga de comparar la administración de Italia del norte versus Italia del sur. Encontró que la presencia de espacios colectivos-culturales como coros, equipos de fútbol o clubes sociales alimentaban el espíritu del civismo y, por lo tanto, aumentaba la prosperidad; en cambio, para la región del sur, predominaban factores como aislamiento, corrupción, pereza y desconfianza, principalmente por la falta de estos espacios colectivos.

Putnam establece tres vías para aportar a este tema de manera empírica: (1) basándose en las instituciones como una variable independiente, en donde propone explorar de manera empírica cómo el cambio institucional afecta las identidades, el poder y estrategias de los actores políticos; (2) las instituciones como una variable dependiente, se propone explorar cómo el rendimiento institucional es condicionado históricamente; (3) y un tercer enfoque, que ofrece analizar cómo el rendimiento de las instituciones es marcado por el contexto social en el que operan. Para ello estableció algunos indicadores que le ayudaron a medir estos resultados, tales como:

1. nivel de desarrollo socioeconómico;
2. orientación de la cultura cívica;
3. situaciones iniciales y trayectorias de las regiones;
4. estabilidad de la sociedad.

La metodología establecida para recopilar información y medir las diferencias en cuanto a las instituciones y la cultura cívica en ambas regiones se basaron en entrevistas focalizadas al principio en 6 regiones y luego extendida a los 20 gobiernos regionales, considerando la vasta diversidad a lo largo de la península italiana. Putnam se apoyó en la hipótesis del desbordamiento transponiendo las propiedades de las relaciones entre individuos a una red cuyas propiedades son relacionales entre individuos que pertenecen a varias redes y que se funden, por lo tanto, en una sola. La noción se basa en el concepto de Coleman sobre los vínculos horizontales y verticales, en donde las redes de vínculos horizontales, como las que se forman dentro de coros o equipo de fútbol, favorecen la aparición de normas de reciprocidad, en donde la confianza fortalece el intercambio, la reciprocidad y el compromiso colectivo. Por el contrario, comenta que dentro de las estructuras verticales, los individuos se ven sometidos a escenarios en donde prima la avaricia y el interés personal, generando comportamientos egoístas.

Caso 2. Capital social y compromiso cívico: una nueva exploración de la tesis del círculo virtuoso (Mateos, Inguanzu, Gil de Zúñiga, 2019)

El segundo caso corresponde a Mateos, Inguanzu, Gil de Zúñiga (2019), quien desde la Universidad de Salamanca se proponen analizar y aportar a la discusión sobre la operatividad del capital social. A través de un pequeño estudio, ahonda entre la conexión que guarda el capital social con el compromiso cívico, a través de un análisis basado en resultados disponibles a partir de una encuesta en línea sobre comportamientos y actitudes políticas recogida a nivel nacional en Estados Unidos, encargada por la Unidad de Investigación MiLab de la Universidad de Viena. La

muestra utilizada fue seleccionada por IPSOS Austria, y contó con tres oleadas, y el trabajo de campo se llevó a cabo a través de Qualtrics.

La participación en el panel fue de registro voluntario y el diseño muestral estuvo basado en el censo estadounidense, teniendo en cuenta las siguientes cuotas: género, edad, grupo étnico, nivel de estudios alcanzados y nivel de ingreso.

Destacan como variables principales, al momento de establecer el estudio: el compromiso cívico y el capital social. A través de un enfoque culturalista, se trata de medir el capital social centrándose en la confianza interpersonal. Para ello se estableció un índice aditivo de la media de respuestas a dos preguntas: a) “En general, diría que hay que tener cuidado con la gente o que se puede confiar en las personas” (1 = hay que tener cuidado, 10 = se puede confiar); b) “Cuánto confía en las personas que conoce por primera vez” (1= Nada, 10= Mucho).

Dentro de los resultados preliminares se encuentran:

- El compromiso cívico de los participantes encuestados en la primera ola está relacionado con ciertos perfiles sociodemográficos: tienen una mayor participación cívica los hombres, los jóvenes, los ciudadanos no caucásicos y las personas de alto nivel educativo y de alto nivel de ingresos.
- En materia de confianza interpersonal, tienen más confianza los hombres, las personas de mayor edad, mayor nivel educativo y mayor nivel de ingresos. Sin embargo, respecto a las redes comunitarias, tienen mayores vínculos comunitarios los hombres, las personas no caucásicas, los jóvenes y las personas de mayor nivel educativo.
- El compromiso cívico en un momento temporal inicial es el que antecede al capital social, independientemente del enfoque o tipo de medición de capital social que se utilice. Dicho esto, el compromiso representaría una influencia en la reciprocidad subyacente al capital social, no solo desde una perspectiva cultural centrada en las expectativas implícitas en la confianza social, sino

también como resultado de las obligaciones que representa la obtención de recursos a partir de redes sociales.

Caso 3. ¿Por qué confiar? El problema de la creación de capital social (Herreros, 2002)

Este caso, desarrollado como un proyecto de tesis doctoral de Francisco Herreros, estudiante del Instituto Juan March, se enfoca en el papel del Estado en la formación del capital social. Para este análisis fue empleada una encuesta realizada en 20 países de la ola de 1990-1 de World Value Surveys. Los países seleccionados fueron Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Canadá, Holanda, Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Italia, Corea del Sur, España, Alemania, Bélgica, México, Austria, Argentina, Chile, Francia y Brasil. Se incluyeron a su vez, países desarrollados con países con una renta menor como Argentina, México, Brasil y Chile. Estos países muestran fuertes diferencias en la variable dependiente: la confianza social.

Haciendo uso de esta muestra de países, se intentó evaluar hasta qué punto es cierto que el Estado tiene un papel positivo en la creación de confianza social y en el fortalecimiento de la densidad asociativa. Se establecen dos hipótesis para el análisis de estos resultados:

- a. El Estado y la confianza social. Los resultados revelan fuertes diferencias de confianza generalizada entre los países escandinavos, por un lado, donde entre un 55% y un 60% de los ciudadanos consideran que la mayor parte de la gente es digna de confianza, y países como Argentina, Chile o Francia, donde apenas el 20% comparte esa opinión. De acuerdo con el análisis teórico, al menos una parte de esa variación en los niveles de confianza social debería explicarse por la distinta eficacia del Estado en la sanción de los comportamientos contrarios al mantenimiento de la confianza.
- b. El Estado y la participación en asociaciones. En este caso, la muestra original de veinte países se reduce a los más desarrollados

económicamente: Noruega, Suecia, Dinamarca, Austria, Canadá, Holanda, Estados Unidos, Reino Unido, Japón, España, Italia y Alemania, donde las cifras de gasto público resultan más fiables. Para comprobar esta hipótesis –la influencia del Estado en la participación en asociaciones voluntarias–, se realizó un modelo ‘multilevel’ que permite modelizar simultáneamente varios niveles en los datos, lo cual mejora la estimación tanto a nivel individual como a nivel contextual. La variable dependiente del modelo (participación en asociaciones voluntarias) es una variable con el valor 0 para aquellos que no pertenecen a ninguna asociación y el valor 1 para aquellos que pertenecen a alguna. Al ser, por lo tanto, una variable dependiente dicotómica, se asume una distribución binomial de la misma en el modelo. Las variables independientes son nivel de gasto público como porcentaje del PIB, que se empleó como proxy de tamaño del Estado de bienestar en cada país (gasto), y seis variables de control: nivel educativo (educación), tamaño de la ciudad de residencia (ciudad), clase social en cuatro categorías: clase capitalista, pequeña burguesía (pbur), nueva clase media (ncm) y clase obrera (clob), con la clase capitalista como categoría de referencia, y niveles de confianza social (confianz), como una variable dicotómica en la que el valor 1 es confianza en desconocidos, y el valor 2 es desconfianza, y con el valor 1 como categoría de referencia.

En este caso, se ha aplicado una regresión multilevel para comprobar si a mayor nivel de gasto afecta más a la participación en asociaciones en determinadas clases sociales, o su efecto se distribuye uniformemente entre clases sociales. Los resultados más interesantes se refieren a las variables de clase social y sus interacciones con niveles de gasto público, estableciendo así que la probabilidad de participar en asociaciones si se forma parte de la clase trabajadora es significativamente menor que si se forma parte de la clase capitalista. Es decir, que mientras exista altos niveles de Estado

del bienestar, mayor será la participación, pero concentrada en clases sociales privilegiadas. En el caso de la nueva clase media y de la clase obrera, la interacción es significativa. Esto quiere decir que a medida que aumenta el gasto público, la probabilidad de participar en asociaciones no aumenta igual para todas las clases sociales. Para los individuos de clase obrera, a medida que aumenta el gasto público, su probabilidad de participar se incrementa más que para los que pertenecen a la clase capitalista. De manera que, como se había previsto, el aumento del gasto no solo está correlacionado con un aumento de los niveles generales de participación, sino que va acompañado igualmente de una distribución más igualitaria de las probabilidades de participar.

VII. Diseño metodológico

Para efectos del siguiente análisis, se aplicará uno de los métodos centrales de la ciencia política, la comparación, cuyo uso fue consolidado por Almond y Verba (1963) en su estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones, considerado pionero en la aplicación del método comparado mediante encuestas. Este método consiste en acercarnos a la explicación y comprensión de un fenómeno político en distintos casos con una batería de conceptos y métodos estandarizados, para entonces advertir las similitudes y diferencias que aparecen en los resultados.

En cuanto al estudio de caso, este presenta algunas ventajas y desventajas en relación con el método comparado. Se dice que si el método comparado ganaba en validez externa y capacidad de controlar afirmaciones perdía en la capacidad para observar con profundidad un fenómeno político, dado que hay varios casos para atender. El estudio de caso, por el contrario, no tiene la posibilidad de controlar sus hallazgos de la manera que el método comparado lo hace, pero puede comprender mejor los mecanismos causales detallados de un fenómeno político en específico (Gerring, 2017, p. 20).

Pregunta de investigación

Una vez expuestos los sustentos teóricos que establece la línea del capital social, nos remitiremos a la siguiente pregunta como guía: ¿Cuál es el estado de algunos elementos del capital social en Panamá?, con el objetivo de analizar variables relacionadas con la confianza interpersonal, la pertenencia a organizaciones civiles y el significado de ciudadanía, para brindar una vista preliminar sobre la operatividad que establece esta línea teórica, y establecer una idea más clara sobre si el capital social es un elemento clave para la participación ciudadana o no.

Tipo de estudio

Los datos a utilizar fueron recopilados por el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) en la Encuesta de Ciudadanía y Derechos; sigue un estudio de caso, lo cual permite contextualizar fenómenos sociales y comprender interacciones de variables en un entorno determinado. Se decidió trabajar con estos datos debido a la relación con conceptos aplicados dentro de la teoría del capital social como confianza, instituciones, asociaciones, participación, rol del Estado, entre otros.

Periodo de estudio y lugar

La Encuesta de Ciudadanía y Derechos, a la que se hará referencia a lo largo de esta sección, fue realizada en tres turnos, correspondiente a 2019, 2021 y 2023, con el objetivo de analizar tendencias y cambios en las variables. Los datos por examinar se recolectaron a través de encuestas aplicadas a una muestra representativa de la población en Panamá con una fijación provincial. El tamaño de la encuesta de Ciudadanía y Derechos empleado por CIEPS se distribuye en dos submuestras: una nacional (sin Darién ni comarcas Guna Yala y Emberá Wounaan) y otra dirigida especí-

ficamente al oriente panameño, que incluye Darién, Guna Yala y Emberá Wounaan. Se consideraron todas las provincias para efecto del muestreo.

Técnica

La Encuesta de Ciudadanía y Derechos sigue un diseño muestral probabilístico; es decir, todas las personas de la población (N) tienen la misma probabilidad de ser encuestadas siguiendo un criterio de aleatoriedad (los puntos de entrevista son seleccionados de forma aleatoria). La recolección de datos consistió en entrevistas presenciales y mediante formularios en línea. Para efectos de este capítulo, el análisis, la consolidación y revisión de los datos y resultados se basarán en los estudios en formato digital, disponibles en el banco de datos del CIEPS, en complemento con la base de datos madre compartida por el Centro, los cuales fueron procesados haciendo uso de la herramienta PSPP (Statistical Package for the Social Sciences)¹, en el marco de una investigación de tipo secundario, la cual implica el análisis y la interpretación de datos previamente recolectado.

La Encuesta de Ciudadanía y Derechos empleado por CIEPS fue aplicada a personas nacionales y residentes extranjeros de 18 años en adelante. No es una encuesta de hogares, aunque se realiza de forma presencial en las viviendas.

Variables

Para efectos de este escrito, se realizarán análisis descriptivos para resumir las características de la muestra con base en las siguientes variables:

- Confianza interpersonal.
- Pertenencia a organizaciones civiles.
- Significado de ser un buen ciudadano.

¹ PSPP es un software estadístico de código abierto para el procesamiento y análisis de datos cuantitativos.

Ya se ha expresado en este escrito la importancia de construir relaciones con base en la confianza y la influencia que esta tiene para consolidar vínculos y alcanzar objetivos. Almond y Verba en su texto “La Cultura Cívica” (1970) resaltan que las actitudes favorables a la participación dentro del sistema político desempeñan un papel más importante en la cultura cívica, pero igualmente influyen otras actitudes no políticas como la confianza en otras personas, y subraya que el mantenimiento de estas actitudes más tradicionales y su fusión con las orientaciones de participación llevan a una cultura política equilibrada.

VIII. Descripción de variables

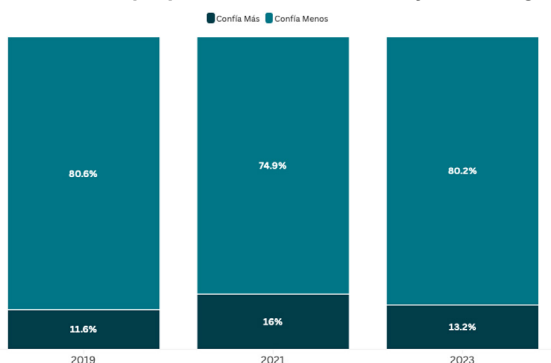
Confianza interpersonal

Desde un aspecto operativo, y para conocer cómo se expresa esta variable y así estudiar cómo la confianza interpersonal influye en la construcción y el fortalecimiento del capital social en el contexto de Panamá, a continuación algunos resultados disponibles a partir de la encuesta de Ciudadanía y Derechos de CIEPS en sus tres olas (ver figura 1).

Figura 1

Confianza Interpersonal en Panamá

¿Piensa usted que puede confiarse en la mayoría de la gente en Panamá?



Nota: Elaboración propia a partir de datos suministrados por CIEPS de la Encuesta de Ciudadanía y Derechos 2029, 2021 y 2023.

Para 2019, los resultados sobre confianza entre pares parece estar ligado a los niveles de desigualdad presentes en una sociedad, así lo sugiere el resultado de la encuesta, el cual indica que el 80.6% de las personas encuestadas en Panamá piensa que la mayoría de la gente “pocas veces” o “nunca” es confiable. Esto alude a que en un contexto donde las personas llevan vidas tan distintas, les cuesta identificarse con sus conciudadanos, reflejando los niveles de desigualdad, que, por cierto, Panamá se encuentra dentro de los países más desiguales del mundo según el Banco Mundial². En lo que respecta 2021, se reduce el porcentaje de las personas que indicaron confiar “pocas veces” o “nunca”, y me gustaría inferir que por estar en un período post-covid, en donde las relaciones entre pares se vieron llenas de necesidades y apoyo mutuo, se podría elaborar bajo la suposición de que el valor que las personas empezaron a ver en los otros generó una diferencia de alrededor 5.7% entre 2019 y 2021. Sin embargo, para 2023 vuelve a haber un alza en el porcentaje de personas que confían menos de 80.2%, y hay que considerar que el análisis que se realiza en las 3 olas de la encuesta tiene un fuerte arraigo en los niveles de desigualdad que pueden generar esta desconfianza, y lo veremos a continuación.

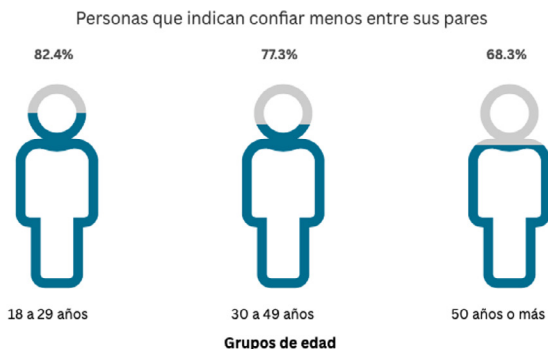
En relación con los resultados del 2021, se añade a la desagregación de datos un componente que ayudará a contar con otra perspectiva como la edad, acceso a bienes y servicios y participación en organizaciones. Aunque parece reducirse a un 74.2% el porcentaje de personas que piensan que la mayoría de la gente “pocas veces” o “nunca” es confiable, lo notable es que son las personas jóvenes quienes expresan altos niveles de desconfianza.

² Según el indicador de desigualdad del Banco Mundial, que clasifica como “altamente desiguales” a los países con un índice Gini Superior a 40, en donde Panamá se ubica entre los Países de América Latina con mayor desigualdad. Para acceder a los datos: [Inside the World Bank's new inequality indicator: The number of countries with high inequality](#)

Figura 2

Confianza interpersonal versus grupo etario

Nivel de confianza interpersonal según el grupo de edad



Nota: Elaboración propia a partir de datos suministrados por CIEPS de la Ciudadanía y Derechos, 2021.

Adicional, según los resultados de la Encuesta en 2021, las personas que disponen de menos bienes y servicios tienden a demostrar más desconfianza (77.7%) que aquellas que cuentan con mayor acceso a ellos (70.4%), como se aprecia en la tabla 1. Es importante anotar que el país y el mundo entero se encontraba en proceso post-pandemia, en donde el acceso a recursos económicos y adquisición de bienes para quienes perdieron ingresos fue muy fuerte. En el caso de Panamá, la pandemia tuvo un fuerte efecto en la tasa de empleabilidad haciendo que la población ocupada disminuyera un 9.2% en 2021 con respecto a 2019 (Garcimartín, 2022, p. 8). Aunado a ello, la necesidad de reconstruir el patrimonio económico de las personas fue primordial, exacerbando la incertidumbre por el temor a perder nuevamente la estabilidad financiera (ver tabla 1).

Para 2023, los resultados sobre la confianza interpersonal también se miden contra el acceso a bienes y servicios, tal y como se demuestra en los resultados de 2021. Los datos que revelan esta tercera edición ahonda en que la desigualdad marca gradualmente cómo se sienten entre pares, por ejemplo,

las personas con menos acceso a bienes y servicios tienden a desconfiar más de los demás. El 14.5% de las personas que acumulan de 0 a 6 bienes piensan que los demás son confiables “siempre” o “la mayoría de las veces”.

Tabla 1
Desconfianza versus acceso a bienes y servicios
 2021

Bienes y servicios	Desconfianza
Menor acceso a bienes y servicios	77.7%
Mayor acceso a bienes y servicios	70.4%

Nota: Elaboración propia a partir de datos suministrados por CIEPS de la Encuesta de Ciudadanía y Derechos, 2021.

Este porcentaje no es muy distinto al de quienes acumulan de 7 a 9 bienes (16.7%). Sin embargo, existe una diferencia más relevante entre los grupos mencionados y las personas que acumulan 10 o más bienes, cuyo porcentaje de confianza se encuentra en 21.9%, siendo este mayor. Aunque notemos que los porcentajes sobre los niveles de desconfianza son mayores, se mantiene igual la tendencia de desconfiar más en quienes poseen menos bienes (83.3%) en comparación con quienes poseen más de 10 bienes (77.0%).

Tabla 2
Nivel de confianza versus acceso a bienes y servicios
 2023

Bienes y servicios	Confían menos	Confían más
0 a 6	83.3%	14.5%
7 a 9	81.7%	16.7%
10 o más	77.0%	21.9%

Nota: Elaboración propia a partir de datos suministrados por CIEPS de la Encuesta de Ciudadanía y Derechos, 2023.

Pertenencia a organizaciones civiles

Estudiar la pertenencia a organizaciones resulta importante para tener una vista general de cómo suele organizarse e identificarse la población en Panamá, qué temas de interés tienen en común que los impulsan a actuar en colectivo. Pero para ejemplificar mejor este enunciado, remitámonos a los resultados disponibles sobre esta variable.

Para 2019, cuando se pregunta ¿a cuál organización la población suele pertenecer?, un 41.4% reportó pertenecer a la iglesia, seguido de un 21.3% de personas que indican pertenecer a partidos políticos; un 15.1% indica pertenecer a organizaciones deportivas o culturales. Si bien, la intención de este escrito es elaborar sobre cómo las variables del capital social se pueden extrapolar a la acción cívica colectiva y espacios comunitarios, el análisis arroja resultados muy bajos en el porcentaje de personas que indica pertenecer a juntas comunales (8.1%), a movimientos sociales (6.3%) y a oenegés (4.6%), como se muestra en el gráfico 3. Y quizá surja la pregunta: ¿Pero los partidos políticos no representan un colectivo cívico? Históricamente sí, sin embargo, en el contexto de Panamá, dentro de los partidos políticos pesa más el simbolismo de pertenecer y respaldar una ideología, que los valores propios del actuar cívico, en donde se vela principalmente por intereses públicos; afectando su reputación a través de actos de soborno, malversación de fondos públicos y clientelismo, lo cual disminuye la credibilidad de sus conciudadanos y genera sentimiento de desmotivación sobre aspectos políticos y sociales (ver figura 3).

Otro punto interesante es el resultado sobre pertenencia a organizaciones deportivas o culturales, ver que esta categoría cuenta con un gran porcentaje de personas que encuentran en esos espacios tiempo de calidad y crean niveles de lazos de confianza extraordinarios para trabajar en equipo y obtener resultados específicos. Esto se evidencia cuando Putnam realizó su estudio en Italia, revelando que los lazos dentro de comunidades entablados por espacios como coros, clubes deportivos o

talleres de pintura, pueden potenciar el espíritu cívico de las personas al desarrollar compromiso y acción colectiva para que las cosas ocurran, dinamizando su espacio, con la posibilidad de influenciar a otros.

Figura 3
Pertenencia a organizaciones



Nota: Los cuadros en gris representan la cantidad de personas encuestadas.
Elaboración propia a partir de datos suministrados por CIEPS de la Encuesta de Ciudadanía y Derechos, 2019.

Aunque para este análisis no se consideraron los resultados de la Encuesta de Ciudadanía y Derechos en su versión 2025 porque no se identificó relación directa sobre las variables analizadas, como ocurrió en sus versiones anteriores, a fin de complementar y contextualizar, vale la pena incluir algunos datos interesantes de esta ola. Resulta importante aclarar que en esta ola se integra el componente de género para el análisis de todas las variables, lo cual la hace diferente a las versiones anteriores. Cabe anotar que, si bien no se presenta un porcentaje total de pertenencia a asociaciones por género, resulta relevante conocer la relación entre género y la participación en asociaciones como complemento al estudio de las variables seleccionadas como confianza, pertenencia y el significado de ser buen ciudadano. La encuesta señala lo siguiente:

[...] La participación en partidos, movimientos o asociaciones muestra algunas diferencias por género. Las mujeres reconocen mayor pertenencia a Iglesias (5 puntos porcentuales más). En cambio, su participación es menor en partidos políticos (7 puntos menos), movimientos sociales (6 puntos menos), o sindicatos (5 puntos menos), y, de manera aún más marcada, en asociaciones deportivas y culturales (13 puntos menos). Estas diferencias reflejan una segregación en los espacios de participación, donde las mujeres se encuentran más vinculadas a espacios comunitarios y religiosos, mientras que los hombres predominan en espacios políticos y recreativos [...] (CIEPS, 2025, p. 13).

Siguiendo esta línea, sobre el alto porcentaje de personas que indican pertenecer a la iglesia. Si bien, en este escrito no se planea ahondar sobre el papel político que guarda la religión en cuanto a la toma de decisiones y poder en sus discursos para influir en las narrativas sociales y políticas (específicamente en Panamá), es un espacio que acoge a muchas personas bajo un solo pilar que es la fe y sanación. Lo impresionante de esto es la estructura que tiene la iglesia bajo la cual habitan saberes comunes, normas compartidas y un sentido de reciprocidad, lo cual genera un ambiente propicio para la existencia del capital social, esto según lo que exponen Coleman y Ostrom sobre la construcción del capital social a través de estructuras sociales y el sentido de reciprocidad; y resulta impresionante el poder que se podría generar si las masas contenidas dentro de estas estructura se trasladará a lo cívico y lo público, si fuese así: ¿las instituciones serían más eficientes?, ¿más personas participarían en sus comunidades? Realmente dependería mucho de los intereses personales lo que determina el rumbo de las cosas, así que a pesar de contar con una cultura “organizacional”, por factores como valores y creencias, la iglesia no sería un modelo que se pueda replicar en el desempeño público.

Significado de ser un buen ciudadano

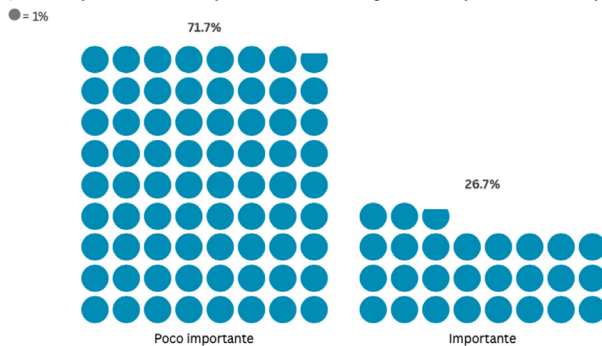
El marco teórico que sostiene el concepto de ciudadanía universalmente se refiere al actuar civil e involucramiento en la construcción de acciones comunes para el Estado, basado en valores y la ética que envuelve a cada individuo en su toma de decisiones; sin embargo, cada país tiene un concepto que pauta diferencias culturales versus a otros países con base determinantes como edad, responsabilidades y garantías. Por ejemplo, en la Constitución Política de la República de Panamá no se define exactamente qué es ciudadanía, pero si nos remitimos al Título IV “Derechos Políticos” en su Capítulo 1º sobre Ciudadanía, reza que “es la condición de pertenecer a una sociedad organizada sin distinción de sexo, raza o credo; en la cual se adquieren deberes y obligaciones tanto individuales como colectivas”. Ser ciudadano panameño es adquirir un sin número de derechos políticos y civiles que le permiten participar, cuestionar y sugerir propuestas para el mejoramiento de la convivencia en sociedad, sometidos bajo la Ley que rige al país.

Para 2023, la Encuesta de Ciudadanía y Derechos de CIEPS incluyó la pregunta: ¿qué significa ser buen ciudadano? Y estos fueron los resultados preliminares:

Figura 4

Cualidades de ser buen ciudadano (organización política o social)

¿Cuán importante resulta pertenecer a una organización política o social para ser buen ciudadano?



Nota: Los círculos en azul representan la cantidad de personas encuestadas.

Elaboración propia a partir de datos suministrados por CIEPS de la Encuesta de Ciudadanía y Derechos, 2023.

Cuando se pregunta si participar en organizaciones sociales o políticas es importante para ser un “buen ciudadano”, el 38.7% indicó ser poco importante; un 33,0% de los encuestados indicó ser nada importante; por otro lado, un 15.3% considera que es muy importante participar, versus un 11.4% que indicó ser bastante importante, frente a un 1.5% que no respondió o no sabía. Interesante ver cómo la población panameña percibe la importancia de pertenecer o no a una organización política para ser buen ciudadano, y quizá por el contexto socio-político del país en lo que fue 2023, un año en donde surgen de las mayores protestas en contra de la minería, se reduce la operatividad del Canal de Panamá producto de una sequía, eventos preelectorales captan la atención, por lo que se comprende la lejanía expresada en estos resultados sobre lo que significa ser buen ciudadano, que quizá hubiese sido diferente durante el período de elecciones generales de 2024, en donde un gran porcentaje de la población estuvo involucrada en fomentar un voto a conciencia, lo cual lleva a un interés por ver mejores días en el país, pero sin involucrarse de lleno en lo político por un cierto nivel de apatía por parte de la población.

Relacionado a la participación en organizaciones sociales o políticas, los resultados de la tercera ola de la Encuesta sobre Ciudadanía y Derechos exponen que más del 60% de los encuestados manifestaron sentimientos negativos hacia la política, versus un 34% que indicó presentar sentimientos positivos (CIEPS, 2023, p.7). Esto se puede traducir a la desconfianza, indiferencia o cierta inconformidad respecto a los colectivos políticos o figuras políticas con el poder de toma de decisiones en cualquier órgano del Estado. Figuras

Es relevante hacer una anotación sobre quienes conforman la muestra del 26.7% que indicó que participar en asociaciones sociales o políticas es importante para ser buen ciudadano. Veamos por edad cómo está compuesto.

Tabla 3

Población que asocia pertenecer a organizaciones políticas y sociales con ser “buen ciudadano”

Cualidades de ser buen ciudadano VS. grupos de edad (Organización política o social)

Importancia de pertenecer a una organización política o social para ser buen ciudadano	Jóvenes (18 a 29 años)	Adultos (30 a 49 años)	Mayores de 50 años	Tendencia
Importante	Media	Media	Alta	

Nota: Elaboración propia a partir de datos suministrados por CIEPS de la Encuesta de Ciudadanía y Derechos, 2023.

Con base en los resultados, podemos observar que la importancia de la participación social aumenta conforme la edad, alcanzando su nivel más alto entre las personas mayores de 50 años (82.3%). Mientras que los jóvenes muestran menos entusiasmo (52.5%); el grupo de 30 a 49 años tiene una valoración un poco más alta en comparación con aquellos de 18 años (65.2%). En este caso, se puede apreciar que los adultos mayores de 50 años son los que más apoyan la participación, lo que puede estar relacionado con su experiencia en la vida política y social, lo que sugiere que los adultos mayores representan la población con mayor participación como simpatizantes y/o adherentes de los partidos políticos.

En el caso del grupo etario de jóvenes, no considero que el porcentaje sea bajo, en comparación con los adultos, aunque exista una diferencia de alrededor de 12 puntos porcentuales entre jóvenes de 18 a 29 años y adultos a partir de los 30 años hasta los 49, los resultados muestran a este grupo etario en un punto medio, lo cual puede ser provechoso para promover incentivos a que exista un mayor involucramiento por parte de jóvenes dentro de organizaciones políticas.

IX. Coincidencias con la teoría

La confianza tiene una fuerte implicación en la forma en la que se construyen las relaciones sociales. Se habla sobre cuánta reciprocidad

existe si hay confianza de por medio. Según los resultados, confían más las personas a partir de los 50 años, que las personas en edades a partir de los 30 años, y se reduce aún más en edades entre los 18 y 29 años.

Con esto se podría suponer que en las personas por arriba de los 50 años confían más entre sus pares porque ya han establecido una red social sólida a partir de sus espacios de trabajo, vecindarios, lugares frecuentes como instituciones de salud, supermercados, actividades de esparcimiento, en donde el cuidado y la reciprocidad juega un papel determinante para la consecución de beneficios individuales o comunes, y más allá, el hecho de sentir que pueden contar con el apoyo de otra persona. Sobre ello rezan Coleman, Bourdieu y Lin, acerca de los recursos que se pueden obtener al pertenecer a redes sociales y la solidaridad y confianza presente en ellos, que al final pueden desembocar en virtudes cívicas, y esto justifica su participación en organizaciones políticas, en gran manera.

Lo contrario a los grupos etarios entre los 30 años y personas en edades inferiores, por etapas de vida e intereses distintos, su círculo se delimita al trabajo y sus acciones van centradas a obtener lo que “socialmente” se espera tener a esa edad. Con ello vienen sentimientos de frustración por no estar en donde se supone deben estar o al encontrarse en un constante estado de supervivencia, se deja a un lado el preocuparse o involucrarse acerca de los últimos acontecimientos políticos, sociales que atañen al país; esto considerando las desigualdades en Panamá en término de acceso a trabajo, accesos a bienes y servicios y las brechas de aprendizaje. Las personas no perciben que exista una recompensa real por involucrarse e intentar cambiar el sistema, y no hablo de retribución en calidad de dinero o bienes, sino que perciben que el mismo sistema no ajusta sus medidas para que exista una verdadera aplicación de la justicia a quienes malversan recursos del Estado, por ejemplo.

Sobre el porcentaje de personas que indicó pertenecer a la iglesia o a asociaciones culturales, es relevante elaborar sobre las interacciones que ocurren en esos espacios, porque demuestra un indicio de cómo pueden

estar compuestas las distintas comunidades en Panamá con base al sentido de pertenencia y niveles de confianza que mueve la fe o actividades extracurriculares, y compararlo con la percepción en cuanto a la influencia que se tiene sobre los gobiernos locales o partidos políticos, pero ocuparía un análisis y recolección de datos a un nivel más específico, basando la muestra en las zonas con mayor tendencia de participación en iglesias o asociaciones deportivas y culturales.

Mientras tanto, esto se relacionaría con el postulado de Putnam sobre el desempeño institucional en distintas regiones con base en las dinámicas de relacionamiento de las personas que habitan un territorio. La pertenencia a asociaciones culturales y/o religiosas representa oportunidades para construir espacios de empáticos y de tolerancia, aparte que genera lazos fuertes de reciprocidad en términos de que se crean condiciones para la colaboración, eliminando cualquier presencia de aislamiento social que genere indiferencia ante los demás; ese es un punto esencial cuando de virtudes cívicas se habla. En Panamá existen diferentes iniciativas culturales que promueven la reciprocidad, la confianza y la colaboración a través del arte. Por ejemplo, existe el Programa de coros y orquestas que se promueve desde el Ministerio de Cultura, junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en donde la idea es crear una red de jóvenes en diferentes especialidades artísticas y que sean ellos mismos quienes se dediquen a la enseñanza de las distintas artes; sean difusores del cambio y promuevan las iniciativas en sus comunidades. El propósito es llegar a zonas de difícil acceso y con conflictos sociales, para permitir a los jóvenes un espacio de construcción de paz y adquisición de valores que puedan reflejarse en sus entornos y ser agentes multiplicadores. Vivo esta experiencia de primera mano ya que pertenezco a la Red y puedo notar el potencial que tiene para mover información y reforzar la cohesión social e inteligencia colectiva que hace falta organizarse cívicamente y hacerles frente a los problemas que atraviesa el país.

Lo mismo ocurre con campeonatos deportivos intercolegiales, en donde las posibilidades de generar conexiones son amplias, porque permite el encuentro de jóvenes de centros escolares públicos y privados, con estilos de vida diferentes y aun así les mantiene unidos el deporte. A su vez, estos espacios fortalecen valores como el respeto, la empatía y solidaridad, lo cual resulta clave para tener sociedades más sanas e inteligentes, que cuenten con la capacidad de tomar decisiones desde lo colectivo. Y lo que se busca es justo eso, que, desde etapas previas a la adultez, se desarrollen fuertes lazos comunitarios y redes sociales que nutran la vida en sociedad.

Otro ejemplo sobre la construcción de lazos de confianza desde asociaciones, y no necesariamente políticas, son los movimientos cívicos que nacen desde la preocupación de contribuir a la búsqueda de soluciones desde sociedad civil, ya sea educando, participando, creando espacios y acercar estos mecanismos a quienes por lejanía o recursos no pueden acceder. Existe un Laboratorio Latinoamericano de Acción Ciudadana (LLAC) en donde jóvenes de todo el país, incluyendo comarcas, aplican para ser formados en cómo hacer incidencia desde sus comunidades a través de proyectos sociales de pequeña escala, lo que permite analizar los problemas que identifican desde una óptica de proponer y hacer, con base en la ética, innovación y el trabajo en equipo, porque parte del propósito de este espacio es reforzar la capacidad de accionar en conjunto para obtener resultados comunes. A mi parecer, y tomando en cuenta el porcentaje de personas que indicó pertenecer a partidos políticos, pero no confían en lo absoluto entre sus pares, estas metodologías y dinámicas de aprendizaje social deberían ser incluidos en sus procesos de inducción para la formación de agenda y propuestas de gobiernos, y, sobre todo, para establecer valores sólidos que les permita fortalecer los lazos de confianza interna. Esta iniciativa es una forma efectiva para evaluar ¿Cómo influye la participación política de un ciudadano en las características de su red personal? Ya que al tener acceso a diversidad de contextos, necesidades e historias de superación, la percepción como vemos a los demás cambia.

Por otro lado, la relación entre dinero y confianza resultó ser una de las coincidencias más marcadas, dado que quienes informaron tener mayor acceso a bienes, son quienes suelen desconfiar menos, infringiendo a que si yo cuento con mayor posesión de bienes y servicios, mi percepción sobre la calidad y costo de vida van a ser distintas frente a quien tiene menor posesión; e igual ocurre con la percepción del gobierno o escándalos de corrupción; como a mi alrededor todo luce bien, no tengo por qué pensar o preocuparme si los fondos estatales están siendo utilizados indiscretamente, porque no veo que me afecte directamente, por consiguiente no voy a desconfiar.

En Panamá existen muchas asociaciones sin fines de lucro dedicadas a promover el civismo y la lucha contra la corrupción, que gozan de acceso a recursos, bienes y servicios en plenitud y aun así se preocupan por la situación del país, desde otra óptica y principios, pero ponen en práctica virtudes cívicas que aquellos que no gozan con buenas redes de información, contactos y estructura no pueden hacerlo. Por lo que resulta importante resaltar lo que mencionan algunos autores sobre el papel del Estado en promover espacios para la creación de capital social, con el fin de igualar su acceso y distribución con la esperanza de que las personas puedan percibir el Estado como un ente positivo y eficaz, porque se crea un sentido de responsabilidad y reciprocidad en cuanto a la atención de los problemas sociales, en donde se aporte desde sociedad civil y gobierno.

Un tema ligado al papel del Estado en la creación de la confianza social es el acceso a instituciones comunitarias y la capacidad de resolución social de problemas y conflictos. Como se muestra en el Gráfico N.º 3, para 2019 pocas personas reportaron pertenecer a Juntas de Desarrollo Local de su comunidad, y desde un enfoque estructural del capital social, el nivel de acceso a recursos que posee un individuo, determinará igualmente su implicación en asuntos cívicos. No es solo cuán accesibles son estas instituciones, sino las condiciones que posee cada individuo para acceder a ella como transporte, dinero, información, espacios físicos,

son medios que permiten la conexión entre actores sociales (entiéndase ciudadanía, autoridades, líderes locales, profesiones, etc.) y genera cercanía entre miembros de una comunidad.

X. Problemas identificados a partir de la descripción de variables

- Falta de cohesión social. Los lazos débiles de confianza reflejados en aquellos que indicaron no confiar entre sus conciudadanos incrementan las distancias de “sentirse parte de”, y uno de los motivos que genera esto es la falta de pertenencia con su entorno, la falta de reciprocidad y valores compartidos como sociedad, debido a segregaciones producto de la posesión de bienes. Esta diferencia entre cuánto tengo yo y la persona de al lado, establece una diferenciación en cuanto a la percepción de la realidad, que obstaculiza el empatizar y el poder de fortalecer las redes comunitarias.
- Las desigualdades agrandan las brechas de participación. El acceso a los espacios de participación es delimitado por la disponibilidad y eficiencia en la prestación de servicios como transporte, acceso a agua, vivienda y a recursos económicos con los que cuente cada uno. Esta tendencia al limitado acceso a bienes y servicios se observa en sectores rurales y apartados de la ciudad, en donde a su vez se presentan bajos niveles de formación académica y los círculos de estabilidad económica y de bienestar social no progresan de generación en generación, perpetuando patrones en la conducta y dinámica de relacionamiento como a vivir aislado y no tener la oportunidad de experimentar tener un trabajo formal y bien remunerado, acceder a educación superior o vivir en comunidades sin conflictos.
- El concepto de ciudadanía no es un operativo de deberes y derechos políticos. Existe una generalización cuando se habla de ciudadanía, que es el deber de cumplir con la patria y la capacidad

para hacer uso de los derechos políticos que se habilitan, entre ellos, principalmente votar. Si bien, el marco universal sugiere que ciudadanía es el actuar civil e involucramiento en la construcción de acciones comunes para el Estado, existe una dificultad en replantear este concepto en nuestro país, y más cuando la población en Panamá tiene tan polarizada su perspectiva respecto a lo que debe ser o no la política, existe una gran diferencia de valores, creencias, sentimientos de representación, entre otros elementos propios de la individualidad. Sin embargo, considero que una acción elemental para la construcción de una sociedad cívica, que tenga como objetivo final involucrarse, es definiendo hacia dónde queremos llegar como país y qué acciones son necesarias para ello, a través del fortalecimiento del comportamiento cívico desde diferentes estructuras, definir cuáles son mis funciones para con el Estado y viceversa.

- Fallas en el sistema de recompensa por involucrarse. Se ha presentado a lo largo del escrito que el fin del capital social es generar redes sociales que tengan como fin la obtención de resultados comunes en diversas áreas. En este escrito, lo hemos delimitado a la acción política y ciudadana. Eso conlleva involucrarse en la vida política y/o cívica a través de partidos políticos y asociaciones de sociedad civil, y hasta de manera individual. Lo que he notado a partir de los resultados, y más puntualmente sobre la participación en las Juntas de Desarrollo Local, es la baja cantidad de personas que indican pertenecer o estar relacionadas con esta estructura el Estado delimita para gestionar un adecuado manejo de los fondos destinados al mantenimiento y mejora de los corregimientos en el país. Sin embargo, las personas no ven un tipo de recompensa o beneficio directo al involucrarse, porque sienten que los problemas de fondo en la administración y voluntad política no van a cambiar.

XI. Capital social como elemento clave para la participación ciudadana

Para ir concluyendo, retomaré la pregunta inicial sobre si el capital social es o no un elemento clave para la participación política y ciudadana, haciendo uso de la interpretación que realiza el sociólogo británico Thomas. Marshall en su obra *Citizenship and Social Class*, cuando se refiere a qué es ser ciudadano y qué se amolda al sentido de comunidad y redes.

El concepto marshalliano de ciudadanía fue definido a partir de un tipo de igualdad básica asociada a la membresía plena a una comunidad y a un énfasis que no está dado en los derechos, sino en los deberes que guían la vida pública (Marshall, 1950/1992, p. 7) . En aquellas tareas que se despliegan desde dentro de la población más que en las que se le presenten fuera de ella y cuya evolución en el tiempo implica un proceso de fusión geográfica y separación funcional.

Marshall (1950/1992, p. 8) hace un análisis en donde la ciudadanía se divide en tres elementos: civil, político y social:

- El elemento civil está compuesto por los derechos necesarios que otorgan libertad al individuo, como libertad de expresión, pensamiento, fe, el derecho a obtener propiedades, derecho a justicia y otros. Hace énfasis en el derecho a la justicia, porque las instituciones del Estado –las cuales son garantes de estos derechos– más ligadas con el último derecho, son las cortes de justicia.
- Sobre el elemento político que compone al ciudadano, se ve reflejado por el derecho a participar en el ejercicio del poder político, ya sea como miembro de un partido político con poder de decisión o como elector. Y en este caso, las instituciones implicadas son el parlamento y consejo de gobiernos locales.
- El elemento social se basa principalmente en el derecho a una seguridad económica mínima, seguridad al derecho de compartir en una cultura social y de vivir una vida civilizada acorde con los

estándares que prevalecen en la sociedad. Sobre este elemento se relacionan directamente el sistema educativo y la prestación de servicios básicos sociales.

Estas tres esferas que dimensiona Marshall son básicamente lo necesario para una plena participación ciudadana y va acorde a lo que se ha mencionado y que de cierta forma respaldan Putnam y Ostrom. El acceso a instituciones de justicia, la garantía de la participación en asuntos del Estado y la prestación de servicios básicos que permitan vivir con calidad es esencial no solo en términos del sistema democrático en donde el mandato es la igualdad de derechos, sino que establece un marco para que los Estados funcionen con eficiencia y el concepto de ciudadanía del individualismo y garante de derechos pueda establecerse un entorno de corresponsabilidad ciudadana, que no se vea interrumpida por condiciones deplorables de vivienda, trabajo, instituciones ineficientes o un sistema educativo deficiente.

Si se añaden elementos del capital social como la confianza, reciprocidad, redes, lazos fuertes y débiles, a esta conceptualización de Marshall sobre la ciudadanía, podríamos establecer una relación fuerte sobre el impacto que tiene el ser garante de derechos sociales, para tener la capacidad colectiva de encontrarse en la libertad de sus derechos políticos y en espacios públicos. Cuando se siente seguridad y confianza con el funcionamiento del sistema y los servicios que este presta, la facilidad y el entusiasmo de involucrarse incrementa y a razón de ello, el tejido social se fortalece y se torna más resiliente.

Conclusiones

En primer lugar, resulta importante hacer énfasis en la apuesta que se menciona al inicio de este escrito sobre el desarrollo y valorización del capital humano para garantizar mejores capacidades colectivas a partir de la dotación de habilidades y conocimientos que nutren el quehacer

ciudadano y proveen al Estado de talento humano, permitiendo el establecimiento de rutas para un desarrollo integral y económico del país. Si bien se menciona que no fue hasta que el sistema económico en algunas zonas del mundo se vio afectado, que el valor de la producción se dirigió al personal que lo produce, es decir, los trabajadores. Y aunque esta nueva visión no garantizaba mejores condiciones laborales como tal, dio espacio para establecer nuevas formas de solidaridad entre pares y surgieron propuestas teóricas para dar razón a las acciones colectivas.

En segundo lugar, se puede concluir en que el capital social ha evolucionado como un recurso útil dentro de sociedades que han apostado por la construcción y fortalecimiento de redes sociales y/o comunitarias utilizando espacios públicos y elementos culturales para su solidificación, rescatando aquella coincidencia que se hace necesaria para reunir a personas con intereses y/o necesidades similares. Sobre este punto es importante mencionar que, a pesar de la existencia de estos espacios, no todas las personas tienen acceso a dichas estructuras que les permita constituir relaciones de valor, y a este debate se enfrentan aún las concepciones acerca del capital social y creería que todos los esfuerzos de ahora en adelante, más allá de describir cuáles son las condiciones perfectas para la operatividad del capital social, es cómo se habilitan los recursos que hacen posible el acceso a redes sociales y/o comunitarias que llaman a el involucramiento y accionar ciudadano.

En tercer lugar, sugiero algunos puntos para concluir acerca de la operatividad del concepto. Y es que la medición del capital social se puede lograr utilizando variables que narren comportamientos, afinidades y percepciones de las personas con respecto a temas culturales, sociales, económicos, políticos, de bienestar social, entre otros. Se pudo observar mediante los casos de aplicación que a pesar de haber teóricos que sustentan que el capital social carece de condiciones para ser medible, elementos como frecuencia de sociabilidad, sentimientos de reciprocidad, acumulación económica, diversidad cultural, acceso a servicios y/o

instituciones, entre otros, se transforman en valores aplicables a modelos analíticos, o esquemas para el análisis o interpretación de variables y a partir de allí, elaborar en hallazgos o conclusiones, afirmando que la operatividad del capital social sí es posible medirlo, al igual que cualquier otro fenómeno social, con sus incertidumbres.

En cuarto lugar, se evidenció que los espacios culturales, deportivos, educativos y religiosos resultan ser estructuras sólidas para la construcción de lazos interpersonales fuertes de confianza, reciprocidad y solidaridad, a pesar de las desigualdades presente en ellos. Entendiendo que la participación política de la ciudadanía está influenciada por las características de su red personal, incluyendo acceso a recursos de la red en donde se encuentre la persona. Uno de los espacios que más llamó mi atención fue la Iglesia como estructura movilizadora de relaciones recíprocas, bajo la enseñanza de que se debe actuar con hermandad y bondad dentro de las comunidades y que la palabra sagrada debe cumplirse y respetarse, y el punto en el que coinciden todos es la fe, ya que sin ello no existiría la Iglesia. O por lo menos, dentro de “barrios populares”, la acción que más mueve masas en las personas es el deporte, en específico el fútbol, que históricamente es considerado como una herramienta para prevenir el involucramiento en redes delictivas, en donde, para jugar o pertenecer a un equipo se requiere de consistencia, responsabilidad y cumplir con las reglas del juego, y si a esos jóvenes se les presentase la oportunidad de unirse a ligas profesionales, las posibilidades de acceder a otros recursos aumentaría, al igual que su confianza interpersonal y verá oportunidades para triunfar en otros espacios más sanos.

En quinto lugar, la cultura de participación ciudadana en Panamá requiere un esfuerzo conjunto para despertar el interés de involucrarse desde los espacios disponibles, ajustarlos para hacerlos más accesibles y fomentar la responsabilidad colectiva. Esta conclusión surge a raíz del análisis de variables proporcionadas a través de los estudios realizados por el CIEPS sobre Derechos y Ciudadanía en 2019, 2021, 2023 y el

informe de Desarrollo Humano del PNUD, a través del cual se pudo evidenciar que a pesar de una gran debilidad en cuanto a las estructuras de participación y acceso a servicios que habiliten al ciudadano, también está de por medio el involucramiento individual que padece por falta de acceso a información, de un limitado acceso a redes sociales, poco sentido de pertenencia, responsabilidad y el sentimiento de no remuneración cuando de justicia se habla.

Como sexto y último punto, hay que mencionar que, aunque la asertividad del análisis realizado no brinde un postulado teórico final sobre las dinámicas de relacionamiento y participación en Panamá, abre espacio para continuar cuestionándose más sobre el contexto de eventos sociales que por más obvios que parezcan, esconden dinámicas económicas y sociales que determinan el resultado de descontentos sociales, por ejemplo. Lo que invita a tomar en consideración informes posteriores a 2023 para dar continuidad a este escrito y quizá diseñar encuestas más específicas por provincias y considerar diferentes sectores y bloques etarios para maximizar los hallazgos en cuanto a la percepción e interés de participar y hacernos cargo de ello, si en realidad aspiramos a un cambio estructural.

Bibliografía

- Almond, G., & Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton University Press.
- Asamblea Nacional de Panamá. (1997). *Constitución Política de la República de Panamá*. Última versión en 2004.
- Atria, R., Siles, M., Arriagada, I., Robinson, L., & Whiteford, S. (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS). (2019). *Encuesta de Ciudadanía y Derechos: Valores, instituciones y economía en la sociedad de la hiperdesconfianza*. <https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2020/04/EncuestaCIEPS2019-1.pdf>
- Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS). (2021). *Encuesta de Ciudadanía y Derechos: Panamá antes y después de la pandemia*. https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2022/03/informe_encuestaCIEPS2021.pdf
- Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS). (2023). *Encuesta de Ciudadanía y Derechos: Hacia las elecciones 2024: Entre la expectativa y el cambio*. https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2023/04/informe_ECD_CIEPS_2023.pdf
- Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS). (2025). *Encuesta de Ciudadanía y Derechos: Perspectivas, tensiones y retos en un contexto de incertidumbre*. <https://cieps.org.pa/wp-content/uploads/2026/01/Informe-IV-Encuesta-de-Ciudadania-y-Derechos.pdf>
- Claridge, T. (2018). *Introduction to Social Capital Theory*. *Social Capital Research*, 8-9.
- Durston, J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* (Serie Políticas sociales, n.º 38). Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.

- Fernández, M. L., Alcázar, F. M., & Fernández, P. M. (2007). Una revisión del concepto y evolución del capital social. Dialnet.
- Garcimartín, C., Astudillo, J., & y Rodríguez, R. (2022). Pobreza y desigualdad en Panamá tras dos años de pandemia: El papel de Panamá Solidario y los programas de transferencias monetarias condicionadas. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gerring, J. (2017). Case study research: Principles and practices (2nd ed.). Cambridge University Press.
- Hanifan, L. J. (1916). The Rural School Community Center. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 67, 130-138.
- Herreros, F. (2022). ¿Por qué confiar? El problema de la creación de capital social. Madrid: Instituto Juan March. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid.
- Marshall, T.H. (1992). Citizenship and social class. Pluto Press. (Original Work published 1950)
- Mateos, A., Inguanzo, I., & Zúñiga, H. G. (2022). Capital social y compromiso cívico: una nueva exploración de la tesis del círculo virtuosa. Revista Internacional de Sociología, 80(4), e220.
- Medina, J. I.-V. (2011). Una definición estructural de capital social. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales, 20(1), 132-160.
- Ostrom, E., & T.K., A. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: Capital social y la acción colectiva. Revista Mexicana de Sociología, 65(1), 155-233).
- Ostrom, E., & Ahn T K, A. (2007). The Meaning of Social Capital and Its Link to Collective Action. Indiana: Indiana University, Vicent and Elinor Ostrom Workshop in Political Theory and Policy Analysis.
- Portes, A. (1998). Social Capital: It's Origins and Applications in Modern Sociology. Annual Review of Sociology, 24, 1-24.
- Puga, M. C., Peschard, J., & Castro Escudero, T. (2007). Hacia la sociología (4ta ed.). Pearson Educación.

- Rodríguez, F. T., & Hernández, M. L. (2012). Capital social y desarrollo: Origen, definiciones y dimensiones de análisis. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Vásquez-González, Y. L. (2018). Midiendo el capital social: Una aproximación desde la participación ciudadana en gobiernos locales. *Revista Española de Ciencia Política*, 48, 103-128.
- Woolcock, M., & Narayan, D. (2000). Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy. *The World Bank Research Observer*, 15(2), 225-249.

Designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en Panamá

Appointment of the justices of the Supreme Court of Justice in Panama

DOI: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.196>

Carlos H. Díaz D.*

Resumen: El método de selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, nuestro principal tribunal de justicia panameño, constituye un pilar fundamental para garantizar la independencia judicial, la transparencia institucional y la confianza ciudadana en el sistema de justicia.

En el presente trabajo nos proponemos realizar un examen sobre cómo está regulado este proceso de designación, así como las propuestas de reformas constitucionales más relevantes sobre administración de justicia, haciendo énfasis en el tema que nos ocupa, lo cual nos permitirá identificar nuestros desafíos, realizar un diagnóstico jurídico y proponer recomendaciones de mejora.

Palabras clave: Administración de justicia, Corte Suprema de Justicia, democracia, independencia judicial, reformas constitucionales.

Abstract: The method for selecting magistrates of the Supreme Court of Justice, our main Panamanian judicial tribunal, constitutes a fundamental pillar for guaranteeing judicial independence, institutional transparency, and citizen confidence in the justice system.

In this work, we aim to examine how this appointment process is regulated, as well as the most relevant constitutional reform proposals regarding the administration of justice, with an emphasis on the subject at hand. All of this will allow us to identify our challenges, carry out a legal diagnosis, and propose recommendations for improvement.

Key words: Administration of justice, constitutional reforms, democracy, judicial independence, Supreme Court of Justice.

* Panameño. Abogado y profesor universitario en la Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA) por más de 20 años consecutivos (1999-2020). Tiene Maestrías en Derecho Marítimo y en Estudios Electorales. Ha sido abogado litigante, asistente de Magistrado en el Órgano Judicial y Fiscal Electoral en el Primer Distrito Judicial. Ha representado a la Fiscalía General Electoral, a la USMA en calidad de expositor capacitador en diversos seminarios y congresos de derecho. (nacionales e internacionales), en instituciones públicas, universidades y colegios. Dirigió el Centro de Estudios Democráticos (CED) del Tribunal Electoral, ente que tenía por objeto fortalecer mediante la educación y la ética, los procesos y valores democráticos en la República de Panamá, desde su creación en el 2014 hasta agosto de 2019, cuando evoluciona en el Instituto de Estudios Democráticos (INED), del cual es el subdirector ejecutivo.

Introducción

En las sociedades democráticas modernas, la democracia y la justicia son las dos caras de una misma moneda, las cuales son inseparables, por lo que no puede existir democracia sin justicia, que es una institución y un valor indispensable de todos los países democráticos.

La democracia consiste en la participación ciudadana; en que las decisiones recaigan en la soberanía del pueblo. Es el combustible de la legitimidad y la demostración del reconocimiento ciudadano, en el que prevalece la mayoría; pero, la justicia, en cambio, nos necesita a todos (no basta la mayoría como en la democracia), y no requiere de la aceptación popular para contar con legitimidad y validez, sin dejar de ser el ideal más alto al que todos los individuos debemos aspirar.

Si perdemos la Justicia muere la democracia. Sin justicia no hay democracia, porque ésta afianza el rendimiento de la democracia y construye el futuro.

Para caminar hacia un desarrollo pleno, cada uno de los actores de la sociedad debe contribuir a fortalecer el modelo democrático, uno de cuyos componentes básicos es un sistema de administración de justicia certero, transparente e imparcial. Solo así podemos construir un futuro confiable para todos los panameños.

Si el centro de toda democracia es la justicia, es necesario que retomemos la discusión sobre los mecanismos legales con que cuenta nuestro país para hacer justicia. Por ende, habría que iniciar por la reformulación en nuestro país de la administración de justicia, con fin de revisar las bases de nuestro Estado de derecho.

Y la principal institución del Órgano Judicial es nuestra Corte Suprema de Justicia, quien está llamada a definir con prontitud y total independencia la convivencia en sociedad bajo los principios de legalidad.

Según el exmagistrado Luis Carlos Reyes (2003), a la Corte Suprema de Justicia tradicionalmente se le ha tenido como la máxima

expresión de la administración de justicia, y esta prelación –en su opinión– se debe a su ubicación jerárquica superior en el organigrama de la administración de justicia, lo cual explica que, desde su nacimiento, sean las sentencias de la Corte Suprema las más destacadas y comentadas en los distintos medios de comunicación social, como la prensa escrita, representada por los diarios y revistas nacionales, la radiodifusión, televisión y demás medios modernos de difusión, desde su establecimiento.

Para el exmagistrado del Tribunal Electoral y profesor universitario, Heriberto Araúz Sánchez (2023), no existe en el sistema de justicia un tribunal superior a ésta; la Corte Suprema de Justicia es el tribunal por excelencia de última instancia y en algunos casos, única instancia, por lo que las controversias jurídicas terminan en ella; y en el caso de Panamá, sus decisiones en materia constitucional y contenciosa administrativa son finales, definitivas y obligatorias.

Indica, además, que es esencial para garantizar la separación de poderes, la seguridad jurídica y la estabilidad constitucional, planteando que, aunque la separación de poderes en Panamá no es absoluta, la Corte actúa como máximo tribunal dentro de un sistema de colaboración armónica entre los órganos del Estado.

En conjunto, los autores panameños resaltan que la Corte Suprema de Justicia:

- Garantiza la separación y equilibrio de poderes.
- Es la guardiana de la Constitución y del orden jurídico.
- Refuerza la democracia y la seguridad jurídica, requisito indispensable para atraer inversiones al país, tan necesarias para reactivar y fortalecer nuestra economía.

Así las cosas, precisamente porque esa institución tiene un enorme peso en la vida democrática y en la protección de los derechos de los ciudadanos, la forma en que se eligen los magistrados de la Corte Suprema de Justicia es muy relevante.

Llama la atención, en este sentido, el planteamiento de Sebastián Linares (2008, pp. 252-258), cuando señala que el mecanismo de nombramiento judicial o la vía para acceder a un alto cargo tiene, en todo lugar y tiempo, consecuencias incluso respecto del tipo de candidatos que acepta postularse bajo las reglas existentes. Dicho de otra manera –en su opinión– las vías para llegar a ser nombrado juez pueden comprometer severamente la calidad de los postulantes.

Y para aclarar su punto nos explica que, cuando el peso fundamental depende de instancias políticas, quien no tiene acceso para llegar a ellas es muy probablemente que desista de considerar la postulación, aunque sea portador de méritos significativos para desempeñar el cargo. En palabras sencillas, para qué “gastar pólvora en gallinazos”, que es una expresión popular que significa que no merece la pena gastar tiempo, esfuerzo o recursos en algo inútil o muy poco probable.

Pero este insigne autor (Linares, 2008) nos alerta de un peligro aún mayor, cuando señala que si los méritos del candidato no cobran importancia decisiva para su nombramiento, sino las instancias políticas, quien es nombrado juez o magistrado sabe que “le debe el cargo” a alguien y, usualmente, estará dispuesto a “pagar” por ello en un momento dado, socavando la independencia judicial, que es uno de los pilares fundamentales que sostiene a la justicia.

De estos interesantes planteamientos podemos deducir que los mecanismos de nombramiento de los magistrados, entonces, tienen efectos directos en la calidad de quienes llegan a ejercer la judicatura y en su independencia e imparcialidad.

Pero es necesario que quienes integren nuestra Corte Suprema de Justicia, por las razones antes mencionadas, sean juristas de reconocida trayectoria, ética y solvencia moral.

Según el artículo 2 del Libro Primero del Código Judicial, los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la ley.

Un buen sistema de selección y nombramiento protege a los magistrados de presiones externas. Empero, si los nombramientos se hacen con base en criterios políticos o clientelistas, la Corte puede perder imparcialidad, siendo que la independencia judicial ha de ser un pilar insustituible e inquebrantable; socavando también la confianza ciudadana y la credibilidad del sistema judicial, las cuales solo se fortalecerían con un proceso de selección transparente.

Ante esta realidad, muchas son las voces que se han manifestado, a través de informes y opiniones, elevando propuestas o sugerencias a fin de mejorar nuestro sistema actual de selección de magistrados, pues, en su concepto, en muchas ocasiones no se escoge como magistrados a los mejores juristas del país, ni a profesionales con verdadera independencia, por lo que las decisiones del Órgano Ejecutivo no son apropiadamente controladas por el Judicial, que depende económica y políticamente del Ejecutivo, y cuyos integrantes no gozan de las condiciones necesarias para asegurar su independencia judicial y descentralizar la justicia.

Para informes más detallados en este sentido, se recomienda revisar las publicaciones de la Comisión de Estado por la Justicia¹ y los reportes de monitoreo de la Alianza Ciudadana Pro Justicia².

Según estos, desde hace décadas la administración de justicia en Panamá enfrenta retos estructurales, destacando la necesidad de reformar la selección de magistrados de la Corte Suprema para así garantizar independencia, integridad y mérito sobre criterios políticos. Enfatizan que la confianza judicial depende de este proceso, el cual debe evitar nombramientos por conveniencia ejecutiva.

¹ Informe de la Comisión de Estado por la Justicia: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_an_anexo_25_sp.pdf.

² Situación de la Administración de Justicia en Panamá: <https://uprinfo.org/sites/default/files/documents/2013-10/acpjalianzaciudadanapro-justicias.pdf>. Audiencia temática sobre la situación de la Administración de Justicia en Panamá. 138º Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: <https://dplf.org/wpcontent/uploads/2024/08/1270757662.pdf>.

Se indica en los citados informes que, históricamente, la selección de magistrados ha sido criticada por la fuerte influencia del Poder Ejecutivo, lo que genera dudas sobre la independencia de criterio y la resistencia a presiones. Se argumenta que el descrédito institucional nace de designaciones basadas en conveniencia y no en mérito.

Como vemos, el debate sobre la necesidad o no de reforma constitucionales o de una nueva Constitución, no es algo nuevo. La crisis en nuestro aparato judicial es de vieja data, y sigue derivando en la misma conclusión: la necesidad de hacer cambios constitucionales que se enfoquen en fortalecer y garantizar la independencia de la administración de justicia.

I. La designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en Panamá

El Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores y los juzgados que establece la ley (hay juzgados de circuito, seccionales, municipales), pero, en nuestro país –Panamá–, la Corte Suprema de Justicia es la máxima corporación de justicia y está compuesta por nueve magistrados, que se distribuyen en 4 salas diferentes, a saber: la Sala Primera de lo Civil (que atiende temas relacionados a civil, familia, comercial, marítimo, protección al consumidor y defensa de la competencia); la Sala Segunda de lo Penal, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Casación Laboral y, la Sala Cuarta de Negocios Generales.

En cada una de estas salas hay tres magistrados, para totalizar los nueve; pero la Sala Cuarta está integrada por los presidentes de las tres primeras salas.

Además de tener la última palabra en los temas jurídicos antes mencionados, corresponde también al Pleno de la Corte Suprema de Justicia (los 9 magistrados en conjunto), la guarda y custodia de la in-

tegridad de la Constitución Política; por lo que, deben decidir sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier particular.

Siendo, sin duda, el tribunal de justicia más importante del país, veamos ahora cómo a lo largo de nuestra historia republicana, las distintas constituciones políticas han regulado la designación de los magistrados que la integran.

II. Nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la primera Constitución de la República de 1904

La primera Constitución Política de la República de Panamá fue promulgada el 13 de febrero de 1904, y el Título IX fue dedicado al Poder Judicial.

La Corte Suprema de Justicia estaría integrada por cinco (5) magistrados nombrados por el presidente de la República, por sí solo, es decir, sin la intervención de ningún otro órgano de Estado, por un período de 4 años, y por 5 suplentes, también designados por el presidente, pero para un período de dos años (art. 73, núm. 17 y 91).

Esto último fue objeto de modificación cuando mediante el Acto Legislativo de 5 de septiembre de 1924, y ratificado el 25 de septiembre de 1928, se reforma la Constitución y se amplía a diez años el período en el ejercicio del cargo.

En palabras del exprocurador Rigoberto González Montenegro (s.f.), “la reforma se hizo para fortalecer el principio de independencia de la Corte Suprema de Justicia, pues hasta entonces el período de nombramiento de los magistrados coincidía con el de los presidentes de la República, y cada cambio en el Palacio de las Garzas suponía casi siempre también un cambio en el Palacio de Justicia”.

III. Nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la segunda Constitución Política de la República de 1941

El 2 de enero de 1941 entró a regir la segunda Constitución Política de la República de Panamá, la cual regulaba el Órgano Judicial en su Título X, denominado “Poder Judicial”.

Esta constitución confirmó el principio ya consagrado en el Acto reformatorio de 1927-1928, mediante el cual los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serían nombrados cada dos años y por un período de diez años.

Sin embargo, se introdujeron algunas reformas en cuanto a su nombramiento, pues, a pesar de que continuarían siendo nombrados por el presidente de la República, estaría “sujeto a la aprobación de la Asamblea Nacional” (art. 127).

En su artículo 128 se estableció que este alto tribunal tendría un presidente, quien sería elegido por sus propios magistrados integrantes, por mayoría de votos y que, una vez elegido, conservaría el cargo por todo el tiempo que continuara siendo magistrado de la Corte.

IV. Nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la tercera Constitución Política de la República de 1946

Comenzó a regir el día 1º de marzo de 1946 y cambió la denominación de Poder Judicial, que venía desde los principios de la República, por la de Órgano Judicial que tiene hasta el día de hoy.

Perfecciona las instituciones de Garantía, dándole mayor amplitud a la Corte como guardiana de la integridad de la Constitución.

A través del artículo 243 instituyó la carrera judicial, exceptuándose de la misma los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, además de los oficiales escribientes y porteros al servicio de los magistrados y jueces, que son de su libre nombramiento y remoción.

Dispuso que la Corte estaría integrada por cinco magistrados quienes serían nombrados por el Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación de la Asamblea Nacional. El nombramiento de estos se haría con base en el principio del nombramiento escalonado de uno cada dos años para un período de diez años. Posteriormente, en 1956 se reforma la Constitución y se estableció que estaría compuesta por nueve magistrados designados por un lapso de dieciocho años. Es decir, que se dio un aumento del número de magistrados y en el período para el cual eran nombrados en sus cargos.

V. Nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la Constitución de 1972 y las reformas posteriores

Esta carta magna original de 1972, impulsada por el régimen militar de Omar Torrijos, mantiene a la Corte Suprema como la cúspide del Órgano Judicial, señalando que estará compuesta del número de magistrados que la ley determine, nombrados por un periodo de diez años, cada uno con su suplente, nombrados para el mismo periodo; siendo el presidente de la República, con la aprobación del Consejo de Gabinete, quien tiene la atribución de nombrarlos (artículos 164 y 180), sin la intervención de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y del Consejo Nacional de Legislación (quienes ahora ejercen la función legislativa según el artículo 129).

Esta situación se modifica con los **Actos Reformatorios N.º 1 y 2 de 5 y 25 de octubre de 1978**, que establecen como una función administrativa de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos “aprobar o improbar los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus suplentes...” (artículo 143).

Con el Acto Constitucional de 1983, que sustituye íntegramente el Título VII sobre el Órgano Judicial, se mantiene el criterio de que la Corte Suprema estará compuesta por el número de magistrados que la

ley determine, nombrados por un periodo de diez años, cada uno con su suplente, nombrados para el mismo periodo; nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo (función administrativa), que en este caso cambia su nombre al de Asamblea Legislativa, integrada por legisladores escogidos por votación popular directa. Estos nombramientos serían escalonados para que hubiese un relevo de dos, cada dos años.

La siguiente modificación constitucional sobre el tema de los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se da con el Acto Legislativo N.º 1 de 2004, que desarrolla la figura del magistrado suplente de la Corte Suprema de Justicia y establece impedimentos para ser magistrado, pero conserva el resto de las reglas sobre la designación, incluyendo la aprobación del Órgano Legislativo (función administrativa), sobre la designación realizada mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, pero ahora aquel se denomina Asamblea Nacional, compuesta por 71 diputados.

Hecho este recuento histórico, nos proponemos ahora examinar las normas constitucionales vigentes que regulan la designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a saber, los artículos 203 a 205 de la Carta Magna.

ARTÍCULO 203. La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de Magistrados que determine la Ley, nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de diez años. La falta absoluta de un Magistrado será cubierta mediante nuevo nombramiento para el resto del periodo respectivo.

Cada Magistrado tendrá un suplente nombrado en igual forma que el principal y para el mismo periodo, quien lo reemplazará en sus faltas, conforme a la Ley. Solo podrán ser designados suplentes, los funcionarios de Carrera Judicial de servicio en el Órgano Judicial. Cada dos años, se designarán dos Magistrados,

salvo en los casos en que por razón del número de Magistrados que integren la Corte, se nombren más de dos o menos de dos Magistrados. Cuando se aumente el número de Magistrados de la Corte, se harán los nombramientos necesarios para tal fin, y la Ley respectiva dispondrá lo adecuado para mantener el principio de nombramientos escalonados.

No podrá ser nombrado Magistrado de la Corte Suprema de Justicia:

1. Quien esté ejerciendo o haya ejercido el cargo de Diputado de la República o suplente de Diputado durante el periodo constitucional en curso.
2. Quien esté ejerciendo o haya ejercido cargos de mando y jurisdicción en el Órgano Ejecutivo durante el periodo constitucional en curso. La Ley dividirá la Corte en Salas, formadas por tres Magistrados permanentes cada una.

ARTÍCULO 204. Para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere:

1. Ser panameño por nacimiento.
2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad.
3. Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
4. Ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario en la oficina que la ley señale.
5. Haber completado un periodo de diez años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral o de la Defensoría del Pueblo que requiera título universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria. Se reconoce la validez de las credenciales para ser magistrado de la Corte Suprema de

Justicia, otorgadas de acuerdo con disposiciones constitucionales anteriores.

ARTÍCULO 205. La persona que haya sido condenada por delito doloso, mediante sentencia ejecutoriada proferida por un tribunal de justicia no podrá desempeñar cargo alguno en el Órgano Judicial.

De las normas antes meritadas, podemos extraer el diseño institucional panameño:

Diseño institucional

La Corte Suprema de Justicia es un tribunal supremo de control mixto, esto es, constituye la última instancia en materia de legalidad y de constitucionalidad (no hay Tribunal Constitucional en Panamá).

Número de integrantes

Nueve (9) magistrados. Cada magistrado tendrá un suplente quien lo reemplazará en sus faltas.

Es oportuno señalar que la Constitución no indica la cantidad de magistrados, la cual delega en la regulación legal. Es, entonces, en el Código Judicial, Libro Primero, Título III, donde se regula a la “CORTE SUPREMA DE JUSTICIA”, y en el Capítulo I “Personal y Atribuciones de la Corte”, se indica en el artículo 70, que se compone de nueve magistrados.

Duración en el cargo

Su periodo es de 10 años en el cargo. Pero no hay límites en la cantidad de periodos en que pueden ser reelegidos.

Requisitos para ser integrante de la Corte Suprema

- Ser panameño por nacimiento.
- Haber cumplido treinta y cinco años de edad.
- Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
- Ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario.
- Haber completado un periodo de diez años de ejercicio profesional como abogado, o cualquier cargo del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral o de la Defensoría del Pueblo que requiera título universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria.

Incompatibilidades para ser integrante de la Corte de Suprema

No podrá ser nombrado quien esté ejerciendo o haya ejercido el cargo de diputado de la República o suplente de diputado, ni cargos de mando y jurisdicción en el Órgano Ejecutivo durante el periodo constitucional en curso.

Modelo de designación de integrantes de la Corte de Suprema de Justicia

Modelo compuesto en el que el presidente de la República, por acuerdo del Consejo de Gabinete, propone a los candidatos y la Asamblea Nacional aprueba los nombramientos, para lo cual requiere la mayoría absoluta de los votos representados.

1. Procedimiento aplicado para el nombramiento de integrantes de la Corte de Suprema

Ante la grave crisis generada por escándalos de corrupción que se dio a inicios del siglo 21 y como resultado de la presión ciudadana, el

entonces presidente de Panamá, Martín Torrijos Espino, decidió –en el 2005– convocar a los tres Órganos del Estado y a las organizaciones ciudadanas, iniciativa que propició la creación de la Comisión de Estado por la Justicia, cuya tarea primordial era definir una agenda para la reforma judicial y sellar un compromiso nacional para alcanzar un sistema de justicia independiente, transparente y eficiente: el Pacto de Estado por la Justicia.

Según Jorge Hernán Rubio (2024), el objetivo principal de este pacto era promover reformas integrales en el sistema de justicia panameño para mejorar su eficiencia, transparencia y acceso. “Nace como una necesidad frente a conflictos y declaraciones nacidas dentro del Órgano Judicial, las cuales generaron una de las crisis que en ese quinquenio tuvimos que afrontar y solucionar”.

En realidad, entre los acuerdos pactados dentro de la Comisión de Estado por la Justicia resulta importante señalar aquellos encaminados a garantizar la independencia del Poder Judicial, entre ellos: el establecimiento de un nuevo procedimiento para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los Procuradores de la Nación y de la Administración, mediante un proceso transparente que permita la participación ciudadana.

¿Pero en qué consistía este proceso?

El modelo de Resolución de Gabinete que propuso la Comisión de Estado por la Justicia tiene como premisa establecer un proceso transparente de preselección de aspirantes a ocupar las vacantes, el cual se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Crear una Comisión Especial de preselección como organismo consultivo y asesor del Consejo de Gabinete, la cual se instalará cada vez que surja una vacante en los cargos antes señalados.
- Se integrará por un representante de los decanos de las facultades de Derecho de las distintas universidades acreditadas con más de 15 años de servicio al país; un representante del Colegio Nacional de Abogados; un representante de Alianza Ciudadana Pro-Justicia;

un representante del Órgano Judicial o del Ministerio Público. Igualmente participará el Comité Ecuménico como observador y dirimente en el proceso de preselección.

- Realizar una convocatoria pública dirigida a todos los aspirantes, una etapa de evaluación fundamentada en criterios objetivos, que culmina con la remisión de la lista de candidatos, que no será menor de 10 ni mayor de 15 para cada puesto vacante de selección, al Consejo de Gabinete a fin de que, en acuerdo con el Presidente de la República, tal como lo estipula la Constitución Política de la República, designe al magistrado (o procurador, según sea el caso).

Este buen procedimiento, que sin duda estaba diseñado para brindar certeza y legitimidad a las designaciones, fue acogido mediante Resolución de Gabinete N.º 121 de 18 de septiembre de 2009. Sin embargo, a partir de la Resolución de Gabinete N.º 67 de 19 de abril de 2011, se deja sin efecto dicha Resolución, argumentando “la inmediatez en garantizar el carácter expedito e ininterrumpido en el funcionamiento de la administración de justicia”, por lo que el único procedimiento de designaciones, a partir de ese momento, lo fue el establecido en la Constitución: “la función atribuida al Consejo de Gabinete de acordar con el presidente de la República los nombramientos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia”.

Tras años de inactividad, el 10 de septiembre de 2015, se reactivó el Pacto de Estado por la Justicia, con el objetivo de impulsar reformas judiciales claves. La reunión, convocada por el procurador de la Administración, abordó el sistema penal acusatorio, la carrera judicial y la necesidad de mayor presupuesto y transparencia.

Los miembros del pacto decidieron unánimemente retomar sesiones cada 15 días tras seis años de parálisis. Y entre los temas principales que se abordaron, destacaron la implementación del Sistema Penal Acusatorio, la Ley de Carrera Judicial y la necesidad de mejorar el sistema carcelario y la consulta ciudadana para designar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Sobre la aplicación de este método participativo de preselección de candidatos a la Corte Suprema en el quinquenio gubernamental pasado, encontramos opiniones diversas. Oscilan entre reconocer un esfuerzo del presidente Cortizo por institucionalizar el proceso y criticarlo como insuficiente para garantizar independencia judicial. Dicho de otra manera, algunos sectores lo vieron como un avance hacia mayor transparencia al seguir recomendaciones del Pacto de Estado por la Justicia, mientras que otros lo criticaron por considerar que las evaluaciones eran un formalismo y que las designaciones respondían a intereses políticos³.

Sin duda, este debate refleja la tensión histórica que había en Panamá por la necesidad de fortalecer la justicia y mejor la percepción de que los nombramientos siguen estando influidos por intereses políticos.

No obstante, en 2025, el mecanismo ha enfrentado nuevas tensiones, siendo excluido por el presidente José Raúl Mulino, quien ha generado debate en Panamá al seleccionar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia bajo sus propios criterios, sin recurrir al Pacto de Estado por la Justicia. Esto ha sido visto por algunos como un intento de fortalecer la independencia del Ejecutivo, mientras que otros critican la falta de participación ciudadana y transparencia.

En sus propias palabras, dijo que dicha comisión nació como un ‘parche’ que con el tiempo ha perdido funcionalidad. “El Pacto de Estado por la Justicia nació muerto y ahí se va a quedar”, subrayó.⁴

Del anterior recuento es evidente que la aplicación de este método transparente y participativo de preselección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia resulta facultativo o discrecional, al estar regulado en un instrumento jurídico de menor trascendencia que el legal y constitucional.

³ <https://www.metrolibre.com/opinion/nito-cortizo-y-los-nuevos-magistrados-BFML155859>
<https://elsiglo.com.pa/panama/nacionales/cortizo-sugiere-presidente-varela-forzar-nombramiento-magistrados-BHES24089640>

⁴ <https://www.panamaamerica.com.pa/judicial/mulino-sobre-designacion-de-magistrados-el-pacto-de-estado-por-la-justicia-nacio-muerto-y>
<https://www.critica.com.pa/nacional/mulino-no-soy-nito-cortizo-y-no-me-van-chantajear-495540>
<https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/el-pacto-de-estado-por-la-justicia-BC7051298>

No nos cabe duda, entonces, de que la única forma de garantizar que la designación de magistrados a la Corte Suprema de Justicia (y también de los procuradores de la Nación y de la Administración), sea el producto de un proceso transparente que permita la participación ciudadana, requiere establecer cambios constitucionales. Solo así las autoridades se verían realmente comprometidas a aplicarlo.

2. Las propuestas de reformas constitucionales sobre la Administración de Justicia

Desde el año 2003, se ha venido discutiendo y planteando la idea –por distintos sectores y gremios– de la urgente necesidad de realizar cambios a la Constitución Política de la República en materia de administración de justicia. Pero por razones de espacio, solo nos referiremos a las que consideramos más completas y significativas.

En el año 2005, y como resultado de los Acuerdos del Pacto de Estado por la Justicia, se identificaron algunas de las reformas constitucionales más apremiantes que requería el sistema de justicia panameño y, entre sus propuestas más importantes, estaba la Creación del Consejo Superior de la Judicatura como máximo organismo administrativo del Órgano Judicial.

a. Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la Constitución Política de la República de Panamá

Posteriormente, para el año 2011, el Consejo de Gabinete creó una Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la Constitución Política de la República de Panamá (también llamada “Comisión de Notables”) que, luego de un amplio debate, elaboró un proyecto de Acto Constitucional sobre administración de justicia, y donde propuso lo siguiente:

Crear la Corte Constitucional, que tendrá entre sus atribuciones la guarda de la integridad de la Constitución Política.

- Crear el Consejo Superior de la Judicatura, responsable de la Administración del Órgano Judicial y de la administración de la Carrera Judicial.
- Crear los institutos coadyuvantes en la administración de justicia, como lo son el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y Criminalística y el Instituto de Defensoría de Oficio, que estarán dotados de independencia.
- Establecer que el 2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central serán asignados al Órgano Judicial y el 1% al Ministerio Público.

Y en lo que se refiere al tema que nos ocupa, se propuso crear la Comisión Nacional de Evaluación y Postulación, a quien le correspondería preparar la lista de aquellos que el Consejo de Gabinete podría llegar a designar en los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y los Procuradores General de la Nación y de la Administración.

Esta Comisión estaría compuesta por siete (7) miembros: uno por el Colegio Nacional de Abogados; uno por las organizaciones más representativas de la sociedad civil, otro por las del sector empresarial y otro por las sindicales; se suma un decano que representa a las facultades de derecho del país que tengan un mínimo de 20 años de experiencia, excluyendo a la de la Universidad de Panamá, cuyo decano sería miembro directo de la Comisión; y finalmente, un representante del nuevo Consejo Superior de la Judicatura. Salvo estos dos últimos, todos los demás miembros serían electos democráticamente en su sector.

Adicionalmente, la propuesta de 2011 fortalece los requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema, estableciendo el mínimo de 45 años, contar con experiencia o título de postgrado en materia de competencia de la sala a la que se integra, así como el no tener sanciones por falta a la ética profesional.

Puntualiza un período de 20 años para el cargo, con designaciones sujetas a la ratificación de dos terceras partes del pleno de la Asamblea Nacional. También se establecen, por Constitución, las cuatro salas de la Corte, a saber: Civil, Penal, Contencioso Administrativo y la de lo Social y Laboral; cada una con tres magistrados (12 en total), lo cual requeriría del nombramiento escalonado de tres magistrados cada cinco años.

En resumen, el Acto Constitucional propuesto en 2011 contemplaba la transformación profunda de la Administración de Justicia, abarcando reformas, incluso más allá de la Corte Suprema, que buscaban reducir los poderes de los tres órganos del Estado y mejorar los mecanismos de control y participación ciudadana⁵.

b. La Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAF)

También presentó, más recientemente, una propuesta de reformas a la Constitución Política de la República, específicamente a la Administración de Justicia, mediante el método de dos Asamblea Nacional consecutivas, previsto en el artículo 313 de nuestra Carta Magna.

Esta propuesta surge del trabajo desarrollado por más de un año, por diversos juristas constitucionalistas convocados por este gremio, quienes realizaron las siguientes recomendaciones:

Creación de una Comisión representativa de la sociedad

Con el objeto de que los nuevos magistrados y sus suplentes tengan una mayor independencia, a pesar de que continuarían siendo nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, este nombramiento se realizaría necesariamente de una lista que le proporcionará la Comisión

⁵ Para estudiar el texto completo de la propuesta sugerimos visitar el sitio web: https://constitucion.te.gob.pa/wpcontent/uploads/2024/01/ANTEPROYECTO_DE_ACTO_CONSTITUCIONAL_VERSION_DEFINITIVA.pdf

Nacional de Evaluación y Postulación, que se crea mediante la reforma propuesta.

Esta Comisión contará con nueve (9) miembros, asegurando una amplia participación de la sociedad, con representantes tanto de gremios de la empresa privada, como de la academia, las ONG, clubes cívicos, miembros del Colegio Nacional de Abogados (CNA), trabajadores y representantes del Ejecutivo. Los detalles se reglamentarían mediante ley.

Esta misma comisión generaría los listados de los cuales se designaría al procurador General de la Nación y al procurador de la Administración, cuyas designaciones sí se mantendrían por un periodo de 10 años.

Requisitos

Se plantea modificar los requisitos para ser magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Justicia, incrementándose la edad mínima de treinta y cinco (35), a cuarenta y cinco (45) años.

Igualmente, se requiere tener un mínimo de quince (15) años de experiencia en el ejercicio de la profesión de abogado, en cualquier cargo del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral o de la Defensoría del Pueblo, que requiera título universitario en Derecho o haber sido profesor de Derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria; pero, además, se propone incluir el requisito de tener experiencia comprobada o título de posgrado en materia de la competencia de la Sala en la que será designado.

Otro aspecto interesante es que se añade el requisito de no haber sido sancionado por faltas a la ética profesional que resulten en la suspensión o cancelación del certificado de idoneidad.

Designación por un periodo más largo

Se propone extender el período actual de 10 años a 20 años. Y cualquier vacante absoluta requeriría el nombramiento de un nuevo

magistrado por un período de 20 años, es decir, que ya no se completarían períodos, como ocurre actualmente.

Mayoría calificada en la ratificación

Con la reforma que se propone, los nuevos magistrados designados por el Consejo de Gabinete deberán ser ratificado por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional; y si esta no logra en treinta (30) días la mencionada mayoría calificada, para evitar situaciones de demora en los nombramientos, se propone que sea el Pleno de la Corte Suprema de Justicia quien designe al nuevo magistrado, de forma temporal, designación que haría de los suplentes de la Sala donde se produce la vacante.

Entonces, el Órgano Ejecutivo enviaría a un nuevo candidato para su ratificación, de la lista elaborada por la antes meritada Comisión y, el Órgano Legislativo tendría un período máximo de sesenta (60) días para ratificarlo.

Otros aspectos que propone la reforma

Como quiera que una independencia judicial efectiva también está condicionada a la forma cómo se asigna el presupuesto para la administración de justicia, se propone –de igual forma– que el presupuesto del Órgano Judicial sea formulado por la Corte Suprema de Justicia, y el mismo no pueda ser modificado por el Órgano Ejecutivo al ser incluido en el Proyecto de Presupuesto General del Estado. Asimismo, el presidente de la Corte Suprema de Justicia pueda sustentar, en todas las etapas de este proceso, el respectivo proyecto de presupuesto.

Y con relación a la función judicial de la Asamblea Nacional, se plantea que la misma conozca de las acusaciones o denuncias que se presenten contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y juzgarlos. Pero, para los efectos de la investigación, el Ministerio Público debería ser el encargado de hacerla.

Otro aspecto de la propuesta es que la Corte conozca de las acusaciones y denuncias que se presenten contra los diputados de la República, y juzgarlos, pero que el Ministerio Público sea quien realice la investigación⁶.

c. Anteproyecto de Acto Constitucional que reforma la Constitución Política de la República de Panamá

La génesis de esta propuesta de reforma constitucional es el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, que es un espacio de diálogo y consulta legalmente constituido, mediante Ley 20 de 2008, donde convergen diversos sectores, quienes de manera participativa y concertada trabajan en la búsqueda de acuerdos y consensos sobre temas nacionales relevantes, en los cuales debemos ponernos de acuerdo todos los panameños.

El expresidente Laurentino Cortizo Cohen recibió la propuesta de reformas constitucionales de manos del entonces coordinador de la Comisión de Modernización del Estado, Justicia y Seguridad Pública, del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, Enrique de Obarrio, y de los notables que redactaron el proyecto de cambios constitucionales, entre ellos: Mario Galindo. Juan Manuel Castulovich, Carlos Bolívar Pedreschi, Juan David Morgan, Esmeralda Arosemena de Troitiño, Aura Emérita de Villalaz y Hermelindo Ortega, quienes lo analizaron y discutieron en el plenario por espacio de más de nueve meses.

Este proyecto fue consensuado por 22 sectores de la Concertación Nacional, consta de 40 artículos, y se presentó por el Ejecutivo, en julio de 2019, ante el Pleno de la Asamblea Nacional, luego de que fue acogido, sin incluirle modificaciones, en sesión del Consejo de Gabinete.

Esta propuesta de reformas constitucionales deja claramente establecida la separación de los tres poderes del Estado, reconoce al Ministerio

⁶ <https://www.panacamara.com/camara-de-comercio-industrias-y-agricultura-de-panama-presenta-propuesta-de-reformas-a-la-constitucion-nacional/>

Público como el ente competente para realizar investigaciones judiciales y crea el Tribunal Constitucional como máximo organismo para interpretar la Constitución Política de la República.

Y en lo que se refiere al tema de la administración de justicia, señala como requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los siguientes:

Para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere:

1. Ser panameño por nacimiento.
2. Haber cumplido cuarenta y cinco años de edad.
3. Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
4. Ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario en la oficina que la Ley señale.
5. Haber completado un periodo de quince años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral o de la Defensoría del Pueblo que requiera título universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria.
6. Haber realizado estudios de especialización o experiencia profesional en temas afines al ejercicio del cargo y de la sala correspondiente.

Adicionalmente, también propone cambios en el sistema para el nombramiento de los magistrados de esa corporación de justicia. Veamos.

Cada magistrado será nombrado mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, escogido de una terna propuesta por el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, con sujeción a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de quince (15) años, manteniendo el principio de nombramiento escalonado. La falta absoluta de un magistrado

será cubierta mediante nuevo nombramiento para el resto del periodo respectivo.

Existen otras propuestas de reformas constitucionales sobre cómo mejorar la administración de justicia que, por razón del tiempo y espacio, no las expondremos en esta oportunidad.

VI. La designación de los magistrados de las altas cortes en el derecho comparado

La comparación de los diversos métodos que plantean las leyes existentes en otras latitudes sobre la designación de sus magistrados de las altas cortes, constituye un elemento importante de nuestro análisis jurídico.

A continuación pasaremos revista a la experiencia de algunos países de América Latina, sobre cómo eligen a sus magistrados.

Argentina

El presidente de la Nación tiene la facultad de nombrar a los 5 jueces que componen la Corte Suprema, con acuerdo del Senado que, para aprobarlos, debe contar con dos tercios de sus miembros presentes.

Sin embargo, la Constitución y el Decreto 222/2003 contempla un mecanismo de designación bastante completo, que norma la vía para llevar a cabo el ejercicio de la facultad del presidente de la Nación de nombrar a los integrantes de la Corte.

El procedimiento lo desahoga el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos hasta integrar la propuesta que someterá al presidente de la Nación.

Contempla una preselección inicial de candidatos, a partir de un marco de “buen nombre y honor” de las personas propuestas, así como

la valoración de sus “aptitudes morales”, su idoneidad técnica y jurídica y de su trayectoria.

Un elemento a destacar es que se establece que, en la medida de lo posible, la valoración de candidatos se debe realizar observando la composición general de la Corte Suprema, de tal manera de que la inclusión de nuevos miembros permita reflejar las diversidades de género, especialidad y procedencia regional, en el marco del ideal de representación de un país federal.

Desde una perspectiva de publicidad, transparencia y rendición de cuentas, es positiva la obligación de que una vez producida una vacante de la Corte Suprema, en un plazo no mayor a 30 días, se deberá publicar en el Boletín Oficial y en por lo menos 2 diarios de circulación nacional, durante 3 días, el nombre y antecedentes curriculares de quienes se esté considerando para cubrir la vacancia.

En el mismo tenor, se menciona la necesidad de realizar una evaluación objetiva de la existencia de incompatibilidades o conflictos de intereses. Se establece que las personas que estén siendo consideradas para ocupar el cargo deberán presentar una declaración jurada con la relación de bienes propios, de su cónyuge o conviviente, los que integren la sociedad conyugal, y los de sus hijos menores.

Asimismo, deben declarar la relación de asociaciones civiles o comerciales, estudios jurídicos que integren o hayan integrado en los últimos 8 años, incluyendo la relación de clientes o contratistas que hubiese tenido; e informar cualquier tipo de compromiso que pueda afectar la imparcialidad de su criterio por actividades propias, actividades de su cónyuge, de sus ascendientes y de sus descendientes en primer grado.

El procedimiento señala que se verificará con la Administración Federal de Ingresos Públicos los informes relativos al cumplimiento de las obligaciones impositivas de las personas propuestas.

Otro aspecto muy relevante es la inclusión de la sociedad civil en el procedimiento, al permitir una etapa para que ciudadanos,

organizaciones no gubernamentales, colegios y asociaciones profesionales, entidades académicas y de derechos humanos puedan– en el plazo de 15 días– presentar, de forma debidamente sustentada, posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar respecto de los incluidos en el proceso de preselección, lo cual deberá acompañarse de declaración jurada respecto de su propia objetividad.

Aunado a lo anterior, se contempla la posibilidad de solicitar opiniones a otras organizaciones de relevancia en el ámbito profesional, judicial, académico, social, político y de derechos humanos.

Finalmente, se establece que las presentaciones de las propuestas al Poder Ejecutivo Nacional deberán destacar las razones que sustentaron tal decisión, y con ello el presidente de la Nación contará de un plazo no mayor a 15 días para disponer si la eleva o no al Senado para su respectivo acuerdo.

Brasil

El presidente de la República nombra a los 11 miembros del Supremo Tribunal Federal, con la aprobación del Senado que requerirá contar con la mayoría absoluta.

El proceso inicia con la postulación que hace el presidente de la República, una vez verificados los prerequisites constitucionales, misma que se ponen a consideración del Senado para su respectiva aprobación.

Por su parte, el Reglamento Interno del Senado Federal establece el procedimiento interno que debe llevar a cabo para la elección de autoridades, en el cual se exige la presentación curricular de los candidatos; el reporte de sus actividades profesionales; publicaciones realizadas y periodos; declaración patrimonial, fiscal y de intereses (del aspirante y de sus familiares directos), reportando cualquier actividad pública o privada vinculada a la actividad profesional del postulante, y los periodos;

y reportar la existencia de demandas en las cuales él es el demandante o el demandado, así como el estatus que guardan.

Finalmente, se solicita una exposición escrita, donde el candidato demuestre tener experiencia profesional, formación técnica adecuada y afinidad intelectual y moral para el cargo.

El comité puede hacer recomendaciones solicitando información adicional y posteriormente el informe se hará público en el portal del Senado Federal. Asimismo, la comisión puede realizar investigaciones y solicitar a la autoridad competente información adicional.

La publicación de los candidatos tiene la finalidad de que sectores de la sociedad estén en posibilidad de aportar información sobre el candidato, o preguntas para le sean formuladas en audiencia pública.

La comisión convocará al candidato a un debate público sobre asuntos relacionados con el desempeño del puesto, en el que cada senador podrá interrogar y el aspirante responder.

Al término del mismo se votará el informe, que deberá contener una opinión con el resultado de la votación, y la indicación de aprobar o rechazar la propuesta. La reunión será pública, y la votación secreta, sin declaración o justificación para la votación, excepto con referencia al aspecto legal. Tal opinión se sube al Plenario en sesión pública para realizar la votación en secreta, y la decisión adoptada se comunicará al presidente de la República.

Colombia

La rama judicial se compone de una Corte Suprema de Justicia en la que recae la jurisdicción ordinaria; un Consejo de Estado responsable de la jurisdicción contencioso administrativo; y una Corte Constitucional en la que se deposita la jurisdicción constitucional.

En el modelo de designación de integrantes de la corte constitucional colombiana, el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y

el Consejo de Estado proponen ternas al Senado, de las cuales este elige un magistrado de cada una de las ternas.

Cuando se presente una falta absoluta de algún magistrado, corresponde al órgano que presentó la terna de la cual fue elegido el titular, presentar una nueva para que el Senado de la República haga la elección correspondiente.

Costa Rica

La Corte Suprema de Justicia de Costa Rica se integra tanto por magistrados propietarios como por magistrados suplentes.

Para designar magistrados suplentes, existe un “Reglamento para la Selección de magistrados y magistradas suplentes en las Salas de la Corte Suprema de Justicia”, el cual despliega paso a paso la ruta que se debe seguir en el proceso de selección, donde se incluyen la convocatoria a un concurso público; la obligación de quienes participen de presentar un formulario de participación juramentado, con su información de índole personal, laboral, socioeconómico, político o cualquier otra que permita identificar incompatibilidades o conflictos de interés; exámenes, entrevistas, puntuación requerida, etc.

El proceso se divide en dos etapas que tienen un valor de 100 puntos. La primera etapa de “preselección” tendrá un valor de 65 puntos. En la misma se evalúan los requisitos de los postulantes, y los que alcancen por lo menos 50 puntos pasará a la segunda etapa de “Entrevista”, la cual tendrá un valor de 35 puntos.

Para designar magistrados propietarios, no existe un reglamento similar que establezca las reglas o criterios para seleccionar perfiles, sino que en el Reglamento de la Asamblea Legislativa únicamente se establece el procedimiento para elegir magistrados bajo un mecanismo de rondas de votación, donde a partir de que cada candidato vaya logrando determinado número de votos, pasa a una siguiente ronda, de tal manera de que

se vayan decantando las propuestas hasta quedar en aquellos 2 candidatos que hubiesen alcanzado la mayor cantidad de votos, después de las 3 votaciones de la primera ronda, y las 5 votaciones de la segunda ronda. Se designará magistrado a quien hubiere alcanzado 38 votos efectivos. En caso de que nadie lo obtenga, se pospone la votación por una semana, para volverla a realizar.

Sin embargo, nada se menciona respecto de mecanismos para decidir los perfiles para participar en dicho proceso.

Bolivia

Desde la Constitución Política del Estado de 2009, los magistrados de los siguientes tribunales colegiados se eligen por sufragio universal:

- Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)
- Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP)
- Tribunal Agroambiental (TA)
- Consejo de la Magistratura (CM)

En otras palabras, los magistrados de las altas cortes de justicia no se eligen por nombramiento directo ni por carrera judicial tradicional, sino mediante voto popular; un sistema casi único en la región, hasta que recientemente lo acogió también México.

El proceso inicia con la preselección en la Asamblea Legislativa, que convoca a postulantes, revisa requisitos, evalúa méritos y elabora listas de candidatos habilitados, sin intervención del Órgano Ejecutivo. Luego se desarrolla una campaña informativa no proselitista, donde el Órgano Electoral difunde los perfiles de los candidatos sin propaganda ni apoyo político.

La elección se realiza mediante votación popular obligatoria, en la que la ciudadanía elige candidatos de su circunscripción; resultan electos quienes obtienen más votos válidos. Los magistrados ejercen un mandato de seis años sin reelección inmediata, asumen funciones de forma independiente y cumplen atribuciones según el tribunal correspondiente.

El sistema ha sido objeto de debate por el alto número de votos blancos y nulos, pero las críticas se centran en la preselección política, pues, la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene el control exclusivo de ella. También se cuestiona el bajo conocimiento ciudadano de los candidatos, aunque sigue vigente en el marco constitucional boliviano.

México

Hasta hace poco existía un modelo compuesto donde el presidente de la República proponía ternas al Senado, y este designaba con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Si el Senado no resolvía dentro del plazo de 30 días, ocupaba el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República. Y en caso de que la Cámara de Senadores rechazara la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República sometería una nueva.

Sin embargo, la reforma judicial en México –aprobada en septiembre de 2024– representó un cambio de paradigma sin precedentes a nivel global. Fue el segundo país latinoamericano en implementar una elección directa y masiva de miles de jueces, magistrados y ministros de la Suprema Corte por voto popular.

Aunque el gobierno de aquel momento defendió la medida como una vía para democratizar la justicia y eliminar la corrupción, el consenso entre politólogos, juristas y organismos internacionales fue mayoritariamente crítico.

Y entre las principales críticas que se hicieron a esta novedad mexicana fueron que el nuevo método erosiona la independencia judicial, pues, convierte a los jueces en políticos en campaña. En esa misma línea de pensamiento se argumentó que los jueces, al necesitar votos, tenderían a emitir sentencias que complazcan a la opinión pública o a los partidos que los impulsaron, en lugar de apegarse estrictamente a la ley.

Otros críticos señalaron que si el Legislativo y el Ejecutivo ya son elegidos por la mayoría, y ahora el Judicial también, no queda nadie que protegiera a las minorías o detuviera leyes inconstitucionales apoyadas por el grupo en el poder.

Expertos legales advirtieron que un juez popular no es necesariamente un juez capaz. El derecho es una disciplina técnica, y elegir a un juzgador por su carisma o visibilidad política pone en riesgo la calidad de las sentencias y la seguridad jurídica.

Los estándares internacionales dictan que los jueces deben ser inamovibles y protegidos de presiones externas para garantizar un juicio justo. Al estar sujetos a ciclos electorales (y posibles reelecciones), los jueces pierden la estabilidad necesaria para fallar en contra del Estado cuando este comete abusos. En resumen, la reforma debilita el Estado de derecho y transforma a la justicia en un apéndice de la política electoral⁷.

Lo cierto es que la reforma judicial mexicana ya no es un simple tema de opinión ni de coyuntura política. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha solicitado al Estado mexicano que responda una petición relacionada con este rediseño institucional, y con ello ha activado un proceso que coloca a México bajo el escrutinio del derecho internacional de los derechos humanos⁸.

Aunque Bolivia (desde la Constitución de 2009) y México (con la reforma de 2024) comparten la premisa del sufragio directo, sus diseños institucionales presentan contrastes significativos. Mientras que en Bolivia, la Asamblea Legislativa Plurinacional ejerce el control exclusivo de la preselección. Realiza una convocatoria pública, evalúa méritos y vota por dos tercios para conformar la lista final que irá a las urnas. El sistema mexicano, en cambio, utiliza Comités de Evaluación en cada uno de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Cada poder propone una

⁷ <https://www.infobae.com/mexico/2026/03/27/asi-ha-impactado-la-reforma-judicial-en-los-tribunales-estatales-expertos-presentan-un-balance-critico-sobre-su-ejecucion-y-efectividad/>

⁸ <https://politica.expansion.mx/voces/2026/03/26/la-reforma-judicial-ya-esta-en-la-cidh>

lista de candidatos. Si hay exceso de aspirantes, se realiza un proceso de insaculación (tómbola) para depurar las listas y garantizar paridad de género.

Mientras que el sistema boliviano concentra el poder de filtro en el Poder Legislativo, lo que ha generado críticas por la posible politización previa a la elección, el sistema mexicano busca fragmentar ese origen de las candidaturas entre los tres poderes, pero introduce un elemento de azar (la tómbola) que no existe en el país suramericano. Pero, en ambos casos, el desafío central sigue siendo el mismo: ¿cómo lograr que se garantice que el voto popular otorgue legitimidad democrática sin sacrificar la independencia judicial y la alta especialización técnica requerida para los magistrados de las altas cortes de justicia?

En resumen, de las legislaciones latinoamericanas expuestas se desprende que no hay un modelo único de selección judicial, existen múltiples modelos.

- Nombramientos por órganos políticos (designación por el Ejecutivo o el Legislativo, o la cooperación de ambos).
- Concursos meritocráticos (basados en exámenes, trayectoria y evaluación técnica).
- Elección popular de magistrados (menos frecuente y altamente debatida).
- Modelos mixtos, que combinan actores políticos y órganos técnicos.

En la tradición latinoamericana, el sistema de nombramientos de jueces, en las diversas instancias, ha sido una responsabilidad compartida por el poder Ejecutivo y el poder Legislativo; es decir, que intervienen instancias políticas en el nombramiento judicial. (Pásara & Feoli, s.f.)

Pero, en realidad, todos los sistemas reciben críticas u objeciones.

El juez seleccionado por concurso carece de legitimidad democrática de origen y en su caso aparece la pregunta clásica: ¿quién selecciona a los seleccionadores? A la que hay que sumar otra: ¿qué criterios de escogencia son los mejores?

Respecto a la elección popular, si bien otorga a los jueces legitimidad democrática de origen, también genera efectos nocivos: de una parte, el proceso electoral politiza la elección o la subordina a quienes financian las campañas; de otra, los tribunales pueden convertirse en órganos deliberativos y políticos, igual que los legisladores, lo que provocaría problemas en el sistema político y en la eficacia de los gobiernos.

Por último, con los sistemas políticos —cooperativos y representativos—, el riesgo de las lealtades partidarias y la influencia de ciertos actores políticos está siempre latente (Linares, 2008, pp. 252-258).

Conclusiones

En julio de 2006, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobó una resolución en la que reconoció que los Principios de Bangalore constituían un nuevo desarrollo de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura aprobados en 1985 por las Naciones Unidas, y eran complementarios a ellos.

El Consejo invitó a los Estados a que alentaran a sus judicaturas a tomar en consideración estos Principios, que sirvieran de guía a los jueces y proporcionaran a la judicatura un marco que regule la conducta judicial. Asimismo, pretenden ayudar a que los miembros del Ejecutivo y el Legislativo, los abogados y el público en general puedan comprender y apoyar mejor a la judicatura.

Y uno de estos principios es el de independencia judicial, el cual define como un requisito previo del principio de legalidad y una garantía fundamental de la existencia de un juicio justo. En consecuencia, un juez deberá defender y ejemplificar la independencia judicial, tanto en sus aspectos individuales como institucionales.

Un juez no solo estará libre de conexiones inapropiadas con los poderes Ejecutivo y Legislativo y de influencias inapropiadas por parte

de los citados poderes, sino que también deberá tener apariencia de ser libre de las anteriores a los ojos de un observador razonable (Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2019).

La forma en que se seleccionan y nombran los magistrados de la Corte Suprema de Justicia puede incidir directamente en su calidad profesional y en su imparcialidad e independencia frente a los poderes políticos e intereses externos. Si los métodos y sistemas de selección no son robustos pueden generar dependencia, o al menos presión institucional.

Si aspiramos a una democracia plena, tangible, estable y duradera; si anhelamos vivir en paz social, definitivamente tenemos que dotarnos de los mecanismos legales adecuados para administrar justicia de manera eficiente, toda vez que, sin justicia, no puede haber ni paz ni democracia.

Por ello, reiteramos que uno de los aspectos más relevantes para consagrar una independencia judicial efectiva, sin lugar a duda, lo es el método constitucional como se nombran a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La designación de estos magistrados constituye una de las decisiones más trascendentales que puede tomar un presidente de la República y su Gabinete. Pero, más allá del procedimiento formal, cada nombramiento refleja de manera nítida el criterio moral y político del mandatario, así como el tipo de democracia que aspira a construir o preservar (Molina, 2025).

Y al Órgano Legislativo no le corresponde una obligación menor, porque a través de sus aprobación o rechazo, está llamado a cumplir su función con apego estricto a la letra y al espíritu de la Constitución.

Del recuento anterior, advertimos que Panamá no es el único país cuyo ordenamiento constitucional confía esta alta designación al presidente de la República en armónica colaboración con el Órgano Legislativo, pues, el método en sí parte de la separación de poderes como

pilar de la institucionalidad republicana. El problema está, en nuestra opinión, en si esta magna responsabilidad compartida se realiza con la diligencia de un padre de familia o no.

La práctica ha demostrado que el proceso constitucional de designación y ratificación legislativa, sin contrapesos participativos de la ciudadanía y los medios de comunicación, no garantiza independencia judicial ni legitimidad pública. Por el contrario, ha permitido nombramientos de personas con graves conflictos de interés, sin experiencia judicial o con cuestionamientos éticos (Libertad Ciudadana, 2025).

Por ello, en nuestra opinión, la forma más segura de contar con magistrados profesionales, capaces e íntegros, lo es a través de un proceso de selección transparente y participativo, en el que intervengan diversos sectores de la sociedad panameña.

Desde la refundación de nuestra democracia, después de la invasión norteamericana, hemos tenido al menos seis procesos electorales democráticos, sin embargo, padecemos una creciente e incesante pérdida de capacidad del Estado para hacer respetar, proteger y garantizar los derechos elementales como el derecho a la justicia. Y la sociedad sabe que si se pierde la justicia se muere la democracia. Pero, para poder mejorar nuestro sistema de justicia, entre otros factores importantes (como lo son el presupuesto necesario, la capacitación profesional, la aplicación de la carrera judicial, etc.) debemos y podemos mejorar el proceso de selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Cuando se designa a un magistrado, no solo se está cumpliendo con una obligación legal, sino que se está adoptando una decisión que marcará el rumbo de la justicia durante una década o más, pues, los magistrados indirectamente influyen en la interpretación de la Constitución, adoptan

decisiones trascendentales a través de sus sentencias y contribuyen a definir la dirección institucional del país. Por ello, la selección judicial de nuestros altos magistrados constituye uno de los puntos más sensibles del diseño constitucional, pues de ella depende tanto su independencia como la confianza ciudadana en la justicia, tarea que debe asumirse con la más alta responsabilidad ética y democrática posible.

Recomendaciones

Recientemente, y con la iniciativa del nuevo gobierno elegido democráticamente por los panameños en mayo de 2024, se ha reactivado el debate nacional sobre la necesidad de reformas constitucionales profundas o la eventual convocatoria a una Asamblea Constituyente, para que, en consenso, los panameños y panameñas logremos tener un Órgano Judicial que procure garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, mediante instituciones jurisdiccionales independientes y a través de criterios que otorguen certeza y predictibilidad jurídica a la ciudadanía.

A lo largo de estas líneas, hemos examinado cómo ha evolucionado el tema a nivel legislativo; se han analizado distintas propuestas de reformas constitucionales y vislumbrado los esfuerzos realizados por promover reformas integrales en el sistema de justicia panameño para mejorar su eficiencia, transparencia y acceso, como el Pacto de Estado por la Justicia. También hemos examinado algunos ejemplos internacionales. Y de todo este cúmulo de información creemos conveniente destacar lo siguiente, a ser tomado en consideración:

- La preselección de los candidatos debe estar en manos de un ente colegiado autónomo e independiente de los órganos Ejecutivo y Legislativo, en el que converjan distintos sectores de la sociedad. La independencia de este ente u órgano colegiado se fortalece en la medida en que su composición esté institucionalmente

equilibrada, es decir, que no esté dominada por un solo poder del Estado, que tenga una composición plural (jueces, académicos, sociedad civil), y que funcionan con reglas claras y control público. De lo contrario, pueden reproducir lógicas corporativas o partidistas (Orozco Henríquez, 2025).

Recordemos que, además de la Constitución, normas como la Ley de Transparencia y compromisos internacionales como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Alianza para el Gobierno Abierto exigen mecanismos de consulta y participación. La Comisión de Estado por la Justicia, con representación de seis miembros del Estado y tres de sectores no gubernamentales, ha sido ese espacio, permitiendo revisión de antecedentes y observación pública, cuyo valor es precisamente generar confianza, aunque su carácter sea no vinculante (Libertad Ciudadana, 2025).

- Los requisitos actuales son genéricos y relativamente fáciles de cumplir, lo que ha generado llamados a su revisión y actualización. Pero los candidatos no solo deben cumplir con los requisitos legales, también deben contar con un perfil que garantice la mayor idoneidad de los magistrados. Nos referimos a que:
- No tengan vínculos políticos o económicos que pudieran causarles conflicto de intereses.
 - ✓ Ser honorables, es decir, contar con una historia de conducta social modelo.
 - ✓ Tener amplio conocimiento jurídico, es decir, ser expertos en la materia; que no vayan a aprender en el cargo. Los magistrados deberían tener mayor experiencia, especialización en la Sala correspondiente.
 - ✓ Que su trayectoria como profesional del derecho demuestre su compromiso con la democracia, los derechos humanos y la transparencia, dando mayores garantías sobre su integridad personal y profesional.

- ✓ La meritocracia (conocimientos, experiencia, carrera judicial) es un principio esencial y clave para la calidad judicial, pero no suficiente por sí sola, se requieren garantías adicionales, que deben ser igualmente examinadas con rigurosidad.
- El proceso de selección debe estar previa y claramente establecido (la publicidad de convocatorias y criterios de selección son indispensables) y, debe, además, contener la posibilidad de que la sociedad civil pueda participar en el mismo, sea avalando o tachando a los participantes (deben ser audiencias públicas o procedimientos abiertos).
- La transparencia y rendición de cuentas en el proceso fortalece la credibilidad de la justicia. La opacidad debilita la confianza ciudadana en la justicia (Orozco Henríquez, 2025).
- También debe prever entrevistas públicas con los candidatos, que permita medir sus capacidades.
- Existe la necesidad de hacer cambios constitucionales que se enfoquen en fortalecer y garantizar la independencia de la administración de justicia. El método de preselección o selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia no puede estar regulado en un instrumento jurídico de menor trascendencia que el constitucional. Solo así las autoridades se verían realmente comprometidas a aplicarlo y, que no sea, como hasta el momento, de carácter facultativo o discrecional.

Ahora bien, además de mejorar el proceso de selección de candidatos a la Corte Suprema de Justicia, existen otros aspectos igualmente importantes que deben ser objeto de nueva regulación, como lo son:

- Cómo se asigna el presupuesto para la administración de justicia;
- Cuánto se les paga a los magistrados y jueces;
- Por cuánto tiempo son nombrados los magistrados de la Corte Suprema de Justicia;

- Quiénes pueden ser los magistrados;
- Cómo se organiza internamente la Corte Suprema de Justicia (evitar rivalidades);
- Y quién juzga a los magistrados, entre otros.

Si todos estos aspectos no se atienden apropiadamente, de nada servirá hacer cambios constitucionales que luego podrían resultar ineficaces.

Bibliografía

- Alianza Ciudadana Pro Justicia. (s.f.). *Situación de la Administración de Justicia en Panamá*. <https://upr-info.org/sites/default/files/documents/2013-10/acpjalianzaciudadanapro-justicias.pdf>
- Alianza Ciudadana Pro Justicia; Due Process of Law Foundation (DPLF). (s.f.). *138º Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. <https://dplf.org/wp-content/uploads/2024/08/1270757662.pdf>
- Araúz Sánchez, H. (2023). *Constitución de Panamá*. <https://constitucion.te.gob.pa/corte-suprema-de-justicia/>
- Asamblea Nacional de Panamá. (2001). *Código Judicial—Libro Primero*.
- Bulmer, E. (2021). *El nombramiento de jueces en las democracias constitucionales. Guía Introductoria para la Elaboración Constitucional*. IDEA Internacional. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-nombramiento-de-jueces-en-las-democracias-constitucionales.pdf>
- Cirel, A. (26 de marzo de 2026). Así ha impactado la reforma judicial en los tribunales estatales: expertos presentan un balance crítico sobre su ejecución y efectividad. *Infobae*. <https://www.infobae.com/mexico/2026/03/27/asi-ha-impactado-la-reforma-judicial-en-los-tribunales-estatales-expertos-presentan-un-balance-critico-sobre-su-ejecucion-y-efectividad/>
- Comisión Especial de Consulta de las Reformas a la Constitución Política de la República de Panamá. (2012). *Anteproyecto de Acto Constitucional*. https://constitucion.te.gob.pa/wp-content/uploads/2024/01/ANTEPROYECTO_DE_ACTO_CONSTITUCIONAL_VERSION_DEFINITIVA.pdf
- Due Process of Law Foundation (DPLF). (2012). *Panamá debe mejorar el proceso de selección de magistrados para mejorar su sistema de justicia*. <https://www.back.dplf.org/sites/default/files/1344281885.pdf>

- Ferrajoli, L. (2025). La Reforma Judicial Mexicana: Cómo se destruye el Estado de Derecho. *Revista Voz y Voto*. <https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/la-reforma-judicial-mexicana-como-se-destruye-el-estado-de-derecho>
- Galindo De Obarrio, I. (s.f.). Nuevos magistrados, oportunidad histórica. *La Cámara Opina*. <https://www.panacamara.com/nuevos-magistrados-oportunidad-historica/>
- González Montenegro, R. (s.f.). *La regulación Constitucional de la Administración de Justicia*. https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/4-laregulacionconstitucional.pdf
- Gordón Guerrel, I. (13 de septiembre de 2019). Empresarios proponen reformar cinco artículos de la Constitución. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/panama/politica/cinco-reformar-proponen-articulos-empresarios-YULE30643>
- Jiménez, V. (07 de agosto de 2025). Mulino sobre designación de magistrados: ‘El pacto de Estado por la Justicia nació muerto y ahí se va a quedar’. *Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/judicial/mulino-sobre-designacion-de-magistrados-el-pacto-de-estado-por-la-justicia-nacio-muerto-y>
- La Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP). (s.f.). *Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá presenta propuesta de Reformas a la Constitución Nacional*. <https://www.panacamara.com/camara-de-comercio-industrias-y-agricultura-de-panama-presenta-propuesta-de-reformas-a-la-constitucion-nacional/>
- Libertad Ciudadana. (2025). *Proceso de designación de Magistrados*. Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana: <https://www.libertadciudadana.org/comunicado/designacion-magistrados/>
- Linares, S. (2008). *La ilegitimidad democrática del control judicial de las leyes*. Madrid: Marcial Pons. <https://www.marcialpons.es/media/pdf/100832536.pdf>

- Millán Terán, Ó. (2015). El Sistema Electoral para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. *Revista Ciencia y Cultura. Universidad Católica Boliviana San Pablo*. <https://www.redalyc.org/pdf/4258/425843380006.pdf>
- Molina, R. (9 de agosto de 2025). La selección de magistrados: Un espejo del criterio moral del poder. *La prensa*. <https://www.prensa.com/opinion/el-respeto-tambien-es-democracia/>
- Odriozola Mariscal, C. (2026). La reforma judicial ya está en la CIDH. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/voces/2026/03/26/la-reforma-judicial-ya-esta-en-la-cidh>
- Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2019). *Los principios de Bangalore sobre la conducta judicial*. Viena. https://www.unodc.org/documents/ji/training/19-03891_S_ebook.pdf
- Órgano Judicial de la República de Panamá. (2003). *Historia y Biografía de la Justicia Panameña en sus primeros cien años*. https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/uploads/2010/06/libro1.pdf
- Órgano Judicial de la República de Panamá. (2006). *Antecedentes Históricos del Sistema Judicial de Panamá*.
- Órgano Judicial de la República de Panamá. (2003). *La Justicia Panameña: Sus primeros 50 años (1903-1953)*. https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/1-lajusticiapanamena.pdf
- Orozco Henríquez, J. d. (2025). “Selección y elección de la judicatura. Experiencias comparadas”. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC).
- Pásara , L., & Feoli, M. (s.f.). *Prevalece la selección política en los nombramientos judiciales en América Latina*. https://www.back.dplf.org/sites/default/files/pasara_y_feoli_prevalece_la_seleccion_politica.pdf
- Redacción / Web. (07 de agosto de 2025). Mulino: ‘No soy Nito Cortizo y no me van a chantajear’. *Crítica* . <https://www.critica.com.pa/nacional/mulino-no-soy-nito-cortizo-y-no-me-van-chantajear-495540>

- Redacción Digital El Siglo. (26 de octubre de 2018). Cortizo sugiere al presidente Varela no forzar el nombramiento de magistrados. *El Siglo*. <https://elsiglo.com.pa/panama/nacionales/cortizo-sugiere-presidente-varela-forzar-nombramiento-magistrados-BHES24089640>
- Redacción Metro Libre. (26 de noviembre de 2019). Nito Cortizo y los nuevos magistrados. *Metro Libre*. <https://www.metrolibre.com/opinion/nito-cortizo-y-los-nuevos-magistrados-BFML155859>
- Reyes, L. C. (2003). *Estampas de la vida judicial*. Panamá: Órgano Judicial.
- Rubio, J. (21 de abril de 2024). El Pacto de Estado por la Justicia. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/el-pacto-de-estado-por-la-justicia-BC7051298>
- Villatoro García, D. (s.f.). Cómo eligen otros países a sus magistrados. *Plaza Pública*. <https://www.plazapublica.com.gt/content/como-eligen-otros-paises-sus-magistrados>

La planificación territorial como herramienta de gobernanza local en territorios periurbanos: el caso de Chilibre, Panamá

Territorial planning as a tool for local governance in periurban territories: the case of Chilibre, Panama

DOI: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.215>

Amarilis Lizbeth Urriola González *

Resumen: La gestión de los gobiernos locales en territorios periurbanos enfrenta desafíos estructurales asociados a la planificación territorial, la articulación institucional y la continuidad de los proyectos públicos. Este artículo analiza la importancia de la planificación estratégica basada en evidencia como herramienta para fortalecer la gobernanza local y optimizar el uso de los recursos públicos. A partir de una sistematización de experiencias de gestión territorial desarrolladas en un corregimiento periurbano de Panamá, se examinan mecanismos de diagnóstico comunitario, organización técnica institucional y coordinación interinstitucional orientados a atender problemáticas vinculadas a infraestructura, servicios básicos, gestión ambiental y proyección comunitaria. El estudio identifica que la ausencia de estructuras técnicas permanentes limita la continuidad de las iniciativas y debilita la confianza ciudadana debido a los tiempos administrativos del Estado. Asimismo, se propone reconocer al arquitecto —especialmente al especializado en urbanismo— como planificador y gestor estratégico dentro del gobierno local, diferenciando este rol de la práctica constructiva tradicional. Se concluye que la incorporación de planificación territorial permanente permite integrar identidad comunitaria, infraestructura y desarrollo social, contribuyendo a modelos de gestión pública más sostenibles y coherentes en el tiempo.

Palabras clave: Arquitectura pública, gestión pública, gobernanza local, planificación territorial, territorios periurbanos.

* Amarilis Lizbeth Urriola González (Panamá, 1990) es arquitecta panameña, especializada en diseño, inspección y administración de proyectos de construcción. Posee un posgrado y una maestría en Administración de Proyectos de la Construcción, formación que ha complementado con estudios en gestión, liderazgo, comunicación, patrimonio cultural e innovación tecnológica. Es autora de publicaciones orientadas al sector de la construcción y desarrolla iniciativas de educación, divulgación y emprendimiento relacionadas con la arquitectura, el diseño y el folclore.

Abstract: *Local governments in peri-urban territories faces structural challenges related to territorial planning, institutional coordination, and the continuity of public projects. This article analyzes the importance of evidence-based strategic planning as a tool to strengthen local governance and optimize the use of public resources. Based on a systematization of territorial management experiences developed in a peri-urban district of Panama, this study examines community diagnostic mechanisms, institutional technical organization, and inter-institutional coordination aimed at addressing issues related to infrastructure, basic services, environmental management, and community outreach. Findings indicate that the absence of permanent technical structures limits project continuity and weakens public trust due to administrative timeframes within the State. The article also proposes recognizing the architect—particularly those specialized in urban planning—as a strategic planner and manager within local government, distinguishing this role from traditional construction-focused practice. It concludes that the incorporation of permanent territorial planning enables the integration of community identity, infrastructure, and social development, contributing to more sustainable and coherent models of public management over time.*

Keywords: *Local governance, peri-urban territories, public architecture, public management, territorial planning.*

Introducción

Los gobiernos locales constituyen la instancia administrativa con mayor proximidad directa a la ciudadanía y, por ende, con mayor responsabilidad de respuesta ante necesidades territoriales concretas. En Panamá, el corregimiento representa la unidad político-administrativa de menor jerarquía dentro del Estado, aunque su función institucional se articula dentro del gobierno municipal. Conforme a la Ley 6 de 2006, la autoridad urbanística local recae en el municipio, que es responsable de implementar y ejecutar las políticas públicas territoriales.¹ El corregimiento actúa, por tanto, dentro de las directrices del gobierno municipal.

En territorios periurbanos, esta responsabilidad adquiere mayor complejidad ante el crecimiento urbano acelerado, la desigualdad territorial y la presión constante sobre los servicios e infraestructura

¹ Ley 6 de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones. Gaceta Oficial de la República de Panamá.

existentes (UN-Habitat, 2022). Numerosos corregimientos en la periferia metropolitana panameña presentan dinámicas socioeconómicas particulares: aunque registran indicadores de vulnerabilidad elevados, sus habitantes mantienen una intensa relación funcional con la ciudad central para actividades laborales, educativas y comerciales. Esto genera desafíos de planificación que superan la capacidad de respuesta basada en intervenciones aisladas o de corto plazo.

La gestión pública local suele centrarse en demandas inmediatas sin diagnósticos urbanísticos integrales. La ausencia de planificación basada en evidencia limita la eficiencia del uso de recursos públicos y dificulta la construcción de políticas sostenibles (CEPAL, 2023). Este artículo plantea que la incorporación de enfoques de planificación territorial y gestión por proyectos puede fortalecer la gobernanza local, proponiendo además el reconocimiento del arquitecto-urbanista como gestor estratégico dentro del gobierno local.

Este artículo surge de una experiencia profesional concreta: la gestión territorial ejercida desde la Dirección de Proyectos e Inspección de Chilibre durante el período 2024-2025. La pregunta que orienta el trabajo es: ¿cómo puede el gobierno local, particularmente en un corregimiento periurbano con recursos limitados, avanzar desde una gestión reactiva hacia un modelo de planificación territorial continua? A partir de la sistematización de esta experiencia, el artículo propone que la incorporación de enfoques de planificación territorial y gestión por proyectos puede fortalecer la gobernanza local, y plantea además el reconocimiento del arquitecto-urbanista como gestor estratégico dentro del gobierno local, no como ejecutor de obras, sino como articulador técnico del territorio.

El artículo se organiza de la siguiente manera: la sección 2 desarrolla el marco teórico sobre gobernanza territorial, territorios periurbanos y el rol del arquitecto como gestor; la sección 3 describe la metodología; la sección 4 caracteriza el corregimiento de Chilibre y su diagnóstico

territorial; la sección 5 describe el modelo de organización técnica implementado; la sección 6 discute los hallazgos en relación con la literatura; la sección 7 identifica las limitaciones; la sección 8 presenta los resultados; y la sección 9 expone las conclusiones y recomendaciones de política pública.

Nota metodológica: El presente trabajo constituye un estudio de caso cualitativo basado en la sistematización de una experiencia profesional de gestión territorial en el corregimiento de Chilibre, Panamá.

I. Marco teórico: gobernanza territorial y planificación local

1. Gobernanza territorial y descentralización

La gobernanza local contemporánea evoluciona progresivamente desde modelos jerárquicos y centralizados hacia esquemas colaborativos que integran actores institucionales, comunitarios y técnicos (OECD, 2023). Este enfoque reconoce que la gestión territorial efectiva depende de la coordinación multinivel entre distintos niveles del Estado y de la participación activa de la comunidad. La transferencia de responsabilidades hacia gobiernos locales no siempre ha sido acompañada por el fortalecimiento de las capacidades técnicas necesarias para asumir dichas funciones (World Bank, 2024), dejando a muchas administraciones locales con limitaciones estructurales para implementar estrategias territoriales de largo plazo.

Esta brecha genera una paradoja estructural: los corregimientos son la instancia más cercana a la ciudadanía, pero con frecuencia carecen de los recursos humanos especializados para responder con la profundidad técnica que las problemáticas territoriales exigen. Como resultado, muchas administraciones locales operan bajo limitaciones que dificultan la implementación de estrategias de largo plazo, quedando atrapadas en ciclos de respuesta a demandas inmediatas.



En América Latina, la discontinuidad institucional derivada de los ciclos políticos que interrumpen procesos técnicos acumulativos y genera pérdida de información territorial. CEPAL (2023) advierte que la ausencia de mecanismos permanentes de planificación constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo territorial sostenible en la región. La planificación, en este contexto, debe entenderse no como un ejercicio técnico externo y eventual, sino como una función institucional continua del gobierno local.

La gobernanza local contemporánea se aleja progresivamente de modelos jerárquicos tradicio-

nales basados exclusivamente en la administración centralizada, evolucionando hacia esquemas colaborativos que integran múltiples actores institucionales, comunitarios y técnicos. Este enfoque reconoce que la gestión territorial efectiva depende de la coordinación entre diferentes niveles del Estado y de la participación activa de la comunidad en los procesos de planificación (UNDP, 2022).

En este contexto, la planificación territorial se entiende no únicamente como un instrumento técnico de ordenamiento espacial, sino como un proceso continuo de toma de decisiones orientado al desarrollo sostenible. Según UN-Habitat (2022), las ciudades y territorios periurbanos requieren mecanismos de planificación capaces de anticipar

transformaciones demográficas y económicas, evitando intervenciones fragmentadas que generen desigualdades territoriales.

Esto supone un cambio de paradigma: pasar de administraciones que reaccionan ante lo urgente a administraciones que anticipan, diagnostican y coordinan. El presente estudio se inscribe en esta perspectiva, analizando cómo un gobierno local puede construir —con recursos limitados— estructuras organizativas que habiliten esa transición.

En el contexto panameño, la estructura política de los corregimientos presenta características particulares que condicionan su capacidad de planificación. Los representantes de corregimiento son electos popularmente, lo que genera una presión de rendición de cuentas directa hacia la ciudadanía, pero al mismo tiempo los somete a ciclos políticos de cuatro años que raramente permiten la consolidación de procesos técnicos complejos. La junta comunal, como instancia de ejecución, depende del presupuesto asignado por el municipio y de los fondos que puede gestionar ante instituciones nacionales, sin contar con autonomía fiscal propia. Esta dependencia presupuestaria limita estructuralmente la posibilidad de contratar equipos técnicos permanentes, generando una rotación de personal que interrumpe la acumulación de conocimiento territorial.

2. Territorios Periurbanos: características y retos

Los territorios periurbanos presentan características que desafían los modelos tradicionales de gestión urbana: son espacios de transición donde coexisten prácticas rurales y urbanas, con alta movilidad poblacional y dependencia funcional respecto a centros urbanos principales (Tacoli, 2023). Estas áreas generan demandas diferenciadas en infraestructura, servicios y equipamientos comunitarios, exigiendo enfoques flexibles de planificación que incorporen expansión urbana informal y vulnerabilidad ambiental.

Allen y da Silva (2022) señalan que la urbanización periférica en América Latina se caracteriza por una combinación de precariedad habitacional, segregación socioespacial y débil presencia institucional. Las comunidades periurbanas desarrollan estrategias propias de organización y acceso a recursos, generando formas de gobernanza informal que coexisten —y a veces se tensionan— con las estructuras administrativas formales. Entender estas dinámicas es condición previa para cualquier intervención pública efectiva.

En el contexto específico de Panamá, la Cuenca Hidrográfica del Canal añade una dimensión ambiental estratégica a los corregimientos ubicados dentro de ella, como es el caso de Chilibre. Estos territorios están sujetos a regulaciones de uso del suelo más estrictas y cuentan con instancias de planificación particulares reguladas conjuntamente por la Autoridad del Canal de Panamá y el Municipio de Panamá. En este marco operan los Comités Locales y Consejos Consultivos, instancias de consulta y coordinación interinstitucional que toman como eje el recurso hídrico para la identificación de acciones, proyectos y programas comunitarios.²

Estas instancias constituyen actores clave que cualquier análisis serio de planificación local en la cuenca debe considerar, pues articulan participación comunitaria con gestión ambiental estratégica.

Asimismo, la literatura sobre territorios periurbanos destaca que su planificación enfrenta el riesgo de reducirse a la solución de problemas puntuales de infraestructura —calles, drenajes, accesos— sin abordar las causas estructurales que los generan: uso inadecuado del suelo, ausencia de estándares urbanísticos, falta de equipamientos sociales y vulnerabilidad ambiental. Superar esta lógica requiere herramientas de diagnóstico integral y una organización institucional capaz de sostener procesos de planificación en el tiempo.

² Los Comités Locales y Consejos Consultivos de la Cuenca Hidrográfica del Canal son instancias de coordinación y participación comunitaria establecidas para articular acciones de planificación territorial considerando el recurso hídrico como eje estratégico.

Una dimensión frecuentemente subvalorada en la planificación periurbana es la de los equipamientos culturales y sociales. Mientras que la infraestructura física —vías, drenajes, puentes— suele ser priorizada por su visibilidad política, los espacios de encuentro comunitario, los centros culturales, los parques y las bibliotecas raramente encabezan las listas de inversión pública. Sin embargo, la literatura sobre cohesión social urbana demuestra que la ausencia de estos espacios tiene consecuencias medibles: mayor deserción escolar, incremento de la ociosidad juvenil, debilitamiento del tejido asociativo y pérdida de identidad territorial (UNDP, 2022). Planificar el territorio de manera integral significa reconocer que los equipamientos sociales y culturales no son un lujo posterior, sino una condición para que la infraestructura física tenga sentido y sea sostenida en el tiempo por sus propios beneficiarios.

3. El arquitecto como gestor territorial

La planificación urbana contemporánea reconoce el rol interdisciplinario del arquitecto y del urbanista como mediadores entre diseño espacial, políticas públicas y procesos sociales (Silva & Healey, 2022). Sin embargo, esta función requiere competencias que trascienden la práctica constructiva tradicional, incorporando herramientas de análisis territorial, gestión de proyectos y coordinación institucional. Desde la perspectiva del Project Management, la gestión pública territorial puede beneficiarse de metodologías orientadas a planificación estratégica, seguimiento de objetivos y evaluación de resultados (PMI, 2021). Así no nos veremos involucrados en problemas de sobre costos. El proyecto se piensa desde el principio hasta el final. No se improvisa. Y aclaro, no todos los arquitectos ejercen funciones de planificación estratégica: una parte significativa se orienta hacia el diseño, presentación, ventas, administración; otra a la ejecución constructiva y la dirección de obras. La distinción entre ambos perfiles resulta clave para comprender el alcance de esta propuesta.

Es una distinción fundamental: no se trata del arquitecto como dibujante de planos, sino como pensador estratégico del territorio.

Desde la perspectiva del Project Management, la gestión pública territorial puede beneficiarse de metodologías orientadas a planificación estratégica, seguimiento de objetivos y evaluación de resultados (PMI, 2021). La aplicación de estas herramientas en el contexto del gobierno local permite transformar demandas comunitarias dispersas en proyectos estructurados, con etapas definidas, responsables claros y criterios de priorización basados en evidencia. Un proyecto así concebido no improvisa: se piensa desde el principio hasta el final, anticipando recursos, riesgos y beneficiarios.

Es importante aclarar que no todos los arquitectos ejercen funciones de planificación estratégica: una parte significativa se orienta hacia el diseño, las ventas, la presentación de proyectos o la administración; otra, hacia la ejecución constructiva y la dirección de obras. La distinción entre el arquitecto-constructor y el arquitecto-planificador resulta clave para comprender el alcance de la propuesta que este artículo desarrolla. En Panamá, esta diferenciación sigue siendo incipiente dentro de los gobiernos locales, donde la función planificadora solo aparece de manera sistemática a nivel municipal, raramente a nivel de corregimiento.

La propuesta de este artículo es precisamente que los corregimientos periurbanos de mayor complejidad territorial —como Chilibre— necesitan institucionalizar la figura del arquitecto-planificador dentro de su estructura operativa. No para reemplazar al municipio, sino para construir un puente técnico entre las necesidades comunitarias específicas y los instrumentos de planificación más amplios que operan a escala distrital o nacional.

La gestión territorial efectiva también requiere dominar el lenguaje de la comunicación institucional. Un proyecto que no se puede explicar a un ministerio, a un organismo de cooperación o a la propia comunidad, difícilmente obtiene financiamiento o apoyo. El arquitecto-planificador, en este sentido, no solo produce planos y diagnósticos: produce narrativas

territoriales que permiten a distintos actores comprender la realidad de una comunidad y su potencial de desarrollo. Esta función comunicativa es inseparable de la función técnica, y requiere formación específica que pocas universidades de arquitectura en Panamá incorporan sistemáticamente en sus programas de pregrado.

II. Metodología

El presente estudio adopta un diseño de caso cualitativo basado en la sistematización de una experiencia profesional de gestión territorial desarrollada durante el período 2024-2025 en el corregimiento de Chilibre, Panamá. La sistematización de experiencias es un enfoque metodológico propio de la investigación-acción latinoamericana que permite reconstruir, analizar y teorizar sobre procesos vividos desde adentro, articulando práctica profesional y reflexión crítica (Jara, 2018). Este enfoque resulta especialmente pertinente cuando se busca generar conocimiento aplicado a partir de experiencias de gestión pública que, por su naturaleza, difícilmente se capturan con métodos estadísticos convencionales.

La metodología privilegia la comprensión de los procesos institucionales y sus resultados sobre el territorio, articulando múltiples fuentes y técnicas complementarias para reducir sesgos y capturar la complejidad social, urbana y ambiental del corregimiento. El enfoque se alinea con modelos contemporáneos de planificación participativa que combinan análisis estadístico, participación comunitaria y coordinación interinstitucional como base para la gobernanza territorial (UNDP, 2022).

1. Detectando desafíos

Paso 1:

Se comenzó con una investigación general. Es decir, se hizo la recopilación de información amplia y básica sobre el tema, sin profundizar en

aspectos técnicos o especializados. Se utilizó como un primer acercamiento para conocer un panorama general. Algunas características fueron el uso de fuentes que abarcan la situación que se genera con la fragmentación de proyectos, inversión pública dispersa, ausencia de continuidad estratégica, baja medición del impacto social y planificación territorial.

Paso 2:

Diagnóstico territorial como base de la gestión pública. Se hizo Selección de rutas de investigación y sitio.

Una gestión eficiente requiere comprender previamente el territorio que se administra. El diagnóstico territorial permite identificar necesidades sociales prioritarias, patrones de movilidad poblacional, déficits de infraestructura y oportunidades económicas locales.

Recopilar datos orientados a identificar nichos territoriales específicos y comprender las demandas reales de la población. Ejemplo: Estos diagnósticos evidenciaron que, pese a las condiciones socioeconómicas adversas, existía una alta movilidad diaria hacia el centro urbano para actividades laborales y comerciales, revelando una dinámica económica subestimada en los análisis tradicionales.

2. Selección de sitio

El presente estudio adopta un diseño de caso cualitativo basado en la sistematización de una experiencia profesional de gestión territorial desarrollado durante el período 2024 – 2025 de gobierno local en el corregimiento de Chilibre, Panamá. La metodología privilegia la comprensión de los procesos institucionales y sus resultados sobre el territorio, articulando múltiples fuentes y técnicas complementarias para reducir sesgos y capturar la complejidad social, urbana y ambiental del corregimiento.

El enfoque metodológico se alinea con modelos contemporáneos de planificación participativa que combinan análisis estadístico, participación comunitaria y coordinación interinstitucional como base

para la gobernanza territorial (UNDP, 2022). La Tabla 1 sintetiza los instrumentos empleados:

Tabla 1
Instrumentos metodológicos del estudio de caso

Técnica / Instrumento	Fuente de información	Objetivo metodológico
Revisión documental y análisis estadístico.	Censos de población, registros municipales, Archivos de PNUD.	Contextualizar indicadores demográficos y socioeconómicos.
Recorridos sectoriales	Solicitudes comunitarias verificadas in situ.	Validar necesidades, identificar patrones territoriales.
Participación comunitaria	Encuestas, reuniones, consultas a líderes, entrevistas, cuestionarios.	Integrar percepción ciudadana al diagnóstico.
Análisis urbano y mapeo	Estudio territorial propio	Identificar nodos, déficits y zonas de riesgo.
Articulación interinstitucional y con organizaciones no gubernamentales.	APLAFA, TECHO, Municipio de Panamá, Ministerios.	Incorporar variables sociales críticas.
Mesas técnicas	Coordinación con entidades nacionales	Atender problemáticas de gestión de riesgo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la sistematización de la experiencia profesional (2024-2025).

El análisis se estructuró en siete fases operativas: (1) recepción y documentación de solicitudes; (2) verificación territorial; (3) diagnóstico integrado y priorización; (4) formulación técnica; (5) articulación interinstitucional; (6) ejecución operativa; y (7) seguimiento y evaluación comunitaria. Esta secuencia permitió transformar demandas individuales en proyectos estructurados con criterios técnicos y sociales.

Nota: Como método de investigación, la observación participante fue fundamental. Ya que como investigador uno se integra al grupo y

participa de las actividades para comprender desde adentro las conductas y, en este caso, las vivencias de las comunidades. Un ejemplo es vivir residencialmente en el sitio y pasar por las mismas carencias.

La sistematización como método, cabe señalar, no es simplemente un registro de lo que ocurrió: es una reconstrucción crítica del proceso que identifica los aciertos, los errores, las condiciones que facilitaron o limitaron los resultados y las lecciones que pueden transferirse a otros contextos. En este sentido, el presente artículo no pretende presentar una experiencia exitosa sin contradicciones, sino analizar honestamente un proceso de gestión territorial con sus avances y sus límites estructurales.

La validez de los hallazgos de un estudio de caso cualitativo no descansa en la representatividad estadística, sino en la profundidad del análisis, la transparencia metodológica y la relevancia teórica de las categorías que emerge del proceso. Un caso bien documentado y analizado con rigor puede generar conocimiento transferible, incluso sin pretender generalización estadística: lo que se aprende de Chilibre puede orientar decisiones en otros corregimientos periurbanos no porque sus condiciones sean idénticas, sino porque comparten estructuras de problema similares —la brecha entre capacidades institucionales y demandas comunitarias— que el modelo propuesto que busca abordar.

III. Chilibre: contexto y diagnóstico territorial

1. Caracterización del corregimiento

El corregimiento de Chilibre con aproximadamente 81 años de haberse fundado, se localiza en la periferia norte del distrito de Panamá y constituye un ejemplo representativo de los desafíos que enfrentan los territorios periurbanos en el país. Su territorio presenta una dinámica particular marcada por la coexistencia de áreas rurales, comunidades urbanizadas y zonas en proceso de expansión. Con indicadores de vulne-

rabilidad socioeconómica elevados, el corregimiento mantiene al mismo tiempo un alto nivel de actividad social y comunitaria, lo que genera una demanda constante de intervención por parte del gobierno local.

Desde una perspectiva territorial, Chilibre evidencia una fuerte relación funcional con el centro urbano de la ciudad de Panamá: una proporción significativa de su población se desplaza diariamente hacia áreas centrales para actividades laborales, educativas y comerciales, configurando un patrón de dependencia urbana que influye directamente en las demandas locales de movilidad, servicios básicos y equipamientos comunitarios. Esta condición representa una paradoja territorial: comunidades que participan activamente en la economía urbana pero que carecen localmente de equipamientos equivalentes.

Adicionalmente, el corregimiento forma parte de la Cuenca Hidrográfica del Canal, condición que incrementa su vulnerabilidad ambiental y establece restricciones específicas de uso del suelo. Esta circunstancia exige una estrecha coordinación con entidades nacionales de gestión ambiental y obras públicas, así como con los mecanismos de planificación propios de la cuenca. La presencia de quebradas, zonas boscosas y cuencas activas convierte al corregimiento en un territorio donde las decisiones de infraestructura tienen consecuencias ambientales directas, y donde la planificación debe incorporar invariablemente una dimensión ecológica.

La estructura interna del corregimiento es heterogénea: conviven comunidades con distintos niveles de consolidación urbana, accesibilidad y dotación de servicios. Algunos sectores cuentan con infraestructura relativamente completa —redes de agua potable, calles pavimentadas, escuelas—, mientras que otros, particularmente los más recientes o los ubicados en zonas de ladera, carecen de los servicios más básicos. Esta heterogeneidad interna exige que la planificación local opere con un nivel de granularidad mayor que el que permiten los instrumentos de planificación distrital o nacional, que tienden a homogeneizar territorios que en realidad presentan dinámicas muy distintas a escala de barrio.

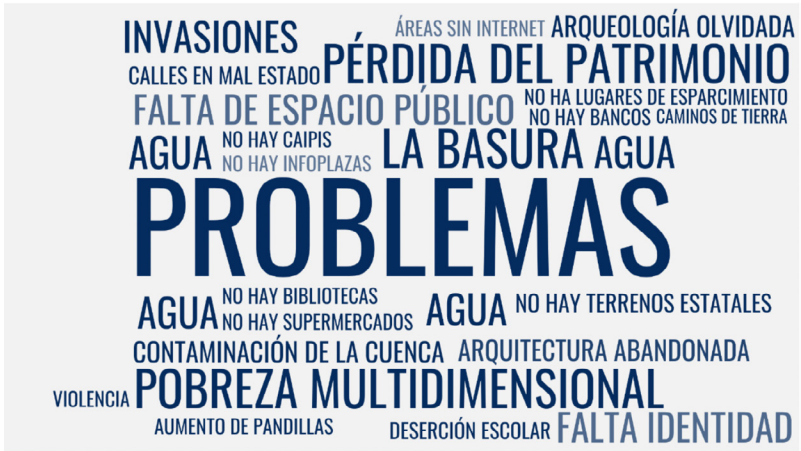
2. Diagnóstico territorial: necesidades identificadas

El levantamiento de información territorial permitió identificar problemáticas recurrentes que el gobierno local debía priorizar:

- Acceso desigual a infraestructura vial en comunidades de difícil acceso.
- Presencia de quebradas y zonas de riesgo asociadas a cuencas hidrográficas. Casas en áreas vulnerables (inundación).
- Deslizamientos de tierra en sectores vulnerables por uso inadecuado del suelo.
- Déficit de espacios públicos y equipamientos comunitarios (parques, canchas, casas comunales).
- Limitaciones en servicios de agua potable y manejo de residuos sólidos.
- Alta exposición a riesgos ambientales por expansión urbana informal sobre áreas sensibles.

Figura 1

Nube de Pensamientos



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas de diagnóstico (2024-2025).

Uno de los hallazgos más relevantes fue la alta movilidad diaria de la población hacia el centro urbano: aunque el corregimiento presenta indicadores socioeconómicos propios de periferias, sus habitantes participan activamente en la economía metropolitana. Este fenómeno subraya la necesidad de fortalecer infraestructuras locales que reduzcan la dependencia funcional y mejoren la calidad de vida comunitaria. Sin tocar en sí, el mismo tema del transporte. Sin embargo, el transporte público y la movilidad sostenible dentro del propio corregimiento emergieron como temas que, siendo fundamentales, exceden el alcance de la gestión local directa y requieren coordinación a nivel distrital y nacional.

Figura 2

Fotografía de parada de bus comunidad de San Vicente 1.



Fuente: Imagen por el autor.

El diagnóstico también reveló una dimensión que las estadísticas oficiales raramente capturan: la diferencia entre la demanda expresada y la demanda real. Las comunidades tienden a solicitar lo que conocen que puede resolverse —una calle, una cuneta, una cancha— y raramente formulan demandas sobre aquello que nunca han tenido, como centros

de atención temprana, espacios de salud mental comunitaria o programas de formación laboral. El trabajo de diagnóstico territorial, cuando incluye observación participante y entrevistas en profundidad con distintos sectores de la comunidad, permite identificar estas necesidades latentes que no aparecen en los registros formales de solicitudes. Reconocerlas y formularlas técnicamente es parte esencial de la función del arquitecto-planificador dentro del gobierno local.

IV. Organización técnica de la gestión local (Juntas Comunales)

1. Manual de Operaciones como punto de partida

Una de las carencias estructurales de los gobiernos locales, más allá de la limitación presupuestaria, es la ausencia de un modelo claro de operación. Por eso, el primer paso del proceso fue la construcción de un manual de operaciones que estableciera la estructura organizativa, las funciones, las responsabilidades y los procedimientos de coordinación entre todas las áreas funcionales. Este instrumento buscaba garantizar eficiencia operativa, transparencia administrativa y coherencia en la ejecución de actividades comunitarias más allá de las personas que ocuparan los cargos en cada momento.

El manual partía de una pregunta estratégica fundamental: ¿cómo te ves como gobierno local? Esa pregunta obligaba a distinguir entre lo urgente y lo importante, entre lo que corresponde directamente al corregimiento y lo que debe gestionarse ante otras instancias. A partir de ese ejercicio de autoconocimiento institucional, el modelo propuso organizar la gestión en dos grandes divisiones: la División Operativa y la División de Programas y Servicios Comunitarios.

Al final, este equipo es el responsable de coordinar las divisiones, emitir lineamientos, supervisar avances y garantizar que los recursos (humanos, materiales y financieros) sean utilizados eficazmente.

Figura 3



Fuente: Elaboración propia.

Frente a la tendencia de abordar demandas comunitarias de forma reactiva, el modelo implementado en Chilibre propuso organizar la gestión en equipos especializados según áreas funcionales del territorio, permitiendo una visión integral de los proyectos, fuera de lo administrativo.

Figura 4



Fuente: Elaboración propia.

La idea partía desde la *Dirección*, en entender que los equipos deben trabajar dos tipos de divisiones: operativa y de servicios comunitario. Pun-

to de Partida: ¿Cómo te ves cómo Gobierno Local? De mis necesidades, ¿Cuáles son importantes en mi entorno urbano?, ¿Qué es crítico? Aunque no me corresponde como entidad, ¿Qué debo gestionar? Entendiendo que si la balanza se desproporciona trae como consecuencia las deficiencias comunitarias de equipamiento o de servicios básicos para la calidad de vida del habitante.

A. División operativa

Objetivo: Ejecutar acciones de mantenimiento, infraestructura, transporte y limpieza comunitaria, asegurando una logística eficiente y evitando interferencias con las cuadrillas de proyectos.

B. División de programas y servicios comunitarios

Objetivo: Desarrollar e implementar programas y actividades dirigidos al bienestar social, formación, promoción cultural y ambiental.

Figura 5



Fuente: Elaboración propia.

Planificación territorial

Este no aparece en las divisiones porque entramos en lo que diríamos “La estrategia”. Como abordar desde la planificación. Y ahí nacen los *Máster Planes*. Para eso se requiere trabajar los equipos de operación con subequipos que puedan diagnosticar, evaluar para luego ejecutar. Todo arquitecto sabe que sin programación, planificación, visión de conjunto el proyecto está destinado al fracaso. Por eso, este proyecto investigativo se enfoca en este eje central. Como transformar la información en resultados que generen impacto social desde las carencias de mi comunidad. Quizás los municipios lo tengan claro, pero las juntas comunales trabajan diferentes.

Tomando un poco el contexto de lo que se vive regularmente en las comunidades. Las personas llevan una nota a los gobiernos locales y ahí, internamente deben atravesar procesos de revisión, firmas y departamentos. El problema es cuando se cree que proyectos comunitarios es solo realizar calles o limpiar cunetas. Por eso, un punto de partida es saber diferenciar los distintos frentes de trabajo. Dentro de la observación directa, se toma como hipótesis que debe trabajarse en 3 escenarios distintos. El primero desde lo que no ha ocurrido, no existe, ¿qué se debe gestionar?; el segundo, ¿por qué está deteriorado?; el tercero, aunque no me corresponde, ¿cómo puedo apoyar?

De esto nace lo siguiente:

Equipo de Gestión de Proyectos y Planificación Urbana Local: Este debe apoyarse con los lineamientos ambientales, mercadeo (hay que saber vender las ideas), los enlaces y el departamento legal. Realizar los másters planes a partir de la carencia. Conseguir los fondos fuera del Estado, con el Estado y con la empresa privada hasta que se ejecute.

Equipo de Inspección y Ejecución de Proyectos:

1. Arquitectura – Equipamientos Comunitarios: Trabajar en las necesidades existentes de equipamientos / mantenimientos (canchas, casas locales, cementerios, parques, bibliotecas, gimnasios)

administradas por el gobierno local, y también coordinar con los equipamientos existentes de otras autoridades. Ejemplos: escuelas, centro de salud, iglesias, asociaciones, parques o reservas forestales, Ministerio de Vivienda, etc.

2. Ingeniería e infraestructura vial: Su enfoque está en la debida coordinación con departamentos como el MOP (Ministerio de Obras Públicas) y en sí, de la Junta Comunal o Municipio. Inspeccionar y gestionar veredas, calles, remoción de escombros, dragados, cunetas, reparación de canales pluviales, sanitarios, pavimento asfalto, pavimento de concreto, puentes peatonales, puentes colgantes, puentes vehiculares, mantenimientos de lo existente, entre otros.

¿Cómo hacer la intervención?

R/: Acupuntura hiperlocal. Pero para eso necesitamos entender que la acupuntura urbana es una estrategia de diseño que propone revitalizar ciudades mediante intervenciones puntuales, rápidas y de bajo costo en zonas deterioradas. Popularizado por el arquitecto Jaime Lerner, este concepto entiende la ciudad como un organismo vivo donde pequeñas acciones estratégicas (“agujas”) generan un efecto multiplicador para mejorar la cohesión social y el entorno. Entonces, ¿lo hiperlocal? Se enfoca en las necesidades inmediatas de un barrio o comunidad específica. Si tenemos el diagnóstico, y cada equipo está enfocado, podemos obtener resultados. Y, ojo, el municipio abarca 26 corregimientos. Pero desde el mismo corregimiento, los resultados serían casi inmediatos cuando se les da una ruta de trabajo.

Siguiendo con nuestra metodología.

2. Área de ingeniería e infraestructura territorial

El componente de ingeniería incorporaba una visión amplia del manejo territorial, más allá de la atención exclusiva a solicitudes de

calles y accesos vehiculares. Sus funciones comprendían evaluación de accesos, gestión de puentes peatonales y vehiculares, mantenimiento de infraestructura vial, drenajes pluviales y gestión del equipo pesado local.

Un elemento relevante fue precisamente esta planificación del equipo pesado en relación con las cuencas hidrográficas, dado que el corregimiento presenta alta incidencia de deslizamientos, inundaciones y escorrentías, las intervenciones requerían evaluación técnica previa y coordinación constante con el Ministerio de Obras Públicas. Sin esta evaluación, las intervenciones basadas únicamente en solicitudes comunitarias podían generar efectos adversos sobre el sistema hídrico.

Un ejemplo ilustrativo de esta lógica fue el manejo de solicitudes de dragado de quebradas o ríos; caso de Los Caobos. Las comunidades que experimentaban inundaciones recurrentes solicitaban intervención directa con equipo pesado. Sin embargo, sin evaluación técnica previa, ese tipo de intervención puede agravar la erosión del cauce, alterar el régimen hídrico o afectar zonas de protección ambiental de la Cuenca del Canal. La coordinación con el MOP y los enlaces ambientales de la cuenca permitió distinguir entre intervenciones técnicamente viables y aquellas que requerían estudios más profundos o la competencia de otras instituciones, evitando generar nuevos problemas al intentar resolver los existentes.

3. Planificación territorial: la estrategia detrás de las divisiones

Por encima de ambas divisiones, la planificación territorial constituye lo que podría llamarse “la estrategia”: el nivel donde se construyen los *Máster Planes*, se definen las prioridades de largo plazo y se articulan los equipos de trabajo. Para eso se requiere que los equipos de operación cuenten con subequipos capaces de diagnosticar, evaluar y proyectar antes de ejecutar.

Esta lógica se apoya en el concepto de acupuntura urbana, popularizado por el arquitecto Jaime Lerner: una estrategia de diseño que

propone revitalizar ciudades mediante intervenciones puntuales, rápidas y de bajo costo en zonas deterioradas, generando un efecto multiplicador sobre la cohesión social y el entorno. En el contexto de un corregimiento como Chilibre, esta estrategia se adapta a una escala hiperlocal, si se cuenta con un diagnóstico preciso y cada equipo tiene un enfoque claro, los resultados pueden ser casi inmediatos, incluso cuando el municipio abarca 26 corregimientos y los recursos se distribuyen entre todos ellos.

Dentro del nivel de planificación, el Equipo de Gestión de Proyectos y Planificación Urbana Local cumple un papel central. Este equipo debe apoyarse en lineamientos ambientales, en estrategias de comunicación institucional y en asesoría legal, realizando los Máster Planes a partir de la carencia identificada en el diagnóstico. Su objetivo no es solo formular proyectos, sino también conseguir los fondos necesarios —del Estado, de organismos internacionales o de la empresa privada— y darles seguimiento hasta su ejecución.

La construcción del *Máster Plan* de un corregimiento periurbano implica responder, con base en evidencias, tres preguntas fundamentales: ¿Qué no existe y debería existir?, ¿Qué existe pero está deteriorado y debe rehabilitarse? y ¿Qué no corresponde directamente al gobierno local pero puede gestionarse o acompañarse mediante coordinación institucional? Estas tres categorías de intervención generan tipos de proyectos diferentes, con fuentes de financiamiento distintas y plazos de ejecución que van desde lo inmediato hasta lo estructural. Organizar la cartera de proyectos en estas tres categorías permite al gobierno local tener siempre algo ejecutable en el corto plazo —que mantiene la visibilidad institucional ante la comunidad—, algo en proceso a mediano plazo —que demuestra continuidad—, y algo en formulación para el largo plazo —que proyecta visión territorial.

La hipótesis de trabajo que guió este proceso identificó tres escenarios distintos de intervención: primero, lo que no ha ocurrido ni existe, pero debería gestarse desde la planificación; segundo, lo que existe, pero está

deteriorado y requiere rehabilitación o mantenimiento; y tercero, lo que no corresponde directamente al corregimiento, pero puede acompañarse o gestionarse mediante articulación interinstitucional. Esta tripartición metodológica es sencilla pero poderosa: permite al equipo técnico organizar su trabajo sin perder de vista ni el presente ni el futuro del territorio.

4. Articulación ambiental y gestión de cuencas

La condición territorial de Chilibre, directamente relacionada con sistemas de cuencas hidrográficas, exigía articular el área de ingeniería con enlaces ambientales e instituciones de gestión ambiental. Esta coordinación permitió reconocer que múltiples problemáticas de infraestructura tenían raíces ambientales: erosión del suelo, deslizamientos, manejo inadecuado de quebradas y ocupación territorial en zonas sensibles. A partir de esta comprensión surgió la propuesta de un Centro de Educación Ambiental como espacio permanente para fortalecer la conciencia comunitaria sobre la relación entre territorio, ambiente y desarrollo local. Esto se gestionó con el Departamento de Ambiente desde la Planificación. También se propuso trabajar como área de la cuenca, un proyecto que fuese en la limpieza de ríos algo similar al proyecto Wanda. Adicional, que debe haber campañas que apoyen la conservación ambiental en zonas protegidas.

5. Área de arquitectura y equipamiento comunitario

Desde el componente arquitectónico se abordó la planificación y mejora de equipamientos sociales: parques vecinales, casas comunales, gimnasios, canchas deportivas y cementerios. El enfoque permitió pasar de intervenciones aisladas hacia una visión de red de equipamientos comunitarios, considerando accesibilidad, uso social y permanencia en el tiempo. Esta perspectiva es precisamente la que distingue al arquitecto-urbanista del ejecutor constructivo tradicional: la capacidad de

proyectar equipamientos como sistema territorial coherente. Es decir, basados en la ciencia, en la densidad de población.

Un ejemplo paradigmático de la complejidad de esta gestión es el caso del Parque Norte: un proyecto que tardó diez años en entregarse parcialmente, atravesando múltiples períodos administrativos, rediseños, adendas y problemas con planos originales. Este caso ilustra cómo los proyectos comunitarios de mediana complejidad requieren instrumentos de trazabilidad institucional que sobrevivan a los cambios de gestión. Otra limitante identificada fue la carencia de terrenos disponibles: existen presupuestos asignados para equipamientos como centros de atención infantil, escuelas o centros ambientales, pero sin un lote donde ejecutarlos, los fondos se pierden y el proyecto muere antes de comenzar.

6. Articulación institucional y proyección comunitaria

De manera transversal, el equipo trabajó junto a enlaces comunitarios e instituciones públicas para acompañar proyectos relacionados con escuelas, viviendas de interés social, iglesias de distintas denominaciones, juntas locales y programas de donaciones comunitarias. La gestión territorial se estructuró en dos grandes áreas complementarias: infraestructura comunitaria —proyectos físicos— y proyección comunitaria —actividades culturales, programas de emprendimiento, salud y educación comunitaria—. Esta segunda dimensión, frecuentemente subestimada en la planificación pública, resultó fundamental para fortalecer el tejido social y la apropiación comunitaria de los espacios públicos. Aquí entra también el equipo de gestión como mantener en el caso del emprendimiento y la cultura, a través del tiempo.

Muchas de las comunidades pierden su identidad, de manera que carecen de su origen, historia y folklore (saberes transmitidos de generación en generación). En el caso de Chilibre, considerado Patrimonio, ¿cómo se consigue eso? En esto, es fundamental la articulación institucional, porque entra otro ministerio, el de Cultura.

7. Seguridad, salud ocupacional y señalización comunitaria

Desde la práctica profesional arquitectónica se incorporaron criterios de seguridad y salud ocupacional no solo para el equipo operativo, sino también para la comunidad. Esto no existe dentro de muchas juntas o gobiernos locales. Partiendo de que se trabaja con equipos de cuadrillas operativamente en las calles y con riesgos de accidentes laborales. Se le añade el siguiente punto de partida, que numerosas áreas carecen de señalización adecuada debido a limitaciones de recursos o ausencia histórica de planificación. Como respuesta, se promovieron acciones orientadas a mejorar la señalización comunitaria mediante:

- identificación de puntos críticos
- diseño de señalética básica con su debida gestión
- promoción de entornos más seguros para peatones y usuarios.

Este componente evidenció que la planificación territorial también implica generar condiciones de seguridad cotidiana para la población. Incluso cuadrillas de base para eventos fortuitos dentro de las comunidades y que estén capacitadas en primeros auxilios.

V. Discusión

1. Tensiones estructurales de la gobernanza periurbana

La experiencia analizada permite reflexionar sobre los desafíos estructurales que enfrentan los gobiernos locales en territorios periurbanos latinoamericanos. Mientras las comunidades demandan soluciones inmediatas, los procesos administrativos del Estado responden a procedimientos técnicos y legales que requieren plazos prolongados. Esta diferencia genera percepciones de ineficiencia institucional, aun cuando los procesos se encuentren en curso. El caso de Chilibre ilustra esta tensión: la comunidad identifica necesidades urgentes, pero la resolución de problemáticas es-

tructurales —como las asociadas a cuencas hidrográficas o infraestructura vial, equipamientos— depende de coordinaciones interinstitucionales complejas.

La demora en la ejecución de proyectos produce:

- desconfianza ciudadana,
- percepción de abandono institucional,
- debilitamiento del vínculo entre comunidad y Estado.

En este sentido, el problema no radica únicamente en la ejecución de proyectos, sino en la ausencia de procesos claros de seguimiento y comunicación que permitan a la población comprender las etapas reales de gestión pública.

El tiempo administrativo del Estado emerge, así como una variable crítica en la gobernanza territorial.

En América Latina, la literatura sobre descentralización ha demostrado que la transferencia de responsabilidades hacia gobiernos locales no siempre ha sido acompañada del fortalecimiento técnico necesario para asumir funciones complejas de planificación territorial (CEPAL, 2023). El caso analizado sugiere que la incorporación de estructuras organizacionales basadas en planificación puede contribuir a reducir esta brecha institucional. La integración de áreas técnicas permite generar continuidad en los procesos de gestión y transformar demandas comunitarias en proyectos estructurados.

2. El papel de los Comités Locales y Consejos Consultivos en Chilibre

Una dimensión que este estudio reconoce como relevante —y que merece profundización en investigaciones futuras— es el papel de los Comités Locales y Consejos Consultivos de la Cuenca Hidrográfica del Canal. Estas instancias de participación comunitaria y coordinación interinstitucional toman como eje el recurso hídrico para la identificación

de acciones y proyectos comunitarios. Casi todas las denuncias comunitarias van dirigidas a la escasez del agua; constituyendo mecanismos formales de planificación territorial con incidencia directa en Chilibre. Su integración sistemática en el modelo de gestión local podría fortalecer significativamente el análisis territorial y la sostenibilidad de los proyectos, en particular los relacionados con gestión ambiental y manejo de cuencas, sin hablar de violencia, acceso a supermercados, etc.

Aunque muchos de estos servicios no constituyen competencias directas del gobierno local, la experiencia evidenció que la comunidad percibe a esta instancia como el primer canal institucional para la resolución de problemas cotidianos. En consecuencia, el rol del gobierno local se transforma en un actor articulador, y los grupos organizados en la voz, para que ambos se puedan acompañar, gestionar y exigir respuestas coordinadas con entidades nacionales competentes.

3. Perspectiva urbanística versus perspectiva arquitectónica

El análisis desarrollado puede abordarse desde una perspectiva urbanística —centrada en la planificación del territorio y los sistemas de equipamientos— o desde una perspectiva arquitectónica —enfocada en el diseño de edificaciones específicas—. Este artículo se sitúa deliberadamente en la primera: el argumento central no es el del arquitecto como diseñador de obra, sino el del arquitecto-urbanista como gestor del territorio. Esta distinción es importante, porque supone competencias, herramientas y roles institucionales diferentes. En Panamá, la institucionalización de estos perfiles dentro de los gobiernos locales sigue siendo incipiente. Solo se encuentra en el municipio capitalino. Muchas veces las planificaciones generadas desde esta instancia no acompañan a esa realidad directa del corregimiento. Hay que hacer una red que sea administrada desde el municipio, pero que dentro del corregimiento exista ese plan y esa intervención deseada. No “apagar fuegos”. Una visión completa del corregimiento.

4. Aportes del modelo para la modernización del gobierno local

El modelo organizacional descrito aporta elementos relevantes para la modernización de la gestión pública local. La eficiencia institucional no depende exclusivamente del incremento presupuestario: depende de la organización estratégica de los recursos humanos y técnicos disponibles. Cada área del gobierno local tiende a convertirse en isla cuando no existe una instancia integradora que unifique las ideas y las oriente hacia un mismo punto. Ahí reside precisamente la necesidad del Gestor de Proyectos Integrado: alguien que no solo ejecuta, sino que articula.

Entre los aportes identificados del modelo destacan: (a) la integración de planificación territorial como función permanente dentro de la estructura operativa del gobierno local, no como actividad eventual; (b) la trazabilidad institucional mediante registros técnicos y seguimiento documental de proyectos, que preserva la memoria institucional y evita comenzar de cero en cada período administrativo; (c) la articulación entre infraestructura física y proyección comunitaria, reconociendo que ambas dimensiones son igualmente necesarias para el desarrollo territorial; y (d) la posibilidad de que el gobierno local opere como laboratorio de innovación pública adaptado a las realidades territoriales específicas de cada comunidad.

Desde una perspectiva comparada, el modelo propuesto compara elementos con experiencias latinoamericanas de gobernanza local innovadora: los presupuestos participativos de Porto Alegre (Brasil), los planes de desarrollo local de Medellín (Colombia) y los sistemas de planificación comunitaria de San Salvador (El Salvador) son referencias que demuestran que es posible construir modelos de gestión local más sofisticados sin aumentar necesariamente el gasto público, sino reorganizando las capacidades existentes y construyendo puentes entre la técnica y la participación ciudadana. El caso de Chilibre se inscribe modestamente en esta tradición, ofreciendo una experiencia adaptada a las condiciones específicas del gobierno local panameño.

Estas experiencias comparadas también enseñan que la innovación en gobernanza local no surge únicamente de reformas legales o institucionales desde arriba: surge frecuentemente de la iniciativa de actores locales —funcionarios, profesionales, líderes comunitarios— que identifican las limitaciones del modelo vigente y comienzan a construir, dentro de sus posibilidades, alternativas más eficaces. El rol del arquitecto-planificador en el gobierno local panameño puede ser uno de esos motores de innovación institucional, siempre que cuente con el reconocimiento formal, la formación adecuada y el apoyo estructural necesario para sostener su trabajo más allá de un período administrativo.

VI. Limitaciones del estudio

El presente estudio se fundamenta en la sistematización de una experiencia profesional desarrollada en un contexto periurbano específico, por lo que sus resultados deben interpretarse considerando las particularidades sociales, culturales y territoriales del corregimiento analizado. No se pretende ofrecer un modelo universalmente aplicable, sino una sistematización rigurosa de una experiencia concreta que pueda servir como referente metodológico para otros contextos similares.

En primer lugar, los procesos participativos desarrollados reflejan principalmente la interacción con comunidades organizadas y actores sociales activos, lo que puede limitar la representación de sectores menos visibles o con menor capacidad de participación institucional: jóvenes, adultos mayores, personas en situación de informalidad laboral o residencial. En segundo lugar, la movilidad poblacional constante en contextos periurbanos genera transformaciones continuas en la composición comunitaria, dificultando la consolidación de diagnósticos estables a largo plazo.

En tercer lugar, las limitaciones temporales asociadas a los períodos administrativos condicionan la continuidad de iniciativas socioculturales. El ejemplo del Parque Norte —diez años para una entrega parcial, atravesando

múltiples gestiones con rediseños y adendas— ilustra cómo las limitaciones no son solo financieras o técnicas, sino también institucionales: la carencia de terrenos disponibles para ejecutar proyectos de equipamiento es una restricción que ningún presupuesto puede resolver directamente. Cuando existen fondos asignados para un equipamiento pero no hay lote disponible, los recursos se pierden y el proyecto muere antes de comenzar.

Finalmente, el estudio reconoce que la gestión pública local enfrenta dificultades para integrar el patrimonio cultural y las dinámicas identitarias dentro de los procesos formales de planificación territorial. Los elementos intangibles —tradiciones, memoria colectiva, prácticas culturales— permanecen subrepresentados dentro de los instrumentos técnicos de gestión. Sin embargo, desde una perspectiva psicosocial, los espacios de convergencia y dinámica cultural son urgentes: reducen la ociosidad, la deserción escolar y el desinterés por el entorno. Si se les pide a las personas elegir entre un parque o una escuela, dirán que la escuela. Pero no podemos pedirle al corazón que sea más importante que el pulmón, porque ambos se necesitan para vivir.

El estudio reconoce también las limitaciones propias del enfoque de observación participante: la implicación directa de la investigadora en el proceso analizado puede introducir sesgos de interpretación que una mirada externa dificultaría. Para mitigar este riesgo, el análisis buscó sistemáticamente contrastar las percepciones propias con los datos objetivos —solicitudes registradas, proyectos formulados, reuniones documentadas— y con las valoraciones de otros actores comunitarios e institucionales consultados durante el proceso.

Otra limitación metodológica relevante es el carácter de experiencia única de este estudio: al tratarse de un solo corregimiento en un período específico, los resultados no pueden generalizarse directamente a otros contextos sin la mediación de procesos de adaptación y validación local. Futuros estudios podrían realizar análisis comparativos entre corregimientos periurbanos con distintos niveles de desarrollo institucional,

tamaño de población y características ambientales, para identificar qué elementos del modelo propuesto son transferibles y cuáles dependen de condiciones particulares de Chilibre. Asimismo, sería valioso incorporar en futuros estudios indicadores cuantitativos de impacto —cambios en la percepción ciudadana, número de proyectos ejecutados por período, porcentaje de solicitudes atendidas, variación en los índices de satisfacción comunitaria— que permitan evaluar con mayor precisión la eficacia de los modelos de gestión local.

VII. Resultados

Hallazgo 1: El diagnóstico territorial permitió comprender la complejidad funcional de un territorio periurbano.

Hallazgo 2: Las demandas comunitarias están concentradas en servicios básicos, infraestructura y equipamientos.

Hallazgo 3: Existe una diferencia importante entre las competencias del gobierno local y las expectativas de la ciudadanía.

Hallazgo 4: La organización técnica basada en áreas especializadas facilitó la gestión territorial y la coordinación interinstitucional.

Hallazgo 5: La planificación basada en evidencia permitió priorizar proyectos y mejorar la asignación de recursos públicos.

Hallazgo 6 (el más importante): La experiencia demuestra que el arquitecto con formación en urbanismo puede desempeñar un papel estratégico como articulador técnico entre la comunidad, las instituciones y la planificación territorial.

Resumen:

El estudio demuestra que, en contextos periurbanos, la incorporación de un diagnóstico territorial sistemático y una organización técnica interdisciplinaria fortalecen la capacidad de los gobiernos locales para coordinar acciones interinstitucionales y priorizar inversiones públicas de manera más eficiente.

Resultado 1.

Priorización de proyectos según necesidades territoriales

Durante el periodo analizado se formularon proyectos arquitectónicos dirigidos principalmente a tres categorías:

- equipamientos comunitarios,
- infraestructura pública,
- espacios culturales y ambientales.

Entre las iniciativas conceptuales identificadas destacan el Museo del Agua, Infoplazas, parques, cementerios, centros comunitarios y proyectos de movilidad urbana, lo que evidencia una planificación basada en necesidades territoriales previamente diagnosticadas más que en intervenciones aisladas.

Resultado 2.

Diversificación de la cartera de proyectos

La estructuración de un portafolio técnico permitió consolidar proyectos con distintos niveles de madurez administrativa (formulación, levantamiento, ejecución, licitación y revisión por Contraloría), facilitando la gestión de recursos provenientes de diferentes instituciones públicas y privadas.

Resultado 3.

Incorporación del diseño arquitectónico como herramienta de gestión

El diseño arquitectónico dejó de utilizarse únicamente como instrumento constructivo y pasó a emplearse como herramienta para la gestión territorial, permitiendo elaborar portafolios técnicos destinados a procesos de financiamiento, donación y cooperación interinstitucional.

Resultado 4.

Identificación de patrones de demanda territorial

El análisis de 279 solicitudes comunitarias permitió identificar una concentración de necesidades asociadas principalmente a infraestructura vial, movilidad peatonal, drenajes pluviales y mantenimiento de espacios públicos.

Resultado 5.

Distribución espacial de las solicitudes

La clasificación de solicitudes por zonas permitió identificar diferencias territoriales en la demanda de infraestructura, evidenciando una concentración de requerimientos en determinados sectores del corregimiento y facilitando la priorización de intervenciones mediante criterios territoriales.

Resultado 6.

Fortalecimiento de la coordinación institucional

El establecimiento de un proceso estandarizado de inspección, diagnóstico técnico y gestión interinstitucional permitió mejorar la articulación entre la Junta Comunal y entidades sectoriales responsables de la ejecución de infraestructura pública.

Resultado 7.

Consolidación de un banco de proyectos territoriales

La elaboración de un banco de proyectos arquitectónicos con memorias descriptivas, estimaciones de costos y fichas técnicas permitió incrementar la capacidad institucional para gestionar financiamiento mediante cooperación pública, privada y organizaciones sociales.

Resultado 8.

Integración de arquitectura, ingeniería y gestión de proyectos como modelo de planificación territorial

El estudio evidenció que la integración de disciplinas técnicas —arquitectura, ingeniería e inspección de proyectos— permitió transformar solicitudes comunitarias dispersas en un proceso sistemático de planificación territorial basado en diagnóstico, priorización y coordinación interinstitucional. Este enfoque fortaleció la formulación de proyectos y optimizó la gestión de recursos públicos para el desarrollo local.

Conclusiones

La experiencia analizada en el corregimiento de Chilibre evidencia que los gobiernos locales en territorios periurbanos pueden desarrollar modelos de gestión territorial más eficientes, participativos y sostenibles, incluso con recursos limitados, cuando cuentan con estructuras técnicas organizadas y enfoques de planificación continua. La clave no está en tener más dinero, sino en tener más método.

El estudio demuestra que superar modelos reactivos —centrados en respuestas inmediatas a demandas individuales— requiere avanzar hacia esquemas basados en diagnóstico territorial sistemático, planificación estratégica y seguimiento institucional permanente. En este marco, el gobierno local emerge no únicamente como ejecutor de obras, sino como articulador de procesos interinstitucionales orientados a mejorar la calidad de vida comunitaria a través del tiempo, más allá de los cambios de administración.

Un hallazgo central es la necesidad de institucionalizar funciones de planificación territorial dentro de la estructura de las juntas comunales, incorporando profesionales especializados en urbanismo y gestión territorial. No todos los arquitectos ejercen estas funciones: la distinción entre arquitecto-constructor y arquitecto-planificador resulta esencial. Los arquitectos con formación en urbanismo poseen la capacidad de proyectar escenarios de desarrollo, coordinar actores institucionales y establecer rutas técnicas de largo plazo que trasciendan los ciclos administrativos; deben incorporarse a los gobiernos locales como actores estratégicos permanentes, no como consultores ocasionales.

La planificación territorial, para ser efectiva, debe constituirse como función institucional estable y no depender de voluntades individuales o de períodos políticos específicos. Deben crearse los mecanismos de trazabilidad que permitan a cada nueva gestión no comenzar de cero, sino continuar desde donde su predecesora dejó los procesos en marcha. Solo

así será posible garantizar que las iniciativas comunitarias evolucionen como procesos acumulativos de desarrollo territorial.

El caso de Chilibre plantea además la necesidad de incorporar en la agenda de investigación y de política pública el papel de instancias como los Comités Locales de las comunidades y Consejos Consultivos de la Cuenca Hidrográfica del Canal, cuya articulación con el gobierno local podría potenciar significativamente los procesos de planificación participativa en corregimientos periurbanos de Panamá. La gestión del agua, los bosques y las cuencas no puede separarse de la gestión de los equipamientos, las calles y los espacios públicos: todo forma parte de un mismo sistema territorial.

Finalmente, el estudio concluye que la gobernanza territorial efectiva en contextos periurbanos requiere reconocer el carácter interdisciplinario de la gestión local y la necesidad de integrar, en un mismo proceso, infraestructura física, desarrollo comunitario, identidad cultural y gestión ambiental. Ninguno de estos componentes puede sustituir a los otros; todos se necesitan para construir comunidades que funcionen, que duren y que sus habitantes sientan como propias.

A partir de los hallazgos del estudio, se proponen las siguientes recomendaciones de política pública para el fortalecimiento de los gobiernos locales en corregimientos periurbanos de Panamá: (1) Establecer, mediante reformas al marco normativo de las juntas comunales, la obligatoriedad de contar con un equipo técnico mínimo de planificación territorial, independientemente de los cambios de representante; (2) crear mecanismos de continuidad documental que garanticen que los diagnósticos, carteras de proyectos y procesos en curso sean transferidos de una gestión a la siguiente; (3) fortalecer los vínculos entre las juntas comunales y los Comités Locales, reconociendo su rol complementario en la planificación territorial; (4) desarrollar programas de formación específica en urbanismo y gestión de proyectos públicos dirigidos a los equipos técnicos de los gobiernos locales; y (5) crear fondos de financiamiento para equipamientos

comunitarios que incluyan componentes de adquisición de terrenos, eliminando así la barrera más frecuente para la ejecución de proyectos sociales en territorios periurbanos.

Estas recomendaciones no implican necesariamente un incremento significativo del presupuesto público: muchas pueden implementarse mediante reorganización institucional, actualización normativa y voluntad política de reconocer la planificación territorial como función estratégica del Estado en todos sus niveles. El caso de Chilibre demuestra que es posible avanzar en esa dirección incluso desde los márgenes institucionales, construyendo con lo disponible los cimientos de una gobernanza más justa y sostenible.

Bibliografía

- Allen, A., & da Silva, N. L. (2022). Peripheral urbanization and governance challenges in Latin America. *Urban Studies*, 59(14), 2954–2971.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2024). Gobiernos locales y gestión territorial sostenible en América Latina. BID.
- CEPAL. (2023). Gobernanza multinivel y desarrollo territorial en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Jara, O. (2018). La sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos posibles. Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE).
- OECD. (2023). Strengthening local governance for resilient communities. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/local-governance-2023>.
- PMI (Project Management Institute). (2021). A guide to the project management body of knowledge (PMBOK® Guide) (7th ed.). PMI.
- República de Panamá. (2006). Ley 6 de 2006, por la cual se reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y se dictan otras disposiciones. *Gaceta Oficial*.
- Silva, C., & Healey, P. (2022). Planning as collaborative governance: Reframing professional roles in urban management. *Planning Theory & Practice*, 23(3), 389–405.
- Tacoli, C. (2023). Peri-urbanization and urban–rural linkages in developing regions. *Environment and Urbanization*, 35(1), 15–32. <https://doi.org/10.1177/09562478231123456>
- UN-Habitat. (2022). World cities report 2022: Envisioning the future of cities. United Nations Human Settlements Programme.
- UN-Habitat. (2023). Planning sustainable urban extensions and peri-urban areas. UN-Habitat.
- UNDP. (2022). Local governance and sustainable development: Pathways to inclusive institutions. UNDP.

World Bank. (2024). Decentralization and local government performance: Evidence from developing regions. World Bank Group.

La regulación de la propaganda electoral en medios digitales para las elecciones de 2024 en Panamá*

The regulation of electoral propaganda in digital media for the 2024 elections in Panama

DOI: <https://doi.org/10.61311/2805-1912.204>

Ashley Barrera**

Ramón H. Benjamín***

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

Resumen. El artículo revisa las normas que regularon la propaganda electoral en medios digitales durante el proceso electoral de 2024 en Panamá, destacando las obligaciones de los actores políticos, las sanciones por incumplimiento y las acciones desarrolladas por el organismo electoral para hacer cumplir las normas, incluyendo la labor del Centro de Estudios y Monitoreo Digital, las relaciones con las plataformas tecnológicas, la cooperación regional entre organismos electorales y las propuestas de autorregulación, como el Pacto Ético Digital. Además, presenta una breve exploración de las experiencias de otros países latinoamericanos en esta materia. A pesar de los avances logrados, se mantienen retos en la definición de las conductas consideradas delitos informáticos electorales, los tiempos de los procedimientos en el marco del proceso electoral, la identificación de responsables de violaciones a las normas y la respuesta de las plataformas tecnológicas a las solicitudes de la autoridad electoral.

Palabras clave: Derecho electoral, desinformación, medios digitales, 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 Estudio y Monitoreo Digital (CEMD), ambos del Tribunal Electoral de Panamá.

** Periodista y Coordinadora de Comunicación con experiencia en comunicación digital y periodismo de investigación. Ha desempeñado funciones en la coordinación de proyectos de alto impacto y en la capacitación de audiencias en temas de relevancia social y actual. Su trayectoria incluye la creación estratégica de contenidos mediante herramientas digitales, la optimización de la presencia institucional en redes sociales, la redacción de artículos investigativos y la elaboración de materiales educativos. Posee amplia experiencia en la interacción con el público y en la gestión de procesos de comunicación participativa. Se mantiene en constante actualización sobre las tendencias y avances en el ámbito comunicacional, con el propósito de seguir aportando al desarrollo de su entorno profesional.

*** Investigador del Instituto de Estudios Democráticos 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) y maestría en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia (2023).

Abstract: *This article reviews the regulations on electoral propaganda in digital media during Panama's 2024 electoral process, emphasizing the obligations of political actors, the sanctions for noncompliance, and the actions implemented by the electoral authority to enforce these norms, including the work of the Center for Digital Studies and Monitoring, relationships with technology platforms, regional cooperation among electoral institutions, and self-regulation proposals such as the Digital Ethical Pact. Additionally, the article presents a brief overview of similar experiences in other Latin American countries. Despite the advances achieved, challenges remain in the definition of conduct considered to be electoral cybercrimes, the timing of procedures within the electoral process, the identification of those responsible for regulatory breaches, and the response of technology platforms to requests from electoral authorities.*

Keywords: *Digital media, disinformation, electoral law, Panama, propaganda.*

Introducción

Previo a entrar en los distintos aspectos de la regulación sobre medios digitales en la legislación electoral aplicable al proceso electoral de 2024¹ en Panamá, es necesario diferenciar entre el financiamiento público preelectoral, “destinado a contribuir con los gastos de campaña electoral de los candidatos por libre postulación y partidos políticos que decidan participar en las elecciones generales” (Código Electoral, artículo 207), y el poselectoral, “destinado a contribuir con los gastos de funcionamiento y capacitación” (artículo 214). El financiamiento público preelectoral es el objeto de este trabajo, dados sus usos en la campaña electoral.

Esta última estaba definida como “el conjunto de actividades pagadas que desarrollen específicamente los partidos políticos, precandidatos y candidatos durante un período determinado, destinadas a captar el apoyo del electorado antes de un evento electoral” (artículo 257), comprendiendo actividades como la propaganda electoral (artículo 258, numeral 1), entendida como “los escritos, publicaciones, imágenes,

¹ La reforma electoral fue aprobada mediante Ley 247 de 2021, incorporando regulaciones más detalladas sobre el uso de los medios digitales en las campañas electorales. El Texto Único fue publicado en la Gaceta Oficial 29,482-A, en febrero de 2022. Aunque con posterioridad se reformó el Código Electoral mediante Ley 356 de 2023, el contenido de esta no afecta el tema de este trabajo.

grabaciones, proyecciones y expresiones que se difundan, de manera pagada de cualquier forma, para promover la imagen a favor o en contra de un aspirante, precandidato, candidato o partido político a través de los medios de difusión” (artículo 259).

Estos, a su vez, estaban identificados en una lista que incluía los medios de comunicación digitales y “las cuentas y contenidos de redes sociales, patrocinados o pagados directa o indirectamente por aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos” (artículo 260, numerales 2 y 6).

El artículo 262, siempre del Código Electoral aplicable al proceso electoral de 2024, listaba los medios de comunicación digitales:

1. La versión digital de los medios tradicionales.
2. El Internet y las redes sociales.
3. Los centros de cuentas o centros de llamadas a través de telefonía fija o celular.
4. Los centros masivos de perfiles digitales.
5. Otras aplicaciones digitales que funcionan con data y celulares, como:
 - a. Aplicaciones móviles.
 - b. Publicidad de buscadores.
 - c. Compra programática.
 - d. Envío masivo de correos electrónicos.
 - e. Envío de mensajes masivos por aplicaciones de mensajería.
6. Envío masivo de mensajes de textos a través de telefonía.
7. Medios informativos nativos digitales.
8. Otras formas de tecnología que permitan la difusión de contenido de propaganda electoral.

El monitoreo de medios digitales por parte del Tribunal Electoral estuvo ordenado por el artículo 286 con la finalidad de “proteger la integridad de los procesos electorales y la correcta prestación del servicio a los usuarios... respetando los derechos y garantías fundamentales

establecidos en la Constitución y la ley”, tarea realizada a través de “la unidad especializada que así disponga para este fin y en los acuerdos y convenios o alianzas estratégicas con operadores y organizaciones en medios digitales”.

La propaganda electoral en medios digitales podía ser objeto de suspensión o remoción dentro y fuera de períodos de campaña a instancia particular o del Centro de Estudio y Monitoreo Digital (CEMD), por decisión de la Dirección Nacional de Organización Electoral, susceptible de apelación ante el Pleno del Tribunal Electoral (artículo 264, numeral 3).

La Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (MOE), aunque reconoció los avances y la labor del TE en la materia, señala que “persisten obstáculos para una fiscalización efectiva de la propaganda electoral en redes sociales”, principalmente en casos de “influencers y otras figuras públicas” quienes “incluso durante veda o silencio electoral” publican “contenido eminentemente proselitista [pero] no puede ser categorizado como propaganda, a no ser que se consiga probar que la persona ha recibido una contraprestación”. En consecuencia, quedan amparados bajo las figuras de “contenido editorial o libre ejercicio de la libertad de expresión” (2024, p. 31).

La MOE, frente a este obstáculo recomendó, entre otros puntos, “investigar formas de reglamentar las figuras de “propaganda” y “contenido editorial”, armonizando el correcto ejercicio de la libre expresión con la necesidad de que se respeten las restricciones legítimas a la campaña en ciertas etapas del período electoral” y “fortalecer las capacidades de la autoridad electoral para implementar y hacer cumplir las sanciones contra conductas vedadas en materia de propaganda y campaña electoral” (p. 32).

I. Experiencias de regulación en la región latinoamericana

Tal como lo señala la Misión de Expertos Electorales (MEE) de la Unión Europea (UE), la norma panameña es una de las primeras que

se ocupa específicamente del problema de la desinformación a través de medios digitales en contextos electorales (2024, p. 20), y como tal deben considerarse las observaciones y recomendaciones recibidas, en un momento en que las regulaciones a nivel regional transitan a distintas velocidades desde la regulación sobre tiempos de campaña electoral, propaganda en medios de comunicación tradicional, financiamiento y fiscalización de gastos, hacia la inclusión de los medios digitales, la protección de datos, la desinformación y la inteligencia artificial en los procesos electorales, muchas veces sin una regulación general sobre estas materias.

Algunos países con evaluaciones positivas en los informes sobre estado de la democracia, como Costa Rica y Chile, presentan distintos desarrollos en la legislación electoral sobre estas materias.

En el caso costarricense, la Ley 8765 y sus reformas (Código Electoral) no tiene referencia a medios digitales. La norma define la propaganda como una “acción de los partidos políticos para preparar y difundir sus ideas, opiniones, programas de gobierno y biografías de sus candidatos a puestos de elección popular, por los medios que estimen convenientes” (artículo 94, literal a), entre los gastos justificables de los partidos políticos en el proceso electoral, de cara a obtener la contribución estatal.

El artículo 136 reconoce la libertad de los partidos políticos para difundir “toda clase de propaganda política y electoral en medios de comunicación colectiva”, aunque limitando el uso de creencias o motivos religiosos para incitar el apoyo o rechazo a partidos políticos o candidaturas, así como, en base a la legislación sobre la violencia en contra de mujeres en la política, promulgada en 2022, también prohíbe:

Toda propaganda en contra de los derechos políticos de las mujeres y toda apología del odio en base al género o sexo que constituya incitaciones a la violencia contra las mujeres en la vida política, o cualquier otra acción ilegal similar contra las

mujeres o grupo de mujeres que participan en la vida política, por motivos de sexo o género.

La sanción por el incumplimiento de estas normas es multa por “difusión ilegal de propaganda” en contra de las personas naturales y jurídicas responsables, establecidas en el artículo 289.

En el caso de Chile, el artículo 31 de la Ley 18700 (Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios) define propaganda electoral como:

Todo evento o manifestación pública y la publicidad radial, escrita, en imágenes, en soportes audiovisuales, por redes sociales, cuando exista una contratación y un respectivo pago, u otros medios análogos, siempre que promueva a una o más personas o partidos políticos constituidos o en formación, con fines electorales. En el caso de los plebiscitos, se entenderá por propaganda aquella que induzca a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a consideración de la ciudadanía.

También se reconoce la libertad de las empresas de radio, prensa, redes sociales y plataformas digitales, para publicar o emitir propaganda electoral, pero prohíbe la discriminación “en el cobro de tarifas o en el acceso a sus sistemas de contratación en el caso de redes sociales y plataformas digitales”. Además, establece la obligación de estas empresas “de remitir o poner a disposición del Servicio Electoral... la identidad y los montos involucrados de todo aquel que contrate propaganda electoral con dichos medios”.

Durante el segundo semestre de 2024, se discutía la creación de una ley sobre sistemas de inteligencia artificial basada en consultas a expertos y las experiencias con la Política Nacional de Inteligencia Artificial, el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea y otras regulaciones de Estados Unidos y China, entre otros insumos (Roberts, 2024, p. 4).

Por su parte, Colombia define propaganda electoral como “toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los

ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana” en el artículo 35 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. No hay referencias al fenómeno de la desinformación en procesos electorales.

Mediante Resolución 01057 de 2024, “por medio de la cual se abstiene de iniciar actuación administrativa con ocasión de la queja presentada por el Tribunal Seccional de Garantías y Vigilancia Electoral... presunta propaganda electoral negativa en redes sociales”, el CNE presenta criterios sobre propaganda electoral en plataformas digitales y redes sociales, en base al reconocimiento de estos por parte de la Corte Constitucional “como medios de comunicación masivos e indeterminados con la potencialidad suficiente para divulgar propaganda electoral”.

A efectos de establecer una eventual responsabilidad y en atención a que las redes sociales y las plataformas digitales son una realidad que no puede ser omitida por el derecho electoral, la doctrina del Consejo Nacional Electoral debe responder a los avances tecnológicos, en virtud de sus funciones de inspección, vigilancia y control de todas formas de propaganda electoral, incluida la realizada y difundida en Internet, plataformas digitales y redes sociales, plataformas entendidas como un medio de comunicación social.

Prosigue señalando la primacía del principio de igualdad de trato entre candidatos y agrupaciones políticas en los procesos electorales, por lo que “debe concretar los parámetros bajo los cuales se determine la existencia o no de propaganda electoral extemporánea y de expectativas

a través de Internet, plataformas digitales y redes sociales”, fijando los siguientes cuatro criterios:

1. Se seguirá aplicando la restricción temporal contenida en el artículo 35 de la Ley 1475 de 2011, respecto a limitar a 60 días anteriores a la fecha de la respectiva votación, la oportunidad de realizar propaganda electoral a través de redes sociales.
2. La propaganda pagada en redes sociales debe formar parte integral de los reportes de ingresos y gastos de las campañas electorales.
3. Solo será competencia del Consejo Nacional Electoral decidir sobre aquellas quejas relacionadas con propaganda electoral extemporánea en redes sociales, siempre y cuando se demuestra que las publicaciones aportadas han sido realizadas por un partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos, candidato o personas que los apoyen; y/o que sean publicadas en la cuenta en las oficiales de los sujetos mencionados.
4. El Consejo Nacional Electoral no debe considerar como propaganda electoral el contenido de apoyo sobre candidatos o partidos, difundidos de manera espontánea por parte de personas naturales a través de redes sociales.

Finalmente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de México define la propaganda electoral como “el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas” (artículo 242, numeral 3)

El artículo 415 faculta al Instituto Nacional Electoral (INE) a “ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria de esta Ley”. Los artículos 443 y 446 establecen como infracciones a la ley la difusión

de propaganda con expresiones que calumnien o denigren personas, instituciones o partidos políticos, pero estas conductas solamente pueden ser atribuidas a los partidos políticos, aspirantes y candidatos a cargos de elección popular.

La propaganda electoral en medios digitales es monitoreada por una Unidad Técnica de Fiscalización, siguiendo un Reglamento de Fiscalización, en función de los controles a los gastos de los actores políticos en campañas. Partidos políticos y candidatos deben reportar los gastos mediante comprobantes fiscales con todos los datos de la empresa y los contratantes, que se contrasta con una lista de precios de mercado fijada por el INE, que permite evitar subregistros y realizar estimaciones sobre propaganda detectada y no reportada.

Entre los problemas por resolver está el uso de “influencers”, quienes “son vistos como expertos dentro de su nicho para crear, posicionar y promover su candidatura”, y “pueden desempeñar un papel importante al influir en las inclinaciones políticas y las preferencias de voto de sus seguidores” (Dazarola, p. 9).

II. La regulación panameña: obligaciones de los actores políticos y sanciones por su incumplimiento

El artículo 213 del Código Electoral, aplicable al proceso electoral de 2024, obligaba a los precandidatos, candidatos y partidos políticos a entregar una autorización por escrito al Tribunal Electoral, para que este accediera a las plataformas de pautas publicitarias en sus cuentas de redes sociales. Esta autorización permitía al organismo electoral realizar auditorías en tiempo real sobre el gasto y las métricas generadas, lo cual es crucial para garantizar la transparencia y el uso adecuado del financiamiento público preelectoral. Además, la publicidad que no se pudiera monitorear en tiempo real no se consideraría para el reembolso del financiamiento público preelectoral.

En el Capítulo VI sobre Faltas electorales, del Título VIII sobre Delitos, contravenciones, faltas electorales y sanciones morales, la violación de la veda electoral era sancionada con multas para los medios de difusión y las personas naturales o jurídicas que contrataran la pauta (artículo 575). La violación del período de reflexión (desde las doce de la noche del jueves previo a las elecciones y hasta el mediodía del día siguiente, según el artículo 413) se sancionaba a individuos y medios de comunicación (artículo 579).

También estaban obligados a “suministrar al Tribunal Electoral el dominio de su página oficial en Internet, su cuenta oficial en cada red social, así como las cuentas que han sido pagadas por ellos para ejecutar su propaganda”, además de la información sobre quienes “administran, diseñan y ejecutan la propaganda electoral” (artículo 287). El incumplimiento de estas obligaciones era sancionado con multa a partidos políticos, precandidatos y candidatos (artículo 580).

Tenían asimismo la obligación de “registrar en el Tribunal Electoral a la persona que administrará sus medios digitales”, quien era responsable “junto con el precandidato, candidato y partido político, las responsabilidades electorales, civiles y penales que se puedan derivar de esa administración” (artículo 288). La persona que administraba los medios digitales de los actores políticos, a su vez, estaba obligada “a entregar un informe de todas las personas que pautaron propaganda electoral y los montos contratados por cada uno dentro de los siete días calendario, siguientes al respectivo evento electoral” (artículo 289). El incumplimiento de estas obligaciones también era sancionado con multas (artículo 581).

Además, tenían la obligación de identificar la propaganda electoral en Internet y redes sociales mediante cintillo que informara quién había pagado el aviso político, y en el caso de personas que recibieran pago o cualquier otra contraprestación “para hacer promoción a favor o en contra de un aspirante a precandidato, candidato o partido político

en sus redes sociales, podrán mencionar el cintillo al principio de su intervención, cuando se trate de vídeos o contenido en vivo” (artículo 290). El incumplimiento de esta obligación se sancionaba con multa al medio de difusión que aceptara las pautas y a los individuos que publicaran contenidos sin esa información (artículo 588).

El artículo 276 establecía prohibiciones a la propaganda electoral, entre ellas el uso no autorizado de simbología de partidos y candidaturas (numeral 2), de la imagen personal (numeral 3), la propaganda sucia (numeral 4) y la divulgación de propaganda electoral sin la firma y datos que permitieran identificar a las personas responsables de ese contenido (numeral 5). La sanción por ignorar estas prohibiciones también consistía en multa (artículo 586).

Además, el artículo 582 ordenaba multa “sin perjuicio de la responsabilidad penal electoral” por el incumplimiento de las disposiciones del artículo 292, que mencionaba “el uso individual de cuentas con contenido pago, algoritmos de difusión masiva, centros masivos de perfiles digitales y otras tecnologías digitales con intención de afectar un proceso electoral”.

Según este artículo, el procedimiento iniciaba por denuncia particular o como consecuencia del monitoreo del CEMD en casos de “uso individual de cuentas con contenido pago, algoritmos de difusión masiva, centros masivos de perfiles digitales y otras tecnologías digitales, con la intención de afectar a un proceso electoral en violación de las normas de este código y sus reglamentaciones”.

En tales circunstancias correspondía a la Dirección Nacional de Organización Electoral realizar la verificación y adoptar “las medidas necesarias para suspender e identificar a los responsables de tales actividades y que se apliquen las sanciones previstas en este Código”. En casos de contenidos en medios digitales dirigidos “en contra de precandidatos, candidatos o partidos” no se contemplaba el inicio del procedimiento a partir de la labor de monitoreo del CEMD, sino exclusivamente por denuncia de quien se considerase afectado.

Continuaba el artículo señalando que “la decisión de la Dirección Nacional de Organización Electoral queda sujeta al recurso de reconsideración”, y una vez agotado el procedimiento en la vía administrativa, “la denuncia será enviada a la Fiscalía General Electoral para que se realice la investigación correspondiente”. Es necesario recordar que de acuerdo con el numeral 3 del artículo 264, la decisión de la Dirección Nacional de Organización Electoral podía ser apelada ante el Pleno del Tribunal Electoral.

Finalmente, en el Capítulo IV sobre Delitos informáticos electorales, del Título VIII sobre Delitos, contravenciones, faltas electorales y sanciones morales, el artículo 539 ordenaba pena de prisión, suspensión de derechos ciudadanos e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por un período entre 2 y 4 años para “quien, de forma directa o quienes resulten responsables en la manipulación de medios digitales de forma masiva, con el propósito de alterar o afectar la integridad de un proceso electoral”. El artículo fue desarrollado mediante Decreto 7 de 2024 “que reglamenta la manipulación de medios digitales de forma masiva, con el propósito de afectar la integridad del proceso electoral”. En el mismo se enumeran más de 20 acciones que podrían configurar la conducta señalada.

La MEE relata en su informe (2024) la inclusión de este artículo en la última reforma electoral, y añade que “cuando se publicó la ley las asociaciones de prensa la consideraron demasiado genérica y, por tanto, peligrosa para su labor informativa” (p. 20). Luego, se refiere al artículo 539 del Código Electoral y el posterior Decreto 7 de 2024 que lo desarrolla como “una de las primeras disposiciones electorales sobre desinformación en la región”, para luego poner el foco en la ausencia de “infraestructura de verificación en el país”, recomendando “fomentar y apoyar la creación de organizaciones independientes, no gubernamentales y no partidistas de verificación” (p. 20).

Es conveniente señalar que respecto al artículo 539, la MOE (2024) recomendó “precisar por la vía normativa o reglamentaria qué actos o

conductas, y en qué escala, constituirían una manipulación masiva de medios digitales” (p. 31), ya que era “excesivamente ambigua” al no precisar “qué constituye la manipulación masiva de medios digitales”.

Continúa la MOE aclarando que “si bien el fin que se persigue –proteger la integridad del proceso– es legítimo, las sanciones previstas para estas conductas podrían resultar desproporcionadas” (p. 31), y que “las buenas prácticas y los estándares internacionales en la materia recomiendan no utilizar herramientas de derecho penal amplias y ambiguas para tipificar el fenómeno de la desinformación”. Por el contrario, “la mayoría de las reacciones a la desinformación deberían ser no regulatorias” de acuerdo a los estándares regionales en materia de libertad de expresión, “y que, a la luz de los emergentes estándares sobre gobernanza digital, los Estados deberían convocar a todas las partes interesadas a la hora de buscar soluciones” (p. 150).

III. La opción por la autorregulación: el Pacto Ético Digital

El Pacto Ético Digital como propuesta de autorregulación, elaborada por el Tribunal Electoral para los usuarios de medios digitales en Panamá, fue actualizado para las elecciones de 2024, invitando a su adopción voluntaria por los actores políticos y la población en general, en el marco del proceso electoral, quienes asumieron públicamente el compromiso de respetar y hacer respetar cuatro postulados, que buscaban promover la tolerancia, el respeto y la convivencia social en el ámbito digital. Su exposición de motivos iniciaba señalando el aumento en los períodos de campaña para las elecciones internas de organizaciones políticas y las elecciones generales, y la inclusión de una lista de nuevos medios de difusión² para la propaganda electoral, reconociendo el impacto de las nuevas tecnologías y las plataformas digitales en la política.

² Se refiere a la versión digital de los medios tradicionales y a los medios informativos digitales nativos, los centros masivos de perfiles digitales, las aplicaciones móviles, la publicidad de buscadores,

Además, mencionaba la introducción de mecanismos de rendición de cuentas para la propaganda electoral en medios digitales:

El dominio de su página oficial en internet, su cuenta oficial en cada red social, así como las cuentas que hayan sido pagadas por ellos para ejecutar su propaganda; además de registrar en el Tribunal Electoral a la persona que administrará sus medios digitales, quien asumirá junto a ellos responsabilidades electorales, civiles y penales que puedan derivar de esa administración. (PED, 2024)

Estos cambios, señalaba el PED, respondieron a la masificación de las tecnologías digitales y los consecuentes cambios en la comunicación política en general, y la propaganda electoral en particular, aumentando los riesgos de desinformación, intolerancia y ataques a la democracia:

Uso inadecuado con el objeto de dirigir mensajes micro segmentados para desinformar al electorado y servir de plataforma de ataque en contra de precandidatos, candidatos, partidos políticos y la autoridad; mediante el empleo de algoritmos de respuesta automática (“bots”), cuentas falsas, centros de llamadas (“call centers”), noticias falsas (“fake news”), y de la inteligencia artificial para el desarrollo de imágenes sintéticas (“deepfakes”). (PED, 2024)

En atención a todo lo anterior, la segunda versión del PED, para el proceso electoral de 2024, mantiene en su esencia los cuatro postulados de su versión original elaborada para las elecciones generales de 2019, aunque con la actualización de los períodos de campaña electoral, la inclusión de los centros de llamada y la inteligencia artificial para el desarrollo de imágenes sintéticas, entre los instrumentos de desinformación:

la compra programática, el envío masivo de correos electrónicos y los mensajes masivos por aplicaciones de mensajería a través de telefonía.

Tabla 1
Comparación del contenido del Pacto Ético Digital (PED) 2019 y 2024

PED 2019	PED 2024
Colaborar con el Tribunal Electoral para que se respete la veda electoral y solamente se haga campaña electoral durante los períodos permitidos de 45 días antes de las elecciones internas de los partidos políticos y de 60 días antes de las elecciones generales.	Colaborar con el Tribunal Electoral para que se respete la veda electoral y solamente se haga campaña electoral durante los períodos permitidos de 60 días antes de los eventos internos partidarios y de 90 días antes de la elección general.
Procurar que, al hacer propaganda electoral en los períodos permitidos, y al realizar el uso de las redes sociales, se eviten las campañas sucias en las que se ofenda la dignidad humana con la utilización de insultos, incursiones en la vida privada, discriminación y aseveraciones de conductas ilegales que no se hayan dictaminado por los tribunales competentes, se promueva la violencia y la falta de tolerancia.	
No hacer uso de cuentas falsas y “bots” para desinformar o guiar maliciosamente al electorado hacia conclusiones, o para promover propaganda electoral a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos y partidos políticos.	No hacer uso de cuentas falsas, centros de llamadas (“call centers”) y algoritmos de respuesta automática (“bots”) para desinformar o guiar maliciosamente al electorado hacia conclusiones, o para promover propaganda electoral a favor o en contra de precandidatos, candidatos y partidos políticos.
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.	Promover el buen uso de las redes sociales y estar vigilantes ante la aplicación de la inteligencia artificial para el desarrollo de imágenes sintéticas (“deepfakes”) y la aparición de noticias falsas (“fake news”) que puedan poner en peligro el proceso electoral. Ante la duda, buscar fuentes confiables de información antes de difundir mensajes falsos.

Fuente: Elaboración propia con base en los textos de los pactos éticos digitales.

Estos compromisos se asumieron como expresiones de un “uso responsable” de los medios digitales, que forma parte de las “buenas prácticas de convivencia social” en una “democracia sana”. El texto del PED cerraba con un llamado al debate de ideas, que alimente el voto informado de la población, a rechazar las descalificaciones y la idea de enemigos en la política.

El PED se erigió como un compromiso colectivo para garantizar que el uso de las tecnologías digitales no solo fuera un medio para la difusión de propaganda electoral, sino también un espacio donde prevalecieran los principios democráticos, la verdad y el respeto por los derechos y la dignidad humana.

IV. Los acuerdos interinstitucionales en el marco de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE)

La XVI Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) se llevó a cabo los días 14 y 15 de septiembre de 2023 en la Ciudad de Panamá, Panamá. El tema central de esta conferencia fue el papel central de la información en los procesos electorales. En el evento se discutió la importancia de la información en los procesos electorales, abordando temas como la gestión de datos electorales, la transparencia en la difusión de información y el manejo de noticias falsas. Además, se enfatizó en la necesidad de fortalecer la democracia mediante el uso responsable de la información.

Entre los acuerdos alcanzados en el evento (UNIORE, 2023), estaba crear grupos de trabajo especializados de los organismos miembros de la UNIORE, coordinados por la Secretaría Ejecutiva. Desde entonces se avanzó significativamente en la implementación de estos acuerdos. Los grupos de trabajo especializados, coordinados por la Secretaría Ejecutiva de UNIORE, han iniciado sus labores centrándose en las áreas clave identificadas, enfocados en la modernización de los procesos electorales y la defensa de la integridad democrática:

1. Estrategias de comunicación para contrarrestar el impacto de la desinformación en periodo electoral y no electoral.

Durante la primera mitad de 2025, el Tribunal Electoral de Panamá, ejerciendo la presidencia *pro tempore* de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), impulsó una serie de seminarios virtuales dirigidos a organismos electorales y especialistas de la región.

De acuerdo con la información suministrada por Melquiades Medina, jefe de la Unidad de Relaciones Internacionales del Tribunal Electoral (comunicación personal, junio de 2025), como parte de este esfuerzo, se desarrollaron seminarios virtuales³, elaborando guías y recursos para que los organismos electorales pudieran enfrentar la desinformación de manera más efectiva.

Así mismo, en el marco de la cooperación interinstitucional con organismos homólogos, se firmaron los siguientes instrumentos para fortalecer la lucha contra la desinformación:

- Convenio con el Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay, que incluye compromisos para el desarrollo conjunto de estrategias de comunicación institucional, como la celebración de un Pacto Ético Digital, alianzas con plataformas de redes sociales y el intercambio de experiencias y asistencia técnica directa en esta materia.
- Carta de Entendimiento con la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización (UFTF) de la República de Honduras, la cual contempla intercambios de buenas prácticas, asesoría técnica y acompañamiento en las etapas pre y poselectorales de sus elecciones primarias y generales de 2025.

³ Entre los temas de los seminarios virtuales, desarrollados entre febrero y mayo de 2025, se encuentran "Identificación de fuentes de desinformación: técnicas y actores principales", "Herramientas y estrategias para verificar la información electoral", "El rol de las redes sociales en la difusión de desinformación y cómo gestionirlas", y "Estrategias de comunicación oficial para combatir la desinformación durante un proceso electoral".

- Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con el Consejo Nacional Electoral de Ecuador, donde se establecen compromisos para:
 - o Implementar proyectos y programas conjuntos de transformación digital.
 - o Compartir tecnología e infraestructura informática para apoyar procesos electorales democráticos.
 - o Brindar formación especializada en materia político-electoral a servidores públicos y actores del sistema democrático.
 - o Ejecutar proyectos de investigación conjunta sobre innovación electoral.

Estas sesiones se enfocaron en la identificación y mitigación de la desinformación electoral, buscando fortalecer la transparencia y confiabilidad de los procesos en América Latina.

2. Elaboración de posibles convenios entre UNIORE y plataformas digitales, que estén disponibles para todos los organismos miembros, buscando una respuesta rápida y efectiva en aquellos momentos en los que el proceso electoral así lo requiere.

Se establecieron contactos preliminares con diversas plataformas buscando definir mecanismos de colaboración que agilizaran la respuesta ante situaciones críticas durante los procesos electorales.

3. Intercambio de experiencias y normativas en materia de internet y redes sociales para elaborar un estudio comparado de su regulación.

Se comenzó a recopilar información sobre las regulaciones y experiencias de los países miembros en el uso de internet y redes sociales en contextos electorales, con miras a un estudio comparado.

4. Alianzas internacionales con grupos de *fact checking* para combatir la desinformación.

Se exploraron posibles colaboraciones con organizaciones internacionales dedicadas a la verificación de hechos, con el objetivo de fortalecer la capacidad de UNIORE en la lucha contra la desinformación.

5. Generación de protocolos de atención a crisis informativas que detallen políticas, reglamentación y buenas prácticas en el marco de procesos electorales.

Se sentaron las bases para la elaboración de documentos que orientasen a los organismos electorales en el manejo de crisis de información, detallando políticas, regulaciones y buenas prácticas.

6. Elaboración de un protocolo que brinde los requerimientos técnicos para garantizar la seguridad de los sistemas informáticos de los organismos electorales.

Se trabajó en la definición de los requerimientos técnicos esenciales para asegurar la integridad y confiabilidad de los sistemas informáticos electorales.

7. Construcción de un marco de referencia que permita la constitución de compromisos éticos electorales digitales en los países miembros.

Se inició la construcción de un marco de referencia que promueva la adopción de principios éticos para el uso de las tecnologías digitales en los procesos electorales de los países miembros.

Otro de los acuerdos alcanzados en la XVI Conferencia de la UNIO-RE fue crear, bajo la coordinación conjunta de la Secretaría Ejecutiva y la Presidencia, un Centro Virtual de Monitoreo de Medios Digitales, integrado por especialistas de los organismos miembros, con el fin de brindar asistencia durante los procesos electorales (UNIORE, 2023). Este se encuentra en fase de desarrollo. Se están identificando a los especialistas de los organismos miembros que lo integrarán y se están definiendo las herramientas y metodologías que se utilizarán para brindar asistencia en tiempo real durante los procesos electorales.

Estos acuerdos y acciones dan cumplimiento concreto a los compromisos asumidos en el marco de UNIORE y del Tribunal Electoral de Panamá con la modernización de sus procesos y la defensa de la integridad electoral.

Además, en enero de 2024, el Tribunal Electoral de Panamá firmó un Acuerdo de Cooperación con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL), comprometiéndose a realizar en conjunto la segunda edición del Congreso Internacional de Tecnología Electoral (CITEC), durante el segundo semestre de 2024 en la Ciudad de Panamá, en el contexto de la presidencia *pro tempore* que ejerce el Tribunal Electoral de Panamá en la UNIORE (Medina. comunicación personal, junio de 2025),

El congreso, realizado entre el 17 y 19 de septiembre de 2024, reunió a expertos y autoridades electorales de distintos países para intercambiar experiencias sobre avances y desafíos tecnológicos⁴ en los procesos electorales.

⁴ Entre los temas abordados se encuentran ciberseguridad, biometría para identificación de votantes, aplicaciones de inteligencia artificial, auditorías técnicas y tecnologías para emisión del voto, escrutinio y transmisión de resultados.

V. Las relaciones con las plataformas tecnológicas y otros actores relacionados con los medios digitales

En el marco del proceso electoral panameño de 2024, el TE buscó fortalecer su capacidad de respuesta frente a los desafíos en los medios digitales mediante alianzas estratégicas con plataformas tecnológicas como Meta, Google, y en menor medida, X (antes Twitter). Para esta sección se entrevistó a Leopoldo Alfaro, director del CEMD del TE, quien explicó el alcance, limitaciones y objetivos de estas relaciones, marcadas por la necesidad de garantizar la integridad del proceso electoral en el entorno digital.

El TE reactivó canales de comunicación con los principales administradores de redes sociales. Con Meta, empresa matriz de Facebook, Instagram y WhatsApp, se logró establecer una relación de trabajo continua y productiva. Un equipo regional de Meta con sede en México colaboró con el TE mediante capacitaciones, jornadas informativas y asistencia técnica. Aunque nunca se firmó un convenio formal, se creó una estructura de trabajo funcional que incluyó la atención directa de un equipo legal de Meta para procesar solicitudes sobre contenido sensible o presuntamente ilegal realizadas desde Panamá.

Por el contrario, la comunicación con X fue escasa. A pesar de varios intentos de contacto por parte del TE, no hubo respuesta por parte de la plataforma, que atravesaba una transición gerencial tras su adquisición por Elon Musk. Con Google, hubo algunos intercambios preliminares y se colaboró especialmente en el monitoreo de anuncios pagos, pero no se estableció una relación sostenida.

Ampliando sobre la colaboración con Meta, la alianza se tradujo en beneficios operativos concretos, como capacitaciones sobre monitoreo y administración de redes para personal del TE, acceso al catálogo de anuncios para fiscalizar la publicidad política en línea, asistencia legal para procesar denuncias sobre contenido relacionado con posibles violaciones

al Código Electoral, entre otros. Además, Meta presentó en Panamá un “manual de prevención de violencia política por razón de género”.

Entre los desafíos legales y técnicos experimentados, se puede decir que, a pesar de la cooperación, la ausencia de un acuerdo legal vinculante limitó la capacidad del TE para hacer cumplir sus instrucciones. Aunque Meta respondió positivamente a muchas solicitudes, en otros casos pidió justificaciones adicionales, invocando principios del derecho internacional. Esto generó una dinámica en la que el TE debía litigar técnicamente con la plataforma para que se tomaran medidas como el retiro de publicaciones.

Las plataformas también afirmaron haber eliminado contenido de forma proactiva, sin intervención directa del TE, aunque no existen registros verificables de esas acciones. La relación con las plataformas está condicionada, además, por el tamaño del mercado panameño. Aunque Panamá representa un país con alto volumen de publicidad digital, su peso geográfico limita la asignación de recursos por parte de las grandes tecnológicas.

Más allá de los gigantes tecnológicos, el TE buscó alianzas con la Fiscalía General Electoral, para la investigación de delitos digitales; y con otras entidades para ampliar el alcance de su monitoreo digital, diversificar las fuentes de análisis y fortalecer la vigilancia del proceso electoral en el ecosistema digital, como el Instituto Panamericano de Derecho y Tecnología (IPANDETEC), para la creación de un observatorio de violencia política de género; y el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS), mediante la participación en un proyecto de monitoreo de cobertura mediática de candidatos.

El principal objetivo del TE ha sido establecer canales formales de comunicación con las plataformas para hacer cumplir la legislación electoral, incluyendo normas sobre veda electoral, topes de campaña y delitos digitales.

Sin embargo, como reconoció Alfaro (comunicación personal, mayo 2025), a manera de balance general sobre este punto, el impacto real de estas relaciones depende en gran parte de la disposición de las plataformas.

El cumplimiento no siempre es automático, ni garantizado. En algunos momentos, se exploraron incluso medidas extremas como el bloqueo de plataformas que no acataran instrucciones del TE, pero estas opciones fueron descartadas por su complejidad técnica y legal.

En cuanto a resultados concretos, se midieron variables como el número de reportes generados, instrucciones emitidas y cuántas de ellas fueron acatadas por Meta. Pensando hacia el futuro, el TE reconoce que las leyes actuales no siempre son suficientes para controlar comportamientos en línea. La suplantación de identidad, el ciberacoso y otras prácticas digitales requieren enfoques legales y técnicos distintos. Por ello, se ha avanzado en la reglamentación de nuevas figuras delictivas digitales dentro del contexto electoral.

Alfaro subraya que será clave fortalecer la cooperación regional, a través de organismos como la UNIORE, que podría servir como bloque negociador frente a las plataformas digitales. La idea es que las demandas de los países no se presenten de forma aislada, sino con el respaldo de una región entera.

En conclusión, el esfuerzo del Tribunal Electoral de Panamá por adaptarse a los desafíos del entorno digital revela tanto los avances logrados como las limitaciones estructurales. Las alianzas con plataformas son necesarias, pero deben evolucionar hacia acuerdos más sólidos y legalmente vinculantes. Mientras tanto, la estrategia debe incluir cooperación nacional, alianzas con sociedad civil y presión colectiva a nivel regional para proteger la integridad del proceso democrático en la era digital.

VI. El monitoreo digital del CEMD: proceso, hallazgos e importancia

El proceso de monitoreo digital realizado por el CEMD del Tribunal Electoral durante las elecciones generales de Panamá 2024 consistió en la vigilancia sistemática de contenidos en redes sociales y medios

digitales, con el fin de identificar comportamientos que vulneraran las normativas electorales vigentes, incluyendo propaganda fuera de término, desinformación, discurso de odio y ataques personales.

El monitoreo se desarrolló mediante herramientas de análisis, recursos humanos y sistemas de alertas tempranas, permitiendo clasificar la información según su origen, naturaleza (orgánica o pagada) y tipo de infracción. Se priorizó la recolección de datos durante el periodo de campaña y veda electoral, así como el escrutinio de páginas, perfiles y cuentas oficiales o asociadas a candidatos, partidos, influenciadores y medios de comunicación.

Entre los principales hallazgos, podemos mencionar:

- La persistencia de contenido electoral pagado durante el periodo de veda electoral, especialmente en plataformas como Facebook e Instagram.
- Casos de desinformación recurrente sobre el proceso electoral, cuestionando la integridad del padrón, resultados preliminares o ataques directos a la institución para desacreditar el proceso.
- Constantes ataques hacia candidaturas específicas, en ocasiones mediante cuentas falsas o *bots*.
- Uso indebido de las plataformas digitales para pasar por alto los parámetros establecidos para la propaganda digital.

Este monitoreo digital permitió actuar de forma preventiva y correctiva ante conductas irregulares, brindando mayor transparencia al proceso electoral y sirviendo como alerta preventiva para los magistrados del Tribunal Electoral. Además, fortaleció la rendición de cuentas de los actores políticos y permitió a la ciudadanía conocer las reglas del juego en el entorno digital.

Según Xavier Vargas (comunicación personal, mayo 2025), jefe de monitoreo del CEMD durante el proceso electoral de 2024 en Panamá, el volumen de denuncias aumentó notablemente en la segunda mitad del proceso, conforme se acercaba la fecha de las elecciones. Este incremento

generó la necesidad de clasificar las incidencias de forma más detallada: “Era una constante. Teníamos que dividir entre lo que era propaganda política pagada, si tenía el cintillo adecuado o no, si era de un candidato, si estaba en periodo de campaña”.

Vargas también explicó que el CEMD no tiene autoridad para dar de baja contenido directamente, ni para sancionar cuentas o usuarios. Su función se limita a detectar las anomalías, etiquetarlas y canalizarlas a las plataformas digitales correspondientes, o a otras instancias del TE cuando aplica: “Nosotros no damos de baja ninguna cuenta. Detectamos situaciones, las remitimos a META y ellos determinan si infringen sus políticas”.

En cuanto a los tipos de infracciones más comunes, el equipo del CEMD detectó reiteradas veces la omisión del cintillo de identificación obligatoria en publicaciones pagadas. Este es un requisito que busca garantizar la transparencia del contenido político en redes sociales: “La primera infracción es el cintillo que anuncia que es una propaganda política pagada. Muchas veces se olvidaban de esto”. El monitoreo también identificó actividades de campaña por parte de candidatos fuera de los plazos habilitados por la legislación electoral, lo que generó reportes y advertencias a través de las vías formales.

Además, Vargas indicó que el CEMD mantenía un sistema interno donde se podía visualizar y categorizar las denuncias de acuerdo con el tipo de violación, la red social involucrada, y la posible implicación de actores políticos: “Se hacía un tablero donde se veía el tipo de denuncia y si era necesario que se elevara a las direcciones correspondientes.”

Durante los comicios, las denuncias y hallazgos del CEMD podían ser elevadas a instancias como la Dirección de Fiscalización del Financiamiento Político y/o la Dirección Nacional de Organización Electoral (DNOE). Este trabajo, en conjunto con la DNOE, permitió una respuesta oportuna y coordinada ante las infracciones detectadas.

Se tramitaron más de 540 denuncias formales, muchas de ellas relacionadas con desinformación o violencia digital, particularmente hacia mujeres candidatas. De estas, 165 no fueron admitidas, 106 fueron sancionadas, 15 no se aprobaron, 22 se desestimaron, 43 se inhibieron y 226 siguen en proceso. Los actores involucrados incluyeron partidos políticos, candidatos por libre postulación, agencias de publicidad digital, ciudadanos particulares y medios de comunicación.

Entre los tipos de violaciones más frecuentes se encuentran:

- Publicaciones pagadas fuera del período de campaña, durante la veda electoral (periodos previos a la campaña, día de reflexión y jornada electoral).
- Difusión de propaganda sin la debida rotulación o identificación de quien estaba financiándola.
- Uso de cuentas no registradas ante el TE, páginas anónimas o sin filiación clara para la difusión de propaganda electoral.
- Uso de *bots* o redes falsas para amplificar mensajes propagandísticos.
- Omisión en la entrega de informes por parte de los administradores digitales sobre las personas que pautaron contenido y los montos contratados.

Las sanciones derivadas de estas infracciones incluyeron:

- Suspensión inmediata del contenido.
- Multas a candidatos o partidos, cuando se comprobó la relación con el contenido publicado.
- Advertencias y procesos sancionadores coordinados por la Dirección de Fiscalización del Financiamiento Político y la DNOE.

Este componente del monitoreo permitió establecer precedentes clave para futuras contiendas, evidenciando la necesidad de fortalecer la trazabilidad del gasto digital, así como la cooperación con plataformas tecnológicas para la implementación de medidas preventivas. El trabajo en conjunto con la DNOE permitió una respuesta oportuna y coordinada ante las infracciones detectadas.

A pesar del marco regulatorio establecido en el Código Electoral y los esfuerzos del Tribunal Electoral a través del CEMD, persisten varios impedimentos estructurales que dificultan la aplicación efectiva de las normas:

- Dificultad para identificar a los responsables reales de la propaganda electoral digital, especialmente cuando se usan cuentas anónimas, *bots*, o intermediarios en otros países.
- Limitaciones en la cooperación internacional con plataformas globales como Meta o X (Twitter), lo que impide acceder a datos clave sobre publicidad política y emisores de contenido.
- Falta de normativas específicas para nuevas tecnologías como la inteligencia artificial generativa, que empieza a ser utilizada para manipular imágenes y mensajes durante la campaña.
- Tiempo limitado para actuar, ya que muchas violaciones ocurren cerca del día de las elecciones, cuando los procedimientos sancionatorios ya no resultan disuasivos ni efectivos.

En resumen, mediante el monitoreo del CMD, el Tribunal Electoral pudo conocer de infracciones a las normas electorales en medios digitales, cuya importancia crece con cada proceso electoral. Hasta la fecha de terminación de esta investigación, aproximadamente una quinta parte de las denuncias tramitadas habían conducido a una sanción, aunque esa proporción podría aumentar. El trabajo realizado permitió identificar, más allá de los casos puntuales, desafíos estructurales en la relación con las plataformas tecnológicas, los actores políticos y los tiempos de los procesos electorales.

Conclusión

En definitiva, el monitoreo digital implementado por el CEMD marcó un antes y un después en la forma de vigilar las campañas electorales en Panamá. Al combinar herramientas avanzadas como Python con

el análisis realizado por los agentes de monitoreo, se logró descubrir patrones de comportamiento que, para un usuario normal, pasarían desapercibidos: cuentas que, en un momento, defendían a un candidato y, tiempo después, cambiaban de bando bajo instrucciones de agencias especializadas. Aunque no siempre es posible confirmar al cien por ciento si una cuenta es falsa, estos parámetros de sospecha resultaron lo suficientemente sólidos para desenmascarar redes de apoyo paralelo.

El impacto de las alertas que se publicaban en las cuentas oficiales del Tribunal fue inmediato: candidatos y partidos comenzaron a cuidar más su comunicación, conscientes de que cualquier irregularidad podía hacerse pública. Además, el volumen de denuncias relacionadas con violencia política de género puso sobre la mesa la urgencia de abordar este tema en futuras contiendas.

Por último, el conocimiento adquirido a través de la escucha social no solo sirvió para sancionar infracciones, sino también para informar sobre la revisión de normas y procesos electorales. Al identificar qué preocupaba o alteraba a los ciudadanos, el CEMD aportó insumos valiosos para ajustar las reglas del juego en las próximas campañas, garantizando mayor transparencia.

En resumen, el trabajo de monitoreo realizado por el CEMD permitió al Tribunal Electoral de Panamá tener conocimiento de las infracciones a la normativa electoral en medios digitales, entre ellas, expresiones actualizadas de malas prácticas recurrentes, como la violación de la veda electoral, o nuevos problemas, como el uso de cuentas falsas en redes sociales y *bots*. Casi un tercio de las denuncias tramitadas condujo a algún tipo de sanción, por lo menos hasta el momento de redacción de esta investigación, aunque la proporción final puede ser mayor.

Más allá de las particularidades de cada caso, la experiencia deja ver aspectos estructurales por atender: la relación con las plataformas tecnológicas y la necesidad de coordinaciones regionales para abordar esa relación mediante acuerdos vinculantes, además de realizar monitoreos

conjuntos y ejercicios prospectivos; la inadecuación y lentitud de las normas para atender problemas emergentes y en constante desarrollo, como el papel de figuras como los *influencers*, el etiquetado obligatorio y registro público de anuncios políticos, o la regulación sobre uso de datos e inteligencia artificial en campañas políticas; y las contradicciones entre los tiempos de los procesos electorales y los procedimientos de la jurisdicción electoral para intervenir eficazmente ante violaciones a la normativa electoral, garantizando la integridad electoral.

Bibliografía

- Código Electoral (2022). Texto Único. Gaceta Oficial 29482-A. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29482_A/90301.pdf
- Consejo Nacional Electoral (2024). Resolución 01057 de 2024, por medio de la cual se ABSTIENE de iniciar actuación administrativa con ocasión de la queja presentada por el TRIBUNAL SECCIONAL DE GARANTÍAS Y VIGILANCIA ELECTORAL–SECCIONAL META por presunta propaganda electoral negativa en redes sociales, dentro del expediente con radicado CNE-E-DG-2024-000586. (Colombia). <https://www.cne.gov.co/resoluciones-cne-2024/resolucion-n-01057-de-2024>
- Dazarola, G. (2024). Campañas electorales en línea o digitales. Avances en la regulación nacional y extranjera. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio%2F10221%2F36084%2F1%-2FBCN_Experiencia_Extranjera_y_Nacional_Regulacion_campañas_electorales_digitales_Def.pdf
- Ley 8765. Código Electoral (Costa Rica). https://www.asamblea.go.cr/sd/referencia_cedil/2020/25_mujeresparlamentarias/Ley_8765.pdf
- Ley 18700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Chile). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1108229>
- Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones (Colombia). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43332>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (México). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3078/Ley_General_de_Instituciones_y_Procedimientos_Electorales_Reforma_Politica_Electoral.pdf
- Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (2025). Informe final: Elecciones Generales, República de Panamá, 5 de mayo de 2024. Organización de Estados Americanos.

- Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea en Panamá (2024). Informe Final de la Elección General 2024. Unión Europea. https://www.eeas.europa.eu/delegations/panam%C3%A1/misi%C3%B3n-de-expertos-electorales-panam%C3%A1-2024-informe-final_es
- Roberts, R. (2024). Consulta experta: Proyecto de ley sobre sistemas de inteligencia artificial (Boletín 16821-19). https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/36220/2/Resultado_Con-sulta_experta_IA___BCN.pdf
- Tribunal Electoral (2019). 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). Boletín Electoral 4641.
- (2024). Pacto Ético Digital. <https://pactoeticodigital.com/>
- (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. Boletín Electoral 5560.
- Unión Interamericana de Organismos Electorales (2023). XVI Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE): Papel central de la información en los procesos electorales. [https://cdn.prod.website-files.com/663a7b2446b3a-8b06623bbe9/663e02484330f3c3cc97b684_Acuerdo%20XVI%20Conferencia%20de%20la%20UNIORE%20\(2\).pdf](https://cdn.prod.website-files.com/663a7b2446b3a-8b06623bbe9/663e02484330f3c3cc97b684_Acuerdo%20XVI%20Conferencia%20de%20la%20UNIORE%20(2).pdf)



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
DEMOCRÁTICOS