

# TAREAS

Panamá, septiembre - diciembre 2003

Nº 115



1  
1  
5  
  
T  
A  
R  
E  
A  
S  
  
1  
1  
5

## MOVIMIENTOS POPULARES

M.A. Gandásegui, h. -  
C.A. Mendoza y V. Stamato-

## SOCIEDAD Y DESARROLLO

U. Beck - F.H. Cardoso

## CENTENARIO DE LA REPUBLICA

A. Castellero C. - Pablo Neruda



**Presentación.** *En publicación seriada Tareas*, Nro. 115, septiembre-diciembre 2003.  
Cela, Panamá, R. de Panamá. P.p. 2-3. ISSN: 0494-7061.  
Disponible en la web: <http://168.96.200.17/ar/libros/tar115/pres.rtf>  
Indice de la Publicación: <http://168.96.200.17/ar/libros/tar115/index115.html>

## **Presentación**

Las movilizaciones populares en protesta contra la separación irregular del director general de la Caja de Seguro Social (CSS), así como las percepciones sobre la privatización de la institución, se han combinado con la celebración del Centenario de la República para ofrecer al país un panorama sombrío sobre su futuro. A estos factores se suman las elecciones generales de mayo de 2004 cuya agitación ya se inició con señales aún inciertas.

Cumpliendo con el plan del comité editorial de *Tareas*, este número de la revista presenta como tema central los movimientos sociales panameños. Nos hemos remontando a mediados del siglo XIX para tener una visión más completa de estos procesos sociales. El artículo de Carlos A. Mendoza y Vicente Stamato, presenta los movimientos sociales de la segunda mitad del siglo XIX, período sometido a los profundos cambios generados por la inserción del Istmo al incipiente desarrollo del capitalismo industrial en busca de nuevos mercados y territorios para explotar. También se reproduce un extracto del trabajo de Marco A. Gandásegui sobre los movimientos sociales que sacudieron y contribuyeron a la formación social panameña en el siglo XX.

Igualmente, *Tareas* trae a sus páginas dos documentos producidos al calor de la coyuntura desatada por el conflicto en torno a la CSS y la política de seguridad social. Por un lado, una propuesta de las organizaciones populares para la administración de la institución. Por el otro, una alternativa para el desarrollo que ha servido como documento de base para iniciar el debate en el recién creado Foro Económico y Social Alternativo (FESA).

En la sección “Sociedad y desarrollo”, *Tareas* presenta dos enfoques sociológicos dispares que tienen, aparentemente, un eje común. Por un lado, Ulrich Beck quien plantea su preocupación sobre el futuro de lo que llama “la política de la izquierda del medio” de la afluente Europa occidental. Por el otro, el artículo del expresidente de Brasil y sociólogo, Fernando Henrique Cardoso, quien cuestiona la viabilidad del “liderazgo político ejercido por la hiperpotencia”. A pesar de la búsqueda desesperada de ese centro neutro (inexistente) o de esa ala protectora de la “hiperpotencia”, hay otras visiones y espacio para voces distintas.

Además, en esta sección la arquitecta Magela Cabrera aborda las transformaciones introducidas por las nuevas tecnologías de la información y cómo se adapta Panamá a esta realidad. A su vez, el

sociólogo Olmedo García observa con ojo crítico las políticas de cadas en forma acrítica localmente.

En la sección “Centenario de la República”, especialmente creada para celebrar la fecha que se cumple el 3 de noviembre de 2003, se seleccionó un trabajo erudito del historiador panameño Alfredo Castillero Calvo, quien analiza la historia moderna del Istmo que se remonta 500 años, aproximadamente, y su relación con los cien años de vida republicana. Además, *Tareas* se viste de combate y publica las hermosas estrofas del poeta laureado del sur, Pablo Neruda, quien reproduce el espíritu de lucha del pueblo panameño quien durante casi un siglo luchó con éxito para desalojar las bases militares extranjeras de su territorio. En “Futuro de un Canal”, el vate canta:

*Y lo sabemos los americanos  
Desde la Patagonia al Río Grande:  
Una sola bandera en el Canal  
Debe mover su pétalo fragante  
No puede ser bandera de piratas  
Sino una rosa más de nuestra sangre  
Y el puro pabellón de Panamá  
Presidirá el camino de las naves.*

Este número se cierra con la sección “Reseñas”, una adición al índice tradicional. Incluye un alcance conceptual del sociólogo Antonio Díaz a un artículo de Héctor Leis y Eduardo Viola sobre las nociones de globalización y ambiente.

*Tareas* está de luto. En el mes de septiembre nos despedimos del amigo y compañero de siempre Simeón González H., miembro fundador del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) “Justo Arosemena”, y contribuyente permanente de esta revista. Desde muy joven, Simeón se destacó por sus ideas socialistas y por su trabajo docente, tanto en la Universidad de Panamá, donde era profesor de derecho, como en las luchas sociales.

Igualmente, el mes de septiembre se llevó a la joven educadora Antonella Ponce, otra amiga de *Tareas*. Para el infortunio del país, también fallecieron en el mes de septiembre dos puntales de las generaciones del 40 y 50, respectivamente. Se trata del antiguo dirigente del desaparecido Frente Patriótico de la Juventud, César Quintero, y del militante por más de medio siglo del partido de los comunistas panameños, César de León. Esta nota no puede terminar sin agregar que llegó a su descanso después de una larga enfermedad Xabier Gorostiaga, amigo de *Tareas* y luchador social incansable del campo de los cristianos comprometidos con el hombre.

# MOVIMIENTO POPULAR

## DEMOCRACIA Y MOVIMIENTOS SOCIALES EN PANAMA

### En el Centenario de la República\*

**Marco A. Gandásegui, h.\*\***

\* Extracto de artículo escrito para una publicación de la Comisión del Centenario de la Universidad de Panamá.

Con motivo de la celebración del cincuentenario de la República de Panamá en 1953, Hernán Porras contribuyó con un ensayo a la interpretación y significado de la fecha.<sup>1</sup> En un pasaje poco conocido, Porras señala que al finalizar la guerra de los Mil Días en 1902, que precedió en forma inmediata a la separación de Panamá de Colombia, la alianza política entre Azuero y Santa Ana “era la dueña del país y que sólo fuerzas militares extranjeras habían podido arrebatársela la victoria”. La alianza política de Azuero y Santa Ana, como la llamó Porras, recogía las expresiones más articuladas de los movimientos sociales que se agitaban políticamente en el marco de las grandes transformaciones económicas que experimenta el país y el mundo a fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

Porras señala a renglón seguido que nunca había estado la clase dominante panameña en condiciones tan angustiosas como en 1903. “La alianza de fuerzas populares había neutralizado a los “capitalinos blancos” así como a sus aliados interioranos y dominaba a la República... Bajo estas condiciones amaneció ‘el 3 de noviembre’, fecha cumbre para nuestra historia, pero más memorable aún para el grupo (dominante) que discutimos. En cuestión de horas, este puñado humano de increíble resistencia cambió su porvenir y el del país...”<sup>2</sup>

La interpretación de Porras sitúa sobre el tablero a cuatros clases sociales con intereses de ejercer su dominio sobre la formación social panameña. Por un lado, la clase tradicionalmente dominante que ejercía su poder mediante el control de la zona de tránsito y sobre los excedentes que arrojaba su inserción en el proceso de producción a escala mundial. Esta clase estaba enclavada en la pequeña ciudad de Panamá que se asomaba sobre el Pacífico. Según Porras los “blancos capitalinos”, como los llamaba, contaban con un aliado en el interior del país que estaba formado por una clase de terratenientes arruinados. (Su papel en la guerra de los Mil Días aparentemente fue desastroso, pero apareció oportunamente después del 3 de noviembre de 1903 suscribiendo mediante acuerdos municipales la separación de Bogotá).

Por el otro lado, la clase subordinada del arrabal de Santa Ana, formada por un pequeño grupo de profesionales y una masa de trabajadores cuya principal característica era su inestabilidad como consecuencia de su inserción parcial en la economía “transitista”. La dinámica social de Azuero la define una masa dispersa de pequeños productores agrícolas con inclinaciones populistas.

Para Porras, como resultado de la guerra de los Mil Días “la alianza de fuerzas populares” había neutralizado a capitalinos y terratenientes arruinados. Como consecuencia, “la hegemonía intelectual (de los capitalinos transitistas) estaba perdida”. La declaración de independencia por parte de este último grupo, y la participación de EEUU que la hizo posible militarmente, fue su respuesta a los acontecimientos acaecidos como consecuencia de la guerra civil.

Ricaurte Soler interpreta la independencia de 1903 como una derrota para lo que el llama la oligarquía panameña. El má, y de paso para proteger la nueva República, redujo a “la clase dominante de la zona de tránsito a la propiedad inmobiliaria – rentismo de casatenientes – para lo cual prestaba favorable coyuntura la explotación de los obreros que trabajaban en la Zona del Canal”.<sup>3</sup>

La lucha por la hegemonía preside los movimientos sociales del siglo XX y define el carácter de la democracia panameña. En el transcurso del siglo pasado los movimientos sociales definieron sus objetivos en términos políticos. En algunos casos, plantearon su integración al sistema político-electoral democrático existente y, en otros, la creación de un sistema democrático nuevo. Entre estos últimos se pueden enumerar los proyectos políticos reformistas y los revolucionarios.<sup>4</sup>

La democracia panameña puede definirse, siguiendo el pensamiento de Porras, como la búsqueda de la “hegemonía perdida”. Los avances de las capas medias y sus aliados de las clases obrera y campesina, puso en tensión la fábrica social del país a lo largo de la centuria. En el siglo XX la clase transitista perdió la hegemonía en tres ocasiones (1902, 1931 y 1968). En igual número de ocasiones (1903, 1941 y 1989) la recuperó con el apoyo militar de EEUU. Los fracasos de las capas medias y sus aliados así como las intervenciones militares norteamericanas explican la debilidad de la democracia panameña. Es probable que la segunda (las intervenciones militares) explica, aunque sea sólo en parte, la primera (los fracasos de las capas medias y sus aliados).

### **Tres fechas importantes**

Hay tres fechas que se destacan y marcan hitos en este complejo proceso de enfrentamientos entre las clases sociales que constituyen la formación social panameña. Son fechas que también se pueden asociar con el régimen político imperante y su relación con la democracia. Hay que entender la democracia no sólo como la institución encargada de organizar torneos electorales para dirimir qué sector cuenta con una mayoría. Por democracia también se entiende la capacidad que tiene la clase gobernante de hacer que el gobernado se identifique con los valores dominantes. En este sentido, las tres fechas marcan importantes coyunturas en la dación de la hegemonía de la clase gobernante.

En primer lugar, el golpe de Estado de Acción Comunal en 1931 que reincorporó a los herederos intelectuales de los terratenientes arruinados del interior del país a la clase política dominante. Según Ricaurte Soler, después del golpe palaciego “la oligarquía logró absorber a Acción Comunal, diluyendo así el radicalismo de la pequeña burguesía. En estas condiciones el poder oligarca podía expresarse en múltiples partidos sin que su hegemonía real sufriese merma alguna”.<sup>5</sup>

La segunda fecha es el 9 de enero de 1964, antesala del 11 de octubre de 1968, cuando el pueblo panameño se sublevó contra la presencia militar norteamericana en el Istmo y exigió cambios políticos en la dirección del país. La sublevación, dirigida por estudiantes y sectores de las capas medias, sin embargo, no contó con una organización política que le diera dirección. La crisis fue resuelta por el golpe militar de 1968 que instauró en el poder a la Guardia Nacional con la tarea de encontrar un equilibrio entre las dos fuerzas enfrentadas. La antigua alianza de Azuero y Santa Ana, transformada por el desarrollo capitalista del siglo XX, desafió con éxito la hegemonía de la clase transitista. Sin embargo, la presencia popular en el Estado fue mediatizada por la institución militar que la representaba y, a la vez, la neutralizaba.

Los tratados del Canal firmados en 1977 por el general Torrijos y el presidente Carter, constituyen el cierre de este período que desplegó enormes energías populares rebasando los objetivos propuestos por los sectores políticos. Para un sector, los tratados del Canal tenían que abrir el mercado de la Zona del Canal a los empresarios panameños. Para otros, los tratados tenían que traducirse en beneficios fiscales mediante una participación mayor en los ingresos del Canal. Habían quienes veían los tratados como el camino para que todos los panameños entraran a la Zona del Canal. Sectores significativos veían los tratados como señal para enarbolar la bandera panameña en el territorio usurpado.

Lo que no esperaban los panameños era que todas las expectativas se cumplieran. Los empresarios no esperaban que todos los panameños entraran en la Zona del Canal. Igualmente, todos los panameños no querían que el Canal se con La lucha anticolonial adquirió una nueva fisonomía después de 1977. En primer lugar, había que asegurar que EEUU evacuara sus bases militares y entregara el Canal en 1999, según lo pactado. Por

el otro lado, cada grupo social quiso garantizar una posición favorable en la nueva república. En la década de 1980, nuevamente “los blancos capitalinos” (término usado por H. Porras) o la “oligarquía” (noción usada por Soler), logró recuperar la hegemonía perdida no sin antes abanicar otra invasión militar norteamericana.

La tercera fecha es el 20 de diciembre de 1989 cuando EEUU invadió militarmente a Panamá, destruyó a las Fuerzas de Defensa y le devolvió los aparatos del Estado panameño a la alianza entre transitistas y el sector social que Porras llamara “terratenientes arruinados”. La Cruzada Civilista, movimiento anti-militar del segundo lustro de la década de 1980, logró recuperar la hegemonía perdida de la clase transitista. La mediación de la institución militar desapareció y se retornó al sistema político electoral. El discurso “transitista” se acopló bien al nuevo modelo de desarrollo neoliberal, que promueve en los países de la periferia subdesarrollada el fin de las mediaciones estatales, la apertura de los mercados nacionales y la “flexibilización” de la fuerza de trabajo. La versión populista panameña, que giraba en torno a la alianza entre la llamada “burguesía nacional” y los trabajadores organizados – con la mediación de la institución militar – fue engavetada. Después del 20 de diciembre de 1989, la burguesía nacional es subordinada a los objetivos transitistas y las organizaciones de los trabajadores son desarticuladas. A pesar de la derrota del populismo, la vieja clase de los “blancos capitalinos” tiene que ejercer su hegemonía a través de los partidos políticos que habían nacido al calor de los movimientos populistas de las décadas de 1930-1940 y 1960-1970, el Partido Arnulfista y el Partido Revolucionario Democrático (PRD), respectivamente. El primero asociado a la figura del fallecido líder panameñista, Arnulfo Arias. El segundo, fundado por el general Torrijos.

A continuación veremos cómo la adquisición del poder (o la recuperación de “la hegemonía perdida”) no excluye las vías no democráticas y, aún más importante, siempre han estado presentes los “actores que se abrogan el derecho a veto”.<sup>6</sup> Esta ha sido la historia de la evolución de los movimientos sociales panameños y el desarrollo paralelo de las instituciones democráticas. Esta historia de los movimientos sociales, la democracia y los actores que se abrogan el derecho a veto la presentaremos en diez secciones. Le dedicamos tres secciones al movimiento obrero para analizarlo en cada una de las fases descritas con anterioridad. Otro número igual de secciones se dedicarán al análisis del movimiento de las capas medias en el período. También se analizará en tres secciones el movimiento campesino para cada una de las fases. La décima sección la dedicaremos al enfrentamiento de las llamadas “elites” y los diversos movimientos sociales actuales que buscan “establecer o extender las instituciones que definen un régimen democrático” en el siglo XXI.

### **1. El movimiento obrero en la primera fase (1903-1948)**

El movimiento obrero panameño en la primera mitad del siglo XX es dominado por tres sucesivos momentos de integración y acumulación. Gandásegui apunta a tres momentos coyunturales en el período entre 1903 y 1948. En primer lugar, la crisis política de 1912 que es resuelta con la elección de Belisario Porras a la Presidencia de la República. La incorporación de la alianza Azuero – Santa Ana transforma el orden político existente y legitima la dominación sobre los sectores aún excluidos, en especial la clase obrera y las capas medias radicales. La segunda crisis se produce en 1931 con el golpe civil de Acción Comunal que es resuelta en forma similar incorporando a sus directivos, intelectuales de las capas medias, a la estructura partidista. En 1947 se produce la tercera crisis, con la aparición de organizaciones populares que demandan su espacio en el proceso democrático. La crisis de hegemonía no se resuelve hasta dos décadas más tarde.<sup>7</sup>

La evolución del movimiento obrero en la primera mitad del siglo XX rebasó la capacidad de los sectores políticos para crear las instituciones democráticas capaces de ofrecer los espacios que demandaba. En los primeros lustros del siglo XX los trabajadores, en su gran mayoría extranjeros recién llegados a playas panameñas, reducían sus luchas por sus derechos a la organización así como por reivindicaciones

económicas. A mediados del siglo las reivindicaciones económicas ya eran complementadas por proyectos políticos de tipo democrático. Sin embargo, el proyecto democrático no era homogéneo ni coincidía con la visión restringida de la clase política de la época. Algunos obreros buscaban afanosamente los espacios políticos que no aparecían. Otros optaban por promover alternativas revolucionarias.

En las primeras dos décadas, la clase obrera fragmentada y asociada a las obras transistmicas (ferrocarril y Canal), fue transformada por las organizaciones de trabajadores contratados por la nueva empresa del Canal de Panamá. Decenas de miles de trabajadores originarios de muchos países del mundo se incorporaron a la clase obrera entre 1904 y 1914. Tenían particularidades muy especiales que obstaculizaban su organización pero que, a su vez, les proporciona cierta capacidad para movilizar sus fuerzas.

Los gobiernos panameños desarrollaron una estrategia excluyente para enfrentar la presencia de la nueva clase obrera. Las instituciones políticas creadas en el período ignoraron a los trabajadores. La democracia se reducía al cumplimiento de los torneos electorales y, en algunos casos, a la ampliación del sistema educativo.

El sistema de *apartheid* impuesto en la Zona del Canal produjo un movimiento obrero fraccionado y relativamente débil. En todo momento el gobierno panameño cooperaba con las autoridades del Canal para reprimir las manifestaciones de los trabajadores.<sup>8</sup>

El aspecto positivo de la experiencia de este movimiento social fue que dejó en la clase obrera panameña una diversidad de formas de organización cuyos efectos aún se sienten. Los trabajadores antillanos trajeron a Panamá las costumbres propias de las organizaciones laborales inglesas llamadas *trade-unions*. Eran disciplinadas, solidarias y aspiraban a darle a su membresía mejores condiciones de trabajo.<sup>9</sup> Por otro lado, los trabajadores europeos, especialmente los españoles, trajeron las costumbres del anarquismo que predominaban en aquel momento en la Península. Eran trabajadores disciplinados y solidarios, aspiraban a organizar a todos los trabajadores en un solo frente para poner fin al régimen político. Desde sus filas salieron dirigentes socialistas que tuvieron mucha influencia.<sup>10</sup>

Esta rica expresión laboral se combinó con los impactos de la revolución mexicana y la revolución rusa para producir en la década de 1920 un movimiento obrero con aspiraciones que iban desde el Grupo Comunista (partidarios de la revolución socialista) hasta el Frente Obrero (partidarios del gobierno panameño de turno).

La madurez del movimiento obrero tuvo su expresión con la creación del Sindicato General de Trabajadores (SGT) a cuya cabeza se colocaron dirigentes con inclinaciones socialistas. En 1925 el SGT participó activamente en la organización de la gran huelga inquilinaria que desestabilizó al gobierno y produjo una sangrienta intervención militar norteamericana.<sup>11</sup>

A pesar de la fuerza ideológica adquirida por los trabajadores, la mayoría de los obreros organizados estaba concentrada en la Zona del Canal. En 1932 se crearon los partidos Comunista y Socialista con el fin de promover cambios revolucionarios en el país.

Con motivo de la creación del Frente Popular en 1936, el movimiento obrero organizado políticamente entró en contacto con las clases gobernantes panameñas. En el Frente Popular se combinan los partidos Comunista y Socialista con los partidos Liberal Renovador, Liberal Doctrinario y Liberal Democrático. El Partido Comunista influyó sobre los trabajadores de la zona de tránsito y el Partido Socialista ejerció su prestigio sobre amplios estratos artesanales (y campesinos). Tanto en 1936 como en 1940, los partidos populares apoyaron las candidaturas de elementos pertenecientes a la clase dominante. A la vez, presentaron candidatos propios para cargos de legisladores y concejales.<sup>12</sup>

En la última fase de este período la clase trabajadora se insertó en los procesos democráticos electorales panameños. Al mismo tiempo, el modelo de desarrollo comenzó a experimentar cambios significativos. La industrialización por medio de la sustitución de importaciones generó una nueva clase obrera, totalmente distinta a la vieja, asociada a la creación de ganancias a través del proceso de producción propiamente tal.

## **2. El movimiento obrero en la segunda fase (1948-1983)**

A fines de la primera mitad del siglo XX, la acumulación nuevas. La Federación Sindical de Trabajadores de la Rep. de Panamá (FSTRP) se agitaba, existían dos partidos políticos que se proclamaban vanguardia de la clase obrera y el movimiento popular había logrado consolidarse. Sin embargo, los trabajadores no tenían partido político que pudiera intervenir en los procesos electorales.<sup>13</sup> Por un lado, había trabajadores organizados que rechazaban la alternativa electoral. Por el otro, habían organizaciones laborales que fueron cooptadas por los partidos liberales en la década de 1950.

La “guerra fría” se hizo presente en América Latina y, en particular, en Panamá. La primera exigencia política que se le hizo a las organizaciones obreras fue que rompieran sus vínculos con la URSS y las instancias internacionales que seguían su ideología. A lo largo de las décadas de 1950 y 1960, los movimientos obreros eran identificados según esta dicotomía. En 1956 un grupo de federaciones se separó de la FSTRP y fundó la Confederación de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP) con fuertes vínculos con la AFL-CIO de EEUU. Varios lustros más tarde, apareció la Central Nacional de Trabajadores de Panamá (CNTP), de orientación socialista.

Mientras que las organizaciones obreras favorables a EEUU eran promovidas por los gobiernos de turno, aquellas que se declaraban socialistas eran objeto de persecución y represión. El proceso de industrialización por medio de la sustitución de importaciones incrementó en forma acelerada las organizaciones obreras y la afiliación sindical. Para disciplinar a esta nueva clase, la ideología de la “guerra fría” fue utilizada de manera indiscriminada hasta la década de 1970.

Los sectores más atrasados del capital, como el agro y los artesanos, presentaban las mayores vulnerabilidades. Los trabajadores en estas áreas productivas eran los más combativos y, a la vez, los más reprimidos: los trabajadores de las bananeras,<sup>14</sup> los tipógrafos<sup>15</sup> y los trabajadores del comercio.

La huelga bananera de 1960 puede ser considerada el umbral en las cambiantes relaciones obrero patronales en esta fase de auge del capitalismo así como de la combatividad popular. Según Jorge Turner, “lo importante de la huelga bananera consistió en que... donde no se permitía la organización sindical” el movimiento logró resquebrajar la integridad existía un sindicato bien organizado y combativo, al que por fuerza tuvo que reconocérsele personería jurídica y suscribir un contrato colectivo”.<sup>16</sup>

La importancia de este triunfo tiene dos aristas para el análisis. Por un lado, era una señal de las nuevas relaciones laborales marcadas por el incremento de la productividad. Por el otro, representó un triunfo y un símbolo para la naciente pero ya poderosa clase obrera manufacturera concentrada en las ciudades panameñas.

A pesar del rápido crecimiento de la clase obrera, las divisiones internas y la subordinación de los trabajadores más avanzados (tecnológicamente) debilitaban el movimiento. Las luchas obreras, sumadas a una movilización de las capas medias y un campesinado sublevado desestabilizó a los gobiernos de turno en la década de 1960. Los cambios cuantitativos, sin embargo, no se tradujeron en espacios políticos. La clase dominante no creó las condiciones para incorporar a las organizaciones de los trabajadores a los procesos de participación. A su vez, la clase obrera no tuvo la capacidad para construir una alternativa política que reuniera a sectores importantes del país. Como consecuencia, la creciente pugna entre las clases sociales obligó a una redefinición de la estructura de dominación política mediante un golpe militar en 1968.

La democracia formal, que convocaba a elecciones periódicas, cedió su lugar al populismo militar que tras un proceso de negociación incorporó a las organizaciones sindicales, a las organizaciones campesinas y a las capas medias empobrecidas a los procesos políticos.

Entre 1970 y 1983, el gobierno militar medió con un grado de éxito entre los movimientos sociales que habían copado las calles del país y los capitales nacionales e internacionales que procuraban estabilizar sus cuotas de ganancia.

La política torrijista fue directa y aplicó las recetas económicas de los liberales que lo habían precedido. En cambio modificó sustancialmente las políticas sociales de quienes habían gobernando durante las décadas anteriores. En vez de enfrentar a los sectores organizados de la clase obrera se dedicó a sumarlos al proyecto de crecimiento

económico. Para ción de las ganancias de las empresas privadas (que recibían subsidios estatales).

En 1978, Torrijos creó el Partido Revolucionario Democrático (PRD) que recibió el apoyo entusiasta de la CTRP y más moderado de la CNTP. La iniciativa preveía el futuro inmediato en que los sectores comprometidos con el proyecto populista militar tendrían que enfrentar los otros sectores de la clase dominante panameña en los torneos electorales.

### **3. El movimiento obrero en la tercera fase (1983-2003)**

El movimiento obrero en la década de 1980 emergió transformado por la experiencia “populista” de la década de 1970. Las organizaciones sindicales se concentraban en un Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO). Su capacidad de movilización le había ganado un espacio en los círculos de consulta para la toma de decisiones políticas. Un ejemplo de ello fue su integración, como frente de trabajadores, en la estructura del partido gobernante, el Partido Revolucionario Democrático (PRD). Además, el Código de Trabajo le otorgaba el derecho a negociar en forma colectiva con el sector patronal.

Sin embargo, a partir de 1983 el gobierno militar comenzó a hacer concesiones a las instituciones internacionales que le habían financiado las políticas de inversión en la década anterior. Los primeros programas de ajuste estructural redujeron el ritmo de crecimiento económico y comenzaron a desestabilizar a las organizaciones obreras. Los sectores más combativos de la clase obrera salieron a la calle nuevamente a vocear su protesta.<sup>17</sup>

Los enfrentamientos entre la clase obrera y la clase patronal pasaron a un segundo plano cuando surgió el conflicto con EEUU a fines de la década de 1980. El modelo de desarrollo jugó un papel importante en la definición de la crisis. Los militares panameños querían seguir siendo guardianes de los intereses de EEUU en relación con el Canal de Panamá e, incluso, cumplir con un rol ampliado hacia Centroamérica.<sup>18</sup> A la vez, los militares se consideraban legítimos beneficiarios de la política de mediadores de clase que habían asumido a fines de la década de 1960. EEUU terminó descalificando cualquier contapoyó al régimen militar entendiendo que representaba el proyecto de desarrollo nacional. Nunca logró articular una alternativa política que no pasara por los cuarteles.

La derrota de los militares y el ascenso al poder del sector representativo de los intereses empresariales, significaron un retroceso para el movimiento obrero. Los programas de ajuste estructural se profundizaron durante el primer gobierno después de la invasión militar norteamericana del 20 de diciembre de 1989. El Código de Trabajo fue revisado nuevamente y la cláusula que garantizaba las negociaciones colectivas fue eliminada. Igualmente, se puso fin a la sindicalización obligatoria.

El nuevo modelo de desarrollo, empero, debilitó aún más al movimiento obrero que las medidas políticas. Las privatizaciones de las empresas estatales, la flexibilización de la fuerza de trabajo, la desregulación institucional contribuyen a desmovilizar a los trabajadores. En 1991 se aprobó una reforma a la ley de la CSS que aumentó la edad de pensión e introdujo otras medidas lesivas a los trabajadores. La eliminación de los aranceles que protegían a la débil industria manufacturera así como a la agro-industria, política ejecutada durante la administración de Pérez Balladères (1994-1999), desarmó a las organizaciones obreras y paralizó su capacidad de movilización.

Mientras que en la fase anterior, los trabajadores se sumaron a las luchas por la soberanía, en el período “neoliberal” su adhesión a las causas nacionalistas disminuyó. En las siguientes secciones veremos cómo las capas medias continuaron la lucha por la soberanía y la democracia. Igualmente, se analizará la lucha de los campesinos por sus tierras.

### **4. El movimiento campesino en la primera fase (1903-1948)**

La Guerra de los Mil Días presidió el inicio del siglo XX en las áreas rurales de Panamá. La destrucción de vida y propiedades fue general a lo largo de la cuenca del océano Pacífico, teatro de las batallas entre conservadores y liberales.<sup>19</sup> Al pactarse la paz a principios de 1903 las heridas provocadas por la guerra fratricida seguían siendo profundas. Liberales y conservadores, incluso, conspiraron para poner fin a la vida del caudillo “cholo”, Victoriano Lorenzo, quien había movilizado a los campesinos de la serranía desde Capira

hasta la provincia de Veraguas a favor de la causa liberal. Victoriano era el símbolo de los miles de campesinos quienes bajo el yugo de la opresión luchaban por su liberación. Los liberales, bajo la dirección política de Belisario Porras durante la guerra de los Mil Días (1899-1902), reclutaron el apoyo de los “cholos” de Victoriano a cambio de la promesa de su liberación. Al terminar la conflagración Victoriano fue traicionado, fusilado y las esperanzas de los campesinos mochadas por una generación.

La producción agrícola de importantes sectores del Istmo de Panamá fue transformada con la construcción del ferrocarril transístmico a mediados del siglo XIX. La demanda de alimentos, insumos de construcción y otros recursos provocada por la vía férrea, y pocos años después por el intento francés por construir el Canal interoceánico, creó una franja de productores agrícolas organizados.

Este sector de productores, arruinados por la guerra de los Mil Días, comenzó a reinsertarse a la dinámica política del país después de la separación de Bogotá (1903). En un plazo relativamente rápido se convirtió en un impulso importante de la alianza hegemónica liberal. El crecimiento económico promovido por la construcción norteamericana del Canal también extendió la frontera agrícola afectando los intereses de los productores más pequeños (campesinos).

En mayo de 1940 se produjeron las sublevaciones campesinas en los distritos de San Carlos y Antón. Ambos pronunciamientos se realizaron bajo el liderazgo del Partido Socialista que se había unido en 1936 al Frente Popular. El Partido Socialista, encabezado por Demetrio Porras, se había declarado partidario de una política revolucionaria sobre la base de una alianza “obrero-campesina”. Sin embargo, al unirse al Frente Popular optó por una vía electoral participando en las elecciones de 1936 y 1940.

El Frente decidió convocar a un levantamiento popular en mayo de 1940. Según Demetrio Porras, el Partido Socialista asumió la responsabilidad de “organizar el elemento humano”. Los preparativos se habían realizado en la parte oriental de la provincia de Panamá (Chepo, donde había 200 hombres y Chilibre, donde había 500 hombres sin armas). La parte occidental de la provincia también estaba organizada (La Chorrera, San Carlos y Chame). Igualmente, las provincias de Coclé, Chiriquí y Colón estaban preparadas para la sublevación.

En forma casi simultánea, en Marica, distrito de Antón, a una corta distancia de La Laguna de San Carlos, se produjo un segundo levantamiento campesino. Cerca de 700 hombres, de los cuales 35 tenían armas, se organizaron en el área creando retenes en los caminos de acceso.

Los campesinos aguerridos de San Carlos y Antón arriesgaron sus vidas en una lucha que resultó infructuosa. A diferencia de la guerra de los Mil Días (1899-1902) en que el Partido Liberal organizó mejor la guerra contra el centralismo conservador, la experiencia del Frente Popular resultó ser un fiasco.

## **5. El movimiento campesino en la segunda fase (1948-1983)**

El modelo de desarrollo industrial sobre la base de la sustitución de importaciones agudizó las contradicciones que se comenzaban a sentir a finales del período entre 1903 y 1948. Los teóricos del crecimiento económico suponían que el desarrollo industrial generaría un trauma temporal mientras que las clases sociales se acomodaban a sus nuevos roles y asumían valores modernos. La demanda de trabajadores y recursos por parte de la nueva industrialización, en teoría, transformaría al campesino en obrero y al terrateniente en empresario.<sup>20</sup>

En el caso de Panamá, así como en el resto de América latina, en menor o mayor medida, se procedió a ejecutar los programas de desarrollo bajo la orientación política y el aporte de tecnología de EEUU. Las leyes de promoción de la producción visualizaban un futuro donde el país, su gente y la producción pasaba a ser valorado en un mercado nacional que crecía rápidamente. Se aumentaron los aranceles para proteger a los productores y se valoró la producción industrial y la tierra agropecuaria.<sup>21</sup> Las políticas de desarrollo fueron apoyadas por una fuerte legislación en el campo de la educación, salud y obras públicas (carreteras) para disminuir los costos de la fuerza de trabajo e incrementar la rentabilidad de las inversiones.

La expropiación de tierras campesinas se generalizó a partir de la década de 1950 en todo el país. La legislación favoreció la expansión sin ofrecer un plan de gestión para orientar a los campesinos desplazados. (Los teóricos del crecimiento económico suponían que los campesinos se trasladarían sin protesta a las filas de los obreros en las ciudades). Sin embargo, la resistencia campesina a la política de erradicación se volvió nacional y, además, con ribetes de violencia. La recién creada Guardia Nacional (1953) fue reclutada para reprimir las manifestaciones campesinas y sus simpatizantes.

En un período relativamente corto – de 1951 a 1968 – surgieron organizaciones campesinas en todas las provincias del país. El Partido del Pueblo encabezó la lucha contra la expansión capitalista y la defensa del campesinado. Las Ligas Campesinas se convirtieron en la vanguardia contra las políticas gubernamentales de expropiación.<sup>22</sup> En forma paralela, la Iglesia católica movilizó sus recursos para mitigar el conflicto y establecer mejores relaciones entre los pequeños productores y los intereses capitalistas que procuraba expulsar a los campesinos de sus tierras. Los enfrentamientos continuos generaron la aparición de grupos radicales que convocaban a la insurrección e, incluso, se lanzaban a la lucha armada.<sup>23</sup>

El golpe militar del 11 de octubre de 1968 se interesó de una vez por la cuestión campesina. El debate en torno a la reforma agraria cobró una dinámica inusitada. En un giro sorpresivo, la Guardia Nacional, negoció la transformación de las Ligas Campesinas en un sistema de Asentamientos Campesinos.<sup>24</sup> Los dirigentes de las viejas Ligas, en su mayoría dirigentes del Partido del Pueblo, se convirtieron en los líderes de los Asentamientos Campesinos. En 1970 se creó la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos (CONAC).

Con apoyo gubernamental se organizaron en el primer lustro de la década de 1970 cerca de 250 asentamientos en todo el país. Los asentamientos neutralizaron las protestas políticas del movimiento campesino y estabilizaron las relaciones entre los pequeños productores y la clase política dominante. Según el plan gubernamental, cada comunidad recibía una parcela para la producción colectiva, que se combinaba con asesoría técnica, servicios sociales y, en muchos casos, apoyo para la comercialización de los productos.<sup>25</sup> Los asentamientos también se acoplaron a los planes oficiales que promovían la agroindustria.<sup>26</sup> Las nuevas empresas estatales – especialmente las azucareras – así como los arroceros contaban en los asentamientos con una reserva de fuerza de trabajo que trabajaban durante las cosechas.<sup>27</sup>

La política de ajuste económico introducida a principios de la década de 1980 se ensañó especialmente con el programa de los Asentamientos Campesinos. En pocos años el experimento fue desmontado y, después de la invasión militar norteamericana de 1989, fue formalmente clausurado. La Asamblea de Representantes fue relegada a un segundo plano con las reformas electorales aprobadas en 1983. Estas le devolvieron sus funciones a los partidos políticos y las responsabilidades legislativas a la Asamblea. Algunos miembros de la Asamblea de Representantes lograron hacer la conversión a la Asamblea Legislativa. Pero la experiencia populista con los campesinos había concluido.<sup>28</sup>

## **6. El movimiento campesino en la tercera fase (1983-2003)**

A partir de 1983, la política económica de los gobiernos panameños fue dirigida especialmente a reducir el apoyo a las organizaciones de los pequeños productores en el campo.

Según Iván Quintero, en 1983 con motivo de la aprobación del primer “préstamo de ajuste económico” (PAE), del Fondo Monetario Internacional (FMI), se inició una ofensiva total contra las políticas de desarrollo agropecuario que debilitaron a los productores organizados.

Los gobiernos de turno en la década de 1980 diseñaron políticas clasistas que apoyaban a los grandes productores. En cambio, para los pequeños y medianos productores se elaboran programas de ayuda dirigidos a crear un estrato de “pobres rurales”.<sup>29</sup>

A partir de 1990, después de la invasión militar de EEUU, las políticas agrarias contrarias a los productores se intensificaron. El vicepresidente de la República,

Guillermo Ford, declararía que “este es un gobierno cien por ciento de empresa privada”. Las reacciones no se dejaron sentir por parte de las organizaciones campesinas. “En los primeros meses de 1990... se escenifican 3.5 invasiones de tierras por mes y los desalojos totalizan 10 en ese mismo período de tiempo”.<sup>30</sup>

En 1992 se rearticulaban las fuerzas de los pequeños productores y campesinos al formar la Asociación de Pequeños y Medianos Productores (APEMEP) donde aparecen CONAC, la Coordinadora de Pueblos Indígenas, la Asociación de Cooperativas de Veraguas y otras organizaciones. En una declaración preparatoria, la APEMEP rechazó las políticas neoliberales por considerar que llevaría a decenas de miles de pequeños productores a la ruina. Además, no aceptó la eliminación de los subsidios e hizo un llamado a la militancia de los pequeños productores.<sup>31</sup>

A principios de la década de 1990 los campesinos habían logrado crear un frente contrario a las políticas de ajuste de los gobiernos de turno, militares y civiles. El primer gobierno post-invasión presidido por Guillermo Endara (1989-1994) persiguió a los dirigentes campesinos, a los líderes de los trabajadores sin tierra y a los indígenas. Endara, sin embargo, logró posponer las medidas más duras de la política neoliberal que heredó su sucesor, el presidente Ernesto Pérez Balladares (1994-1999).

Pérez Balladares y su ministro de Economía, Guillermo Chapman, introdujeron medidas que reducían los aranceles a los productos agrícolas, ponían fin a los últimos programas de subsidios a los campesinos y enajenaban las empresas estatales aún existentes. La política fue complementada por medidas de contención.

A pesar de los programas expuestos por los gobiernos los conflictos agrarios aumentaron. Existen, en la actualidad, movimientos sociales que se están expresando en todas las provincias del país. En la llamada cuenca occidental del Canal,<sup>32</sup> la Coordinadora Campesina Contra los Embalses ha logrado poner en tensión el futuro de las obras de expansión de la vía acuática. Igualmente, los campesinos de Azuero<sup>33</sup> han logrado movilizar sus energías para detener los proyectos mineros. En Chiriquí campesinos e indígenas de la zona del río Tabasará se han opuesto a la construcción de la represa que inundaría a miles de hectáreas perjudicando a los productores del área.<sup>34</sup>

Milciades Pinzón plantea que a finales del siglo XX, “podemos indicar que en Azuero los sectores populares (campesinos) no han logrado articular una verdadera respuesta contra-hegemónica. En esta región interiorana el reinado de las vacas, el folclore adulterado, el gamonalismo, las murgas y los acordeones de explotación siguen siendo una dolorosa y tragicómica realidad”.<sup>35</sup>

## **7. El movimiento de las capas medias en la primera fase (1903-1948)**

Ricaurte Soler reconoce la existencia de capas medias en la formación social panameña desde el siglo XIX. Incluso, identifica un rol subordinado a las clases dominantes en el movimiento separatista de 1903. Sin embargo, Soler indica que no es hasta mediados de la década de 1920 que “la pequeña burguesía se empeña... en crear su propia organización política”. Se trataba de Acción Comunal fundado en 1923 bajo una concepción “nacionalista, semi-clandestina y conspirativa”.<sup>36</sup>

En 1931 Acción Comunal organiza un golpe de Estado contra un gobierno debilitado por la corrupción y la recesión económica. Sin embargo, según Soler, en el transcurso de la difícil década de 1930, “la oligarquía logró absorber a Acción Comunal, diluyendo así el radicalismo de la pequeña burguesía. Según Isidro Beluche, Acción Comunal surge producto de “una pléyade juvenil, educada conforme a planes didácticos destinados a fortalecer el patriotismo, único recurso para conservar su identidad...” Era nacionalista en la medida en que consideraba que los gobiernos de turno no creaban los espacios necesarios para que los nuevos profesionales se insertaran en el proceso productivo. Por un lado, EEUU administraba el Canal de Panamá “como si fuera soberano” sin incorporar panameños a las labores de la operación. Por otro lado, “los cargos directivos (del gobierno) estaban reservados para elementos de la oligarquía, que alardeaba de su entreguismo extranjerizante... Pero lo más hiriente es que en la cúspide de esta pirámide burocrática, ciudadanos de EEUU eran los encargados...”<sup>37</sup>

Georgina Jiménez de López en un artículo que titula "La clase media" plantea que las capas medias panameñas durante la primera mitad del siglo XX fueron débiles, desarticuladas y prejuiciosas. "Su influencia en la vida pública del país es nula en lo político, de muchas esperanzas en lo social... Su contribución a la estabilidad del país parece manifestarse más en el aspecto económico, que desde luego tendrá más tarde sus repercusiones en el campo político".<sup>39</sup>

Según Ricaurte Soler, en la década de 1940 "un sector de la pequeña burguesía, las capas medias y el sector asalariado no productivo - se empeñó, al margen del populismo y de los partidos oligárquicos, en crear organizaciones cívicas y políticas autónomas, reivindicativas y nacionalistas. Entre estas entidades, Soler destaca a la Federación de Estudiantes de Panamá. El Magisterio Panameño Unido y el Frente Patriótico de la Juventud. "El papel de estas organizaciones fue decisivo en las manifestaciones multitudinarias de 1947, que obligaron a la Asamblea Nacional a rechazar el Convenio que prorrogaba el asiento de bases militares norteamericanas en el territorio de jurisdicción panameña". Soler coincidiría con el Partido Comunista en reconocer el papel de "vanguardia revolucionaria... a las capas medias radicalizadas".<sup>40</sup>

## **8. El movimiento de las capas medias en la segunda fase (1948-1983)**

En menos de dos décadas, entre 1950 y 1968, los errores políticos de la clase tradicional debilitaron su credibilidad e hizo que perdieran, al igual que después de la derrota en la guerra de los Mil Días, su hegemonía. En su lugar, las capas medias levantaron el proyecto nacional que proponía una política dual: crecimiento (desarrollo) económico y plena soberanía. La propuesta que no mencionaba la democracia, por estar implícita, capturó la imaginación de la gran mayoría de los panameños.

La década de 1950 fue de movilizaciones y protestas encabezadas por las capas medias y sus destacamentos de estudiantes, empleados, profesionales y jóvenes. Sin embargo, el movimiento social no tenía su referente político. Las capas medias privilegiaban en su agenda la cuestión social y las demandas de soberanía sobre la Zona del Canal. Las protestas de las capas medias culminaron el 9 de enero de 1964 cuando estudiantes del Instituto Nacional fueron agredidos por agentes de la Zona del Canal cuando intentaban izar una bandera panameña, cumpliendo con acuerdos previos entre ambos países, en un colegio secundario bajo jurisdicción norteamericana.<sup>41</sup>

La presión de las capas medias sobre los sectores dominantes, que no encontraron los mecanismos para incorporarlas a la clase política, condujo el país hacia el golpe militar de 1968. A las presiones de las capas medias se sumaban la militancia de la clase obrera y los enfrentamientos en las áreas rurales que hacían insostenible cualquier gobierno.

Después del golpe de Estado de 1968, el gobierno militar declaró su intención de incorporar a las organizaciones de las capas medias a su equipo gubernamental. Muchos militantes del Frente Patriótico, del Partido Socialista y del Partido del Pueblo fueron reclutados para ocupar puestos importantes en el engranaje político. Igualmente, se sumaron a la propuesta de los militares, las organizaciones como la Federación de Estudiantes de Panamá (FEP), algunos gremios magisteriales y agrupaciones profesionales.

Según el general Omar Torrijos, jefe de la Guardia Nacional entre 1969 y 1981, "este gobierno ha tenido el valor de oficializar las tesis populares de los estudiantes y educadores sobre el Canal y la soberanía, a diferencia de los otros gobiernos nunca se atrevieron a hacer. Entre las figuras representativas del gobierno, se destacan muchos que fueron dirigentes de la FEP". El programa de las capas medias fue adoptado por el gobernante militar al plantear como prioritario "la recuperación de la base (militar norteamericana) de Río Hato, la nacionalización de la Fuerza y Luz, la nacionalización de las comunicaciones, la cooperativización del transporte público, el establecimiento de la Corporación Bananera del Estado, de la Corporación Azucarera Estatal, la planta estatal de Cemento, el Código de Trabajo, la Reforma Educativa, la electrificación del país..."<sup>42</sup>

## **9. El movimiento de las capas medias en**

### **la tercera fase (1983-2003)**

Las políticas de ajuste estructural ejecutadas en dos fases - 1983 y 1986 - debilitaron a las capas medias y su relación con los otros sectores populares. Sin embargo, no es hasta la invasión norteamericana en diciembre de 1989 que las FDP desaparecen y las capas medias que apoyaban a los militares son marginadas de las tomas de decisión. “Los blancos capitalinos”, según la terminología de Hernán Porras, o la “oligarquía” en el lenguaje de Ricaurte Soler, retornaron a posesionarse de los aparatos del Estado panameño bajo la protección norteamericana.

Las medidas económicas tomadas por los gobiernos de turno en la década de 1990 debilitaron aún más a las capas medias. Las dos consignas levantadas por las capas medias que giraban en torno al desarrollo económico y la soberanía fueron duramente atacadas por los gobiernos de la post-invasión. Por un lado, se abandonaron formalmente los planes de desarrollo económico. El primer ministro de Economía (del presidente Guillermo Endara), Guillermo Ford, proclamó que el nuevo gobierno era de “la empresa privada” y que respondía al triunfo del neoliberalismo. El segundo ministro de Economía (del presidente Pérez Balladares), Guillermo Chapman, procedió a eliminar el Ministerio de Planificación y Política Económica.

Para reemplazar a las organizaciones de las capas medias y su militancia y recuperar su “hegemonía perdida”, la clase política optó por una estrategia doble. Por un lado, se tomó por asalto (desde arriba) al Partido Revolucionario Democrático (PRD). La fracción empresarial del PRD, encabezada por Ernesto Pérez Balladares, asumió el liderazgo de una organización política derrotada por la invasión norteamericana en 1989. El discurso de Pérez Balladares a sus correligionarios fue sencillo. Para recuperar su capacidad de movilización y poder electoral, el PRD tenía que someterse al discurso dominante del neoliberalismo.

Otra estrategia para debilitar a las capas medias se planteó mediante lo que se llamó “la reducción del Estado” y la creación de organizaciones no gubernamentales (ONG). La reducción del Estado tenía un objetivo económico (reducir los gastos) y, además, el propósito de mitigar la influencia de las organizaciones sociales incrustadas en los múltiples aparatos del Estado.<sup>43</sup> La presencia de las asociaciones de las capas medias, que apoyaron el proyecto nacional durante medio siglo, tenía que ser arrancada de raíz, si era posible, de las estructuras gubernamentales.

La desaparición del proyecto nacional de las capas medias – junto con la subordinación de las organizaciones obreras y de los productores del agro – le permitirían a la clase política tradicional recuperar su “hegemonía perdida”.

En las postrimerías del siglo XX e inicios de la nueva centuria apareció una organización que pretende reagrupar a las capas medias y a los trabajadores. Según Rodríguez Patiño, el Movimiento Nacional por la Defensa de la Soberanía (MONADESO) congregaba a los sectores que se oponían a las políticas neoliberales, a las concesiones territoriales a EEUU y a las reelecciones presidenciales. “Las organizaciones de obreros, profesores, maestros, profesionales, indígenas y estudiantes demostraron que sus membresías politizadas y segmentos más conscientes han adoptado posturas contra-hegemónicas”.<sup>44</sup>

Otro politólogo, Simeón González, apunta a los movimientos populares y su articulación en torno a objetivos sociales y económicos. “Algunos han logrado ciertos niveles de coordinación, creando organismos como MONADESO que se transforma en eje de la coyuntura con protestas y movilizaciones de gran escala”.<sup>45</sup> A pesar de las posturas contra-hegemónicas y las movilizaciones de gran escala, los movimientos sociales encabezados por las capas medias no lograron en el último período analizado representar una alternativa política o insertarse en los procesos electorales para fortalecer la democracia.

## **10. Movimientos sociales y democracia en el segundo siglo de República**

Panamá llega al centenario de la República sin que los sectores mayoritarios agrupados en organizaciones obreras, campesinas y de las capas medias tengan una expresión política autónoma que los represente. Esta situación contribuye al debilitamiento de la democracia en la medida en que sectores muy amplios de la población son excluidos de las instituciones democráticas (educación, salud, seguridad social). A su vez, al no tener una expresión política propia, los partidos políticos se organizan para cooptar a los sectores populares sin permitirles reivindicar sus intereses.

Durante la década de 1990 la ideología neoliberal promovió una alternativa política dirigida a desplazar a los movimientos sociales de los procesos políticos. Las organizaciones de las capas medias y de los sectores populares cooptadas fueron convocadas a diferentes foros para participar junto con organizaciones de la nueva sociedad civil y sus organizaciones no gubernamentales (ONG). Rolando Castillo señala que la estrategia respondía a la refundación del Estado panameño.

Según Castillo en sólo diez años después de la invasión norteamericana de 1989, “el pueblo panameño, el gran protagonista de la historia, conjuntamente con sus diversas elites, pudieron, iniciar el proceso de la refundación no terminada de su Estado... En base a la recuperación de su territorio y el ejercicio de su soberanía, la legitimación de sus instituciones democráticas y de dos procesos (electorales)... Dicho proceso se verá reforzado por la participación tanto de la sociedad civil como de la sociedad política en la elaboración de políticas públicas de Estado. Es más, incluyen el carácter multicultural en su concepción de Estado, proponiendo, de esa forma los esbozos de un Estado plural, evidenciado en la participación tanto de mujeres como de indígenas.”<sup>46</sup>

Lectura paralela, sino contraria, a la experiencia histórica panameña del siglo XX que centró su atención en la reunificación territorial del país y en la recuperación de la soberanía sobre la zona de tránsito. El proyecto de nación, ideología populista que encabezó las luchas para liberar el país de la ocupación militar extranjera y eliminar la “quinta frontera”, fue descartada por las elites que recuperaron la hegemonía después de la invasión militar norteamericana.

En un análisis de coyuntura, efectuado en 2002, Marco A. Gandásegui señala que los movimientos sociales se han opuesto a las políticas neoliberales y siguen luchando por el perfeccionamiento de la soberanía nacional. “Sin embargo, el movimiento popular aún no logra definir una organización política que dé dirección y fuerza a sus objetivos. El camino de los partidos políticos existentes está cerrado ya que todos están sumergidos en las aguas ideológicas neoliberales. A su vez, la mayoría de las centrales obreras ha sido cooptada”.<sup>47</sup>

Después de cien años de República, diez décadas de movimientos sociales y un siglo de experiencia con los partidos políticos, Panamá puede concluir que la democracia sólo se puede consolidar si todos los sectores sociales y sus respectivos movimientos logran definir con claridad su participación política.

El sociólogo francés Alan Touraine lo diría con palabras acertadas: “Durante mucho tiempo, especialmente en Europa, se creía que la modernidad exigía hacer tabla rasa, que era algo revolucionario y que se debería abolir el pasado. ¡Acabar con el pasado! Las cosas nuevas se construyen con lo nuevo, tal era la idea tradicional de desarrollo. Ahora sabemos que siempre se construyen cosas nuevas con otras viejas, y que *la modernidad no consiste en borrar el pasado, sino en incorporar todo lo posible del pasado en todo lo posible del futuro*”. *Los neoliberales han querido borrar a los movimientos sociales. A pesar de ello, los movimientos sociales están presentes y serán quienes diseñarán la democracia panameña en el segundo siglo de la República. La “hegemonía perdida” se recuperará en el marco de un proyecto nacional que incorpore a los movimientos sociales y sin intervenciones de quienes se abrogan el derecho a veto.*

## Notas

1. Hernán Porras, 2002, "Papel histórico de los grupos humanos en Panamá", en M.A. Gandásegui, *Las clases sociales en Panamá*, Panamá: CELA. La versión original del ensayo apareció en 1953 en el volumen *Panamá, cincuenta años de República*, edición de la Junta Nacional del Cincuentenario, pp.63-107.
2. Idem., pp.74-75
3. Ricaurte Soler, 2002, "Panamá, nación y oligarquía", en M.A. Gandásegui, *Las clases sociales en Panamá*, Panamá: CELA.
4. Según Garretón, "la democratización política se refiere al proceso de establecer o extender las instituciones que definen un régimen democrático". Ver Manuel Antonio Garretón, 1996, "Movimientos sociales y procesos de democratización. Un marco analítico", *Excerpta*, No. 2, abril.
5. Ricaurte Soler, 2002, "Panamá, nación y oligarquía", idem.
6. Humberto Ricord, 1997, *La coyuntura panameña de fin de siglo*, Panamá. Según Ricord, "la presencia norteamericana, incluso mediante intervenciones militares, tuvo su origen en el Tratado Mallarino-Bidlack, que Colombia y EEUU celebraron en 1846... Once intervenciones militares fueron escenificadas por EEUU en el Istmo en el siglo XIX y, no pocas, se sucedieron a todo lo largo de la centuria" (pasada).
7. Marco A. Gandásegui, h., 1999, *La democracia en Panamá*, Panamá: CELA.
8. Gerardo Maloney, 1989, *El Canal de Panamá y los trabajadores antillanos*, Panamá: Ed. Formato dieciséis, p. 25
9. Velma Newton, 1995, *Los hombres del "silver-roll", Migración antillana a Panamá 1850-1914*, Panamá: SAMAAP.
10. Hernando Franco, 1974, *El movimiento obrero en Panamá, 1880-1914*, Panamá: Editorial Universitaria, pp. 143-146.
11. Alexander Cuevas, 1980, *El movimiento inquilinario de 1925*, Panamá: CELA.
12. Demetrio Porras, 1947, *Veinte años de lucha y experiencias*, Buenos Aires: Ed. Américalee.
13. En 1948 el Partido del Pueblo proclama como su candidato a la Presidencia de la República al abogado Cristóbal Segundo. Sin embargo, el gobierno encabezado por Enrique Jiménez le anula la personería al Partido del Pueblo, por su afiliación comunista, y evita que Segundo pueda postularse. Ver César del Vasto, 2003, *Un hombre de ideas. Diógenes de la Rosa*, Panamá: Universal Books, p. 81.
14. César Pereira Burgos, 1961, "La huelga bananera de Bocas del Toro", *Tareas* N°4.
15. Ver una importante obra sobre los tipógrafos en Lorenzo Mora Murgas, 1982, *Ensayo sobre la organización de los tipógrafos en Panamá*, Panamá: FSTRP.
16. Jorge Turner, 1994, *Sindicatos, nuevos movimientos sociales y democracia*, México: Universidad Obrera de México, p. 80.
17. Olmedo Beluche, 1994, *Diez años de luchas políticas y sociales en Panamá*, Panamá.
18. Sobre el rol de las Fuerzas de Defensa de Panamá (FDP) en aquella coyuntura se puede consultar a Guillermo Wong, 1988, "La defensa y seguridad del Canal de Panamá", en *El futuro del Canal de Panamá*, Panamá: Fundación Omar Torrijos. También a Nils Castro, 1989, *Como pez en el agua*, Panamá.
19. Patricia Pizzurno, 1990, *Antecedentes, hechos y consecuencias de la guerra de los Mil Días en el Istmo de Panamá*, Panamá: Ed. Formato 16 (U. de Panamá). Un análisis político de la guerra se encuentra en Humberto Ricord, 1989, *Panamá en la guerra de los Mil Días*, Panamá: INAC (premio nacional Ricardo Miró 1986).
20. Frase célebre tomada de C. Wright Mills, 1964, *La imaginación socio lógica*, México: Fondo de Cultura Económica.
21. Marco A. Gandásegui, h., 2002, "La concentración del poder económico en Panamá", en *Las clases sociales en Panamá*, Panamá: CELA.
22. Baldomero González Gálvez, 1986, *Tierra, campesinado y liberación social*, Panamá: Panamundo, S.A.
23. MLN-29-11, 1971, *Declaración de Panamá*, México: Ed. Diógenes. Esta obra contiene un importante aporte a la comprensión de los movimientos sociales panameños del período en referencia.
24. Jorge Castillo, 1992, "Asentamientos campesinos en Panamá", en *Pobreza rural y empleo*, Ginebra: OIT. Además, Stanley Heckadon, 1973, *Los asentamientos campesinos*, Guatemala: UNICEF.
25. Francisco Cedeño, 1980, *Campesinos y salud*, Panamá: CELA. Cedeño recoge en su trabajo el legado del médico José Renán Esquivel quien promovió la política gubernamental de salud comunitaria en la década de 1970.
26. Manuel González, 1983, "La industria agroalimentaria en Panamá", *Praxis Centroamericana*, N°2, Panamá.
27. Marco A. Gandásegui, h., 1980, *Las empresas estatales en Panamá*, Panamá: CELA.
28. Es oportuno consultar a Simeón González H, 1985, *La crisis del torrijismo y las elecciones de 1984*, Panamá: Ediciones Horizonte.
29. Iván Quintero, 1993, *¿Quiénes son los dueños de la tierra en Panamá?*, Panamá: COPODEHUPA, pp. 115-120.
30. Iván Quintero, 1999, *Panamá: Los pobres en el discurso político electoral*, Panamá: CIDPA-SUNTRACS, pp. 101-102.
31. APEMEP, 1992, *Propuesta productiva de los pequeños y medianos productores de Panamá*, Panamá.
32. Héctor Endara, 2002, "Primero la vida y la tierra: Los campesinos también son panameños", *Ambiente Ecológico*, N°83, marzo-abril, 2002. Ver también Coordinadora Campesina contra los Embalses, 2001, "Campesinos exigen derogación inmediata de la ley 44", *Tareas*, N°107, enero-abril.
33. Milciades Pinzón, 2003, "Cerro Quema", *Boletín Incidencia y Compromiso*, 02.02.03, (Pastoral Social-Cáritas Panamá),
34. Movimiento 10 de abril, [www.lavozdelpueblopanama.tripod.com/](http://www.lavozdelpueblopanama.tripod.com/). Un total de 300 manifestantes bloquearon el puente sobre el río Tabasará el 25 de enero de 2003 protestando contra la construcción de una represa. La Policía Nacional arrestó a 63 miembros del Movimiento

35. Milciades Pinzón, 1997, "Poder y hegemonía en Azuero", *Temas de Sociología*, N°1, (Colegio Nacional de Sociólogos), p. 67.
36. Ricaurte Soler, 2002, "Panamá, nación y oligarquía", en M.A. Gandásegui, h., *Las clases sociales en Panamá*, Panamá: CELA.
37. Ver Isidro Beluche, 1981, *Acción Comunal. Surgimiento y estructuración del nacionalismo panameño*, Panamá: Editori al Cóndor.
38. Hernán Porras, 2002, "Papel histórico de los grupos humanos en Panamá", en M.A. Gandásegui, h., *Las clases sociales en Panamá*, Panamá: CELA.
39. Georgina Jiménez de López, 2002, en M.A. Gandásegui, h., *Las clases sociales en Panamá*, Panamá: CELA.
40. Ricaurte Soler, 2002, "Panamá, nación y oligarquía", en M.A. Gandásegui, *Las clases sociales en Panamá*, Panamá: CELA, p. 97.
41. Julio Yao, 1970, *El Canal de Panamá. Calvario de un pueblo*, Madrid: Ed. Mediterránea.
42. Revista Cultural Lotería, 1981, "Cuatro preguntas al general Torrijos", en *Torrijos, figura, tiempo, faena*, *Revista Lotería*, N°305-309, Vol. 1, pp. 477-483.
43. Rubén Lachman, 1996, *¿Adónde va la economía de Panamá?*, Panamá: CIESA. Según Lachman, la "sociedad civil" debe orientar las políticas gubernamentales. "Es preciso lograr, señala, que el gobierno del Estado se convierta en un gran orientador y facilitador de la iniciativa privada... El gobierno inevitablemente tendrá que entrar en un proceso de profunda transformación... Pero, además, el gobierno debe devolver al sector privado iniciativas que incrementen la eficiencia global de la economía nacional...", p. 151.
44. Rubén D. Rodríguez P., 1998, "Movimientos populares y coyuntura electoral", *Tareas*, N°100, pp. 87-88.
45. Simeón González H., 2001, "Entre la agitación y la ineficacia", *Tareas*, N°109, p. 103.
46. Rolando Castillo, 2002, "El diálogo democrático en Panamá: Los resultados de Bambito 10 años después".
47. Marco A. Gandásegui, h., 2002, "Panamá 2001. Las protestas contra la política neoliberal definen las luchas populares" en *Observatorio Social de América Latina*, Año 2, N°6, (Buenos Aires: CLACSO), p. 137.

## **CLASE Y ETNIA EN EL PANAMA COLOMBIANO \***

**Carlos Alberto Mendoza y Vicente Stamato\*\***

\*Tomado del suplemento de *La Prensa*, edición "Extracentenario", N°25, domingo 24 de agosto de 2003.

\*\*C.A. Mendoza es presidente de la Comisión del Centenario y V. Stamato es periodista.

En julio de 1857, circuló en la ciudad de Panamá el primer número del periódico *El Pueblo*, fundado con el principal propósito de apoyar la futura candidatura del veterano José de Obaldía a la Gobernación del Estado.

El bisemanario (aparecía jueves y domingos) se encontraba a cargo de dos destacados personajes liberales del arrabal santanero: el doctor Mateo Iturralde, redactor, y don Juan Mendoza (padre de Carlos Antonio Mendoza) "agente general en Panamá" (una especie de gerente, administrador y representante comercial), quienes con enorme esfuerzo venían propugnando, junto a otros líderes populares, por la elevación política, cultural y social de la gran mayoría de la población capitalina, constituida por negros y mulatos de extramuros, rechazados sistemáticamente por los "blancos" de San Felipe, tanto conservadores como liberales.

La creciente y permanente actividad proselitista de este grupo permitió que en las elecciones realizadas a fines de 1857 para elegir vocales del Cabildo capitalino, en enero del siguiente año, allí llegaran a ocupar sus escaños Buenaventura Correoso, Mateo Iturralde y Juan Mendoza. Algún tiempo después, otros llegarían a la Asamblea.

### **Obaldía, gobernador**

Cuando en Bogotá se aprobó el texto de la Constitución de la Confederación Granadina, hacía solo 21 días que Ramón Gamboa gobernaba el estado panameño. En su calidad de segundo designado, el 2 de mayo de 1858 había reemplazado al saliente mandatario, doctor Bartolomé Calvo, quien debió trasladarse a Bogotá para ocupar el cargo de procurador general de la Nación.

A mediados de ese año, debían realizarse con el Estado de Panamá elecciones destinadas a elegir gobernador para el período 1858-1860, en las cuales el candidato liberal, el del periódico *El Pueblo*, José de Obaldía, se enfrentó al conservador José Marcelino Hurtado.

Obaldía triunfó en elecciones “efectuadas con calma y pureza, bien que con escasa mayoría; y reunida la Asamblea el 1 de septiembre, eligió unánimemente vicegobernador al doctor Rafael Núñez, quien por ausencia del titular se encargó del mando el 1 de octubre”. Un mes después, el 2 de noviembre, Obaldía se posesionó junto con Manuel Morro, su secretario de Estado.

Ese día, la Asamblea eligió a sus directivos y con posteridad aprobó las siguientes designaciones: vicegobernador del Estado, Francisco Jiménez Arce; primer designado, Santiago de la Guardia y segundo, Agustín Jované.

El cuerpo legislativo cerró sus sesiones ordinarias el 18 de octubre, pero siguió funcionando por algunos días más, presidido por el doctor Rafael Núñez, en virtud de convocatoria que le hizo el gobernador, para que se reuniese extraordinariamente a fin de tratar algunos asuntos pendientes.

“Las sesiones transcurrieron en completa calma y hubo satisfactoria armonía entre los miembros de poder Legislativo y los del Ejecutivo. La Asamblea dictó 36 leyes, un acto reformatorio de la Constitución y dos resoluciones”. Pero bajo esa aparente quietud de los espíritus capitalinos, la población vivía inmersa en un soslayado pero peligroso conflicto social...

### **Explosivas confrontaciones raciales**

En abril de 1859, alrededor de la llamada ‘semana santa’, un violento acontecimiento puso en fuerte tensión al gobernador Obaldía y a los habitantes de la ciudad de Panamá.

El 17 en la tarde, Domingo de Ramos, se realizó una procesión, por lo cual mucha gente se congregó en la plaza Mayor y la calle de las Monjas. Del seno de aquella concurrencia surgió un enfrentamiento entre varios jóvenes de las principales familias de San Felipe y un considerable número de gentes de las clases humildes de la ciudad. Los jóvenes, abrumados por la superioridad numérica de sus contrarios, tuvieron que ponerse a buen recaudo, terminando varios de ellos heridos o contusos.

La intranquilidad fue muy grande: se temió que el escándalo, que en su esencia no era sino una pugna entre ‘blancos’ y gente de color, soliviantase a toda ésta y los extranjeros corriesen peligro. Con tal motivo, el cónsul de Estados Unidos ordenó que la tripulación de los buques de guerra de su nación, fondeados en la bahía de Panamá, estuviese lista para un desembarco con el fin de proteger, llegado el caso, las prioridades y las vidas de los norteamericanos y demás extranjeros.

Evidentemente, el imborrable recuerdo del trágico tumulto de abril de 1856 continuaba presente en la mente de muchos capitalinos, y por supuesto de muchos estadounidenses, y unos y otros temían encontrarse ante la inminencia de un hecho similar.

Obaldía se presentó en el lugar de la trifulca junto con los gendarmes y algunas otras autoridades, pero la exaltación popular era tal, que no solo fue desatendido sino que algunos mulatos lo golpearon y lo vejaron. El gobernador pidió auxilio de la fuerza veterana y los amotinados se dirigieron a Santa Ana para armarse y regresar al centro. El gobernador se dirigió entonces con la tropa a la Puerta de Tierra, donde se halló frente a los amotinados que se negaron a deponer las armas; se hizo entonces una descarga al aire, para intimidarlos, pero fue inútil, porque los mulatos dispararon sobre la tropa y mataron al capitán Antonio Navarro. Ordenada una carga a bayoneta calada, los exaltados

corrieron a refugiarse en algunas casas del Revellín y de la plaza contigua, desde donde toda la noche hicieron fuego a la tropa, que permaneció en el punto de separación de los dos barrios. Resultaron heridos un alférez y otros individuos del Gobierno y algunos de los santaneros. Al amanecer, los sediciosos se retiraron a la boca del río Grande, pero bien pronto depositaron las armas y se procedió activamente contra ellos por vía judicial.

El soldado muerto fue silenciosamente enterrado en la mañana del 'lunes santo' y por la tarde, con numeroso acompañamiento, se efectuó el sepelio del capitán Navarro.

“Durante el desorden –escribió Arboleda– bajaron a tierra cerca de 300 hombres de los barcos americanos. Obaldía, a quien se ofrecieron para restablecer el orden, manifestó que no tenía necesidad de tal auxilio. Fue una fortuna entonces que los amotinados no tocasen con ningún extranjero, que de no, esa fuerza habría obrado por su propia cuenta y sumido a la República en nuevas complicaciones internacionales”.

A raíz del tiberio, el lunes 18 Obaldía convocó a una junta de ciudadanos prominentes, con el objeto de solicitarles su parecer acerca de la actitud que debería asumir en vista de la gravedad de lo ocurrido. La junta acordó que se juzgase y castigara a los sediciosos; y consultada acerca de la reunión extraordinaria de la Asamblea Legislativa, convocada para el día 25, conceptuó que el decreto respectivo debía revocarse, lo que de inmediato hizo el gobernador. Esta decisión vino a calmar poco a poco los ánimos, que durante toda la Semana Mayor continuaron en zozobra, por el temor de nuevos conflictos; a tal punto, que varias familias se habían trasladado a los pueblos del interior del Estado como medida preventiva de seguridad.

Según la versión oficial del secretario de Estado, Manuel Morro –definitivamente antiarabal– cuando el gobernador inquirió la causa de la actitud hostil de los santaneros, “supo que se quería el castigo de los jurados por ciertos veredictos absolutorios, que se decían pronunciados a favor de los blancos y contra el derecho de los negros; que se revocasen las sentencias dictadas en observancia de esos mismos veredictos y que se escarmentara a los absueltos, actos todos que debían emanar de la Gobernación...”; solicitud que Obaldía rechazó de plano, pues “se le quería constituir en un verdadero déspota, por la absorción en su persona de todos los poderes políticos”.

Justos o injustos, los reclamos de los santaneros reflejaban el emotivo mar de fondo, las verdaderas y profundas causas de la innegable confrontación racial de aquella época. Con motivo del desorden del 17, el periódico bogotano *El Tiempo* publicó una magnífica y sesuda radiografía de esa aberrante situación:

“Lo que allí se llama política es, aún más que por acá, una constante lucha de aquellos que se hallan fuera del poder contra los que lo ejercen; y no es raro ver entre los que combaten en las mismas filas personas de ideas políticas muy diferentes. En la ciudad capital y sus contornos las cuestiones políticas y sociales han degenerado enteramente y convirtiéndose casi en una sola cuestión, la más odiosa de todas, es a saber la cuestión de razas; pero ya no solo de extranjeros y de naturales sino de blancos y de pardos, entre los naturales mismos. Algunos jóvenes de los primeros, por echarlas de nobles, fundando su nobleza en llevar en sus venas pura sangre caucásica (lo que a menudo es bastante dudoso), provocan imprudentemente a la población de color y pretenden excluirla de hecho de toda participación en los negocios públicos.

“La Constitución de aquel Estado es por supuesto republicana y democrática. El Gobierno, según ella, es el resultado del sufragio universal, es decir, de blancos y negros; y todos también, negros y blancos, son elegibles para diferentes puestos, según sus méritos. Para excluir por lo mismo de la política una raza entera, que forma nada menos que la mayoría, sería necesario, procediendo lógicamente, comenzar por cambiar totalmente las instituciones, estableciendo una aristocracia de la raza blanca y expidiéndose entre sí títulos de nobleza, los que, por medio de un procedimiento que no alcanzamos, llegarían a calificarse de blancos puros. Semejante tarea tendría, desde luego, la pequeña dificultad de carecer de jueces competentes para tan grave calificación.

“Pero lo cierto es que a nadie se le ha ocurrido empezar por el principio. El partido antagonista de los pardos, y que quisiera si no verlos reducidos a la esclavitud, por lo menos humillados y abyectos, sin ninguna participación en los negocios públicos, se ha hallado en el poder en el Estado de Panamá, y por las buenas o por las malas, ha dominado en su Asamblea. Y sin embargo, desde que se cometieron no pocas arbitrariedades en 1856 jamás se le ocurrió, que sepamos, mudar las instituciones

republicanas escritas por instituciones aristocráticas neta y honradamente formuladas. ¿De dónde proviene, pues, la inconsecuencia entre la teoría y la práctica de las instituciones panameñas? Sin duda se ha comprendido la imposibilidad que allí, como en el resto de América, se encuentra para plantear cualquiera otras que no sean las republicanas. Estas podrán ser, y son en efecto, muchas veces una pura farsa; pero son las únicas posibles y llegará pronto el día en que también sean verdaderas, principalmente si muchos de los que hoy conspiran para falsearlas se resuelven no más que ejecutarlas con honradez y a esperar que la civilización del pueblo convierta la mentira en realidad.

“Pero los blancos panameños, que pretenden el monopolio de la política no solo pecan contra la lógica y la probidad sino también contra la prudencia. Aquellos a quienes han querido convertir en enemigos componen las nueve décimas partes de la población y no sabemos cómo sin un ejército de tres o cuatro mil hombres (que nadie querría pagar seguramente), pudieran mantenerse sumisos cosa de 30 o 40 mil varones adultos que aunque pardos, han estado escuchando desde 1810 ‘que todos los hombres son iguales delante de la ley y que la inteligencia y la virtud son los únicos títulos de distinción en una sociedad que no se halla pervertida por el fraude o por la violencia’. El resultado ha sido que durante los últimos años casi no pasa un mes en Panamá, sin una colisión o sin una alarma de combate, entre los que se llaman blancos, y habitan principalmente el barrio murado de San Felipe, y los que se llaman negros, y pueblan los extramuros de Santa Ana”.

Más claro, el agua, decían nuestras abuelas, refrán que al bogotano artículo le cuadra de maravillas.

### **La insurrección de Mosquera y sus repercusiones en Panamá**

Entretanto, a nivel nacional, el enfrentamiento entre Tomás Cipriano de Mosquera y Mariano Ospina seguía creciendo, y ante la conminatoria carta del general caucano protestando por la ley “de orden público”, Ospina no se dio por enterado y sancionó la disposición legal. La prensa liberal trinaba.

Inmediatamente Mosquera expidió su famoso decreto de 8 de mayo de 1860 cumpliendo la amenaza hecha a Ospina. Las legislaturas y los gobernantes de Bolívar y Magdalena procedieron en mayo y junio de modo similar al del Cauca. El Gobierno nacional dedujo de estos pronunciamientos el *casus belli*, que le autorizaba para ponerse en campaña. Así lo anunció el Presidente el 25 de junio en una proclama a la nación. Luego, al frente de un gran ejército, Ospina se dirigió a Santander, cuyo Gobierno resistió la invasión y finalmente en la batalla del Oratorio (18 de julio) fue derrotado.

Por su parte, el insurgente Mosquera organizó sus fuerzas y decidió atacar al estado de Antioquia, que era su más inmediato y uno de sus más temibles enemigos. El general Obando, entonces al lado de Mosquera, se había quedado haciendo frente a los conservadores alzados en el Cauca. Después de algunos encuentros insignificantes, las fuerzas enviadas contra Mosquera, a las órdenes del general Joaquín Posada Gutiérrez, el 28 de agosto trabaron con las de aquél un reñido combate en Manizales que no fue decisivo. A punto de reanudarlo, Mosquera propuso un convenio, llamado de *esponsión*, que Posada aceptó, pero que días después el presidente Ospina rechazó rotundamente.

La guerra continuó y no tardó en hacerse general...

Al enterarse de la declaración de rebeldía del general Mosquera, el gobernador istmeño adoptó inmediatamente una enérgica y radical posición en contra de la sublevación.

“No obstante su condición de liberal –escribieron Sosa y Arce- el señor Obaldía, obrando de acuerdo con sus principios de oposición a toda revuelta armada contra los gobiernos legítimamente constituidos, negó todo apoyo moral a la revolución, y en lo material se opuso al paso por el Istmo de elementos de guerra destinados al Cauca”.

En una declaración fechada el 4 de junio – y que el Gobierno nacional hizo circular profusamente - entre otros conceptos. Obaldía manifestaba: “Si al torrente revolucionario,

que todo lo inunda y que ha venido a ser una enfermedad endémica en las Repúblicas de raza latina en este continente, no se opone un dique capaz de contenerlo; si, contrayendo la observación a la Nueva Granada, la suerte de los combates que, acaso se estarán ya librando, diere por resultado final la caída del Gobierno legítimo, precursora de la disolución de la Confederación que apenas cuenta dos años, es preciso que los istmeños piensen seriamente lo que convenga hacer antes de abrazar un nuevo pacto de unión política, para no seguir presenciando ejemplos escandalosos de guerra civil, que pueden algún día comprometer su existencia, o detener el vuelo de sus adelantamientos en el caso menos favorable, añadiendo además, a la exorbitante cifra de la deuda pública de la nación, los enormes gastos de las nuevas contiendas fratricidas. El ciudadano gobernador que, como granadino y magistrado, conoce sus sagrados deberes y tiene la voluntad de cumplirlos leal y decididamente en la época de prueba que atravesamos, quiere, como istmeño, adelantarse a los acontecimientos que pueden sobrevenir, para que la sorpresa no haga más graves efectos. En la hipótesis establecida, el mundo entero que ha comenzado a observarnos después que las potencias comerciales han fijado sus ojos en nuestro privilegiado territorio, justificaría una medida que, sin sangre y sin perturbaciones que sacudiesen los fundamentos de nuestra sociedad, hiciese del Estado de Panamá lo que el dedo de la Providencia ha trazado con caracteres indelebles”.

Fortísima declaración, con amenaza de separación inclusive, que pronto dividió a los liberales istmeños en dos grupos antagónicos, a favor y en contra de una u otra alternativa: Confederación o rebelión. Pero además de estas serias inquietudes, la opinión pública panameña debía también pensar en las próximas elecciones locales. Al respecto, el periódico bogotano *El Tiempo* comentaba:

“Los partidos lugareños se animaban con motivo de la elección del gobernador que debe reemplazar el 1 de octubre próximo al señor Obaldía. El que allí se denomina conservador sigue en lucha encarnizada con el obispo y el clero que parece han reforzado sus filas con algunos miembros del partido liberal. Este hecho solo demuestra que aquellos hombres no giran en la misma órbita que los grandes partidos de la Confederación.

“El candidato de los conservadores istmeños, que es el señor Santiago de la Guardia, profesa opiniones federalistas netas, y si triunfa su candidatura, como es casi seguro, la causa de la federación genuina tendrá en su Administración su firme y leal colaborador. El otro candidato, señor Morro, actual secretario del señor Obaldía, tiene al presente opiniones enteramente opuestas a su competidor. Es un joven de distinguidas dotes intelectuales, pero ofuscadas por la lectura de libros ultramontanos. Parece que nunca ha sido partidario del régimen federal, y así, el triunfo de su candidatura, aunque ayudada por algunos liberales, sería probablemente un elemento perjudicial a la causa de la federación en los presentes momentos”.

Verificadas las elecciones resultó vencedor Santiago de la Guardia, quien debía tomar posesión de su cargo el lunes 1 de octubre. Cuatro días antes, el jueves 27 de septiembre, la ciudad fue escenario de una fuerte conmoción.

### **Levantamiento santanero**

Con el propósito de colaborar con las fuerzas del gobierno de Ospina en el interior del país, el representante del poder Ejecutivo Nacional en Panamá, el intendente Hurtado, se dedicó a organizar un cuerpo armado que marchase en auxilio de los conservadores de Santa Marta. En el ínterin, los liberales santaneros adictos al general Mosquera también se estaban organizando militarmente con el fin de apoderarse de la capital del Estado, dirigidos por Buenaventura Correoso, Mateo Iturralde, Juan Mendoza, Quintín Miranda, José Isabel Maitín, Prudencio Blanco, José Encarnación Ruiz, Anastasio Arroyo, José del Rosario Meléndez y Martín Rodríguez.

Según Arboleda, “eran en número de 300 y sus puntos de partida estaban en La Boca y Farfán, a unos cinco kilómetros de Panamá. El prefecto departamental partió, por agua, con un piquete para Farfán, a fin de aprehender algunos desertores que se habían

refugiado en aquel sitio; al acercarse a las playas dio con centinelas y gente avanzada, que hicieron fuego contra la tropa, sin causarle daño. La resaca era tan fuerte que los botes en que se encontraban el prefecto y la tropa no pudieron atracar y la autoridad vio burladas sus providencias, sin que le fuese posible castigar aquel atentado”,

Cuando esto ocurría, el coronel Juan Ucrós ya tenía lista la expedición que debía salir de Panamá con dirección a Santa Marta, y no le era posible distraer las fuerzas de que debía disponer para atacar a los que se encontraban en La Boca y Farfán, porque para ello habría sido necesario desistir del envío de la tropa que debía marchar en auxilio de las fuerzas del Gobierno nacional. Sin embargo, antes de despachar la columna expedicionaria destacó 20 hombres para reforzar a los 40 soldados de la compañía de milicias de Veraguas, destinadas a quedar de guarnición en Panamá, pues había sido informado que la ciudad sería atacada por los que se organizaban en La Boca tan pronto como la expedición saliera de Panamá.

De acuerdo con la comunicación del coronel Ucrós al intendente Hurtado, esto es lo que aconteció a continuación:

“Teniendo noticias en la noche del 26 de septiembre, de que el enemigo se preparaba a marchar sobre Panamá para atacarnos, hice cubrir los puntos que custodiaba la gendarmería, con tropa de milicia, y por esto pudo poner el gobernador del estado a mi disposición para las operaciones que iba a emprender, 35 gendarmes al mando de su comandante, alférez Ambrosio Vélez Piña, los cuales hacían ascender el número de tropas disponible a 128 plazas.

“Con esta pequeña fuerza di órdenes al comandante general para que tomara posiciones durante la noche del 26, calculadas para rechazar cualquier ataque que se hiciera sobre la parte intramuros de la ciudad, y en el curso de la noche, habiéndome cerciorado de que el enemigo, en número de más de 300 hombres, había ocupado los arrabales de la ciudad, dispuse que si no éramos atacados antes de amanecer el 27, saliese nuestra tropa a batir aquella gente.

“A las seis de la mañana del 27 de septiembre, marchó sobre los rebeldes situados principalmente en la plaza de Santa Ana, del arrabal a esta ciudad, atacándolos por el frente y sus costados, en la posición que ocupaban, y trabándose un sostenido fuego de dos horas y media que dio por resultado la completa dispersión de los amotinados. Una pieza de artillería mandada por el alférez Pablo Hurtado, apoyada por la compañía de jóvenes de Panamá, dirigida por su capitán, Ignacio Hurtado, distribuida en guerrilla, los batía por el centro. El cuerpo de gendarmes, a las órdenes de su comandante Ambrosio Vélez Piña, por la izquierda, y la compañía de voluntarios de Fábrega, con el piquete de artillería y sus oficiales natos, a las del teniente Joaquín Velarde, por la derecha...”.

“En esta jornada hemos perdido dos cabos de artillería, José Ramírez y Tiburcio Portela, que murieron defendiendo el puesto que se les señaló; heridos, tan solo hubo los artilleros, cabo 2° Fermín López y soldado Antonio Arias, y el voluntario de la compañía de Fábrega, Francisco Moreno. Del enemigo no se sabe a punto fijo las pérdidas que han sufrido”.

### **Desembarco yanqui**

También esa mañana, con la complacencia del gobernador José de Obaldía, tropas extranjeras desembarcaron en Panamá. Para justificar su actitud, el 1 de octubre, en el acto de posesión de su sucesor Santiago de la Guardia, el liberal Obaldía optó por desacreditar y enlodar el fracasado golpe revolucionario –dirigido por liberales– presentándolo simplemente como un intento populachero de robo y pillaje, pero sin una sola prueba que justificara tal afirmación:

“Tropa veterana, milicia, gendarmería y voluntarios, se disputaron la gloria de rechazar a los rebeldes, ocupar sus atrincheramientos y posiciones y obligarlos a evacuar los arrabales, todo esto en dos horas y media de combate; bien puedo prescindir de descripciones y encomios de que vos no necesitáis, para sentir, como yo siento, una viva e intensa gratitud a favor de los que han derramado su sangre y han expuesto sus vidas no sólo por la hermosa causa de la legalidad, sino por impedir la irrupción de hordas casi

salvajes cuyo objeto principal no podía ser otro que el pillaje y todo género de violencias contra la parte culta y acomodada de la población. Esta carencia, que estaba confirmada, entre otros hechos, por la falta absoluta de esas exposiciones de principios y de miras, que tan comunes son en las revoluciones políticas, indujo a los señores comandantes de dos buques de guerra, surtos en el puerto, a desembarcar con conocimiento de las primeras autoridades del país, las fuerzas que creyeron necesarias para dar eficaz protección a la vida y a la propiedad de los ciudadanos y súbditos de sus respectivas naciones, en el caso posible, por más que no fuera probable, de que los defensores del Gobierno sufriesen algún revés que impidiera a la Administración pública continuar ofreciendo aquella misma protección. Este paso que, atendida la manera como fue dado, en nada ha podido menguar el honor de la República; este paso que deja importante precedente de que la ciudad de Panamá es invulnerable para los depredadores, disfrazados de rebeldes, y que tanto ha contribuido a disminuir la alarma de nacionales y extranjeros, merece honrosa y especial mención y un tributo de reconocimiento a favor de sus autores, capitán de navío señor Tomás Miller, y capitán Guillermo D. Porter, el primero comandante de la fragata de guerra de S.M.B. Clio, y el segundo comandante de la corbeta de los Estados Unidos St. Mary. Jefes tan dignos, representantes, puede decirse, de dos naciones libres y poderosas, inspirados por las ideas magnánimas de la alta civilización del siglo, no podían vacilar un instante en abrazar el único partido que el honor y los sentimientos de humanidad les aconsejaban”.

¡Nefasto precedente! Imposible de justificar, ni aun con la melindrosa frase final. Por su parte, y ante la derrota sufrida, los dirigentes liberales del arrabal debieron pasar a la clandestinidad esperando tiempos mejores, pues en la ley de indulto del 19 de octubre emitida a favor de los comprometidos en el alzamiento, muy claramente quedó establecido que esta disposición no cobijaba a los 10 jefes del movimiento (Correoso, Iturralde, Mendoza, Miranda, Maitín, Blanco, Ruiz, Arroyo, Meléndez y Rodríguez).

# ESTRATEGIA ALTERNATIVA DE DESARROLLO\*

## Foro Económico Social Alternativo

\*Documento (resumen) presentado en la primera reunión general del Foro Económico Social Alternativo, efectuada el 6 de septiembre de 2003, en el auditorio José Dolores Moscote de la Universidad de Panamá.

### I. El enfoque básico

La presente estrategia de desarrollo parte del reconocimiento explícito que su objetivo básico es la búsqueda de más pleno desenvolvimiento posible del ser humano y sus capacidades. El desarrollo, al reconocer como fundamental la dignidad de la persona humana, es un proceso que apunta hacia una vida saludable, prolongada, que los seres humanos logran dentro de un ambiente de respeto a la naturaleza y con la capacidad real de elegir sus propias opciones de vida. A su vez, se plantea la defensa y puesta en práctica de los derechos humanos, siendo éstos los derechos civiles y políticos (primera generación); los derechos sociales fundamentales (segunda generación) y los relacionados con los derechos colectivos como el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano y a vivir en paz (tercera generación).

Al poner la defensa de la vida en primera instancia, se establece claramente el objetivo del desarrollo. No se considera en esta propuesta que el crecimiento económico es un fin en sí mismo, evitándose así, el error de la corriente neoliberal, la cual, por un lado, se opone al pleno desarrollo de la vida, y, por otro, convierte las políticas en fines por sí mismos olvidando que toda política no es más que un medio para alcanzar el desarrollo en los términos aquí propuestos.<sup>1</sup>

Esta forma de entender el desarrollo llama la atención sobre cinco áreas fundamentales de logros en términos de la ampliación de las libertades y del desarrollo de las potencialidades de todo ser humano:

1. *Libertades políticas*, es decir, la concreción de las condiciones que permitan que, dentro de una democracia participativa efectiva, tengan plena vigencia los derechos políticos y civiles, sobre todo aquellos que logren la reivindicación de los derechos sociales, económicos y culturales de los grupos más pobres y vulnerables de nuestra población. Se plantea así que no hay solución a la crisis si no se refuerza la posición y la voz de los pobres y los desposeídos, los cuales diariamente, construyen el país con su esfuerzo laboral y productivo.

2. *Acceso efectivo a los medios económicos que aseguran una vida digna*. Reconoce el derecho de todas y todos los ciudadanos al acceso a los recursos económicos con el fin de lograr un nivel de vida decente. Sobre todo, concretando el derecho a un trabajo y remuneración digna, al acceso efectivo a la tierra y a los medios que potencian la productividad para los productores del campo y el acceso al crédito, a la tecnología y a la formación del recurso humano y de la capacidad de gestión para los micro y pequeños empresarios.

3. *Acceso efectivo a las oportunidades que ofrecen los servicios sociales básicos.* Busca reconocer el derecho de todos los panameños y panameñas a un nivel de salud adecuado así como a una educación suficiente y de calidad tanto como el aseguramiento de los canales de participación social y comunitaria.

4. *Una real garantía de la presencia de relaciones sociales basadas en la justicia y la transparencia.* Se destaca la importancia de relaciones sociales basadas en la apertura, y la seguridad jurídica, liberadas de elementos de temor relacionados con la seguridad personal y de grupo. Asimismo, que el imperio de la ley, y no de los elementos que la manipulan, permita una forma de administración que permita el real ejercicio de los derechos humanos.

5. *Construcción, consolidación y defensa de las redes de seguridad para todos.* Los actuales riesgos de la vida social, el desempleo, las enfermedades, la necesidad de sustituir el ingreso acostumbrado ante la invalidez o la vejez, se caracterizan por no poder ser cubiertos de forma individual. Ante esto, una parte importante del desarrollo depende de la generación de una amplia red de instituciones públicas y solidarias de seguridad social que resuelvan estos problemas.

Un elemento importante para la presente estrategia es entender que cualquier avance en cada uno de estos aspectos significa un logro fundamental en la ruta del desarrollo. El conjunto de estas áreas constituye un todo, con lo que el avance en algunas facilita el avance en otras. Aun cuando se profundiza más adelante conviene recordar la relación mutua positiva que existe entre la salud y la educación, por un lado, y el desarrollo económico por otro.<sup>2</sup>

Esto lleva a proponer que el desarrollo debe ser logrado por medio de dos procesos que se vinculan y refuerzan mutuamente y que deben ser adecuadamente balanceados:

- (i) El proceso de soporte, que implica la utilización de recursos prioritarios que puedan generar impactos directos sobre el bienestar social, posibilitando, a su vez, un crecimiento económico más dinámico; y
- (ii) El proceso de mediación, que aprovecha de manera consciente los frutos del crecimiento económico para elevar el nivel y la calidad de vida.

Se trata, evidentemente, de una posición que se aparta y supera la visión simplista del neoliberalismo que plantea que el incremento del nivel y la calidad de vida así como la reducción de la pobreza, se generan automáticamente por medio de un proceso de rebalse (*trickle-down*). Esta visión neoliberal, como es conocido hoy plenamente, carece de una demostración basada en hechos reales.

## **II. El fracaso de la aplicación de las políticas neoliberales**

La aplicación de las políticas recogidas en el Consenso de Washington,<sup>3</sup> principalmente la privatización, la austeridad fiscal y la liberalización de los mercados<sup>4</sup> (incluyendo la desregulación del mercado laboral), es un fenómeno recurrente en nuestro país. La misma se inicia con los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial en la década de 1980, aunque se concreta con las

propuestas Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía, de la administración Endara, y Desarrollo Social con Eficiencia Económica: 1997 – 1999, aplicado a sangre y fuego por Ernesto Pérez Balladares. Asimismo, dicha política se mantiene y profundiza con el actual gobierno, con el agravante que la influencia del FMI impone un claro sesgo procíclico, es decir, que las políticas incrementan o magnifican los efectos negativos del ciclo económico.

Dado el nivel de avance que presenta la aplicación de la política neoliberal, pueden establecerse sus resultados en términos del nivel de cumplimiento de sus promesas y objetivos.

1. La sola puesta en práctica de las políticas daría un fuerte impulso al crecimiento de la economía panameña. Esto, desde luego, no ha ocurrido. Pese a que, según cálculos econométricos, la tasa de crecimiento de nuestra economía es de 3.6 por ciento, en los últimos años la tasa resultante ha sido muy inferior, más aún, las cifras recientes indican la persistencia hasta el presente de una situación de estancamiento económico. Esto implica, a su vez, una disminución del producto por persona. Aun cuando el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) predice que la economía crecerá en 2.5 por ciento en 2003, este crecimiento será claramente insuficiente con lo que el producto por persona seguirá estancado y la economía seguirá creciendo por debajo de su tasa promedio de los últimos 20 años. En tanto, se ha podido demostrar técnicamente que este estancamiento no se debe a la situación internacional, ya que los análisis técnicos indican que en 2002 la economía pudo haber crecido en 2 por ciento. Entonces, al sólo crecer al 0.4 por ciento es claro que la pérdida de 1.97 puntos porcentuales de crecimiento es el resultado de los efectos de la política neoliberal.

2. La segunda promesa del neoliberalismo, en cuanto a que la simple apertura rápida e indiscriminada de la economía llevaría a un crecimiento de las exportaciones, tampoco ha resultado cierta. Y mucho menos que esa apertura traspasaría el empleo desde actividades protegidas de baja productividad hacia otras de mayor productividad. La realidad ha sido todo lo contrario ya que las exportaciones en 2002 (B/. 7,800 millones) han sido inferiores a las exportaciones de 2001 (B/. 8,010 millones) y de 2000 (B/. 7,820 millones). Incluso en 2001 el crecimiento de las exportaciones fue magro y no tuvo efecto sobre la generación de empleo.

3. Más aún, la relación entre la tasa de crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del PIB no es lo suficientemente elevada como para que un incremento de las primeras desencadene un proceso de crecimiento. De hecho la elasticidad resulta reducida a un nivel de apenas el 0.18 cuando se corrigen los problemas de autocorrelación de primer orden de las perturbaciones aleatorias.

4. Otra de las promesas planteaba que las reformas atraerían el capital extranjero y generarían mayor crecimiento. Este supuesto tampoco se sostiene, ya que si bien entre 1997-1998 se alcanzó un ingreso promedio anual de inversión extranjera directa de B/. 1,298 millones, en los dos últimos años ese promedio se desplomó a tan sólo B/. 431.5 millones. Más aún, en 2002 sólo fue de B/. 350 millones. Esto indica que al capital extranjero sólo le interesan los sectores del país donde la existencia de monopolios y oligopolios (servicios públicos) o la posición geográfica (puertos), hace posible la captación de rentas. Si agregamos la importancia de la actividad financiera, podemos concluir que una parte

importante del modelo económico, que se organiza en el marco del neoliberalismo, puede definirse como “economía rentística”, la cual no resuelve los problemas de crecimiento y empleo del país. Así, existe el peligro que esta forma de acumulación se extienda hacia otros sectores generadores de estos ingresos como lo son la seguridad social y el Canal de Panamá.

5. Otra promesa de credo neoliberal se refería a las privatizaciones. Estas deberían expresarse en un mejor servicio, así como en precios reducidos. En la práctica esto no se ha dado, lo que confirma que el movimiento hacia la privatización ha distado mucho de ayudar a resolver los problemas del país, convirtiéndose más bien en un elemento de la generación y consolidación del modelo rentístico.

6. La sexta promesa del neoliberalismo indicaba que las reformas laborales mejorarían la situación laboral de la población, sin embargo, esto ha resultado una clara falacia. De hecho lo que caracteriza hoy nuestro mercado laboral es la ausencia de oportunidades y la precarización del trabajo. Esto es evidente si tenemos en cuenta los siguientes elementos:

- (a) La pérdida de una importante cantidad de puestos de trabajo en el sector industrial que no se compensan con los generados en los llamados nuevos sectores. Comparando 2002 con 1997 se obtiene una pérdida de 13,722 puestos de trabajo.
- (b) Las fusiones y las privatizaciones en términos de “racionalización” del trabajo, junto a la precarización del trabajo (que surge de las subcontrataciones) han significado que entre agosto de 2000 y agosto de 2001, el empleo en la intermediación financiera se haya reducido en más del 18.0 por ciento.
  - El 71.2 por ciento de los empleos adicionales observados en 2002 corresponden a posiciones de no asalariados, principalmente cuenta propia y a trabajadores del servicio doméstico.
  - En 2002 el desempleo urbano registró un alto nivel de 16.1 por ciento de la PEA, sólo levemente inferior al de 2001 (17.0 por ciento) y superior al 15.5 por ciento de 1998, lo que llama la atención sobre la persistencia del desempleo abierto, en un marco de precarización del trabajo.
  - La precarización laboral ha afectado negativamente el sistema de seguridad social, llegándose a perder más de 21,000 cotizantes para el sistema, generándose, además, una pérdida de ingresos que se calcula entre B/. 82.3 y B/. 221.0 millones en los últimos dos años.

7. Un último elemento a destacar está dado por la creciente pérdida del carácter democrático de la formulación y aplicación de la política económica. No solo se trata de una política que choca con los intereses de las grandes mayorías del país, sino que la misma resulta ser decidida por actores externos como el Fondo Monetario Internacional y las llamadas calificadoras de riesgos, que actúan en función de los intereses del capital financiero transnacional.<sup>5</sup> Esta falta de procesos democráticos se parece mucho al concepto “La camisa de fuerza de oro” de Dani Rodrik, de acuerdo al cual la integración al mercado internacional se trata de realizar de manera profunda, afectando lo que podríamos llamar la pérdida de la soberanía popular. La ley N° 20 de 7 de mayo de 2002, hace esto evidente, ya

que los organismos financieros internacionales adquieren la potestad de prácticamente decidir el contenido y la naturaleza del “sector público no financiero”. En efecto, de acuerdo con esta ley el mismo está “compuesto por el Gobierno Central más las empresas públicas no financieras, según la metodología utilizada en el cálculo del balance fiscal por la República de Panamá, *en acuerdo con las instituciones financieras internacionales*” (subrayado del autor).

En definitiva, la política neoliberal, lejos de resolver la problemática de los grandes restos de la sociedad panameña, constituye una visión de la economía y una práctica de políticas que tienden a producir un efectivo agravamiento de los mismos. El cambio de política se hace imprescindible.

### **III. Los desafíos y retos de la nación panameña**

Con el fin de centrar el contenido de la estrategia resulta útil insertar en este documento los principales retos de la nación panameña, los que se encuentran debidamente recogidos por la Conferencia Episcopal Panameña.<sup>6</sup> Se trata de dos grandes desafíos que dan lugar a seis retos fundamentales.

*El desafío de la soberanía*, que incluye tres retos fundamentales:

- a) El reto de la consolidación nacional
- b) El reto de la democratización
- c) El reto de la ecología y el medio ambiente

### **IV. Los objetivos de la estrategia de desarrollo**

Con el fin de precisar la naturaleza y la dirección de la presente estrategia es oportuno introducir de manera explícita sus principales objetivos:

#### **V. Los elementos básicos del crecimiento con equidad**

Se busca establecer los lineamientos básicos hacia el logro de una economía dinámica, que refuerce los elementos de equidad y el desarrollo ambiental sano. Aunque es una primera aproximación, posteriormente se desarrollará la forma cómo estos elementos entre sí se concretan en una trayectoria específica de desarrollo. En tanto, los factores que se presentan como instrumentos para el desarrollo no son independientes sino vinculantes entre sí, dando la posibilidad de construir círculos virtuosos.

#### *1. Elementos básicos para el crecimiento de la productividad por trabajador y el empleo*

La elevación del nivel de vida de la población pasa por un incremento de la producción disponible por habitante, así como por una mejor distribución de los resultados del proceso económico. Por su parte, este primer elemento depende de la variación de la participación del número de ocupados en el total de la población, así como cambios en la productividad. Por tanto, se hace énfasis en los siguientes elementos:<sup>7</sup>

- a) La profundización de la densidad de capital, es decir, más medios de producción por trabajador (incremento de la relación capital por trabajador). Esto implica *eleva los coeficientes de ahorro* y su movilización hacia

*inversiones destinadas a las actividades productivas.* Para lograr un incremento anual del producto por trabajador del 2 por ciento, la economía debe cubrir el crecimiento de la PEA y reducir el desempleo en 2 por ciento. Ello requiere una inversión neta de 24 por ciento del PIB y una de reposición de 7.5 por ciento del PIB. Lograr las metas requiere que el país ahorre un 31.5 por ciento del PIB. Dada la paradoja de Feldstein y Horioka,<sup>8</sup> la mayoría del ahorro provendría del esfuerzo interno, sin perjuicio del aporte de la inversión externa. No obstante, la profundización del capital, por sí sola, a largo plazo, llevaría hacia el estancamiento el producto por trabajador.<sup>9</sup>

- b) Profundizar la densidad del capital humano, esto es, mayor capital humano por trabajador,<sup>10</sup> aumentando con esto el llamado trabajo equivalente y la productividad, a la vez que se mejora la distribución del ingreso. Esto se resalta si vemos que la inserción laboral de los jóvenes en la región sólo ofrece un 90 por ciento de probabilidad de no caer en estado de pobreza, si se tienen 12 años de estudio. Pero no sólo se trata del número de años de estudio, sino de la calidad de la educación, como lo comprueba la experiencia internacional, dicha calidad es fundamental en la determinación del impacto de la educación sobre la productividad y el crecimiento.<sup>11</sup> Deben encontrarse mecanismos de coordinación entre la educación y la estructura sectorial y ramal del desarrollo, con el fin de dirigir los esfuerzos y evitar una asignación equivocada de los recursos,<sup>12</sup> lo que no significa pérdida económica, sino gran frustración para la población, la cual por sí misma deberá asegurar su propia educación y la de sus hijos. La encuesta de niveles de vida de 1997, indica que los jóvenes en edad de ir a la secundaria no lo hacen en el 63 por ciento y 81 por ciento de los hogares en pobreza y en extrema pobreza, respectivamente. Para los hogares que no están en pobreza, el porcentaje que no asiste a la educación secundaria no deja de ser significativo, al alcanzar el 18 por ciento.
- c) Se insiste que la experiencia internacional muestra que la cantidad de capital humano por trabajador, al inicio del proceso de crecimiento, es un factor altamente significativo.<sup>13</sup> Se debe combinar el desarrollo de la educación en su forma clásica, con los elementos de capacitación que mejoren rápidamente la productividad laboral. Se calcula que el 33 por ciento de la población ocupada requiere capacitación para elevar su productividad y cerca del 75 por ciento de los desempleados necesitan capacitación para poder ingresar con éxito en el mercado laboral.
- d) El diseño, desarrollo y aplicación de una política destinada a la aceleración del progreso tecnológico. En el largo plazo el crecimiento de la productividad depende de la tasa de crecimiento del índice tecnológico. Mientras mayor sea el acceso a la tecnología por todos los productores, incluyendo a los más pequeños y vulnerables, mejor será la situación de distribución de los ingresos y la satisfacción de las necesidades básicas. Además, el nivel de capital humano facilita la generación, adaptación y aplicación de las nuevas ideas. Las externalidades que se producen a partir de la generación de nuevos conocimientos codificados, dan lugar a la necesidad de políticas públicas adecuadas al desarrollo tecnológico. Debe fortalecerse la red de instituciones

que promueven las nuevas tecnologías para la producción. El reto es importante, ya que el índice de adelanto tecnológico del PNUD sitúa a Panamá en el lugar 42, (tercer grupo de cuatro existentes) por debajo de los líderes y líderes potenciales.

- e) Destacar los beneficios para el desarrollo de la mejor asignación de los recursos y el aprovechamiento de las economías de escala. Preocupa el agotamiento de la inserción externa de la economía. La CEPAL ubica a Panamá en la categoría de países con deterioro competitivo, es decir, una inserción que privilegia sectores rezagados que pierden participación (sectores maduros de lento crecimiento). Dada la importancia de la industrialización para el aprovechamiento de las economías de escala,<sup>14</sup> es preocupante la actual desindustrialización que vive el país, la cual ha reducido tanto la participación en el PIB como en el empleo total. Se deberá establecer un proceso de reinserción externa, basado en las exportaciones con un adecuado nivel tecnológico y el uso de la fuerza de trabajo capacitada, para ampliar la demanda de trabajo decente. Habrá que revertir la tendencia hacia la desindustrialización, lo que destaca la urgencia de una política de industrialización y, a su vez, resaltar la importancia que tiene el mercado interno para algunas actividades.
- f) Dado que el producto por persona, es determinado por la participación del número de empleados en la población total, se deben asegurar mecanismos de política económica que permitan lograr un nivel suficiente de demanda efectiva con el fin de generar un elevado nivel de empleo. Se debe aplicar una política de reactivación económica, para superar el sesgo procíclico de la actual política económica. Lo anterior, complementado con políticas que incorporen, a la oferta laboral, a la población en edad de trabajar. Se deberá facilitar la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo. Una adecuada educación así como la existencia real y sostenida de empleos decentes, estimulan la participación efectiva en la oferta laboral. Panamá puede aprovechar el proceso de transición demográfica para su desarrollo. Esto, ya que la población en edad de trabajar<sup>15</sup> se elevará de un 63.3 por ciento en 2003 hasta un 65.9 por ciento de la población total en 2023, situación que se mantendrá prácticamente hasta el 2029 (65.8). Más aún, no será hasta el 2047 cuando se coloque nuevamente en el 63 por ciento de la población total.

## *2. Conformación y consolidación de formas institucionales que faciliten el desarrollo*

Resaltando que el estilo de desarrollo depende de instituciones de alta calidad, compatibles con el mismo y, a su vez, que lo estimulen, son necesarios cambios institucionales hacia:

- a) Desarrollar instituciones que sostengan, respetando la seguridad jurídica, los derechos de propiedad (privada y pública). Además, asegurar una justicia imparcial, despolitizada y alejada de los grandes intereses económicos.
- b) Asegurar la presencia de instituciones de regulación, ante la existencia de fallas del mercado como la concentración de mercados, la información imperfecta, los mercados inexistentes entre otros. Stiglitz ha destacado esto

para nuestros países en vías de desarrollo.<sup>16</sup> El fracaso de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICLAC) y del Ente Regulador hace urgente replantear la capacidad de las instituciones de regulación.

- c) Promover instituciones que permitan la producción y provisión eficiente de los bienes públicos, tales como la seguridad, la salud pública y la educación. Asimismo las que facilitan las actividades que generan externalidades positivas, como lo es la investigación tecnológica, y las que evitan las externalidades negativas como las que preservan el medio ambiente.
- d) Desarrollar aquellas que facilitan la estabilización macroeconómica a través del diseño de políticas anticíclicas, haciendo factible la presencia de una real política fiscal, principalmente, un sistema tributario basado en la equidad, la justicia social y la progresividad. Esto para asegurar los recursos que requiere el sector público para cumplir su papel en el desarrollo. Habrá que transformar la ley N° 20 (de 7 de mayo de 2002), con el fin de devolverle capacidad de manejo anticíclico al Estado.
- e) Fortalecer las instituciones que protegen a la población frente a los riesgos de la vida en sociedad, como los que actualmente cubre la seguridad social, sin embargo, sólo ampliando la cobertura se universalizará efectivamente la protección social. Queda propiciar la estabilidad laboral así como la seguridad de los ingresos básicos para la población y la consolidación del carácter público y solidario de la Caja de Seguro Social.
- f) El desarrollo de un marco institucional que asegure una base de justicia social y equidad, así como el adecuado manejo de los conflictos sociales y la elaboración de grandes acuerdos nacionales, especialmente, el resguardo de los derechos de los trabajadores, de los pensionados y jubilados y los sectores más vulnerables de la sociedad.
- g) Asegurar la transparencia en la gestión pública, así como la participación organizada de la población en los procesos de toma de decisión sobre los grandes desafíos nacionales.

## **VI. La lógica básica de la estrategia**

### *1. La centralidad del desarrollo de los recursos humanos*

Se propone colocar en el centro de la dinámica el desarrollo de los recursos humanos, es decir, la inversión en la persona humana. Esto con base en los siguientes elementos:

- a) El gasto en nutrición, salud y educación son objetivos por sí mismos, indispensables para el desarrollo de la vida, el bienestar y los derechos humanos.
- b) Desde el punto de vista económico, estos gastos impactan el desarrollo económico al dar lugar a lo que se conoce como capital humano. Niveles superiores de nutrición, salud y educación facilitan un mayor desarrollo económico, este a su vez, permite una mayor satisfacción de las necesidades básicas a través de aumentos en la productividad y en las remuneraciones, y esto refuerza la capacidad de la sociedad de dotar a sus miembros de un

mayor volumen y calidad de salud y educación. Por esto los países con una mayor educación (y una mejor distribución de la misma) muestran un mayor crecimiento económico. Se ha demostrado recientemente que la equidad a nivel de la educación para las mujeres alivia la tensión demográfica, la mortalidad infantil, y posibilita la igualdad en el logro de un empleo digno. La estrategia, entonces, plantea que todo ciudadano tiene derecho a contar con los niveles de salud y educación que resultan indispensables para lograr una adecuada inserción laboral.

- c) Se busca tanto elevar la dotación de capital humano como también distribuirla más equitativamente ampliando la cobertura y la calidad, sobre todo a los sectores que están en pobreza. La “llamada trampa del crecimiento” (en los países de ingresos medios) se origina en la falta de equidad en la distribución de los factores de producción”.<sup>17</sup> Por tanto, requerimos una redistribución profunda, no sólo de ingresos sino también de la posesión y el acceso a los factores de producción. La reforma agraria, el crédito a los pequeños productores, la tecnología, y la capacidad gerencial son un complemento al desarrollo del recurso humano.
- d) Si el gasto social fomenta la equidad social, se logra más estabilidad, la cual favorece el desarrollo al facilitar los consensos, la resolución de conflictos sociales y mayor estabilidad a las políticas de desarrollo.

Al jugar la educación y la capacitación un papel central, se proponen los siguientes lineamientos de política, teniendo como base la igualdad que tienen los individuos para seguir educándose hasta que su deseo y capacidad se los permita. Así se propone lo siguiente:

- (i) Será prioritario elevar el nivel educativo del conjunto de la población. Se deberá generalizar la cobertura de la educación secundaria, dado su carácter de prerrequisito para ingresar exitosamente al mercado laboral,<sup>18</sup> y principalmente para los jóvenes que vivan en pobreza. El reto es enorme ya que, según el PNUD, la tasa de matrícula en la secundaria es de 71.3 por ciento en Panamá mientras que en los países desarrollados es de 94.0 por ciento.
- (ii) Elevar la calidad de la enseñanza pública en todos los niveles, principalmente en la atención de la población en pobreza. En cuanto a la enseñanza primaria la alfabetización implica no sólo saber leer y escribir sino también el logro de las competencias básicas (comprender información en textos, operaciones aritméticas, solucionar problemas, etc.) La elevación del nivel de la educación secundaria debe cobrar más pertinencia desde una perspectiva social y productiva. Debemos formar a los estudiantes como ciudadanos y facilitarles su inserción en el mundo laboral por medio de un trabajo decente.
- (iii) Mantener la educación superior abierta en términos democráticos para el que tenga la voluntad y la capacidad de hacerlo independientemente de su nivel económico o social. Las investigaciones y la formación deberán corresponder a las necesidades efectivas del desarrollo y habrá que impulsar el nivel de

postmedio tecnológico, con el fin de generar una fuerza de trabajo altamente productiva.

- (iv) El objetivo de equidad impone mecanismos como subsidios para el estudio, sobre todo para los niños y jóvenes en condición de pobreza, y esfuerzos para incrementar la equidad de género.
- (v) Fortalecer la educación para la población que ya forma parte de la fuerza de trabajo, tomando en cuenta la velocidad del cambio tecnológico y de los mercados. Asimismo, calificar a quienes no tienen posibilidades de emplearse, y recalificar a los que deban cambiar de ocupación. Para esto, la certificación de conocimientos fuera del sistema formal es una necesidad. Esto apunta hacia sistemas de certificación de competencias independientemente de la forma en que hayan sido adquiridos los conocimientos.
- (vi) Priorizar sistemas de educación y formación adaptables al avance tecnológico mediante mecanismos flexibles que permitan aprovechar las innovaciones.

Para el logro de estos objetivos, la estrategia requiere varias condiciones fundamentales:

- a) Mejorar el financiamiento guiado hacia el sector educativo asegurando el suficiente recurso humano calificado y con una relación laboral digna, así como una adecuada y suficiente dotación de infraestructura educativa. La justicia tributaria, la claridad en las prioridades públicas y el uso de las rentas del Canal serán indispensables para esto.
- b) Lograr una asignación eficiente de recursos, maximizando los resultados dentro de las restricciones existentes.
- c) Generar la adecuada vinculación entre los esfuerzos educativos y la producción, logrando coincidencias entre las demandas productivas y la oferta de trabajo. De fracasar, se frustraría el logro de los objetivos de la estrategia ya que habría un desajuste entre el nivel educativo y la capacidad de la economía para ofrecer empleos cónsonos con este esfuerzo educativo. La determinación del estilo de desarrollo permitirá una coordinación adecuada de los esfuerzos entre Estado, trabajadores y empleadores.
- d) La experiencia internacional indica la utilidad que tiene para el desarrollo la expansión de la educación si se cumplen los siguientes requisitos:
  - (i) Apuntar a la generación de las habilidades requeridas por el proceso de desarrollo económico que se propone adelantar.
  - (ii) Mantener y elevar la calidad con el fin de efectivamente generar el capital humano necesario
  - (iii) El crecimiento de la demanda de fuerza de trabajo calificada debe ser suficiente para evitar que la presencia de rendimientos marginales decrecientes para el capital humano frustre todo el proceso.

En términos de la política de salud, se requiere también el logro de algunos objetivos:

- a) Dotar a la población de condiciones de salud óptima, como derecho humano fundamental para el logro de una vida sana, prolongada y en real libertad. Este objetivo, condición indispensable para la inserción laboral, implica una efectiva

universalización independientemente del nivel económico o social de la población.

b) Dotar al sistema de la infraestructura, los recursos humanos, el instrumental y los insumos necesario para tal fin, desde luego dentro de un esquema que maximice la relación costo-efectividad como mecanismo de lograr el máximo posible de los recursos escasos. El Estado deberá responder a su responsabilidad constitucional evitando que la mayor proporción del financiamiento de la salud recaiga sobre la seguridad social. Asimismo, la cooperación intra sector público que evite duplicidades y logre el uso óptimo de los recursos es parte integrante de la propuesta.

c) Asegurar el derecho a la salud desde una visión holística del hombre dentro de su complejidad bio-sico-social. Esto implica:

(i) Al dependerse el acceso a la salud de condiciones materiales, la mejora de las condiciones de salud apoyan y complementan un proceso de desarrollo equitativo.

(ii) La política de salud garantizará un ambiente saludable, especialmente a la población en pobreza. Esto se concretará en lograr agua de calidad, amplia cobertura de recolección de basura y desechos, las condiciones de saneamiento para el logro de las viviendas y comunidades saludables, entre otros.

(iii) Promover los estilos de vida saludable reduciendo riesgos por factores como drogas, tabaquismo, alcoholismo, prácticas sexuales no seguras, hábitos nutricionales deficientes, alta accidentabilidad, entre otros. La violencia, también debe ser enfrentada desde un esquema de desarrollo equitativo con justicia social.

(iv) Atención prioritaria para los sectores que sufren riesgos biológicos especiales.

(v) Desarrollar una política de Estado hacia la atención de las enfermedades catastróficas, sin que los costos recaigan excesivamente sobre la seguridad social.

d) Priorizar la atención de la salud de los trabajadores, como instrumento básico de equidad y desarrollo, haciendo énfasis en la prevención, a la vez que se prioriza la rehabilitación y la reinserción laboral.

De esta forma la política de salud promueve la promoción y la previsión en salud, en la que sus tres formas básicas juegan un papel central:

(i) La prevención primaria atacando los factores de riesgos y las causas mismas antes de que las enfermedades aparezcan

(ii) La prevención secundaria, facilitando la cura del paciente y limitando cualquier efecto serio sobre el mismo

(iii) La prevención terciaria, buscando detener el avance de las enfermedades, limitando los daños y las posibles incapacidades resultantes, así como aliviando padecimientos sobre todo en caso de enfermedades incurables.

La puesta en práctica apunta hacia la ejecución de un Modelo de Atención Primaria, que supere el Modelo Médico, a partir de las siguientes características<sup>19</sup>:

- (i) Provisión de servicios de salud en forma accesible (desde el punto de vista físico y económico) para todos los sectores de la población.
- (ii) Maximizar la participación comunitaria en la planificación y operación de los servicios de salud.
- (iii) Establecer un énfasis tanto en los servicios de promoción y prevención, como en los de curación.
- (iv) Tecnología apropiada financiada equitativamente (gobierno-seguridad social)
- (v) Integrar el desarrollo de la salud con el proceso global de desarrollo
- (vi) Provisión de servicios culturalmente aceptables, aplicables y equitativos
- (vii) Enfocar esfuerzos hacia las necesidades identificadas y priorizadas por la comunidad, asegurando una dotación suficiente de servicios esenciales
- (viii) Utilizar estrategias que maximicen la autoformación, la autodeterminación y el autocuidado

El modelo hace énfasis en la importancia de la atención primaria, aunque no limita los esfuerzos a este plano, ampliando la visión con el fin de ver el sistema como un todo estructurado y proporcionado donde cada nivel de atención juega un papel central optimizando la relación costo-eficiencia.

## *2. Generación de un ambiente económico expansivo en condiciones de creciente equidad*

El logro de los objetivos precisa una estrategia que promueva una creciente inversión, sobre todo en áreas no tradicionales, compatibles con un desarrollo basado en el capital humano.

### *Política de promoción del ahorro*

Un primer elemento está dado por la política de promoción del ahorro, sobre todo del interno disponible para la inversión. Las investigaciones realizadas en el país<sup>20</sup> muestran la urgencia de implementar la necesidad de aumentar el ahorro público, en la medida que el mismo permitiría incrementar el coeficiente de ahorro total de la economía. Además, al canalizarlo hacia la inversión (en infraestructura) induciría un efecto complementario y de activación sobre la inversión privada, logrando acelerar el ritmo de crecimiento económico. El ahorro público deberá generarse, en primer lugar, en procesos de racionalización del gasto público (sin afectar el gasto en educación, salud, nutrición, entre otros) y, en segundo lugar, la definición de un sistema de impuestos progresivos que estimule la inversión y que desestime el consumo superfluo.

Si la inversión de la expansión del ahorro público es dirigida hacia el exterior, el efecto sobre el crecimiento se verá esterilizado. Habrá que minimizar esta posibilidad manejando adecuadamente la deuda externa y evitando que los ahorros de la seguridad social sean colocados en el exterior mientras se le entrega localmente, por estos recursos, bajas tasas de rentabilidad.

La afluencia del ahorro externo no tendrá impacto si se dirige a financiar el consumo. Así, interesa atraer el capital dirigido a la producción con capacidad de exportación por medio de aportes tecnológicos y de empleo significativos (trabajo decente principalmente). A su vez, estas inversiones dispersarían en el país nuevas tecnologías produciendo así importantes economías externas para la producción nacional. Ha sido documentado que el ahorro nacional se eleva con la mejora en los términos de intercambio y se reduce con su deterioro. En términos dinámicos, se puede lograr una asociación positiva entre el ahorro y las políticas destinadas a mejorar la inserción externa siempre que se evite la “inserción empobrecedora”. Así se deben evitar inversiones como la “maquila” y promover las que impliquen ventajas comparativas dinámicas, las cuales generan nuevas posibilidades de exportación, sin tener que recurrir al agotado modelo de vinculación a la economía internacional.

Será necesario gravar selectivamente el consumo de bienes de lujo. La neutralidad fiscal choca con este objetivo. Asimismo, la política de eliminar los impuestos sobre el crédito al consumo es contradictoria con el objetivo de incrementar el ahorro nacional, aunque sea complementaria a la presencia de un sistema impositivo basado en los impuestos progresivos sobre la riqueza. La imposición progresiva sobre estos dos elementos no se elimina aplicando impuestos indirectos indiscriminadamente sobre los servicios (altamente regresivos). Esto indica la necesidad de derogar la última reforma tributaria y tender hacia una que resalte el carácter progresivo de la imposición sobre la riqueza y el ingreso.

La presencia de un elevado “efecto demostración” promueve el consumo hasta niveles extremos, con lo que es necesaria una política que promueva el ahorro a través de la educación popular sobre las ventajas de adoptar el motivo precaución en las decisiones de ahorro y gasto. Asimismo, el estímulo a las instituciones de ahorro será fundamental en campos como el cooperativismo y el ahorro destinado a la vivienda. Por último, al proponerse un estilo de desarrollo basado en la calificación del recurso humano, se posibilita que las grandes mayorías escapen de la “trampa de la pobreza” y puedan adquirir capacidad de ahorro, fortaleciéndose así el coeficiente de ahorro nacional.

#### *Política de estímulo de la inversión y de articulación del desarrollo nacional*

Más allá de la ampliación de la base del ahorro, se requiere una política que estimule la inversión, el crecimiento y el empleo según lo propuesto en la estrategia. Esto no solo implica una nueva política de reinserción, sino, una adecuada política de articulación entre el mercado interno y externo. Todo esto en la siguiente dirección:

- a) El aprovechamiento de las ventajas comparativas existentes.
- b) La creación de nuevas ventajas comparativas dinámicas.
- c) Promover la formación de cadenas productivas.
- d) Lograr eficiencias en líneas de producción seleccionadas en el mercado interno con proyección de exportación.

- e) El fortalecimiento de los sectores productivos vincula dos a la formación de capital humano (salud y educación) así como con la infraestructura productiva y básica.

Se propone una política pública que seleccione y priorice las inversiones tendientes a articular efectivamente la economía, utilizando los instrumentos de política necesarios, según los siguientes bloques y articulaciones.

A. *El bloque de inserción en la economía externa.* Busca ubicar un conjunto de ramas que permitan lograr, no sólo ventajas estáticas de especialización, sino también, las originadas en las economías de escala y en las externalidades tecnológicas. Las ramas serían vistas como bloques, aprovechando las vinculaciones hacia atrás (bienes de apoyo) y hacia delante (bienes para generar otros bienes). Se distinguen:

- a) Desarrollo del módulo de transporte multimodal. Se colocaría a Panamá como nodo de interconexión mundial que aproveche las ventajas comparativas geográficas. Se vincularía esto con otros que presten apoyo como los servicios marítimos, los seguros, las finanzas, etc.
- b) Desarrollo del módulo de las finanzas y las comunicaciones internacionales. Diversificaría las actividades financieras y desarrollaría posibilidades en materia de comunicaciones, donde el manejo de la información jugaría un papel creciente. Complementaría al anterior y generaría a su vez cadenas productivas.
- c) Reconversión de la Zona Libre de Colón en un centro de servicios logísticos. La fuerte competencia externa y las crisis sufridas por la Zona Libre, resaltan la necesidad de un plan de diversificación de las actividades, con el fin de aprovechar al máximo las economías de velocidad, gama, localización y el capital humano especializado con el que cuenta, sin dejar de considerar su vinculación al módulo de transporte multimodal.
- d) Desarrollo de un módulo de exportaciones industriales. El desarrollo de la producción industrial permitiría recoger los frutos de las economías de escala al tiempo que propiciaría la utilización de una fuerza de trabajo calificada y el aprovechamiento de las externalidades tecnológicas y de difusión del conocimiento. Se requerirá una política industrial activa que permita que exista durante algún tiempo una renta, la cual compense el costo de innovación. De requerirse incentivos fiscales estos deberán tener un carácter temporal. La presencia de externalidades contribuirá a justificar el fortalecimiento del aparato estatal destinado a las innovaciones, dando prioridad a las iniciativas que generen alta utilización de mano de obra calificada y cadenas productivas significativas. En el ámbito agropecuario esto significa estimular el desarrollo de productos no tradicionales, tendiendo hacia la agroindustria.

B. *Bloque de la conservación y desarrollo de algunas cadenas productivas importantes.* Con el fin de asegurar la presencia de importantes factores multiplicadores del empleo, se protegerá dos tipos de actividades fundamentales:

- a) La agroindustria (cadena agroalimentaria), aprovechando las posibilidades del mercado interno sino las que originan en el tránsito de personas por nuestro país.
- b) La industria de los materiales de la construcción, por su capacidad de generación de producción y empleo debido a su directa vinculación (hacia delante) con la construcción.

En ambos casos se busca la reconversión productiva hacia la elevación de la eficiencia, viendo la protección como un elemento temporal, condicionado al cumplimiento de los objetivos y a un proceso gradual de desmonte.

*C. Bloque de generación de los servicios públicos que atienden la formación de los recursos humanos.*

Incluye elementos no transables, como la producción de bienes de mérito (salud, agua potable, electrificación rural, etc.) Esto implica:

- a) Reforzar el desarrollo y mejoramiento de la eficiencia de la educación pública.
- b) Reforzar el desarrollo y mejoramiento del sistema de salud, incluyendo el medio ambiente y manteniendo el IDAAN como parte del sector público.
- c) Desarrollar un programa de seguridad alimentaria, basado en un programa de urgencia de producción agropecuaria que asegure tanto los insumos como los abastecimientos requeridos por la población rural sobre todo aquella en situación de pobreza.

*D. Bloque de la infraestructura y los servicios productivos básicos*

- a) Consolidación y desarrollo del sector de la construcción como sector clave para la generación de la infraestructura básica del país, asegurando tanto el recurso humano como los conocimientos y la tecnología que permitan una alta eficiencia productiva.
- b) La consolidación y desarrollo del sector de la energía eléctrica y la telefonía, dentro de un esquema equitativo que evite la explotación monopólica, con el fin de lograr costos que favorezcan la competitividad de los otros bloques.

Se requerirá, a su vez, un Estado proveedor de infraestructura física para el desarrollo, más aún cuando estas generan economías externas positivas para la inversión. El sector público deberá jugar un papel central tanto en el mantenimiento de la infraestructura existente como en la ampliación de las mismas. La presencia de las "Áreas Revertidas" ofrece posibilidades de uso de activos para la generación de rentas que financien el desarrollo así como oportunidades para nuevas actividades de exportación. Se trata de atraer inversión extranjera que actúe dentro de los patrones de la transformación productiva con equidad.

*3. La transformación del marco estructural - institucional*

Además de los elementos anteriores, la estrategia debe contener una guía cierta para la transformación estructural – institucional. Se proponen los siguientes elementos:

- a) Transformar el sistema de justicia hacia uno que garantice la justicia expedita para todos, a la vez que refuerce la seguridad jurídica. Deberá ser totalmente despolitizado y protegido contra la influencia de los grandes poderes económicos. Deberá contar con los recursos necesarios, asegurando así su independencia. Habrá que capacitar permanentemente a sus funcionarios y crear las condiciones para el rendimiento de cuentas y la responsabilidad por los actos.
- b) Establecer la capacidad del Estado de ejercer una efectiva política económica anticíclica. Se deberá combinar la sustentabilidad financiera (imposibilidad de mantener el gasto público permanentemente por sobre los ingresos públicos) con la capacidad de regular el gasto público a fin de tener la capacidad de estabilizar el nivel de actividad económica a través de la política anticíclica. Asimismo se debe limitar el endeudamiento público, sobre todo el externo, y transformar la ley N°20 (de 7 de mayo de 2002), para adaptarla al contenido de este lineamiento.
- c) Dado el carácter ineficiente e inequitativo de la ley en materia impositiva, se deberá derogar la reciente reforma tributaria, contenida en la ley N°61 (de 26 de diciembre de 2002). Se deberá promover una reforma tributaria que cambie la estructura tributaria, sustituyéndola por un sistema progresivo (el actual es altamente regresivo) basado en el impuesto a la renta y la riqueza. Este nuevo sistema contará con los siguientes atributos:
  - (i) Permitir la eficiencia económica, corrigiendo las distorsiones y alineando correctamente los incentivos económicos con los objetivos de la presente propuesta.
  - (ii) Promover la equidad y la justicia social, generando los recursos para el financiamiento de una estrategia de desarrollo basada en la democratización del capital humano y asegurando la equidad vertical (entre distintas clases sociales) y horizontal (entre la misma clase).
  - (iii) Ser sencillo administrativamente, buscando facilitar el cumplimiento de las obligaciones y el goce de los derechos en materia fiscal.
  - (iv) Promover y desarrollar la participación social organizada en la toma de decisiones buscando con esto el intercambio y la búsqueda de consensos básicos.
  - (v) Regular efectivamente todas las formas de falta de competencia que afectan a la población (monopolios, oligopolios, etc.), recurriendo a fuertes regulaciones como por ejemplo la regulación de precios. A su vez, se deberá eliminar el abusivo manejo de los precios de los bienes de consumo básico, así como con las alzas indiscriminadas a la energía eléctrica y a la telefonía. El rediseño de la CLICAC y el Ente Regulador son una prioridad.
  - (vi) Promover una reforma agraria integral que le permita al trabajador del campo acceder como propietario al recurso tierra respetando sus tradiciones y promoviendo la estabilidad sobre el uso de dicho recurso. Promover, además, instituciones que garanticen el acceso al crédito, a la tecnología, a los insumos y a los conocimientos gerenciales, tanto a

los campesinos como a los micro, pequeños y medianos empresarios. La promoción de su organización resulta importante a este respecto.

- (vii) Impulsar el desarrollo de las instituciones que faciliten el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, en base a lo arriba planteado y garantizando formas de vinculación con las empresas más grandes, dentro de un esquema de equidad y mutuo beneficio.
- (viii) Desarrollar nuevas instituciones que permitan mayor justicia social en el ámbito del mercado laboral, asegurando el derecho a la contratación colectiva, el salario justo, la igualdad de trato en materia de género, la estabilidad del empleo y la remuneración, el cumplimiento del pago de las prestaciones sociales (incluyendo la seguridad social), y la solución expedita de los conflictos.
- (ix) Avanzar hacia la protección del trabajador frente a las fluctuaciones en el ingreso al tiempo que se promueve la estabilidad de los mismos.
  - a) Elevar a delito penal la evasión, reforzando las normas vinculadas a la solidaridad en la responsabilidad por la inscripción de los trabajadores, así como las relativas a la sustitución patronal.
  - b) Incluir los ingresos por servicios profesionales y los relativos a gastos de representación dentro del total de ingresos sujetos al pago de las cuotas de la seguridad social.
  - c) Reforzar las normas de retención indebida de las cuotas con el fin de evitar la morosidad. Establecer el pago automático de las cuotas del sector público a la CSS, estableciendo además, la responsabilidad de los funcionarios comprometidos a realizar dichos pagos, junto con el fortalecimiento de la Caja en materia de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones.
  - d) Exigir que el Estado reconozca la deuda previsional, generada por los abusos sobre el sistema de seguridad social, la cual alcanza cerca de B/. 2,000 millones.
  - e) Aumentar la rentabilidad de las inversiones, sin arriesgar los fondos en la administración privada de los mismos. Se requiere mejorar la redacción de las normas de la Ley Orgánica para evitar el actual subsidio al Banco Nacional de Panamá (BNP), mejorar la estructura de la cartera de la CSS con el fin de elevar la rentabilidad (reforzando los préstamos hipotecarios y a los jubilados y pensionados) y actuar en segundo piso, evitando así que el riesgo sea soportado por la CSS. Habrá que estimular la utilización de los ahorros nacionales para promover el crecimiento con equidad.
  - f) Asegurar que el Estado financie una parte del gasto en salud de los beneficiarios de la Caja, eliminándose así el actual subsidio que la CSS transfiere al Estado.
  - g) Transferir automáticamente los superávits del Programa de Administración al Programa de Invalidez, Vejez y Muerte.
  - h) Respalda la propuesta del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) de incrementar la cuota obrero patronal, y que este incremento sea pagado por los patronos.
- (x) Desarrollar una adecuada coordinación interinstitucional buscando coherencia en las acciones destinadas a aliviar la pobreza.

#### 4. *Hacia el desarrollo sostenible*

En esta materia se proponen las siguientes líneas de acción.

Con relación al problema de la deforestación:

- i) Avanzar en la Reforma Agraria, dándole acceso a la tierra a los pequeños y medianos productores.
- ii) Incrementar la reforestación en las áreas vitales para el país.
- iii) Canalizar recursos económicos y tecnológicos para incentivar la producción agrícola sostenible y elevar la productividad agrícola asegurando las necesidades de la producción sin mayor presión sobre los bosques y demás recursos naturales escasos. Impulsar la implementación de proyectos tecnológicos que apoyen la producción agrícola sostenible.
- iv) Transformar la ganadería desde la extensiva hacia la intensiva con el fin de liberar tierras para la agricultura y evitar la deforestación.
- v) Promover una gestión forestal sustentable, mediante el manejo y aprovechamiento de los bosques, el ecoturismo y otras formas ambientales sanas.
- vi) Poner en práctica auditorías y monitoreos sistemáticos de las actividades forestales.
- vii) Frente a la excesiva generación de desechos sólidos
- viii) Incrementar la recolección de desechos en términos de cobertura, frecuencia y calidad. Esto complementado con una mayor vigilancia del manejo y disposición de desechos.
- ix) Asegurar mediante la realización de estudios técnicos el mejor manejo de los desechos sólidos así como su adecuado tratamiento y disposición final.
- x) Clasificar correctamente el tipo y la cantidad de residuos generados, con el fin de desarrollar un sistema de reciclaje y disposición final óptimo.
- xi) Promover actividades de educación ambiental concienciando a la población en lo relativo a la producción, localización y manejo de desechos industriales y domésticos.
- xii) Normar y regular los diferentes procesos de recolección, almacenamiento, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos.
- xiii) Inventariar los sectores más afectados por la contaminación (sobre todo por agroquímicos) presentando alternativas que responsabilicen plenamente a los causantes y otorguen una compensación justa a los afectados.

*En relación con la pérdida de calidad del agua y su contaminación*

- xiii) Exigir legalmente a los productores la reducción del impacto ambiental, así como la adopción de medidas preventivas. Castigar a los infractores y promover el uso de insumos del tipo orgánico.
- xiv) Exigir el cumplimiento de la normativa internacional sobre uso de sustancias químicas en la agricultura.
- xv) Buscar alternativas a la disposición de las aguas servidas e iniciar el proceso de saneamiento de la bahía de Panamá.
- xvi) Ampliar la cobertura del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) y mejorar su sistema de mantenimiento del suministro de agua

potable con el fin de evitar ineficiencias, así como tomar medidas para elevar la capacidad de ejecución de los proyectos de la institución.

- xvii) Incrementar la cobertura de los sistemas de alcantarillados a nivel nacional, especialmente en las áreas urbanas de carácter marginal y en las rurales.
- xviii) Asegurar el correcto tratamiento de las aguas servidas e industriales, de acuerdo a las normas de seguridad ambiental y fortalecer el marco normativo con el fin de sancionar drásticamente a quienes causen daños al medio ambiente, especialmente las relacionada con el transporte y sus derivados.

Con respecto a la calidad y contaminación del aire:

- xix) Crear una normativa que promueva la modernización del transporte público y privado. Eliminar gradualmente el combustible de plomo e incorporar convertidores catalíticos en los vehículos
- xx) Establecer redes de vigilancia que permitan monitorear y controlar las fuentes de contaminación.
- xxi) Establecer la normativa que permita el castigo a las actividades económicas contaminantes, así como normas que limiten la emisión e incentiven las tecnologías limpias
- xxii) Evaluar los efectos sobre la salud de las emisiones y los contaminantes químicos, así como implementar medidas de seguridad para los trabajadores y la población en general al tiempo que se exigirá una compensación justa para las personas afectadas.

*En relación con la contaminación y pérdida de calidad de los suelos*

- xxiii) Exigir que el gobierno norteamericano descontamine las antiguas áreas re-vertidas.
- xxiv) Establecer la normativa que permita sancionar drásticamente a los que utilicen productos químicos discontinuados.
- xxv) Promover la reducción de las actividades que requieran la utilización de recursos agotados por el exceso de la explotación comercial de los mismos.

### **Notas**

1. Stiglitz, Joseph E., *Globalization and its Discontents*, W.W. Norton & Company, EEUU, 2002, p. 53.
2. Ver: Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Borzoi Book, Alfred A. Knopf, INC, EEUU, 1999.
3. Para una definición amplia del llamado Consenso de Washington, ver: Taylor, Lance, *Stabilization, Adjustment and Reform*; Taylor Lance, editor, *The Rocky Road to Reform*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1993, pp. 40-42
4. Ver: Stiglitz, Joseph E., op.cit, p. 53 y ss.
5. Stiglitz ha llamado la atención sobre esta realidad a nivel internacional. Ver: *Globalization and its Discontents*, op.cit, capítulo 8.
6. Conferencia Episcopal Panameña, *La justicia social en Panamá*, Panamá, 6 de enero de 2001.

7. Ver: Ros, Jaime, *Development Theory & The Economic Growth*, Michigan Press, first paperback edition, EEUU, 2001, cap. 1.
8. Feldstein, Martín y Charles Horioka, "National Saving and International Investment", *The Economic Journal*, 90, junio, 1980.
9. Esta situación fue propuesta desde un principio por Robert Solow en su ya clásico modelo de crecimiento. Solow, Robert, "Un modelo de crecimiento", en Sen, Amartya, editor, *Economía del crecimiento*. F.C.E., primera reimpresión, México, D.F., 1989.
10. En el concepto de capital humano se conjugan el estado de salud de la población, su nivel de educación adecuada a la producción y la experiencia profesional.
11. Ver: Barro, Robert J., "Human Capital: Growth, History, and Policy", en *The American Economic Review*, Papers and Proceedings of the One Hundred Thirteenth Annual Meeting, mayo, 2001
12. Ver: Acenoglu, Daron, "Technical Change, Inequality, and the Labor Market", en *Journal of Economic Literature*, volume XL, num. 1, marzo 2002.
13. Ver: Ros, Jaime, op.cit.
14. Ver: Ros, Jaime, op.cit.
15. Solo para fines de análisis se define como la población entre 15 y 64 años.
16. Stiglitz, Joseph E., "Market, Market Failures, and Development", en *The American Economic Review*, Papers and Proceedings of Hundred and First Annual Meeting of the American Economic Association, mayo 1989.
17. Ver: Ros, Jaime, op.cit, capítulo 10.
18. Ver: Carison, Beverly, "Educación y mercado del trabajo en América Latina frente a la globalización", *Revista de la CEPAL* N°77, Santiago de Chile, agosto de 2002.
19. McElmury, Beverly J., *Primary Health Care in the Americas: Conceptual Framework, Experiences, Challenge and Perspectives*, Organización Panamericana de la Salud, 2002.
20. Jované, Juan, *Ahorro e inversión en la economía panameña*, CECADES, Panamá, 1997.

## **PROPUESTA DEL MOVIMIENTO POPULAR A LOS DESAFÍOS QUE ENFRENTA LA CAJA DE SEGURO SOCIAL\***

### **Programa Invalidez, Vejez y Muerte**

\* Propuesta presentada ante el Diálogo Nacional por la Seguridad Social por el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), Confederación de Jubilados y Pensionados, Asociación Nacional de Consejos Comunitarios de Seguridad Social (ANCOSES), Movimiento Nacional por la Defensa de la Soberanía (MONADESO), Foro Mujer y Desarrollo, Poder Social Siglo XXI, Asociación Nacional de Pensionados por Riesgos Profesionales.

#### **Presentación**

El problema de la seguridad social es complejo, por ende no puede ser visto de manera fragmentada sino con una perspectiva integral. Las soluciones al mismo, requieren de una visión de nación y seguridad social.

Bajo este enfoque, el documento que presentamos, denominado “Propuesta del Movimiento Popular a los Desafíos que Enfrenta la Caja de Seguro Social: IVM”, es el resultado del proceso de análisis y discusión que un conjunto de organizaciones del movimiento popular hemos llevado adelante. Constituye una propuesta al debate que se libra en el seno de la sociedad panameña sobre la seguridad social, específicamente sobre la Caja del Seguro Social (CSS).

Las soluciones que se enuncian, son propuestas que refutan el enfoque fragmentado y privatizador de la seguridad social que impulsa la patronal y el gobierno. Se trata de brindar soluciones estructurales al problema que enfrenta la primera institución de seguridad social, la CSS.

Este documento esta a disposición de todas las organizaciones que hacen suya la defensa de los intereses de los asegurados y que, por ende, defendemos el carácter público y solidario de la CSS. Esta abierta a las críticas constructivas y al enriquecimiento del mismo.

## **Introducción**

Hoy día en Panamá, el modelo económico neoliberal y sus políticas, iniciado en el segundo quinquenio de la década de 1970, acentuada su velocidad en la década de 1990 y continuado por el actual gobierno, ha dado como resultado que de los 2.8 millones de habitantes, 1.2 millones sobrevivan en pobreza.

Bajo esta estrategia neoliberal, el Estado empezó a deteriorar su atención a las necesidades básicas de la población, mediante recortes presupuestarios, dejando de sostener e impartir educación, prestar servicios de salud. Es decir, se desliga de su responsabilidad de la seguridad social. Los gastos sociales evidencian una disminución en las inversiones y registran una relación presupuestaria menor a la destinada al pago de la deuda pública.

Otra medida que ha generado un deterioro en la calidad de vida de los sectores marginados, es la política de flexibilidad del mercado de trabajo. Los resultados de esta flexibilización laboral han sido que la población desocupada muestra una tendencia creciente. La población desocupada respecto a la población económicamente activa en los años 1999, 2000, 2001 y 2002 alcanzó las tasas anuales de 11.8 por ciento, 13.5 por ciento, 14.7 por ciento y 18.0 por ciento, respectivamente. En términos generales, la cantidad de desocupados se mantiene con una tendencia creciente en valores absolutos y porcentuales. El subempleo existente en 1999 estaba integrado por un 32.0 por ciento de subempleo visible y en un 68.0 por ciento por el invisible, para el 2000 el promedio del visible disminuye a 30.3 por ciento y el invisible se eleva a 69.7 por ciento.

Otro aspecto importante del neoliberalismo, es el cambio en las políticas fiscales. Los impuestos son cada vez más regresivos, principalmente cuando se reducen los topes máximos de pago y hay un aumento de los impuestos indirectos. Las reformas fiscales de 1992 y la Ley de Universalización de Incentivos Tributarios, cuya labor era eliminar la progresividad de las tasas del impuesto sobre la renta neta gravable, apuntaron a beneficiar al gran capital al unificar la tasa impositiva a un 30 por ciento y a exonerar a las empresas de una serie de impuestos (este es el caso de la Zona Libre de Colón). La reforma de 2002, apunta a gravar sobre el consumo y no sobre los ingresos y la extensión de la base tributaria (incorporación de los servicios), siendo los sectores asalariados y los que no cuentan con ingresos fijos los que tengan que asumir la carga impositiva.

Como consecuencia de estas políticas la calidad de vida de los panameños y panameñas se ha visto mayormente deteriorada a partir de la puesta en práctica de las medidas neoliberales, tal como ha sido demostrado.

Habría que preguntarse ¿Cuál es la responsabilidad del Estado frente a la seguridad social? En términos generales, la política neoliberal ha conllevado a que el Estado deje de cumplir sus compromisos sociales, política que se ha desarrollado, entre otros medios, a través de los recortes presupuestarios y las intenciones de introducir reformas de privatización a la seguridad social.

En la ejecución de esta política, se hace gala de la necesidad de modernizar el Estado. Sus defensores señalan que: “se requiere un Estado que incentive la iniciativa privada y el mercado, que abandone sus funciones sociales”; en este sentido las políticas sociales se centran en la necesidad de focalizar la seguridad social, a grupos reducidos (aquellos en extrema pobreza), eliminando por ende la responsabilidad de la seguridad social que debe realizar el Estado. Los resultados de esta concepción han sido nefastos; así diversos estudios dejan claro que “sólo una de cada cinco personas en el mundo tiene una adecuada cobertura de seguridad social”, y lo que es peor aún, “la mitad de la población mundial no tiene ningún tipo de seguridad social”. En el caso de Panamá el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que cotiza en la CSS se redujo de 61 por ciento en el 2000 a tan solo el 59 por ciento en 2002.

Siguiendo los dictámenes de las instituciones financieras internacionales (IFI) las diversas administraciones de gobierno han desconocido las normativas panameñas que recogen el derecho a la seguridad social, fundamentalmente la Constitución Política, el Código de Trabajo y la Ley Orgánica de la CSS.

En este contexto, la CSS no ha escapado a la política de ajuste neoliberal. Así, su Ley Orgánica ha sufrido modificaciones (1991 y 1995) generando, entre otras cosas, el aumento de la edad de jubilación, la eliminación de las jubilaciones especiales, la disminución del monto de las pensiones, la compra de ciertos servicios, la disminución del cuadro básico de medicamentos, el cambio en el pago de la tasa de interés de los fondos de la CSS depositados en el Banco Nacional del 6 por ciento a una tasa variable que en la actualidad llega a menos del 1 por ciento, la condonación de más de B/.80 millones de cuentas morosas en beneficio de los empresarios. En cada ocasión, también, ha estado presente la exigencia de las IFI para la privatización de la CSS (La Carta de Intenciones de 2000 con el Fondo Monetario Internacional, FMI), también da cuenta de esta exigencia), utilizando diversas modalidades, como lo son la “compra de servicios” y el establecimiento del llamado “sistema de pilares”. Esta intención privatizadora ha sido respaldada por los gobiernos y por la burguesía criolla que ve en esta institución de seguridad social un mecanismo para incrementar sus arcas. Por su parte, los gobiernos la mantienen como una institución de carácter financiero y no de seguridad social.

#### Carta de intenciones con el FMI, 2000

---

“El sistema de seguro social de Panamá (CSS) debido a sus sustanciales reservas financieras, tiene un pequeño *cash flow surplus*. Las contribuciones son ya insuficientes para cubrir los gastos, sin embargo, y a medida que la población aumenta en edad, se puede esperar que el sistema tenga déficit para la segunda década del presente siglo. El gobierno desea tomar acción para evitar que un problema latente pueda causar serias dificultades dentro de algunos años. El sistema concede generosas pensiones, lo que implica tasas muy altas de reemplazo para personas que han trabajado la mayor parte de sus vidas. En consecuencia, hay posibilidades de un cambio para beneficiar el sistema de pensiones que corregirá la tendencia del sistema hacia el déficit, sin perjudicar a los jubilados o a los ancianos. Los cambios pueden ser planificados para que ocurran gradualmente y no produzcan impacto sustancial sobre personas que estén cerca de la jubilación”.

---

Otros factores, que son parte de las medidas neoliberales, que inciden adversamente en la CSS, son: la política de privatización y su consecuente ola de despidos, las reformas laborales y la informalidad laboral, la disminución del poder adquisitivo de los sectores populares y las capas medias, la merma en el pago de las obligaciones previsionales por parte del Estado.

Es imperativo, por ende, defender los principios que sustentan la seguridad social: solidaridad, universalidad, equidad, subsidiaridad, autonomía y real participación social.

Es responsabilidad del Estado panameño garantizar, en lo social, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y, en lo económico, una equitativa redistribución del ingreso entre todos sus habitantes, vías ineludibles para alcanzar el desarrollo socioeconómico del país.

Los Estados en el ámbito mundial utilizan los regímenes de seguridad social para cumplir con esta responsabilidad primaria, y así poder hacer efectivo el derecho de cada individuo a la seguridad económica de sus medios de subsistencia.

La CSS se crea con la finalidad de administrar y dirigir el régimen de seguridad social en nuestro país. El Estado concede su administración a una entidad autónoma pero no

se libera de su responsabilidad primaria de garantizar la protección social y económica de su población (artículos 109 y 110 de la Constitución Política vigente)

Por ende, el Estado debe encauzar a la CSS hacia su viabilidad financiera, siendo vigilante permanente de la seguridad jurídica y económica de los ahorros de los asegurados, y por ende de la capacidad de ahorro nacional.

## **I. Alcance e institucionalidad de la seguridad social panameña**

Los regímenes de seguridad social no nacieron en Panamá. La experiencia de más de seis décadas en el ámbito mundial (1883-1940) permitió establecer un sistema de seguridad social público y solidario (1941) basado en los principios de universalidad, equidad, subsidiaridad, autonomía y participación social.

Al inicio de sus operaciones la CSS tenía una cobertura de 38,148 personas protegidas. Actualmente, producto de cambios significativos en su legislación, entre otros factores, somos 1,956,166 asegurados, en el caso de los servicios de salud, que representamos el 67.0 por ciento de la población total del país. Hace falta trabajar por la cobertura de ese más de 30 por ciento de la población que no tiene acceso a los medios que brinda la CSS para satisfacer sus necesidades básicas con dignidad.

Recordemos que esta es una responsabilidad del Estado y no debe ser excluyente. Este compromiso del Estado trasciende nuestras fronteras, al ser signatarios de más de noventa convenios internacionales en materia de seguridad social.

Resaltan los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N°s 19, 121, 128 y 161, en materia de prestaciones en caso de accidentes y enfermedades profesionales, servicios de salud en el trabajo, prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes e igualdad de trato. Se suman el Tratado de la Comunidad Iberoamericana de Seguridad Social, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de San Salvador.

Sin embargo, a pesar de ser reconocida ampliamente esta responsabilidad, el Estado ha perdido el enfoque por el cual se creó la CSS; es decir, administrar y dirigir el régimen de seguridad social, descuidando su responsabilidad de garantizar la permanencia y viabilidad financiera del sistema.

Se establecieron justamente los derechos de los asegurados, pero se dejó de lado la viabilidad financiera del mismo, producto de los constantes despilfarros, subterfugios y malas prácticas en las contrataciones y declaraciones de salario. Peor aún, la falta de atención sobre el desarrollo económico del país, condición *sine-quantum* del crecimiento de los ingresos de todos los programas de la CSS.

## **II. Entorno económico de la seguridad social panameña**

Referirse exclusivamente a los problemas administrativos o al nivel de gastos de las prestaciones como únicas causales de presión sobre el sistema financiero de la CSS, no es solo una falta de respeto al intelecto de la masa trabajadora y pensionada del país, sino que también pretende esconder las verdaderas intenciones de quienes intentan llevar a la institución a su privatización.

Guiados por una senda desfavorable en donde por quinto año consecutivo el crecimiento económico del país se situará por debajo del promedio histórico, resulta impensable decir que ésta situación no afectará desfavorablemente a la CSS, peor aún, obviar este tema de la discusión de las soluciones a los retos actuales es intentar quitar la fiebre pero no eliminar la infección, a pesar de que esta última puede acabar con la vida del paciente.

Es imprescindible dejar claro que la CSS debe ser entendida como un sistema con una amplia vinculación con el sistema económico. Esto significa que la seguridad social y su futuro no pueden ser entendidos al margen del estilo y los resultados del desarrollo económico ya que, a su vez, este tiene un importante impacto en el mismo.

La seguridad social opera adecuadamente en un ámbito económico en el que la economía genera un elevado y creciente nivel de empleo y una tasa de crecimiento adecuada, que deriven en un desarrollo con niveles salariales adecuados, producto de un contexto basado en el desarrollo productivo con equidad, sostenido por la inversión en capital humano. Lo anterior también debe darse en un marco de estabilidad macroeconómica donde sea posible lograr una adecuada rentabilidad de las reservas.

Hasta aquí el fortalecimiento del Seguro Social estaría a medias, porque resulta no menos importante, que el sistema cuente con los mecanismos precisos para evitar las malas prácticas sobre las afiliaciones, declaraciones de salario y pago de cuotas, así como la disponibilidad política de otorgar a la Caja los sistemas administrativos que le posibiliten captar oportunamente sus recursos, incentivar y castigar el cumplimiento de las normas y garantizar mejores condiciones de inversión de sus reservas.

### **III. Abusos al sistema público y solidario de**

#### **la Caja de Seguro Social**

La falta de un estilo de desarrollo que mantenga al país por una senda de desarrollo económico estable ha mermado la capacidad de ahorro del sistema. Pero peor ha sido el desgaste que ha ocasionado la fuga indiscriminada de recursos. El Estado se ha hecho partícipe de todos estos abusos que se cometen, al no proveer a la CSS de los mecanismos efectivos para su obligación, al punto de sancionar leyes que hacen legal iniquidades debilitando los fundamentos de la estructura de financiamiento del sistema (base imponible de salario y número de empleados).

Comprender su importancia resulta indispensable para entender el por qué de su inclusión en el conjunto de propuestas de solución que contribuirán al fortalecimiento del sistema. Al contrario de la calificación que le otorgan el sector patronal y gubernamental al señalarlas como “propuestas accesorias” tratando, nuevamente, de curar una enfermedad sin revisar las causas de su origen.

#### *A. Evasión*

El primer exceso que trae de arrastre la CSS es la alta proporción de trabajadores que deben participar en el sistema de beneficios y derechos y son simplemente no declarados por sus empleadores.

No deja de sorprender que en el año 2002 existan más de 120,000 trabajadores cuya relación laboral se enmarca dentro del régimen de afiliación obligatoria a la Caja, pero por la competencia desleal de los empleadores, se encuentren excluidos de la misma.

Es alarmante la fuga de recursos que significa seguir soportando este abuso. Si se toma en cuenta para su cálculo un salario mínimo mensual de B/.217.35, por trabajador, el costo de la evasión sería de B/.61.4 millones al año; si en cambio consideramos el salario promedio reportado a la CSS que fue de B/. 512.44 por mes, el costo de la evasión sería de B/. 145.3 millones anuales. En consecuencia, el costo capitalizado para los últimos cinco años se estima en B/.355.7 millones según se tome el salario mínimo y de B/.917.8 millones si se considera el salario promedio mensual reportado.

Merece atención señalar que, en el caso del Estado, existe una gran cantidad de trabajadores que en el pasado y el presente han sido contratados bajo supuestas relaciones de servicios profesionales, es decir, como si fueran personas independientes que no se rigen por relaciones de trabajo y a quienes se les pagan supuestos honorarios. Esta situación contradice la realidad ya que tales casos son representativos de verdaderas relaciones de trabajo caracterizadas por la subordinación jurídica y dependencia económica que rigen a las personas que desempeñan dichas relaciones de trabajo.

Los perjuicios que sufren estos trabajadores y sus dependientes por la falta de seguridad social, al no ser incorporados en la planilla de empleados asegurados por el Estado, se ven injustamente aumentados al no pagárseles prestaciones laborales básicas como son las vacaciones y decimotercer mes.

La evasión se ha convertido en un subsidio obligatorio de estos trabajadores y del sistema de seguridad social hacia la actividad económica de las empresas que generan y se benefician de ella en perjuicio de la seguridad jurídica y económica de la institución.

#### B. *Subdeclaración*

Al no ser suficiente la evasión para el enriquecimiento ilícito de la clase patronal, el Estado, como padrino de ésta, hace legales exenciones de la cotización a la CSS sobre algunos elementos de la remuneración relacionados con los más altos ingresos.

Los gastos de representación y los servicios profesionales, son la expresión máxima del más vil encubrimiento legal del Estado traducido en la "Subdeclaración" del nivel de remuneración sobre la cual se debe cotizar a la Caja.

El Estado y la clase patronal pagan en gastos de representación y de servicios profesionales aproximadamente B/.134 millones anuales. La fuga de recursos por este abuso, asciende a más de B/.26.4 millones anuales. En un período de cinco años ha representado una pérdida capitalizada de B/.162 millones.

Igual suerte corren las bonificaciones, gratificaciones, incentivos, salarios en concepto de recargos por jornadas extraordinarias y labores en días domingos y días nacionales, que las empresas pagan a sus trabajadores y que no son objeto de los descuentos respectivos. Recursos que fortalecerían las reservas y generarían un mayor ingreso corriente producto de su reinversión

#### C. *Morosidad*

La presencia recurrente de empleadores, incluyendo al Gobierno, que aún cuando declaran a los trabajadores, no entregan a la CSS las cuotas obrero patronales correspondientes a los mismos, denota la falta de responsabilidad con la seguridad social del país desplazándola hacia niveles ínfimos de importancia.

Una morosidad del sector público de B/.103.8 millones al 31 de diciembre de 2002 y una del sector privado de B./ 39.7 millones, que hacen un gran total de B/.143.5 millones, equivalentes al 23.7 por ciento de las cuotas regulares recaudadas durante el año 2002, reafirman la falta de responsabilidad y la corta visión del Estado y la patronal sobre la seguridad económica del sistema.

#### D. *Subsidio al Banco Nacional de Panamá*

El simple hecho de que el Banco Nacional de Panamá (BNP), en una abierta violación de la Ley Orgánica de la CSS, pague intereses significativamente inferiores al promedio de mercado, conlleva la presencia de una forma adicional de subsidios impuestos al sistema de seguridad social.

A mediados del 2002, la CSS mantenía depósitos a plazo en el BNP por una suma de B/.937.4 millones, en condiciones tales que el diferencial negativo en la tasa de interés representó una pérdida de B/.19.1 millones anuales para la seguridad social.

#### E. *Subsidio al sistema público de salud*

La Constitución Política de la República de Panamá señala claramente en su artículo 105 que *el Estado es el responsable fundamental de asegurar la salud de la población*, lo cierto es que esta función se le ha cargado en forma excesiva a la CSS.

El programa de enfermedad y maternidad en el año 2001 contaba con 778,921 cotizantes mientras tenía como responsabilidad la atención de una población equivalente a 1,994,020 personas. Esto significó que con apenas un 27.3 por ciento de la población cotizando, la CSS tenía la obligación de atender al 69.8 por ciento de la población panameña.

La CSS gasta alrededor de B/.393.3 millones anuales en salud. Teniendo en cuenta las proporciones entre cotizantes y beneficiarios señaladas, cerca de B/.240 millones corresponden a la atención de los dependientes.

*La atención a la población dependiente no es el problema y el Estado no debe eludir su responsabilidad para con estos ciudadanos.* La falta de responsabilidad del Estado

nuevamente con la seguridad económica del sistema de salud, ha generado insuficiencias en los recursos para financiar los gastos.

Actualmente, se hace necesario que se responsabilice por el aseguramiento de la capacidad productiva de las próximas generaciones. Si tan solo se responsabilizara por la mitad del gasto en beneficiarios estaríamos hablando de B./120 millones anuales, es decir, cerca de B/.600 millones en el último quinquenio.

De no corregirse este abuso, la cuota de la seguridad social se estaría utilizando más como un impuesto regresivo que como una contribución solidaria. Nuevamente encontramos un subsidio obligatorio impuesto al sistema de seguridad social.

#### *F. Pérdida de activos*

La pérdida de activos ocurrida en los programas de vivienda en la década de 1980 (ésta pérdida tendría un valor actualizado de entre 256.7 millones de balboas, en el cálculo conservador, y 618,2 millones en el cálculo más elevado), así como las reiteradas declaratorias de moratorias de los intereses sobre la morosidad del sector privado, ha generado fugas importantes de recursos institucionales.

Reintegrar estos fondos al sistema es un deber del Estado. La seguridad jurídica y económica de la institución más grande del país se violentó y es responsabilidad del Estado resarcir sus fondos.

#### *G. Falta de responsabilidad financiera del Estado*

La falta de responsabilidad por parte del Estado, quien a pesar de haber establecido leyes actuariales, que demuestra ban la necesidad de un capital semilla, el cual se comprometieron a otorgar, no obstante, incumple con la entrega a la CSS de estas aportaciones iniciales, generando un desequilibrio en la estructura financiera del sistema y en las normas básicas de las prestaciones, que amerita ser compensada.

La ley 16 de 31 de marzo de 1975 establecía el origen de los recursos y financiamiento del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales Obligatorias para los servidores públicos al señalar un aporte del Estado equivalente al 0.3 por ciento de los sueldos de los servidores públicos y un aporte fundacional del Estado. Sin embargo, de 1975 a 1985 el Estado nunca entregó dicho aporte del 0.3 por ciento y jamás entregó el fondo fundacional o capital semilla señalado.

En 1977, de la evaluación actuarial realizada a la CSS se determinó que el valor actual de las obligaciones futuras en forma de prestaciones es casi igual al valor actual del ingreso futuro en concepto de cotizaciones que será percibido de los actuales y futuros participantes en el sistema.

#### *H. Falta de responsabilidad social de los proveedores*

Las malas prácticas de los proveedores de insumos, principalmente medicamentos, así como de equipos, especialmente a través de las impugnaciones, han generado un elevado costo de manejo por compra, mermando la eficiencia en la dotación de recursos. Esta situación se traduce en un costo de oportunidad que ha asumido la CSS en la utilización de sus recursos expresado por la ausencia o retrasos en la prestación de los servicios.

#### *I. Garantizar el derecho a estabilidad en menos años a todos los funcionarios de la CSS*

El establecimiento a cinco años del derecho a estabilidad en el cargo de los funcionarios de la CSS, especialmente de los administrativos, en muchas ocasiones, de manera particular al efectuarse cambios de gobierno, ha repercutido negativamente en contra de la eficiencia administrativa de la institución.

## **V. Situación actual de los programas de la Caja de Seguro Social**

La CSS afronta difíciles retos pero cuenta con los recursos para superarlos. Las debilidades que caracterizan al sistema se concentran en procedimientos no modernizados, burocráticos, pocos participativos y reactivos, limitaciones legales, mora de servicios, personal poco motivado, falta de controles y el no aprovechamiento de economías de escala y de las posibilidades financieras.

Las fortalezas se expresan en términos de la magnitud de recursos; encontrándose un personal calificado, amplios recursos financieros, ingresos asegurados, posibilidad de ahorros sustanciales mediante compras en grandes cantidades, amplia cobertura y reconocimiento como tema de Estado.

Los riesgos que pueden vulnerar la estructura del sistema en el futuro radican en: desaprovechar las posibilidades de la primera fase de transición demográfica, mantener un estilo de crecimiento no dinámico y que no se sostenga en la formación de las economías de escala, perder las posibilidades de realizar las economías de escala y las potencialidades de las finanzas, permitir que las fuerzas de las resistencias al cambio eviten las transformaciones necesarias y la incapacidad de concertación.

Sin embargo, los cuatro programas de la Caja presentan múltiples oportunidades como son: aprovechar las posibilidades de un estilo de desarrollo humano que combine una inserción dinámica al mercado mundial con las que ofrece la transición demográfica si se apoya en la formación de capital humano, beneficiarse de las posibilidades de capitalización y de economías de escala que tiene un agente relativamente grande, explotar las posibilidades que brinda la discusión nacional sobre el Seguro Social para concertar una solución a los problemas de mediano y largo plazo.

Asumiendo nuestra responsabilidad civil y reconociendo la existencia de una problemática amplia y sensitiva en torno a la seguridad social, nos apropiamos de estas fortalezas y planteamos un conjunto de propuestas que garantizan la erradicación de los abusos que se comenten contra la CSS.

De igual manera, la propuesta recoge un número plural de medidas dirigidas a atender el desbalance y agotamiento futuro de las reservas que puede presentarse entre los recursos y los compromisos con los jubilados y pensionados; es decir, el llamado déficit actuarial y agotamiento de las reservas del Programa de IVM. Se trata de comprender que este resultado sólo es posible en la medida en que no atendamos responsablemente los problemas estructurales de la economía panameña que son los que han generado esta tendencia como problema, ya que en términos operativos el sistema admite un margen que le es funcional.

### **V. Propuestas de solución**

Resulta claro que las soluciones, dada la precariedad que se observa en los niveles de vida de los trabajadores y de las trabajadoras, no pueden encaminarse hacia el incremento de la tasa de desempleo, el desconocimiento del doble rol de la mujer panameña y peor aún, el fraccionamiento de la solidaridad y la no valoración del carácter social del régimen de pensiones.

Es importante destacar que en el caso de las mujeres, el doble rol de trabajadoras y conductoras de la familia panameña, provoca un gran desgaste físico a temprana edad. Además las mujeres reciben, en términos generales, menores salarios y tienen menor estabilidad laboral, lo que les imposibilita completar la cuota actual de 15 años incluso en el tiempo laboral hasta los 57 años de edad. Es necesario destacar que la edad actual de jubilación atenta contra la salud física y emocional de las mujeres trabajadoras ya sea por la escasa remuneración que reciben y/o por las grandes responsabilidades que la sociedad les impone en el hogar.

Las consideraciones expuestas nos llevan a la necesidad de optar por alternativas que hagan énfasis sobre los problemas del ingreso.

A. *Transferir capital por parte del Estado equivalente al déficit actuarial* (Pago de la deuda previsional).

A través del inmediato traspaso al patrimonio del programa de pensiones de activos fijos ubicados en las áreas revertidas, las acciones de las empresas privatizadas, las cuales no podrán ser vendidas, enajenadas o cedidas por la misma a terceros, así como los ingresos provenientes de la actividad del Canal, además de recursos líquidos, entre otros activos, ya que esto permitiría en el muy corto plazo, cumplir con lo establecido en la legislación actual en cuanto a contar con un nivel de reservas que tienda a cubrir el monto de los capitales constitutivos que se mantienen con la población retirada.

B. *Establecer el carácter fiscal de la cotización*

Enfatizar en la Ley Orgánica de la CSS el carácter fiscal de la cuota obrero patronal dado que, a pesar de estar contemplado en el marco legal, la misma funge como una prestación laboral. En consecuencia, el incumplimiento de las normas, ya sea por evasión o elusión a la afiliación o al pago de las cuotas, sería sancionado con mayor rigurosidad a tal punto de elevarse a peculado, cuyas consecuencias permitirán que los agentes participantes del régimen de seguridad social asuman su responsabilidad con el sistema.

C. *Penalizar la evasión de igual forma que a la retención de cuotas*

Establecer un sistema de castigo que enmarque todas las posibles faltas de los agentes de la seguridad social y le asigne su costo económico de acuerdo al grado de la falta. Por lo cual, tanto la evasión como la retención de cuotas deben ser sancionadas.

En el caso de los patronos que no inscriban a los trabajadores en el sistema obligatorio de seguridad social, se procederá a la aplicación de una multa adicional y progresiva de doscientos balboas (B/.200.00) por trabajador afectado.

D. *Disminuir de 3 meses a 2 meses el período*

*de manejo administrativo de la morosidad patronal*

Una vez calificado como moroso, al patrono se le otorgará un período de 2 meses para saldar los compromisos adquiridos con la institución o entablar un convenio de pago con la misma.

Transcurridas dichas semanas la morosidad pasará a constituirse en mora judicial, a través de la cual la CSS iniciará los juicios pertinentes, en aras de que el patrono asuma su responsabilidad y dé cumplimiento al carácter obligatorio de la contribución al sistema de seguridad social.

E. *Ampliar la base contributiva*

Contemplar como parte del salario, los gastos de representación, las dietas, bonificaciones y toda otra forma de remuneración pagada a los trabajadores contratados por las empresas privadas, las entidades gubernamentales y otras entidades públicas y privadas, para que sean objeto de contribución a la seguridad social.

F. *Aumentar a 8 por ciento la multa por incumplimiento en la entrega de planilla*

Al no cumplir con el período destinado a la entrega de planilla (primeros 5 días de cada mes), al patrono se le aplicará una multa de 8 por ciento del monto total de las cuotas, misma que le será notificada por escrito, haciéndole saber por medio del documento correspondiente la cantidad y el motivo por el cual ha sido impuesta la multa.

*G. Dar carácter de obligatoriedad a la certificación del pago de las cuotas de los empleados al momento de finalizar la relación laboral*

Plasmarse en la Ley Orgánica de la institución, como uno de los deberes que debe cumplir el empleador, la cancelación de las cuotas obrero patronal de todo aquel trabajador de quien se requiera prescindir de sus servicios, para lo cual deberá presentar su paz y salvo y a su vez, la notificación de finalización de la relación laboral. Se propone establecer multa de B/.200.00 por cada caso.

*H. Dar carácter de obligatoriedad a la presentación a la CSS, por parte de los patronos, de la notificación de cese de operaciones de la empresa*

Una vez inscrito en el sistema, al patrono se le informará que tiene el deber de presentar una notificación por cese de operaciones a más tardar tres días hábiles luego de efectuarse el cierre de la empresa, para asegurar que el mismo se encuentra en paz y salvo con la institución. Se propone establecer multa de B/.200.00.

*I. Disminuir en dos puntos porcentuales la tasa de recargo sobre el monto adeudado, aplicado en concepto de morosidad a los patronos que incumplan en el pago de la cuota obrero patronal*

Aquellos patronos que no efectúen el pago de la facturación respectiva durante los últimos 8 días de cada mes, se les aplicará un recargo del 8 por ciento sobre el monto adeudado.

*J. Crear una unidad especializada en gestión de inversiones*

Crear una unidad administrativa que cumpla funciones especializada en materia de gestión de inversiones. Esta unidad de apoyo al nivel directivo deberá, en primer lugar, estimar periódicamente el valor de mercado del fondo mediante la utilización de sistemas informáticos especializados, y en segundo lugar, estar en capacidad de monitorear, analizar y evaluar el desempeño de los mercados financieros tanto nacionales como internacionales.

Con el propósito de optimizar la diversificación de la cartera de inversiones, se deberá evaluar la conveniencia financiera de incluir nuevos activos financieros en la cartera, siempre y cuando éstos se enmarquen dentro de lo establecido en la ley.

*K. Aumentar en un punto porcentual el interés mensual por mora tanto al Estado como al sector privado.*

La mora en el pago de las cuotas causará el dos por ciento de interés por mes o fracción de mes del monto de las cuotas adeudadas.

*L. Incrementar la cuota obrero patronal del actual 9.5 por ciento de los salarios básicos*

Aumentar en no menos de 3.0 puntos porcentuales la cotización al programa IVM de la cuota obrero patronal en la cuota correspondiente a los patronos. Nuestro país es el segundo en América Latina en el que los empleadores hacen menos contribución para el fondo de pensiones.

Esta medida tiene como objetivo incrementar los ingresos operativos del sistema y contribuir al equilibrio financiero de mediano plazo del programa de pensiones de la CSS.

*M. Reforzar el mecanismo de solicitud de paz y salvo con la CSS*

En todas las licitaciones públicas que efectúen el Gobierno Nacional, los municipios, las instituciones autónomas y semi-autónomas y las organizaciones públicas descentralizadas, estarán obligados, los participantes, a presentar como requisito un certificado válido expedido por la CSS, en el que se haga constar que el participante y su grupo económico principal se encuentran a paz y salvo en el pago de la cuota obrero

patronal. Igualmente, a las empresas ganadoras se exigirá la presentación del paz y salvo al momento de presentar la última cuenta.

No se aceptará la presentación de paz y salvo de empresas que no cuentan con trabajadores o de empresas cuyo grupo económico principal se encuentre moroso con la institución.

*N. Equiparar los años de trabajo necesarios para alcanzar la estabilidad entre todo el personal de la CSS*

Todos los funcionarios de la CSS con dos años de servicios continuos e ininterrumpidos que trabajen a tiempo completo al servicio de la institución, gozarán de estabilidad en sus cargos y no podrán ser removidos o suspendidos sin que medie una causa justificada.

*O. Asignar una proporción de los ingresos por multas al programa IVM*

Las multas y recargos que ingresen de conformidad con la ley se distribuirán en una tercera parte para el Programa de Administración y dos terceras partes para el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte.

*P. El Estado compensará anualmente a la CSS por la atención de los beneficiarios*

**Una compensación anual por parte del Estado equivalente al cincuenta por ciento de la proporción estimada del Presupuesto del Programa de Enfermedad y Maternidad del año anterior, que haya sido dirigida a la atención de los beneficiarios. Esta proporción estimada será el resultado de la división entre beneficiarios y asegurados totales. Q. Transferencias de superávit del programa de administración al Programa IVM**

Desarrollar e implantar un mecanismo automático para que el superávit del Programa de Administración se destinen automáticamente al Programa de Invalidez, Vejez y Muerte.

Para contribuir a la disminución del déficit actuarial se plantea realizar transferencias de fondos líquidos de las reservas de dicho programa el cual técnicamente no debe operar con reserva.

*R. Consolidación de la autonomía*

La seguridad social deberá manejarse al margen de la política partidista. La ley garantizará la independencia plena de la CSS en lo relativo a la formulación y ejecución de su presupuesto, el nombramiento del director general y la designación de los miembros de la junta directiva.

En la ley deberá quedar establecido que la plena autonomía faculta y autoriza a la CSS dirigir todo su régimen de inversiones financieras y de compras con independencia y autonomía del gobierno central. También quedará consignado que su régimen de inversiones no estará limitado por las restricciones que en la actualidad le impone la ley 20.

*S. Excluir del manejo contable del sector público no financiero a la CSS*

La ley 20 de 7 de mayo de 2002 establece que el déficit en el sector público no financiero en ninguna vigencia fiscal excederá el dos por ciento sobre el producto interno bruto (PIB) (artículo 11). El sector público no financiero está compuesto por el Gobierno Central más las empresas públicas no financieras, según la metodología utilizada en el cálculo del balance fiscal por la República de Panamá, en acuerdo con las instituciones financieras internacionales (artículo 7).

De acuerdo a la ley 20, la CSS queda enmarcada dentro de las instituciones que conforman el sector público no financiero. Dada la misión que cumple esta institución en la sociedad, no se puede limitar su inversión con el objetivo de satisfacer la contabilidad pública de la mencionada ley 20.

El ejercicio del gasto no puede estar condicionado a los resultados económicos de las otras entidades que forman parte del sector antes mencionado, sobre todo en momentos como los actuales en que los ingresos de la CSS se ven limitados por la poca dinámica que muestra la economía panameña.

En consecuencia, deben buscarse mecanismos que permitan perfeccionar la autonomía financiera de la institución y no imponerle nuevas restricciones.

*T. Destinar las cotizaciones sobre el decimotercer mes al programa IVM*

Destinar exclusivamente los descuentos de la cuota obrero patronal sobre las partidas del XIII mes al programa de IVM.

*U. Mantener el carácter público y solidario de la CSS*

Ha sido demostrado ampliamente que en aquellos países en donde han sido aplicados modelos privatizadores de la seguridad social, no ha habido mejoras en la cobertura, ni han disminuido las altas tasas de morosidad y de evasión. En consecuencia, abogamos y defendemos los principios de solidaridad, subsidiaridad y de carácter público de la seguridad social, sin dejar de aspirar al logro de su universalidad.

*V. Eliminar el subsidio que la CSS brinda al Banco Nacional de Panamá*

Aclarar el concepto de la Ley Orgánica de acuerdo al cual el Banco Nacional debe pagar a la CSS una tasa equivalente al promedio observado en el mercado financiero local. Para éste fin, la ley debe establecer que es la Superintendencia de Bancos, la encargada de certificar dicha tasa promedio.

Se deberá consolidar la idea de que la CSS actúe frente al Banco Nacional y la Caja de Ahorros como un inversionista de segundo piso. Esto permitirá que éstas instituciones – a su riesgo – actúen como promotores del desarrollo y el crecimiento del empleo, a la vez que se asegura un incremento de la rentabilidad de la CSS.

También permitirá mantener dentro de límites determinados, el porcentaje de inversiones que representan valores de la deuda pública en la medida de que la misma, en el caso de Panamá, representa más una necesidad de financiamiento de los déficit corrientes del Estado, que una contrapartida para el financiamiento del incremento del *stock* de capital del sector público. Así mismo, permite evitar que por “razones de rentabilidad” se presione a la CSS con el fin de que la deuda corriente del Estado se convierta automáticamente en “inversión” en papeles-valores del Estado.

*W. Exoneración impositiva*

~~Exonerar a la CSS el pago del IBS en sus compras de bienes y servicios, igualmente de cualquier otra carga impositiva~~

*X. Permitir afiliación de los cuenta propia*

Posibilitar que los trabajadores por cuenta propia con ingresos menores que la canasta básica familiar, se afilien al programa de Enfermedad y Maternidad, con un pago de cuotas calculado sobre la base del salario mínimo, en condiciones que los mismos aportarán la parte de la cuota obrera y el Estado tendrá la obligación de aportar la parte patronal.

Si estos trabajadores deciden incorporarse al régimen de Invalidez y Muerte, se seguirá el mismo principio anterior. Las cuotas aportadas a la cuenta individual en este caso serán parte de la historia laboral de estas personas cuando realicen trabajos en condiciones de trabajadores dependientes.

*Y. Aumento del salario de los trabajadores del sector público y privado.*

Decretar un aumento inmediato del salario mínimo de los trabajadores del sector público y producir la Ley General de Sueldos del Sector Público, además, decretar un

aumento general de salario que permita cubrir el rezago respecto al costo de la vida que se mantiene desde 1982.

## **VI. Consideraciones sobre el diálogo nacional por la seguridad social**

El Diálogo Nacional por la Seguridad Social ha permitido a distintos sectores de la sociedad panameña exponer sus puntos de vista sobre el futuro de la seguridad social. Algunas mesas de trabajo, como la de Administración y Gestión y la de Enfermedad y Maternidad, han logrado avanzar hacia ideas comunes que reflejan los intereses de la mayoría de la población panameña.

La mesa de Riesgos Profesionales logró avances significativos con la participación de todos los actores, exceptuando el sector empresarial que se excluyó de la discusión y luego detuvo el consenso al oponerse a los acuerdos alcanzados hasta el momento.

En la mesa de Invalidez, Vejez y Muerte, los participantes han presentado las propuestas que reflejan los intereses de todos los grupos sociales. En ella, el movimiento sindical y popular ha presentado un conjunto de medidas que aspiran dotar al programa de los recursos necesarios para cumplir con las demandas de pensiones de los ciudadanos, manteniendo el carácter público y solidario de la CSS.

Ya todos han presentado sus propuestas. A pesar de existir ideas comunes sobre las propuestas de acción por parte de la mayoría, el ejercicio del diálogo no avanza hacia un consenso por la negativa del sector empresarial en aceptar las propuestas que no sean abandonar el sistema solidario para implantar esquemas de pensiones de dos pilares, que introduce las cuentas individuales, y posteriormente, la administración privada de los fondos.

Al verse agotado el Diálogo Nacional por la Seguridad Social, es necesario darle conclusión con las medidas propuestas que gozan del consenso. En este sentido, reconocemos los acuerdos consensuados en las mesas del Programa de Enfermedad y Maternidad, el Programa de Administración y Gestión, y el Programa de Riesgo Profesionales, avaladas por la Plenaria del 14 de noviembre de 2002.

## **VII. Consideraciones finales**

La solución al problema de la CSS no puede darse al margen del abordaje necesario sobre el modelo de desarrollo nacional que debe ejecutarse en nuestro país para dar respuesta a las necesidades de la población.

Es necesario tener claro que la situación actual por la que atraviesa nuestro país no es un problema coyuntural; es decir, no se trata de una simple desaceleración económica, tal como lo expresan los empresarios y gobernantes. Es un problema de orden estructural, que necesariamente pone en el tapete el modelo económico que se viene ejecutando por más de tres décadas, el neoliberalismo.

Esto nos obliga a realizar profundas transformaciones dirigidas a levantar un modelo económico alternativo al neoliberalismo, producto de la más amplia participación de todos los sectores de la sociedad panameña. Es decir, se requiere levantar un Plan Nacional de Desarrollo, conducente a desarrollar un proyecto económico que promueva la equidad económica y social de todos los panameños y panameñas.

En lo inmediato ello implica:

- Suspender la política de flexibilización laboral, que permita generar fuentes de empleo de calidad (adecuadas remuneraciones, prestaciones sociales y estabilidad laboral) tanto en el sector privado como público.
- Suspender la política de privatización de las empresas públicas rentables y que prestan servicios básicos o estratégicos a la población y nación panameña.
- Suspender la utilización de los recursos de la Caja para hacerle frente a los pagos de la deuda externa.



# SOCIEDAD Y DESARROLLO

## LA SOCIEDAD DEL POR QUÉ NO\*

**Ulrich Beck\*\***

Artículo tomado de *Die ZEIT*, 1999. Traducción de Luis Pulido Ritter y Kirsten Althaus.

\*\*Profesor de sociología en Munich y en Londres.

¿Qué viene después del gobierno Rojo-Verde en Alemania? ¿Después del "Nuevo Laborismo"? ¿Si fracasa la política de la "izquierda del medio"? Mi sospecha: vienen nuevos totalitarismos del "por qué no" que quieren conquistar el poder no solamente en Austria o en Suiza. Y para fundamentarlo pregunto por el lugar de lo político en la segunda modernidad.

Desde la antigüedad se piensa y se practica la política territorialmente, en otras palabras, en la equiparación del espacio, del Estado y de la comunidad política. Son Estados territoriales encadenados las primeras ciudades-Estados en Grecia, como también los históricamente jóvenes Estados-nacionales del presente. Con el triunfo del proyecto nacional de la modernidad durante los últimos 200 años, la humanidad se desintegra en espacios políticos y unidades que piensan la identidad territorialmente. Por lo tanto, los Estados nacionales no reconocen ninguna autoridad sobre ellos.

Esto no es válido, sin embargo, dentro de un sistema de unidad, como muestra el esquema del federalismo. La más pequeña sociedad de territorio es la comunidad, que es parte de una región y ésta es parte del Estado central. La vida política es organizada por esta pirámide de responsabilidades dada por la geografía. Democracia federal significa que hay un orden escalonado del espacio comunal, regional y de la solidaridad nacional, y en cada escalón los ciudadanos (entiéndase: ciudadanos territoriales) determinan prioridades, solventan conflictos y encuentran decisiones mutuas y obligatorias.

Esta es mi tesis central: La tierra está siempre pegada en todos los conceptos e instituciones a lo político. Hay una premisa territorial en la comprensión dominante de la democracia, el Estado, la comunidad política, la soberanía, el monopolio sobre la violencia, el federalismo, la sociedad civil, el parlamento, los derechos civiles y los ciudadanos. La tendencia principal de la teoría política contemporánea se apoya obsesivamente en la equiparación del lugar y de lo político.

De aquí se deriva mi segunda tesis: Este apriori territorial se desintegra en la medida en que se forma la sociedad posnacional. Esto significa: Todo cambia cuando la vida en sociedad se desprende de la relación espacial, cuando una ola de movilidad transnacional de gente, economía y riesgos termina con el apriori territorial. Por lo tanto, está la pregunta decisiva de si la democracia sobrevive a esta revolución y si es posible una transformación de lo político. ¿Y qué pasa si fracasa?

La gran despedida reflexiva de la política, la elección electiva de la posmodernidad, los sistemas teóricos y el neoliberalismo han borrado del catálogo de las preguntas serias esta pregunta sobre "la invención de lo político" en la era posnacional. Quien, sin embargo, pregunta sobre el renacimiento de lo político se somete a la burla de los pensadores de segunda mano. Se ofrece así sobre la escena de lo político y de la ciencia política (con notables excepciones) la misma imagen: el reflejo proteccionista domina la escena en todos los colores políticos. Unos quieren salvar la nación, los otros la democracia, los terceros el Estado-social, los cuartos la naturaleza. Pero todos los valores deseables - nación, democracia, la conciencia social y la protección ambiental - dependen, siguiendo la opinión dominante, de la comprensión territorial del Estado y, con su puesta en cuestión, también peligran estos valores. Esto es más sorprendente puesto que el experimento Europa solo resulta si se sale de la comprensión política territorial.

¿Qué significa, entonces, sociedad posnacional? En primer lugar, significa que a partir de la globalización de las biografías se da la conclusión equivocada de que hay una de-

ducción automática de que el color de la piel determina el origen, la lengua, el pasaporte, la identidad nacional y la lealtad. Envejece una imagen epocal de la sociedad. Si se concibe a la sociedad, en la primera época nacional de la modernidad, como un “contenedor” organizado estatalmente, en la segunda modernidad posnacional se desacopla la equiparación de territorio, sociedad e identidad política. Nietzsche habla visionariamente de la “edad de la comparación” y piensa con ésto que la persona no solamente elige y cambia entre diferentes ofertas de tradiciones. Más bien pueden y deben las culturas del mundo, en cada lugar y momento, referirse, traducirse y compararse entre ellas

Quien quiere saber qué tan lejos un país, por ejemplo Alemania, ya es un país posnacional, puede leerlo a partir de las siguientes huellas: cuando policías alemanes tienen nombres turcos; cuando negros hablan bávaro. Cuando no se puede deducir la nacionalidad de los trabajadores de la nacionalidad de la empresa. Cuando matrimonios binacionales (en la actualidad uno de cada seis en Alemania) van aumentando. Hoy se crean también mezquitas “alemanas” al lado de las iglesias “alemanas” en las pequeñas ciudades protestantes y católicas. Soldados federales musulmanes (aproximadamente 5,000) reclaman su Imán. Para terminar: cuando también en Alemania las élites universitarias, consejeros empresariales, parlamentarios y gobernantes toman como modelo los llamados equipos “nacionales” de fútbol (Francia).

Sociedad posnacional significa globalización desde el interior. La gente trata, trabaja y se casa internacionalmente. Los hijos devienen internacionales, en otras palabras, hablan idiomas, y están educados en el generalizado no lugar de la televisión y del internet; y también las lealtades e identidades políticas ya no pertenecen al mandamiento de la lealtad monogámica nacional. Pero transnacionalidad no es solamente un privilegio de los *Global Players*. Justamente grupos marginales, discriminados e ilegales utilizan con sorprendente creatividad la transnacionalidad contra la discriminación. Para todos existe la nueva lógica social de la “distancia cercana”: el lugar no crea comunidad, pues en el lugar domina frecuentemente la soledad, el odio, la violencia. Solamente en la suspensión de la distancia, que posibilita el mundo electrónico, adquiere tal vez el vivir -aquí -como -allá - sentido social.

Muchos temen que el Estado y la ciudad le pertenezcan mucho menos a sus ciudadanos en la sociedad posnacional. Al final se origina una sociedad sin ciudadanos y así una no-sociedad. La comprensión territorial de la política, que es una conclusión equivocada, es la base de este miedo. No muere la política cuando pueblos y territorios aflojan sus organizadas relaciones nacional - estatales, sino la manera territorial de entenderla. Comienza la búsqueda, la invención, la improvisación y el espanto que esto provoca, el miedo violento. Se inicia la sociedad poscolonial y sus enemigos.

En la sociedad posnacional se entrecruzan y se refuerzan la globalización y la individualización. En el asiento catapultable de su propia biografía cada uno debe preguntarse: ¿quién soy yo? Y, sin embargo, individualización significa politización. Como reacción al desenfreno sexual se han formado círculos de mujeres, tanto en Estados Unidos como en Europa, que solamente se dejan seducir por los hombres de acuerdo a determinadas reglas: besar solo cuando tú has sido preguntada si quieres besar. La aproximación corporal debe seguir un recorrido escalonado. Se podría pensar que aquí se restablece el no de las mujeres que, en verdad, significa sí y que vuelve a la superficie la “naturalidad” de la relación sexual. Pero es una equivocación. Las convenciones que deben ser levantadas, presuponen el derrumbamiento de éstas, y son concientes construcciones políticas, restablecimientos de tabús.

¿Qué significaría cuando relaciones de parejas, en otras palabras, la división del trabajo, la sexualidad, la masculinidad y la femineidad, ya no puedan fundamentarse a través de una naturaleza dada, sino que se practiquen bajo la exigencia permanente de justicia, perspectivas y cambios de roles - pero inigualmente? ¿Qué significaría cuando los niños no son percibidos y tratados como un hecho dado por la naturaleza o por Dios, sino como una permanente tarea paterna de formación, en el cual los niños tendrían un derecho de reproche anticipado por no estar satisfechos por la herencia

recibida? ¿Cuando la democracia en su reivindicación emocional es subsionada por la escasez de trabajo y por la desigualdad radical? ¿Ésto significa sublevación o regresión? ¿Demostración masiva o despedida masiva de la pareja, en suma, divorcio masivo? ¿Puede darse, en términos generales, sin trascendencia buscada y conciente, una relación entre yo y yo? ¿Dónde están, por lo tanto, las fronteras de la individualización?

La individualización misma establece y multiplica sus fronteras: entre más gente se individualiza, más gente sufre la individualización de otros (divorcios, padres separados, profesión doble). ¿Cuáles son las consecuencias de la individualización para la democracia de partidos? ¿Son reconciliables, en términos generales, la determinación individual y la gobernabilidad colectiva? La corriente principal de la ciencia política asume la igualdad entre estructura social y sistema político, que – como lo muestra Michael Greven – se resume en tres premisas: colectividad de los intereses (para asegurar la capacidad de organización); lealtad clara entre los partidos y los medios sociales y, finalmente, prioridad de la identidad nacional.

Exactamente estas premisas – colectividad, lealtad, identidad nacional – se desintegran con la progresiva individualización. Se dibuja una sociedad con decrecientes lealtades de partidos e identidades posnacionales múltiples. La confianza general se transforma en desconfianza. El no-partido de los “votos en blanco” se convierte en mayoría. Se puede comprender el dilema central de la política estatal como una tijera que se abre: mientras se reduce el espacio de negociación de la política de los Estados nacionales, aumenta geométricamente la necesidad de negociación.

Pero se equivoca quien dice que el mundo deviene apolítico. Al contrario: ha devenido una fiesta anarquista de revoluciones. Este fantasma endemoniado de la globalización quisiera atrapararlo con una metáfora irónica. Aproximadamente un siglo el Estado, la economía y los sindicatos han jugado a hacer pan en una caja de arena y han aprendido a tratarse civilizadamente. Eso significa que finalmente se han intercambiado los pasteles de arena según las reglas de la “tarifa autonómica” y del sistema de impuestos. Repentinamente, la economía ha recibido como regalo una enorme excavadora y limpia toda la caja de arena. El Estado y los sindicatos permanecen sentados y llaman a mami

### **Lo técnicamente posible crea la moral**

*Rompimiento del tabú por la derecha:* La pregunta del "por-qué-no" es una típica construcción de conversos. Los que han sido formados en el espíritu de la Ilustración se protegen con la fuerza seductiva y juguetona del paso de la frontera para acabar con efectivos postulados ilustrados. La manera refinada de la pregunta permite invertir el juego. Los ilustrados de ayer deben caer a ciegas en la trampa de la anti-ilustración; los transgresores de tabús como restablecedores de tabús – esta puesta en escena, este desenmascaramiento propio se anticipa con el gesto decente: ¡contesta pues!

*Modernización conformista:* Se origina la excitación por la transgresión dirigida del tabú, entonces, así se origina la efectividad de la pregunta del por-qué-no de la modernidad conformista. La pregunta se pone al servicio del más fuerte, lo que probablemente va a suceder. La globalización transforma a la política y a la democracia en zombis – ¿por qué lamentarse posteriormente con la pregunta del cosmopolitismo democrático? Lo técnicamente posible crea la moral. No al revés. Este realismo aligera la conciencia. En el marco del ánimo de los buscadores de oro, que, por ejemplo, produce la genética humana, se invierte la carga probatoria: no se tiene que legitimar la ausencia de trabas, sino la presencia de trabas morales.

*El poder de las proporciones ausentes:* la pregunta del "por-qué-no" significa la inversión estratégica de poder de la emergencia en una época donde se ha perdido el ensamblaje de las proporciones. No es la religión, no es la naturaleza, no es la razón, no es la moral, no es la racionalidad científica, entonces solo queda la afirmación: ¡por-qué-no! Ésta también puede ser la pregunta de aquellos que han buscado un agarradero objetivo y que regresan con las manos vacías. La desorientación de unos es el poder de imposición de los otros.

Nueva simplicidad: las relaciones han devenido más complicadas. Ésto ya lo sabe hoy día cada niño de siete años que debe organizar su día entre padres divorciados. Correspondientemente crece la necesidad hacia nuevas simplicidades. Ésta es satisfecha con la pregunta del "por-qué-no" con un truco: se sigue la crítica de la racionalidad posmoderna y humanista y se libera a sí misma de la necesidad de fundamentación. Se reviven desvergonzadamente el aventurerismo naturalista o los más crudos nacionalismos después de ser abolido el más alto juicio de la razón. Entonces, el trato con los disfraces de la posmodernidad se parece con el trato del origen. Aquí como allá se reciclan viejas recetas y se invalida a la crítica, por un lado por la alusión a la esencia de las cosas, por otro lado por la alusión al fin del racionalismo, del humanismo, y así sucesivamente.

Irracionalidad territorial: siempre triunfa la irracionalidad territorial si se endemoniza la defensa universal de los derechos humanos como "acto terrorista en tiempos de paz" o si "la endemonización de lo nacional termina en derecho de sangre". Contra la apertura posnacional se levantan siempre imágenes de la sociedad cerrada - y no se recuerda con respecto al futuro la unidad de nacionalidad y del ciudadano universal como lo pensaron Goethe, Nietzsche, Heine, Brecht y Thomas Mann. Pues nacionalismo no es otra cosa que el regreso posmoderno hacia los orígenes y es peligroso e ilusorio en la era global.

Jamás puede haber demasiada libertad política que pueda fundamentar el dominio totalitario. Cuando se lamenta y se desprestigia públicamente la libertad del individuo, y no hay contradicción, comienza su fin.

# LA NUEVA AGENDA\*

**Fernando Henrique Cardoso\*\***

\*\*Tomado de *Clarín* y Agencia O Globo, 2003. Traducción de Silvia S. Simonetti.

El nuevo siglo está ávido de una *nueva agenda*. No porque el tiempo haya transcurrido sino porque en este tiempo el mundo cambió, la economía cambió, las fuerzas sociales y políticas cambiaron y hasta la propia cultura cambió. *Cambiar no quiere decir mejorar*. Sólo quiere decir que los condicionamientos para la acción son otros y que los objetivos en mente (buenos o malos) también son otros.

En el plano internacional, después del 11 de septiembre, de la guerra de Afganistán y de la invasión a Irak, quedó en claro que en términos de fuerza hay un actor —y sólo uno— que predomina y define de forma unilateral los términos en que actuará, y que cuenta con la capacidad como para hacerlo.

*Estados Unidos es el nuevo poder hegemónico. Unilateralistas en la acción, universalistas en los propósitos*. Sería un engaño pensar que actúan movidos nada más que por un hiperrealismo cínico. El liderazgo político ejercido por la hiperpotencia, como la definió el ex canciller francés Hubert Védrine, se orienta a través de la convicción moral de que Estados Unidos están construyendo un orden mundial liberal y que ésa es su misión.

En el instigador, además de cínico, libro de Robert Kagan, *Of Paradise and Power* (Acerca del paraíso y el poder), queda clara la relación entre el realismo alimentado por los intereses nacionales permanentes de los norteamericanos (sobre todo, después de la inseguridad provocada por el ataque a las Torres Gemelas) y la necesidad de mantener un *decente respeto por la opinión de la humanidad*, inspirado por los “padres fundadores”.

Europa, por otro lado, en la visión del autor, se aparta del ejercicio de la “política del poder”, que le resultó siempre un valor tradicional, se encasilló en la prosperidad (el paraíso) y vive el encantamiento de la búsqueda kantiana de la *paz perpetua*. No aumenta los gastos militares ni asume responsabilidades interviniendo en los conflictos.

La solución para conciliar ambas visiones del mundo sería, como en la propuesta del inglés Robert Cooper, aparecida en *The Observer* de abril del año pasado, la aceptación por parte de los europeos de la *política de doble patrón de juicio* ejercida por los norteamericanos. Existe un mundo “premoderno”, hobbesiano, y es por eso que los europeos, posmodernos y kantianos, deberían ser comprensivos cuando la hiperpotencia trata al mundo sin respeto por la ley ni el orden internacional. Con el tiempo, el expansionismo de los valores occidentales permitirá crear las bases para un orden universal “aceptable” y para que *el multilateralismo pueda prevalecer*.

Como Europa es, más que parte de Occidente, su cuna, Estados Unidos no se debe olvidar de este fundamento de su propia alma. En ese doble imperativo moral —de generalizar los valores liberales, progresistas y humanitarios de Occidente y de no desdeñar sus fundamentos históricos— es en donde se basaría la esperanza de un mundo mejor.

## ¿Será así?

No es ésa la opinión europea. Javier Solana, el encargado de Relaciones Internacionales y Seguridad Común de la Unión Europea, tiene otra visión sobre el papel de Europa y sobre el mundo. *Solana cree que Europa está preparada para ser un actor global*. Desde el punto de vista económico, el euro desempeña una función importante como valor de reserva (compite, sin embargo, con el dólar) y el comercio europeo es mundial. Habría creado, además, una capacidad militar operativa para mantener la paz y

actuar en el manejo de las crisis, independientemente de la OTAN (en donde existe la presencia norteamericana).

En opinión de Solana, *el desafío a la seguridad deriva, en primer lugar, de la pobreza* (el odio de los que nada tienen contra los que todo lo poseen fundamenta los ataques y las amenazas); en segundo lugar, de los fracasos económicos (los conflictos surgen cada vez más a partir de Estados quebrados); en tercer lugar, desde el fin de la segunda guerra mundial se incrementó el peso de las diferencias étnicas y religiosas y, en cuarto lugar, las partes en conflicto no disponen de ejércitos profesionales a su servicio.

Europa debe comprometerse con los conflictos no para poner, por la fuerza, orden en la casa y homogeneizar el mundo, sino para que “los derechos humanos fundamentales sean respetados, para que los gobiernos sean responsables de sus actos y para que se respete la ley en los países”. *La ley —y esto lo digo yo— de cada uno de los países y no la ley de los próceres* que, con gran visión, crearon Estados Unidos de América y sus líderes actuales proponen como universal.

En una columna no hay espacio como para seguir con la presentación de visiones alternativas ni para mencionar otros cambios que se vienen produciendo en este tramo del siglo.

Hay algo sin embargo que queda claro. *Hay una sola superpotencia. Pero no hay una sola visión del mundo*, ni un solo objetivo. Y en esta diversidad hay espacio para nuevas voces. Sin embargo, éstas, para ser escuchadas, necesitan estar en armonía con el mundo actual. *Ya no hay lugar para tercer o cuartomundismos.*

Un país como Brasil, que sigue el rumbo de la propuesta europea, puede propugnar, aun reconociendo de forma realista, la fuerza de las cosas (el poder económico, militar y cultural de Estados Unidos) un “pacto entre las naciones”. La Conferencia de San Francisco y la ONU fueron resultados de “un pacto entre Estados”. Como menciona Javier Solana, y es sabido, los conflictos, hoy, tienen lugar, con frecuencia, por causa de diferencias religiosas o étnicas, y todo eso basado en la lucha contra la pobreza y en el sentimiento (legítimo) de exclusión.

Brasil, nación pluricultural y plurirracial, mestiza, con una economía “emergente”, tiene la fuerza moral para entrar en escena como parte de Occidente, aunque sea el extremo Occidente, rechazando la pura “política de poder”, *defendiendo el multilateralismo*, reivindicando el acceso a los mercados, a la cultura y a la tecnología pero *sin dejar de repudiar con fuerza los riesgos de la teocracia, del terrorismo, de las dictaduras, de los populismos.* Estos no sirven de base al ideal kantiano de paz perpetua.

Cualquier indulgencia con tales prácticas, en nombre del antiamericanismo o de “formas alternativas de desarrollo económico” u otras “utopías regresivas”, en lugar de posicionarnos para el ejercicio del liderazgo nacional, o global, nos va a condenar a la irrelevancia. En este sentido, el mundo cambió y mucho. *No hay margen para las ambigüedades ni las fantasías.*

Pero existen espacios para ampliar, al lado de la fuerza de los Estados, los pactos entre los pueblos, aceptando la diversidad cultural y las formas de organización de las sociedades, respetando los valores realmente fundamentales de la humanidad, como propusieron los emisarios del Siglo de las Luces. A eso llamo yo “pacto entre las naciones”.

# SOCIEDAD DE LA INFORMACION Y DESARROLLO HUMANO EN PANAMA

Magela Cabrera Arias\*

\*Arquitecta, profesora de la Universidad de Panamá.

## I. Introducción

El éxito o el fracaso de los procesos de desarrollo al igual que la conquista del florecimiento de la humanidad esta íntimamente relacionado con la capacidad y voluntad que se despliegue en el desarrollo de los recursos humanos. En la actual *economía del conocimiento*, los factores como la capacidad de captar información y la creatividad se constituyen en elementos claves que otorgan a los países ventajas competitivas y favorecen el desarrollo humano. El esfuerzo y la voluntad que los gobiernos desplieguen en programas y acciones que favorezcan el acceso de las personas a las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento (TIC) es decisiva en la ampliación de las capacidades y de las libertades de los ciudadanos.

El Nobel de Economía, Amartya Sen, plantea en sus textos que alcanzar una mayor seguridad humana en incrementar el desarrollo no depende solo del crecimiento de la renta *per cápita*, sino también de la expansión de las libertades humanas y de la dignidad. Sen<sup>1</sup> sostiene que el desarrollo no puede ser evaluado certeramente sin considerar el estilo de vida que llevan las personas y sus libertades reales. Afirma, asimismo, que el concepto de desarrollo no puede limitarse a observar el incremento de aspectos de conveniencia, como incrementos del PNB (o del ingreso personal), o la industrialización, o el progreso tecnológico, o la modernización social; sino que, reconociendo que estos son logros importantes su valoración debe relacionarse con el efecto que tienen en las vidas y libertades de las personas a quienes conciernen.

Sen insiste en la importancia del vínculo entre libertad y desarrollo y, al igual que otros analistas, afirma que la libertad no solamente es el fin último del desarrollo, sino también un medio de crucial efectividad. Este reconocimiento se basa en los análisis empíricos que evidencian que, tal como afirma Sen, "...la capacidad real que tiene una persona para alcanzar logros está bajo la influencia de las oportunidades económicas, las libertades políticas, las facilidades sociales y las condiciones habilitantes de buena salud, educación básica así como el aliento y cultivo de iniciativas. Estas oportunidades son, en gran parte complementarias y tienden a reforzarse en su alcance y utilidad respectivos. Es por estas interconexiones que el ente libre y sostenible emerge como un medio de desarrollo efectivo".

El también distinguido con el Nobel de Economía y teórico del desarrollo Joseph Stiglitz, ex funcionario y crítico excepcional de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), señala que para reducir la abrumadora pobreza mundial y asegurar el desarrollo humano y, consecuentemente, la paz, se requieren cambios en los ámbitos internacionales y locales.

Entre otros aspectos, ambos economistas señalan acciones como las siguientes para favorecer el desarrollo: Modificar aquellas normas de comercio internacional que no favorecen a los países en desarrollo y que no permiten controlar el proteccionismo de los países industrializados; renovar las actuales prácticas antidemocráticas ejercidas en las instituciones mundiales, como el poder de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y el método de selección de los dirigentes del FMI y del BM; impulsar decididamente acciones que propicien en los países en vías de desarrollo iniciativas de

salud global, educación universal y disseminación tecnológica, asunto éste último que es el elemento central de este artículo.

Consecuentemente, y en este contexto, puede afirmarse que entre los factores claves para mitigar la pobreza y promover sostenidamente el desarrollo humano,<sup>2</sup> están los niveles educativos de la población, las inversiones y políticas públicas orientadas hacia la construcción de autopistas de información, el amplio acceso a Internet, los centros educativos de alta calidad, y la calidad e intensidad de las interrelaciones entre los centros educativos y las empresas.

En ese mismo orden de ideas, Vikas Nath<sup>3</sup> sostiene que: “La información se está convirtiendo, más que nunca, en un bien inapreciable, cuyo valor crece con el tiempo y se vuelve un recurso crítico para el desarrollo. Las ventajas comparativas de las naciones se expresan ahora como la habilidad de los países para adquirir, organizar, hallar y disseminar la información por medio de la comunicación, de las tecnologías de procesamiento de la información y de complejas redes de información que den soporte a la hechura de políticas y al proceso de desarrollo”.

## **II. Situación de Panamá en la sociedad de la información y el conocimiento**

El informe de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 2001, titulado “Poner el Adelanto Tecnológico al Servicio del Desarrollo Humano”, asevera que la tecnología por sí sola no puede clasificarse como positiva o negativa; y que es el uso que se le da y la forma en que se aplica para mejorar la calidad de vida de las personas y para reducir la pobreza lo que permite caracterizarla. El adecuado uso de la tecnología puede producir variados impactos: incrementar la capacidad humana (a través de diversos productos, plantas, vacunas, acceso a Internet, fuentes de energía limpia) mejorar la salud, la nutrición, los conocimientos y, consecuentemente, incrementar las posibilidades de participación de las personas en la vida política, económica y social. La tecnología, al igual que la educación, permite a las personas salir de la pobreza y debe entenderse como un instrumento del crecimiento y del desarrollo y no solo su compensación.

Con el propósito de ayudar, en esta breve reflexión sobre la situación de Panamá en la sociedad de la información, presentamos a continuación una serie de datos que pretenden ilustrar sobre la capacidad que tiene el país para insertarse en esta nueva era en la cual las posibilidades de comunicación determinan, por una parte, el nivel de competitividad; y, por otra, las posibilidades de promover el desarrollo humano. Considerando las dificultades que entraña el realizar un análisis desde una aproximación únicamente cuantitativa intentamos guiar la interpretación de los datos con breves comentarios, en ocasiones comparativos, para recalcar la relevancia de determinadas cifras.

En primer lugar, parece importante establecer a grandes rasgos las condiciones socioeconómicas a partir de las cuales se asimilan las nuevas tecnologías y se incrementa la velocidad, la cantidad, el volumen y los tipos de comunicación. Para ello mostramos en la tabla N° 1 algunos indicadores utilizados en la determinación del índice de desarrollo humano: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa bruta combinada de matrícula primaria, secundaria y terciaria, el producto interior bruto *per cápita* y la esperanza de vida. Hemos incluido, además, otros países catalogados con un nivel de desarrollo medio, al igual que Panamá; así como algunos otros en el nivel de índice de desarrollo alto, con el fin de facilitar la evaluación de la situación panameña.

La información expuesta en la tabla N° 1 muestra para Panamá indicadores inferiores, particularmente en la capacidad adquisitiva de la población como en las características educativas; factores ambos que sin duda disminuyen el consumo y frenan la oferta de servicios y productos propios de las sociedades de la información.

En segunda instancia es conveniente determinar cuáles son las infraestructuras de comunicación y las acciones que hacia su desarrollo se han venido ejecutando en Panamá, y cuya inexistencia se constituye en una parte de las estrategias de inserción de

país en la sociedad de la información. Está claro que las infraestructuras de telecomunicaciones se constituyen en la plataforma básica que permite ofrecer los servicios de información y conocimiento (correos electrónicos, transacciones electrónicas, bancos de datos, *chats*, etc.).

Así, resulta importante observar las líneas telefónicas principales (conexión a la red pública de conmutación) (tabla N°2). Este indicador explica, en parte, el acceso real y potencial de un país a los nuevos servicios provistos por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), ya que es evidente que, cuanto menos frecuente y fácil resulte realizar una llamada o instalarse un teléfono en un país, menores oportunidades y predisposición tendrá la población a entender y asimilar las nuevas tecnologías. Si se observa el punto de partida en el año 1990, se advierte que Panamá y Argentina coinciden en el número de líneas telefónicas, mas no es así una década después y es evidente el retraso en el desarrollo de Panamá que es el único país que no duplica, al menos, como los otros, el indicador. Por el contrario, Uruguay, Costa Rica y Colombia, en ese orden, muestran una tendencia positiva en el crecimiento de líneas telefónicas por habitante.

**Tabla N° 2**  
**Líneas telefónicas**  
**(por 1,000 habitantes)**

<b>Líneas telefónicas</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>
Argentina	93	213
Uruguay	134	278
Costa Rica	101	249
México	65	125
Panamá	93	151
Colombia	69	169

Fuente: PNUD, Informe Desarrollo Humano 2002.

Nos parece oportuno, considerar en nuestro intento de caracterizar la situación de Panamá en la sociedad de la información, analizar los datos del Índice de Adelanto Tecnológico (IAT) propuesto en el año 2001 por el PNUD. Este índice es una medición compuesta que intenta sistematizar el desempeño de los países en cuanto a crear y difundir tecnología y crear una base de aptitudes humanas. El IAT se compone de ocho variables agrupadas en cuatro categorías que son: la creación de tecnología (medida por el número de patentes otorgadas *per cápita* y los derechos recibidos por derechos de patentes y honorarios de licencias); la difusión de las innovaciones más recientes (medida por el número de sitios Internet *per cápita* y la proporción de exportaciones de alta tecnología); la difusión de invenciones anteriores (medida por el número de teléfonos estacionarios y celulares y el consumo de electricidad *per cápita*) y las aptitudes humanas (medida por el promedio de años de escolaridad y la tasa bruta de matriculación en asignaturas científicas a nivel terciario). Para el caso de Panamá, no aparecen las variables relativas a creación de tecnología. En este artículo, y para facilitar la comprensión de la situación en el país incluimos, además, las variables más recientes, obtenidas de fuentes diversas, relativas a las otras categorías.

El informe establece que el índice de adelanto tecnológico para Panamá es de 0.321, lo cual lo clasifica en el grupo de seguidores dinámicos, puesto que está en el número 42, de los 72 países incluidos en la clasificación. El valor logrado por Panamá caracteriza al país por poseer un capital humano elevado. No obstante, debido al reducido nivel de difusión de las viejas tecnologías no cuenta con las condiciones que se consideran como necesarias para dar el salto decisivo hacia la sociedad de la información. Podríamos agregar, además, que según uno de los últimos estudios sobre las causas que explican la

pobreza en el país, <sup>4</sup> a pesar del aparentemente alto capital humano con que cuenta Panamá, no es usado adecuadamente debido a la pobre calidad de los puestos de trabajo y a la escasez de oportunidades.

La clasificación IAT que incluye cuatro grupos, en orden descendente: líderes, líderes potenciales, seguidores dinámicos y marginados, evidencia las grandes disparidades existentes entre los países. Así el IAT oscila entre 0,744 correspondiente a Finlandia y 0,66 correspondiente a Mozambique, país con el índice mas bajo. En el grupo de líderes (el IAT es superior a 0,5) están, entre otros: Finlandia, Estados Unidos, Suecia y Japón y son aquellos países que están a la vanguardia de la innovación tecnológica, muestran importantes logros en creación, innovación y difusión tecnológica. En el grupo de líderes potenciales (IAT 0,35- 0,49) están los países que han invertido en altos niveles de conocimientos especializados y propagan cumplidamente las viejas tecnologías, pero que ejecutan pocas innovaciones. Entre los seguidores dinámicos (IAT 0,20 -0,34) además de Panamá, están Brasil, China, India, Indonesia, Uruguay, Colombia, Perú y la mayoría de los países en desarrollo; son aquellos que hacen uso dinámico de la nueva tecnología y que poseen conocimientos humanos especializados superiores a los del cuarto y último grupo. Los países calificados en la categoría de marginados (IAT menos de 0,20) son aquellos donde queda mucho por hacer en lo que respecta a la difusión de tecnología y a la creación de conocimientos especializados.

Por otra parte, y en relación con la situación de la región latinoamericana, la información que ofrece la Red Hemisférica Interuniversitaria de Información Científica y Tecnológica (Red HUCYT) permite determinar la existencia de anfitriones (*host*) de Internet por cada 10,000 personas en enero de 2003.<sup>5</sup> Muchos analistas consideran que el número de *hosts* o de "huéspedes" de Internet es un indicador que resume cabalmente los esfuerzos tecnológicos. Decimos que este indicador puede interpretarse como la culminación de los esfuerzos en materia de tecnología pues, en última instancia, la asimilación social de ésta (que es una parte muy importante del desarrollo tecnológico) por la población se tiene que traducir en un mayor acceso de la misma a Internet; es decir, a los ordenadores, los conocimientos básicos y las redes que permiten la comunicación digital.

La más alta densidad correspondía a Uruguay, 232.4; seguido de Argentina, 130.7 ; Brasil, 128.1 y México, 108.8. Panamá ubicado en la mitad de la tabla presenta una densidad de 25.1. En los últimos lugares están El Salvador, 0.4; St. Kitts & Nevis 0.4 y Honduras, 0.2. Esto evidencia que el *boom* de la tecnología de la comunicación y la era del conocimiento representa para los países en vías de desarrollo una amenaza y simultáneamente una oportunidad. Esto es precisamente el peligro de la brecha digital que en lo relacionado a la adquisición y comunicación de conocimiento e información aumenta en vez de disminuir.

Los datos que presenta la Red HUCYT para el año 2001 (tablas N°s3 y 4) muestran detalles significativos en cuanto a la difusión de tecnología. Así, vemos como el número de teléfonos celulares ha crecido a un ritmo muy superior al de la telefonía fija, reflejando en alguna medida, la mayor competencia que existe en este sector. Otro aspecto importante que deseamos resaltar es que la búsqueda de la equidad en el acceso a la tecnología es un factor vital para reducir la brecha digital. Recientes informaciones confirman que en Panamá, al igual que en otros países, se mantienen grandes diferencias entre grupos sociales, culturales y étnicos, dadas las grandes desigualdades que existen en la distribución de la riqueza.

"El principal factor explicativo de la pobreza panameña siempre es su elevado grado de desigualdad... Así, Panamá es un país que, con el volumen actual de recursos disponibles, podría tener un grado de pobreza mucho menor si tuviese un grado de desigualdad mas alineado con la media mundial o aun con la media latinoamericana".<sup>6</sup>

Para completar esta revisión de datos incluimos la clasificación Network Readiness Index (NRI) que alcanzó Panamá según el "Informe Mundial sobre la Tecnología de la Información" (Readiness for the Networked

World). El estudio fue preparado por el Centro para el Desarrollo Internacional (CID) de la Universidad de Harvard. El Network Readiness Index (NRI) es un indicador complejo que podríamos traducir como el índice de potencial para la conectividad; y que pretende informar sobre la preparación de los países para incorporarse a un mundo interconectado.<sup>7</sup>

La investigación que impulsó el informe analiza la situación de 75 países con el 80 por ciento de la población mundial y el 90 por ciento de la producción económica global. El indicador es complejo, está compuesto por una cantidad de variables que son traducidas a una escala de números, lo que significa que su interpretación no puede ser absoluta. Por lo tanto, tal como advierten sus autores, no se debe mirar únicamente la posición lograda sino también las condiciones en las cuales se llega a ella.

En las primeras 25 posiciones la clasificación del NRI muestra a Estados Unidos en primer lugar, seguido por países nórdicos, de Europa occidental, después aparecen los "tigres asiáticos" y Estonia. España está en la posición 26. La primera posición en Latinoamérica es ocupada por Argentina en la posición 30, seguida de cerca por Chile y Uruguay. Brasil, considerado el país del *boom* de Internet está en el lugar 38, México en el 44, Panamá en el 48, Venezuela ocupa el 50, Perú el 52, Colombia el 57, Bolivia el 67. Honduras, Bangladesh, Vietnam y Nigeria ocupan las últimas cuatro posiciones en esta tabla de 75 países.

La posición en la tabla NRI permite entender los componentes de este indicador; así indica que el país con el número menor en el la tabla NRI "es el país con las redes de TIC más desarrolladas y con el mayor potencial para utilizarlas".

El análisis considera los indicadores de uso de la conectividad de cada país y los factores que facilitan el uso de esas capacidades. Así, el uso de la red significa el desarrollo de la tecnología y la infraestructura; y entre los factores facilitadores del uso se consideran aspectos como el acceso, las políticas de cada país, la participación de la sociedad y el desarrollo de una economía que, en efecto, utilice la conectividad.

### *III. Estrategias de inserción del Estado en*

#### *la sociedad de la información*

Algunos de los componentes de la sociedad de la información, Internet y el comercio electrónico, por ejemplo, tienen una dinámica de expansión vertiginosa que no puede satisfacer espontáneamente las necesidades. Por ello es necesaria una política y un programa específico para incorporar a los países a la sociedad de la información.

Panamá, al igual que otros países de la región, ha empezado a establecer algunas estrategias de desarrollo basadas en las nuevas tecnologías del conocimiento. Este es el caso del proyecto "e-panamá" (gobierno electrónico de Panamá) que se enmarca en la noción de que la utilización de los medios informáticos puede facilitar a los ciudadanos una mejor comunicación con los gobernantes. Además, posibilitar la oferta directa de servicios y la ejecución de gestiones en los despachos administrativos (registro electrónico de gestiones). En consecuencia, se conformó una comisión con el objetivo de impulsar este proyecto, y fue constituida por: el Ejecutivo, la Asamblea Legislativa, la Corte Suprema, el Tribunal Electoral, la Contraloría General de la República, la Comisión Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), la Comisión Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT) fungiendo como la secretaría de la comisión.<sup>8</sup>

### **El programa de gobierno electrónico**

Aprovechando el auge de Internet y de los medios informáticos, se ha gestado el concepto de "gobierno electrónico" (*e-government*), para facilitar la relación entre la ciudadanía, la gestión pública, las relaciones entre los agentes que desempeñan esas gestiones, la promoción de las tecnologías de la información, la comunicación y el conocimiento en el conjunto de la sociedad. El concepto de gobierno electrónico implica desde mejorar la relación con los ciudadanos, hoy poco o mal desarrollada y la gestión

interna, hasta la realización por vía telemática de determinadas actividades (gestiones, trámites, servicios).

Según la revista *The Economist*, en la implantación del proyectos tipo gobierno electrónico se observan cuatro fases: primero es el de la presentación de información (agencias gubernamentales ofrecen información sobre sí mismas); la segunda fase es la comunicación bidireccional (posibilitando al ciudadano enviar vía electrónica información propia); en la tercera etapa hay un intercambio más efectivo entre el gobierno y los administrados; y, en la última fase, todos los servicios gubernamentales son integrados en un solo portal.

La idea central con lo del portal es posibilitar que el acceso a las diversas áreas de las administraciones públicas sea lo más simple y fácil posible, de forma que la interconexión sea horizontal y no vertical hacia los servicios y departamentos del gobierno logrando beneficiar así a la ciudadanía y las empresas.

En Panamá, en el marco de las acciones de la Comisión Permanente para la Modernización del Estado Panameño para promover y facilitar el Programa Gobierno Electrónico e-Panamá. Se impulsa el proyecto de Gobierno Electrónico, <http://www.pa/gobierno/>.<sup>9</sup> También se puede acceder a los distintos sitios web estatales a través de la dirección <http://www.pa/index.html>. Es importante destacar y aclarar que no hay protocolos estandarizados para la intercomunicación entre bases de datos de los distintos organismos y varios de ellos presentan un lento acceso a Internet.

El concepto de gobierno electrónico implica, en teoría, la promesa de acercar el Estado al ciudadano superando, de esta forma, el distanciamiento histórico que lo ha caracterizado desde hace mucho tiempo en muchos países. La filosofía de este tipo de proyecto es que el gobierno electrónico es una herramienta que puede contribuir a consolidar y perfeccionar las democracias, puede posibilitar una mayor disciplina en el gasto fiscal; así como, puede ayudar a atender eficientemente problemas sociales complejos. Así mismo, la nueva tecnología puede posibilitar una serie de servicios, información y medios que facilitan la satisfacción de necesidades y la ampliación de oportunidades de las personas, contribuyendo así al desarrollo humano sostenible de los ciudadanos.

Según se establece en la descripción del proyecto de gobierno electrónico de Panamá el portal, el cual es la central donde convergen todos los sistemas de las distintas instancias gubernamentales, permitirá al Estado reducir gastos y ganar en eficiencia administrativa; y coadyuvará en los esfuerzos que generen una mayor transparencia en las gestiones administrativas a través de ofrecer información a los ciudadanos sobre aspectos tales como: contratos públicos, compras, licitaciones, o pago de impuestos. El proyecto está concebido por etapas. Actualmente, luego del cumplimiento de la primera etapa (año 2003) en la cual se planteaba la oferta de los servicios informativos y de trámites sencillos, se trabaja en las metas de la segunda etapa, prevista para culminar en el año 2005 y cuya meta es la actualización tecnológica de procesos y trámites. La última etapa (año 2010), busca la integración total de los sistemas de información de las instituciones del Estado.

El proyecto de Gobierno Electrónico (portal del Estado) funciona como punto de acceso único a la información y servicios. A través de éste se puede acceder a varios segmentos: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Ministerio Público, Órgano Judicial, Tribunal Electoral, entidades autónomas y semiautónomas, Municipio de Panamá y datos generales del país; así como enlaces a institutos y centros de investigación.

Un enlace significativo es la Defensoría del Pueblo (<http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/>), el que según indica el sitio busca implantar un sistema de transparencia en la gestión pública, informando al ciudadano cómo se administran los recursos públicos de la Nación. De esta forma se facilita el ejercicio del derecho ciudadano de conocer el manejo y aplicación de los recursos económicos del presupuesto del Estado que provienen del pago de los impuestos.

A pesar de los avances reseñados más arriba, es necesario aclarar que, a pesar de la existencia de las condiciones tecnológicas básicas, las organizaciones vinculadas a la

sociedad civil aún es muy incipiente la existencia de sitios *web* que representen un papel importante en la promoción y organización de la participación ciudadana. Además, en este mismo marco de ideas, hace falta en Panamá un sitio que impulse, decidida y efectivamente, la participación ciudadana como, por ejemplo, el sitio argentino llamado Poder Ciudadano (<http://www.senado.gov.ar/>) en el que a través de su página web se exponen sus objetivos y la forma de impulsar el ejercicio de la ciudadanía y la intervención de los ciudadanos.

### Algunas reflexiones y conclusiones

Nuestro objetivo ha sido presentar una serie de aspectos relativos a las condiciones técnicas y sociales que Panamá tiene en relación con la utilización de las TIC, como un aporte a una primera aproximación sobre las condiciones en las que se encuentra Panamá para insertarse exitosamente en la sociedad de la información y el conocimiento. Ciertamente, estas reflexiones no pretenden ser concluyentes, sino más bien atraer la atención sobre algunos aspectos que merecen mayor reflexión, en aras de ser más exitosos en la utilización de las nuevas tecnologías para mejorar la calidad de vida de las personas.

1. Pareciera que Internet debería llegar a tener en Panamá un papel fundamental en la revolución educativa que debemos emprender urgentemente y cuyo objetivo principal sea la universalización del conocimiento. No obstante, sin una política nacional coordinada, y con objetivos claramente dirigidos hacia los estratos más deprimidos de la población, el uso de la Internet tenderá a concentrarse en los estratos de más altos ingresos, ampliando las brechas, la desigualdad y la pobreza que se desea eliminar.

2. Entre los aspectos relacionados con el potencial de conectividad del país y que merecen especial atención está el aspecto educativo. Conectar computadoras en las escuelas y colegios no será suficiente para impulsar al país a la era de la información y el conocimiento, si no pensamos también en la necesidad de introducir reformas más amplias en los sistemas de enseñanza. Las tecnologías facilitan el aprendizaje pero no lo garantizan, así como las computadoras son un medio para crear y expresarse y la educación del siglo XXI debería tenerlo en cuenta.

3. La liberalización del sector de telecomunicaciones, considerada por los autores como indispensable para bajar los costos de acceso a Internet, es uno de los factores que contribuyen a mejorar el potencial del país, al igual que la actitud del sector privado frente a nuevas tecnologías, la relación permanente entre las empresas y las universidades y centros de investigación y, muy especialmente, la incorporación de la TIC en la educación.

4. La Comisión que impulsa el portal de gobierno electrónico de Panamá, tiene 4 tipos de actores: gubernamentales, académicos, trabajadores y empresarios; no obstante, pareciera que la asignación de responsabilidades es desigual, evidenciándose una mayor participación del sector gubernamental. En consecuencia, sería recomendable reasignar las responsabilidades a fin de facilitar y democratizar la toma de decisiones con respecto al diseño y ejecución del proyecto en sus etapas futuras. Fundamentalmente, es importante integrar a los ciudadanos y a la sociedad civil, específicamente a aquellos grupos de población que no están representados en las instancias tradicionales, pues son éstos los que en última instancia expresarán su satisfacción o desagrado por las acciones gubernamentales.

5. Es claro que por sí sola Internet no resuelve la relación ciudadano-estado, ni el control democrático de los actos públicos, entre otras cuestiones. Sin embargo, es importante reconocer que la existencia de sitios como el de la Defensoría del Pueblo permite un primer paso en la fiscalización ciudadana sobre el uso del presupuesto estatal y que

puede constituirse en el futuro en un buen instrumento para impulsar una mayor transparencia y responsabilidad.

6. Es necesaria la instalación y/o fortalecimiento de determinadas infraestructuras para posibilitar sistemas de seguridad en los trámites (*e-filing*), para lograr el éxito y uso masivo de estas iniciativas en Panamá. El ideal es que las políticas públicas mejoren su calidad, oportunidad y transparencia frente a la población. Es decir, convertir a las tecnologías (TIC) en herramientas sociales para cambios estratégicos.

7. Se considera evidente que, para hacer posible la promesa del gobierno digital, se requiere consolidar una serie de ajustes a nivel de infraestructura técnica y jurídica. En especial, se destaca la necesidad de promover toda una nueva cultura de la prestación de servicios de la Administración por vía telemática. Para lograrlo, se requiere garantizar, entre otros factores: a) el acceso pleno de los ciudadanos a la Internet (lo cual incluye familiarizar a los niños y jóvenes y personal docente con la red desde la escuela y colegio) y b) la modernización de todas las estructuras estatales – particularmente la educativa – para su traslado a la esfera digital.

8. A pesar de las posiciones que alcanza Panamá en los dos índices mencionados: el índice de adelanto tecnológico elaborado por el PNUD y el Network Readiness Index (NRI) de Harvard, recordemos que estos son relativos y que tenemos enormes retos en materia de desarrollo social y económico, lo que puede tener como consecuencia una baja penetración de las TIC en la totalidad de la población.

9. Finalmente, debe ponerse especial cuidado en que estos mecanismos tan sólo tiendan a aumentar la brecha entre los administrados que tienen la capacidad y conocimiento necesarios para emplear la tecnología y quienes no los poseen. Es imperativo ampliar el desarrollo y ejecución de programas (tales como las infoplazas) para acercar a los ciudadanos de menores recursos al uso de la tecnología, particularmente entre la población más pobre y en áreas rurales del país.

#### **Notas**

1. Amartya Sen, *¿Qué impacto puede tener la ética?* .
2. Desarrollo humano, entendido éste como el crecimiento de las capacidades esenciales de las personas: vida prolongada y saludable, acceso a educación y a recursos económicos suficientes para disfrutar de una vida digna, así como la obtención de otras capacidades como ejercer las libertades políticas y sociales, el respeto por los derechos humanos y la oportunidad de ser productivos y respetados.
3. *Knowledge Networking for Sustainable Development*, London School of Economics, 2000.
4. PNUD e IPEA, ( 2003) *La igualdad como estrategia de combate a la pobreza* (síntesis).
5. *Host* es toda aquella dirección I.P. (*Internet Protocol*) que se encuentra en el país. Una misma I.P puede dar a su vez conexión a más de un ordenador por lo que el número de *hosts* es una aproximación al número de personas que tiene acceso a Internet
6. PNUD e IPEA (2003) *La igualdad como estrategia de combate a la pobreza* (síntesis), pág. 8.
7. El informe fue presentado en el Foro Económico de 2002. Muchas partes de los textos suscritos por Jeffrey Sachs, Geoffrey Kirkman y Carlos Osorio están disponibles en Internet.
8. Decreto Ejecutivo N°89, de 28 de agosto de 2000 creó la Comisión Nacional para la Modernización del Estado Panameño en función de Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación. Inició funciones el 31 de octubre de 2001.
9. El sitio es responsabilidad de la Red Académica y de Investigación Nacional (PANNET) de la Universidad Tecnológica de Panamá.

#### **Referencias Bibliográficas**

- Castells, Manuel, (1998), *La era de la información*, vol. 1, La Sociedad Red, Alianza Editorial.
- Information Technology Association of America,  
<http://www.naftaworks.org/Publications/Industrial/it02.pdf> data
- International Telecommunication Union (ITU), *Free Statics*,  
<http://www.iut.org>
- Nath, V., *Knowledge Networking for Sustainable Development*, London School of Economics,  
<http://www.cddc.vt.edu/knownet/articles/exchanges-ict>. (2000).
- Portal del Estado,  
<http://www.pa/gobierno>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2001), *Informe de Desarrollo Humano 2001*, “Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano”, Mundi Prensa Libros, Barcelona..

- Sen, Amartya “¿Qué impacto puede tener la ética?”, Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)
- Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), <http://www.senacyt.gob.pa/>
- *The Economist*, <http://www.economist.com/countries/Argentina/profile.cfm?folder=Profile%20Economic%20Structure>.

# EL RANKING UNIVERSITARIO Y LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ

**Olmedo García\***

Sociólogo, director del Departamento de Sociología de la Universidad de Panamá.

En ocasión de haberse publicado el "Ranking Universitario", como una contribución del diario *La Prensa* al debate nacional, se han puesto de manifiesto -en parte- las serias contradicciones de las tendencias y transformaciones que muestran las universidades panameñas, en su articulación y relación con la sociedad. Pese a que el estudio no es una investigación que revela una dimensión de la totalidad estructural de la educación superior, su propósito fue concebido para tener una aproximación inicial al conocimiento de las realidades y percepciones de la educación universitaria.

En efecto, tengo que aceptar que el estudio es una excelente oportunidad para reflexionar con una visión prospectiva en torno a la construcción del paradigma nacional de la educación superior y, de esta manera, enfrentar los principales retos de la sociedad globalizada del siglo XXI. Por lo mismo tengamos presente que la educación no es un fin. Pero de lo que sí estamos seguros es de que aunque la educación no es la herramienta determinante para el desarrollo de la sociedad y del individuo, es una vía más importante que otras.

Solo para tener una idea, y con el fin de contextualizar una concepción de estos desafíos, vamos a enumerar algunos: 1) El problema de la matrícula que está en constante crecimiento sin que ello demande sacrificar la calidad. 2) El reto de la pertinencia o relevancia de los estudios. 3) La formación de profesionales dotados del saber y las destrezas adecuadas para la empleabilidad. 4) El desarrollo de una política científica y tecnológica que atienda la variedad de expresiones, desde la educación a distancia, los cursos *on line* y la internalización de la realidad virtual de la informática. 5) La construcción de los nuevos saberes orientado en los cuatro grandes aprendizajes: aprender a vivir, aprender a convivir y conocer, aprender a hacer y aprender a ser, con una dimensión ética y solidaria.

Está claro que el estudio señalado es una "valoración externa" y que no es, ni pretende ser, una "evaluación institucional". Es, como lo definieron sus autores, una percepción en lo relativo al trabajo docente que incluye la oferta académica, las características de los docentes y la satisfacción de los estudiantes con respecto a una serie de actividades puntuales. Básicamente, el peso del estudio ha ponderado estas tres variables. Además, por estas mismas razones, no hay ninguna consideración retrospectiva, o alusión particular, de lo que ha significado el aporte de más de 68 años de vigencia de su papel orientador y formador de más de 100,000 profesionales, brindado por la Universidad de Panamá al desarrollo nacional del país, así como en las tareas en la consolidación y la construcción de la nación, con un proyecto auténticamente nacional.

En consideración a lo anterior, no tenemos que hacer conjeturas y supuestos subyacentes del dato empírico que ofrece el estudio. Ello es sólo una valoración cuantitativa, la cual es su propia limitación, por lo que consideramos que, desde el punto de vista metodológico, no nos ofrece una realidad de manera holística de los problemas que padece la nación panameña y nuestra Universidad. Sin embargo, cumple su cometido que es la de valorar los indicadores y las tres variables que se definieron. Nos corresponde en el debate, contextualizar esos datos en relación con los desafíos y retos de la sociedad del conocimiento y de la globalización del mundo, para ayudarla a reflexionar, comprender y actuar.

Cuando hablamos de un enfoque de interpretación metodológico basado en lo cualitativo, el *ranking* no nos ofrece un examen de tal naturaleza, en el que podamos analizar el caso de la Universidad de

Panamá. Sin embargo, nadie podrá desconocer que en esta institución en consideración a su dimensión cuantitativa asiste el 62 por ciento del total de estudiantes incorporados en este nivel, un 70 por ciento de esos estudiantes muestra que los ingresos familiares alcanzan menos de 400 dólares mensuales. El 60 por ciento de la matrícula es femenina, con grandes asimetrías, en cuanto a oportunidades.

Esta Universidad tiene la mayor acumulación de recursos humanos, tecnológicos y científicos, por la diversidad de carreras profesionales y por su función histórica, cumplida a lo largo de las tareas y luchas nacionales, en la formación del Estado nacional y la Nación como lo soñaran sus creadores: Comprometida, solidaria y nacional.

Nada de esta misión ha estado en el examen del *ranking*, por lo mismo lo dejamos a que la historia haga su propio examen. También es cierto que nos ha ayudado a reflexionar sobre el presente. Sin embargo estamos y seguimos construyendo el futuro.

Lo anterior ha sido una visión que es un punto de referencia de varias generaciones y que, en el caso de la Universidad de Panamá, ha dado forma a dos concepciones:

1. La Universidad ha realizado cambios estructurales, institucionales, manteniendo su filosofía y principios en consideración a los objetivos del reto de la masificación y calidad. Sin embargo, el producto que está ofreciendo al mercado laboral y profesional en los últimos doce años, ha sido cuestionado por su pertinencia, relevancia social y eficacia. En particular debido a la ausencia de un modelo pedagógico, que sea correspondiente con la revolución cognitiva, con los nuevos paradigmas del aprendizaje y las competencias del sujeto.

Una segunda corriente empeñada en el modelo profesionalizante, de corte napoleónico y con fuerte influencia de las universidades norteamericanas, en lo que se refiere al modelo de la departamentalización, la cual responde a una organización unidisciplinaria, que no concuerda con el espíritu de la ciencia y la investigación contemporánea, que en la actualidad es esencialmente, pluri o interdisciplinaria.

Efectivamente, esta última corriente es la responsable de que en el *Ranking* Universitario, la Universidad de Panamá muestra que los estudiantes solo tienen un 61 por ciento de satisfacción en lo que se refiere a los aspectos de la participación en actividades co-curriculares, apreciación en los servicios de apoyo y apreciación de la formación recibida. Pese a ello mantenemos un *ranking* elevado en las ofertas académicas (74.2), y en la característica de los docentes 88.8. Lo que revela ese análisis es que la Universidad de Panamá ha entrado al mercado de la oferta profesional, dándole una primacía a la centralidad de la oferta, sustrayendo de manera significativa la visión holística, interdisciplinaria, la construcción cognitiva y significativa del sujeto, y la descontextualización de su realidad. Es lo que señala el "Informe Delors", que hoy se requiere que el hombre del siglo XXI encare su futuro sobre la base de los cuatro pilares del aprendizaje para vivir en la sociedad del conocimiento.

Producto de esas tendencias mecanicistas y poco ortodoxas, la Universidad entró en un callejón sin salida, lo que ha ocasionado la masificación de la matrícula estudiantil en la Universidad de Panamá. Al respecto, en estos tiempos de exclusión del sistema, se promueven políticas restrictivas como el aumento del costo de la matrícula.

Es oportuno aclarar que la política de inscripción abierta no se debe contraponer con la calidad. Por otra parte, la racionalidad, es de que entre mayor cobertura y retención genera el sistema, mayor equidad y competencia creará. En ese sentido, además, las oportunidades de la inscripción abierta se podrá potenciar, con el desarrollo de la moderna tecnología educativa, la que hace innecesaria que la instrucción solo ocurra en un recinto determinado (salón de clases o campus) y permitiría que los alumnos, usando los medios tecnocomunicacionales, puedan individualizar su aprendizaje, lograr un alto grado de interacción y superar las dimensiones y rigideces de tiempo y espacio.

Lo anterior es una reafirmación de la percepción que tienen los estudiantes de la relación docente-estudiante en la que, según el *ranking*, un 80 por ciento de los estudiantes señala que recibe un trato “nada personalizado”. Ello es corroborado porque sólo un 30 por ciento indicó que en nuestra Universidad existe un ambiente muy adecuado. Efectivamente, y sin entrar en juicios *a priori*, es sano aceptar que los modelos están basados en los métodos de la confrontación que promueve el sistema y los docentes y que no proporcionan un ambiente adecuado para el desarrollo de las destrezas y las sinergias juntas, que es una de las razones de la baja apreciación que tienen los estudiantes hacia la calidad de las relaciones, que *desconstruyen* y bloquean el razonamiento, los afectos y la seguridad para potenciar el conocimiento.

Por el momento, el debate no es satanizar el *ranking* universitario ni ideologizar el estudio. Debemos repensar algunas interrogantes más que confrontar con ese instrumento.

¿Ahora, cómo podremos decidir nuestro destino? ¿Cómo salir de estos dilemas, hoy que tenemos la oportunidad de construir consenso en torno a una propuesta alternativa?

# CENTENARIO DE LA REPÚBLICA

## EL CENTENARIO Y PANAMÁ LA VIEJA COMO PATRIMONIO MUNDIAL\*

**Alfredo Castillero Calvo\*\***

\*Discurso pronunciado en la Catedral de Panamá la Vieja el 15 de agosto de 2003.

\*\*Historiador, profesor de la Universidad de Panamá.

Un tema recurrente de los intelectuales panameños es el de la identidad nacional. Mas ¿sobre qué se sustenta la identidad de los pueblos sino es sobre la conciencia de su pasado? Mientras más fuerte es esa identidad más sólido es el sentido de historicidad, de pertenencia a un pasado común. Pero esa acumulación de experiencias colectivas a lo largo de los siglos sólo adquiere significado y trascendencia cuando se convierte en memoria escrita, ya que es así como la memoria se hace permanente y durable.

Todos los países avanzados lo comprenden así, y de ahí la enorme importancia que le conceden a su historia. Es decir, a la labor de sus historiadores, a la publicación de obras especializadas y de textos, y a la promoción de los valores nacionales basados en el conocimiento del pasado. Incluso algunos países han reconocido que el conocimiento de su historia es asunto de Estado.

En Panamá no ha sucedido así, y la gran oportunidad que nos ha deparado el primer centenario como república independiente la estamos perdiendo. El Estado no ha asumido con la necesaria seriedad promover el conocimiento y la divulgación de nuestra historia. Y la historia que circula en la boca de algunos historiadores y en la mayor parte de los textos, sólo refleja una fracción de nuestro rico pasado.

Como resultado, la mayoría de los panameños comparte una visión de la historia dominada por lugares comunes, falsificaciones, ambigüedades, omisiones y mitos. A esa visión subyace una concepción de la historia profundamente tradicionalista, conservadora y hasta cierto punto estática.

Tradicionalista porque prefiere la anécdota al análisis y confunde historia con meras cronologías. Conservadora, porque rehuye los posibles enfoques revisionistas que cuestionen los supuestos de una alegada identidad nacional en la que no hay sombras ni dudas. Estática, porque pareciera que el pasado se nos da como un hecho acabado, que no puede descubrirnos nada nuevo.

Por otra parte, pareciera que la celebración del centenario nos impusiera la discusión de sólo lo que ha ocurrido en los últimos cien años, como si 1903 hubiese nacido de la nada, como si el pueblo que hizo la independencia no tuviese que ver con el proceso que lo condujo a donde estaba. Ya para entonces habían transcurrido 400 años desde el día en que cruzamos los umbrales de la historia occidental. Pero nos referimos a 1903 como si esos cuatro siglos, tan llenos de tensiones internas, con muchas sacudidas y amenazas de adentro y de afuera, no hubiesen significado nada en la acumulación de nuestras experiencias colectivas, en el proceso del mestizaje, en la formación de nuestra sociedad, con sus prejuicios, sus ideologías, sus mentalidades, su religión, sus hábitos alimenticios, sus miedos y sus ilusiones. Y olvidando que fue durante esos 400 años previos, que se

fraguaron nuestras estructuras económicas, con un Interior dominado por la ganadería, y un istmo central consagrado al transitismo.

Todo esto ya existía en 1903, y todos esos factores siguen teniendo vigencia, porque la formación de las sociedades y sus bases materiales son el resultado de un proceso de larga duración, de acumulación de capas, con muchos momentos sincopados o lentos, donde lo material y lo espiritual se confunden a veces caóticamente, en una pulsión que empuja a las sociedades sin que estas tengan a veces ningún control, o cuyo curso apenas pueden anticipar y corregir.

Creo por eso, que una de las principales responsabilidades que tiene el historiador es enseñar a pensar históricamente. Debe enseñar que en el proceso de formación de una sociedad un año casi no cuenta y que un siglo es apenas un parpadeo, que el pasado es muchas veces presente, y que el hoy está más cerca del ayer que del porvenir. Ello es así porque la realidad histórica acaba imponiéndose, pase lo que pase, sobre las realidades del presente, empujándonos irreversiblemente hacia un destino que difícilmente podemos dirigir o controlar. Después de todo, nuestra posición geográfica jalonó la historia desde el comienzo y la sigue jalonando, y presa de esta circunstancia se derivaron desde nuestra endémica "dependencia externa", hasta muchos otros rasgos del "carácter nacional". De esa acumulación de experiencias históricas Panamá no puede escapar, porque se hacen presentes cada día. Es una historia de larga duración que ya ha cumplido medio milenio.

Sin embargo, estas enseñanzas permanecen desconocidas para la gran mayoría, que sigue prefiriendo la historia anecdótica y lineal. Se acostumbra citar, de manera incompleta y fuera de contexto, al filósofo Santayana, que escribió: "Aquellos que no pueden recordar el pasado están condenados a repetirlo". Pero lo cierto es que, por mucho que se diga lo contrario, si algo se aprende de la historia es que nadie jamás aprende nada de ella, porque si aprendiésemos las lecciones de la historia, el mundo sería hoy muy distinto. Sin embargo no podemos ignorar el pasado, porque él no se olvida de nosotros, aunque para poder comprenderlo y sacar provecho de sus enseñanzas debemos pensar históricamente. Tal vez así evitemos el riesgo de caer en la trampa de la que nos prevenía Santayana.

En todos mis escritos he tratado de habituar a los lectores a un tipo de historia diferente a la tradicional, a descubrir que hay maneras de hacer historia distintas a las que conocemos, y que el pasado panameño es de una extraordinaria riqueza, mucho mayor de lo que se cree. Que ningún historiador tiene la última palabra, porque la historia se enriquece constantemente con nuevos conocimientos. Que toda historia escrita es también una construcción cultural que refleja su propia época, lo que significa que cada generación reivindica parcelas de pasado que antes se desconocían, y que enfoca las historias ya conocidas de manera distinta a como se había hecho antes, y con arreglo a sus propios valores, intereses y motivaciones. Por lo tanto la que hoy escribimos será reescrita por la próxima generación, porque la historia escrita es como la propia historia de la que se ocupa, cambiante y dinámica, a la vez que lastrada de permanencias de épocas lejanas. Y he tratado de descubrirle a mis lectores que los hombres y mujeres de épocas pasadas pensaban y se comportaban de manera muy distinta a nosotros, pero que también lo hacían a menudo como lo hacemos hoy.

Mi experiencia reciente al escribir la historia de Panamá la Vieja me ha permitido confirmar todo lo dicho hasta aquí. Cada año conmemoramos la fundación de Panamá el 15 de agosto de 1519. Pero nos olvidamos de sus difíciles comienzos, de la resistencia que encontró Pedrarias entre los colonos de Santa María la Antigua, que se oponían al traslado de la capital de Castilla del Oro a Panamá. Nos olvidamos de que originalmente Panamá se fundó por Coco del Mar. Y que Pedrarias demostró con esta fundación una extraordinaria visión del potencial geográfico del Istmo. Fundó primero a Panamá, el año siguiente fundó a Nombre de Dios y dos años después a Natá, las dos primeras como terminales portuarias para enlazar con España y el mundo por descubrir en el Pacífico, y Natá, como granero del reino de Tierra Firme. La interoceanidad del Istmo quedó de esa manera establecida con carácter permanente. Nombre de Dios y Panamá serían desde

entonces las ciudades de los tránsitos, y el Istmo central, la ruta imperial americana por excelencia.

La figura creada por esta organización espacial era la de una cruz axial formada por el eje norte-sur, este-oeste. Esta cruz flexionaba el territorio panameño orientándolo hacia una economía de mercado a grandes distancias, con un extremo en las ricas minas de plata del Alto Perú, y el otro en España. Se establecían así parámetros geográficos nunca antes conocidos en el Istmo y quedaba para siempre desarticulada la lógica espacial que había prevalecido durante siglos con los pueblos precolombinos. En su lugar se implantaba una nueva racionalidad geográfica que todavía guarda plena vigencia. La organización espacial indígena, basada en la explotación de los recursos por "pisos ecológicos" cuyo principal objetivo era la subsistencia, cede ante esta nueva organización territorial. La geografía se "moderniza", queda al servicio del naciente capitalismo comercial, prefigura la cartela del escudo de la República que pregona Pro Mundi Beneficio. A partir de entonces, el Istmo nunca más sería el de antes, y es que la fundación de Panamá provocó una auténtica revolución geográfica.

Hasta hace muy poco la historia de Panamá la Vieja se resumía a un puñado de datos aislados y anécdotas entretenidas, acompañados de una aburrida lista de dispos y gobernantes. Era contada rápidamente, desde su fecha fundacional hasta el ataque de Morgan, y se apoyaba en muy poca documentación. Nos conformábamos con eso, como si no hubiera nada más que saber. No se sabía casi nada sobre su sociedad, sobre sus bases económicas, las mentalidades y la vida cotidiana de sus habitantes, su cultura, su dieta o cómo eran sus casas. Incluso se confundían algunos edificios públicos, como El Taller, que servía de depósito de granos y cuyas ruinas se creía hasta ahora que eran parte de las Casas Reales. Se confundían las casas Terrín con el Cabildo. No se ignoraba qué orden religiosa ocupaba cada uno de los conventos, pero nada se sabía de la vida que discurría en ellos. Tampoco se comprendía por qué la torre de la catedral estaba detrás, junto al ábside, en lugar de situarse al frente. Parecen cosas elementales, pero las destaco para enfatizar lo poco que se sabía.

Sin embargo, en años recientes, se ha dado un gran salto hacia adelante en el conocimiento de ese pasado, tanto cualitativa como cuantitativamente. Ahora sabemos que ya entre 1530 y 1560 se habían formado los primeros grupos de poder, y que Panamá fue la primera ciudad americana donde los comerciantes controlaron el Cabildo. Pero también sabemos que no fue hasta fines del siglo XVI y principios del XVII cuando empezó a fraguarse una verdadera aristocracia local. Para entonces, Panamá era una sociedad estable, su élite ya había echado raíces, y estaba fuertemente consolidada política, social y económicamente. Era una élite rica, y algunos de sus miembros acumularon impresionantes fortunas. Esa misma élite había creado a fines del siglo XVI un modelo arquetípico para su vivienda, cuya distribución espacial y características formales constituían símbolos de su poder y su riqueza, y ese modelo prevaleció hasta fines del período colonial.

En el siglo XVII Panamá la Vieja no tenía más de 7,000 habitantes pero ya era una sociedad rigurosamente jerarquizada, con una nutrida población de altos funcionarios. Tenía un obispo y un Cabildo catedralicio, donde casi todos sus miembros procedían de la élite. Tenía un presidente, gobernador y capitán general, a menudo con título nobiliario de conde o marqués. Tenía Audiencia, con cuatro oidores y un fiscal, muchos de ellos formados en Salamanca o Alcalá. Tenía un cuerpo de funcionarios de Hacienda.

Y un cuartel con 200 soldados, con un sargento mayor y numerosos oficiales de distintos rangos. Existía un Cabildo secular compuesto por individuos de la élite local. Y tanto las oficinas del gobierno central, como la Iglesia, el Cabildo o como la gran factoría esclavista de los genoveses, creada en 1663, contaban con numerosos funcionarios, muchos de ellos miembros encumbrados de la sociedad local que habían comprado sus oficios a precios exorbitantes.

Además, en la ciudad estaban representadas casi todas las órdenes religiosas que llegaron a América: había conventos de franciscanos, mercedarios, dominicos, josefinos, jesuitas, un convento-hospital para pobres de San Juan de Dios, y uno de monjas de la

Concepción, que cobijaba a las mujeres de la élite, cada uno con su iglesia y su capilla. En muchas casas de la élite, en las oficinas públicas y en las cárceles existían además oratorios, porque la religión lo invadía todo. Y cada iglesia, cada capilla, y cada oratorio tenía su retablo, y sus ornamentos litúrgicos de oro o plata, ricamente enjoyados, que a veces eran producidos en los talleres locales.

En 1637 la ciudad contaba con 12 poetas. Y se tiene noticia de varios tratados de jurisprudencia que se escribieron aquí. Con cualquier pretexto se representaban obras teatrales y celebraban corridas de toros en esta plaza mayor que tenemos en frente. Muchos funcionarios y vecinos tenían surtidas bibliotecas, algunos con varios cientos de libros. Por las calles circulaban sillas de mano y calesas, y había decenas de coches con sus mulas y sus esclavos. Las casas se adornaban con decenas de pinturas y había vecinos con más de 50 cuadros. Se importaban muebles lujosos de todas partes y no faltaban los instrumentos musicales, como virginales, órganos, arpas, guitarras, laúdes y violines.

Para que una ciudad así funcionara, era preciso que existiera un complejo aparato de servicios, que debía descansar sobre una gran masa de profesionistas, trabajadores manuales, criados y esclavos. Por eso no faltaban cuatro o cinco médicos y cirujanos, media docena de abogados, siete talleres de plateros, y decenas de talleres de sastres, herreros y carpinteros. Es decir que tenía de todo lo que necesitaba para funcionar como capital primada del reino. Para cada oficio había demanda, y cada profesionista encontraba en qué ocuparse.

Todo esto lo sabemos ahora y su conocimiento debe integrarse a nuestra historicidad, pues el árbol de nuestra identidad creció con la savia que iba nutriéndolo desde aquellos tiempos. No es casual que en el año del centenario la UNESCO haya declarado Patrimonio Mundial a Panamá la Vieja.

El mensaje es claro, porque nos recuerda que su pasado nos sigue acompañando y que es también parte de nuestro presente, como lo será de nuestro futuro. Por eso la conmemoración del centenario de la república no puede quedarse en esparcimientos frívolos, o en el apremio por romper record Guinness con sancochos descomunales, es decir, en actos efímeros como las escenografías barrocas que se quemaban y desaparecían convertidas en pavesas una vez pasaba la fiesta. Al hacerlo así, se despoja a la efeméride de todo significado y revela que no se ha comprendido lo que representa.

Todavía estamos a tiempo para rectificar el camino y convertir el año del centenario - que no termina hasta el 3 de noviembre del 2004-, en un esfuerzo colectivo para reflexionar sobre nuestro pasado, y dejar obras permanentes en las que se valore el legado de los próceres, pero también el de todos nuestros ancestros. Somos herederos de ese rico patrimonio y tenemos la responsabilidad de atesorarlo, para a la vez transmitirlo a las generaciones futuras. Pero para ello hay que conocerlo, y sólo conociéndolo sabremos lo que somos y lo que deseamos ser. Ignorarlo nos hará presa de las pulsiones de corto vuelo, privándonos del conocimiento de nuestra propia identidad y de conquistar el destino a que aspiramos.

# FUTURO DE UN CANAL

**Pablo Neruda**

El agua pasa en ti como un cuchillo  
y separa el amor en dos mitades,  
con un frío de dólares metidos hasta la empuñadura  
en tus panales: yo le digo las penas que yo siento  
si otros no ven estas calamidades  
pienso que estoy perdido o que bebí  
demasiadas botellas de tus bares,  
pero estas construcciones, estos lagos,  
estas aguas azules de dos mares  
no deben ser la espada que divida  
a los felices de los miserables,  
debiera ser la puerta de esta espuma,  
la gran unión de dos mundos nupciales:  
un pequeño camino construido  
para hombres y no para caimanes,

## RESEÑA

### ECOLOGÍA POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD AMBIENTAL

Antonio Díaz Cueva\*

\*Sociólogo, encargado de la Sala de Estudios Latinoamericanos del CELA.

Leis, Héctor Ricardo y Eduardo Viola, 2003, “Gobernabilidad global posutópica, medio ambiente y cambio climático”, *Nueva Sociedad*, N°185, pp. 34 - 49.

Cada vez es mayor el consenso acerca de que los problemas ambientales son intrínsecamente políticos. “La particularidad de la ecología de la especie humana es que sus relaciones con la naturaleza están mediatizadas por formas de organización social, que reposan en dispositivos políticos para asegurar su consenso y reproducción”. (Alimonda, 2002, pp. 8)

Por definición el trabajo de Leis y Viola se inscribe en el ámbito de la ecología política. En el mismo, por un lado, se articula desde lo global la gobernabilidad del Estado-nación y, desde el enfoque diplomático y del derecho internacional, se examina lo referente al régimen de cambio climático.

Los autores afirman que “en la última década del siglo XX, en el mundo constituido por los países desarrollados de ingreso alto y los países emergentes de ingreso medio, hubo una aceleración simultánea de las cuatro sub-dimensiones de la globalización económica: comercial, financiera, productiva y tecnológica”. (Leis y Viola, p. 35) No obstante, como lo indican Helleiner y Sassen (citados por Arrighi), “la más espectacular expansión de las últimas dos décadas, [...] no ha estado en la inversión directa extranjera o en el comercio mundial sino en los mercados financieros mundiales.” Según Arrighi “en ausencia de este explosivo crecimiento de los mercados financieros mundiales, probablemente no hablaríamos de globalización...” (Arrighi, 2001, p. 109).

El planteamiento de Arrighi resulta básico. Lo realmente global es el mercado de divisas. Es difícil afirmar una simultaneidad del proceso de globalización como la presentan los autores. Incluso, podría parecer que la innovación tecnológica es el rasgo más característico del actual periodo de globalización. Sin embargo, como proceso la innovación tecnológica dejó de ser novedad desde hace más de un siglo.

Para los autores, los límites de su propuesta son los de la gobernabilidad en el marco del Estado de derecho. En este sentido, Roitman afirma que “la gobernabilidad se homologa a una categoría constituyente, refundacional del poder político. Sus máximas son racionalidad y eficacia.

[...] Ambos factores, racionalidad y eficacia se aúnan para producir legitimidad social, garantía del mantenimiento del orden político institucional”. (Roitman, 2000, pp. 28-29)

Toda esta forma de problematizar la cuestión política en torno a lo ambiental lleva inevitablemente a los autores a reproducir la lógica del mercado y la eficiencia en la relación sociedad-naturaleza. Es decir, la fe en la razón como mecanismo de dominación y control sobre la naturaleza. No obstante, “la crisis ambiental que nos ocupa anuncia, entre otras cosas, el límite del proyecto de la modernidad fundado... en la confianza de la razón sin límites”. (Adames, 2003, p. 15)

No es posible, agregaría Roitman, pensar ni concebir la gobernabilidad al margen de la forma y del tipo de Estado propuesto como base para articular lo político.

Esto permite comprender por qué para los autores resulta aceptable plantear que “la gobernabilidad global dependerá de la capacidad de la comunidad internacional para imponer el Estado de derecho y reglas democráticas, inclusive recurriendo a la fuerza, en aquellos lugares donde no existe”. (Leis y Viola, p. 38) Esto no es más que la expresión del carácter totalitario del orden.

Por lo expuesto, resulta difícil plantear que un régimen de gobernabilidad neutro fundado en un orden social basado en la explotación y la exclusión, como producto de la racionalidad y la eficiencia, pueda generar armonía en las relaciones sociedad-naturaleza. Al decir de Roitman, tan sólo respondería al proyecto de dominación que lo sustenta. Lo único que podría lograr es que se legitimen y asienten desde la democracia liberal de mercado acciones que ponen en riesgo la vida del planeta y con ello la propia existencia humana.

### **Referencias bibliográficas**

- Adames M., Enoch, 2003, “Del saber ambiental a la ecología política: problemas y perspectivas”, *Tareas* N°114, pp. 5-19.
- Alimonda, Héctor (compilador), 2002, *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía*, Buenos Aires: CLACSO.
- Arrighi, Giovanni, 2001, “La globalización, la soberanía estatal y la interminable acumulación de capital”, *Tareas* N°109, pp. 107-138.
- Leis, Héctor y Eduardo Viola, 2003, “Gobernabilidad global posutópica, medio ambiente y cambio climático”, *Nueva Sociedad* N°185, pp. 34 - 49.
- Roitman R., Marcos, 2000, “La gobernabilidad: ¿un problema teórico político?”, *Tareas* N°106, pp. 27-39.