



**ENCUENTROS DE
ACTORES PROGRESISTAS**

**PANAMÁ
MÁS ALLÁ DEL 2010**

**Compilación:
Rubiel Cajar
Lilian González**

**Estudios:
José A. Gómez Pérez
Víctor Hugo Herrera
Luís A. Posso
Harry Brown Araúz**

fesamericacentral.org

Guatemala . El Salvador . Honduras . Nicaragua . Costa Rica . Panamá

INDICE

Presentación	3
Resumen Ejecutivo	4
▪ La aproximación diagnóstica.....	5
▪ El país que queremos construir.....	6
Panamá en la integración política regional	9
▪ Introducción y Objetivos.....	11
▪ Problemas en la Formación de Intereses Nacionales e Integración.....	12
▪ La Situación Actual de la Integración en Latinoamérica y Panamá.....	15
▪ Escenarios y Posibilidades de Acción en Panamá.....	24
▪ Propuestas Programáticas para Desarrollar la Integración Política Regional.....	28
▪ Conclusiones.....	30
Impacto distributivo de la Ampliación del Canal	34
▪ Introducción.....	36
▪ Posibles impactos económicos y sociales de la ampliación del Canal de Panamá.....	37
▪ Mecanismos de transmisión de los beneficios derivados de la ampliación del Canal de Panamá.....	40
▪ Análisis del vínculo entre el desarrollo y la ampliación del Canal de Panamá (impacto distributivo).....	43
▪ Medidas que ayuden a mejorar el impacto distributivo.....	50
▪ Conclusiones.....	56
La Reforma de las Instituciones del Estado	63
▪ Introducción.....	65
▪ Marco conceptual de las reformas.....	68
▪ Panamá: Reformas estructurales e institucionales.....	75
▪ Reforma de las instituciones y gobernabilidad.....	77
▪ El rol de los actores progresistas.....	78
▪ Conclusiones.....	80
Régimen Democrático Panameño: Presente y futuro	83
▪ Antecedentes del actual régimen democrático panameño.....	85
▪ Caracterización del sistema electoral panameño.....	87
▪ Evaluación del sistema de partidos panameño.....	89
▪ Conclusión: una propuesta del camino a seguir.....	99
Anexo	101

PRESENTACIÓN

La Fundación Friedrich Ebert (FES) es una organización política alemana con presencia en más de 100 países al nivel mundial. Ella tiene una vasta experiencia en iniciativas orientadas a apoyar a los actores políticos y sociales en la búsqueda de mecanismos y ejecución de acciones que contribuyan a fortalecer la democracia, la justicia social y la solidaridad.

En América Central, la FES lleva más de 40 años de cooperación. En los últimos años ha apoyado a los actores progresistas de la región en acciones orientadas a garantizar la paz, los derechos humanos y la democracia, así como, a promover la justicia social y la integración regional.

En el año 2006, La Fundación Friedrich Ebert (FES), estableció como uno de sus objetivos centrales de trabajo, el fortalecimiento del diálogo entre actores políticos y sociales progresistas en cada país de la región.

Este proceso tuvo como referente, las “mesas de trabajo” de la izquierda panameña, realizadas entre 2004 y 2005, con las cuales se definieron una serie de temas, que fueron considerados como primera aproximación para la discusión posterior.

Los temas que se priorizaron para el 2006 fueron: Panamá en la Integración Regional, la Ampliación del Canal, la Reforma de las Instituciones del Estado y el Sistema democrático panameño.

Se solicitó a especialistas nacionales, preparar *policy papers* sobre cada uno de los temas seleccionados y posteriormente se llevaron a cabo Encuentros nacionales, seminarios, talleres y foros en los que se debatieron dichos estudios.

El documento que a continuación presentamos es la recopilación de los estudios presentados y enriquecidos con la participación de distinguidos actores políticos y sociales progresistas, pertenecientes a universidades, partidos políticos, sindicatos, gremios profesionales, ong`s, grupos, indígenas, juveniles, femeninos, comunitarios y de instancias locales.

Con este aporte, esperamos haber contribuido a que los actores políticos y sociales progresistas, de manera unificada puedan darle orientación y dirección los debates que tendrán lugar en ocasión de la concreción de un futuro “Pacto Social” y/o un “Plan de Desarrollo Nacional”.

RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

1. La aproximación diagnóstica

La República de Panamá durante el siglo XX logró resolver, de manera exitosa, los dos principales problemas que aquejaron a la nación en este período, a saber, el desmantelamiento de la Zona del Canal y la recuperación del Canal de Panamá.

En esta primera década del nuevo siglo, los panameños y panameñas deberemos ponernos de acuerdo en torno al *“país que queremos construir”*. Una vez resuelto este dilema, deberemos concertar *¿cómo construir el país que queremos?*

Esta es una tarea que no está exenta de riesgos, que van desde la intención que puedan tener grupos minoritarios de imponerle al resto de sus connacionales, ya sea por la fuerza o por la manipulación, su “visión de país”, hasta la intolerancia de poderes hegemónicos, respecto al camino elegido por el conjunto de la nación panameña.

En el territorio nacional conviven, por lo menos, “cuatro países” con estilos culturales, económicos y sociales diferentes y con poca conexión entre sí, lo cual indica que el logro de la cohesión social, es decir, la integración de los “cuatro países” en una “visión unificada de país” y la definición de la hoja de ruta para llevar a la realidad esta visión, son quizás las tareas más relevantes de esta primera década del siglo XXI.

Para los participantes en el diálogo político auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert (FES), la tarea inmediata que se debe abordar es la construcción de una línea base (aproximación diagnóstica) sobre la situación actual del país, a partir de la cual poder contestarnos la pregunta *¿Cuál es el país que queremos construir?* Los actores coincidieron en que los puntos más relevantes para este abordaje son los siguientes:

- a) La institucionalidad conformada a partir de la constitución de 1972, basada en un presidencialismo con funciones fuertemente centralizadas, tuvo como propósitos, primero el de garantizar el éxito del proceso negociador y segundo lograr que se cumpliera lo pactado durante el período de vigencia del Tratado Torrijos-Carter. Todo ello se logró el 31 de diciembre de 1999. A partir de la fecha, esta institucionalidad ha perdido su razón de ser, esta agotada y requiere su cambio o transformación.
- b) Las reformas político- electorales de 1992, instauraron un régimen electoral dirigido a fortalecer a los dos grandes partidos mayoritarios (bipartidismo) y consolidaron las prácticas clientelistas como mecanismo de relación entre el poder político y los ciudadanos.
- c) La economía panameña después de la reversión del canal sigue funcionando como una economía dual en donde las ramas de actividad vinculadas al sector externo siguen operando con una lógica de enclave y sin mayor articulación con el resto de la economía.

- d) El efecto cascada (teoría del derrame), la focalización y la compensación social siguen constituyendo las principales herramientas utilizadas por los gobiernos para enfrentar la desigualdad social y la redistribución de la riqueza. Ellas han demostrado poca efectividad en la solución de estos problemas.
- e) En la formación de intereses nacionales, prevalecen las estrategias del sectarismo, entendidas estas como aquellas que buscan construir espacios de decisión con la menor cantidad de actores posibles.
- f) No existe consenso nacional en cuanto a cuál es la modalidad de integración regional que debe seguir nuestro país en el marco del proceso globalizador.
- g) Las prácticas políticas asociadas a la democracia formal y representativa siguen prevaleciendo sobre las conductas distintivas de la democracia participativa.
- h) La cultura del juego vivo sigue siendo el referente predominante de los hábitos y comportamientos cotidianos de vastos sectores de la sociedad.
- i) Los partidos políticos siguiendo la lógica de las reglas electorales vigentes, han privilegiado los personalismos, en vez de consolidar una senda programática, lo cual ha restado credibilidad en su papel de representante de los intereses de los ciudadanos y ciudadanas.
- j) El “Estado de derecho”, entendido este como una convivencia basada en la observancia y el cumplimiento de las leyes que garantizan los derechos y obligaciones de los ciudadanos, es débil o en muchas circunstancias no funciona. Tanto es así, que muchos sectores de la sociedad lo consideran como “una ficción”.
- k) La percepción de corrupción e impunidad es compartida por las grandes mayorías nacionales.
- l) La falta de cohesión social e integridad nacional constituye uno de los problemas más relevantes del país.
- m) Gran parte de las estructuras político-administrativas vigentes en el país provienen de la época colonial española. Su existencia en la actualidad no tiene correspondencia con las nuevas necesidades del país.
- n) Desde tiempos pretéritos, la actividad humana de los pobladores de Panamá se ha organizado a partir del agua (de sus fuentes y cursos), sin embargo, el país carece de una estrategia racional para su conservación y usos.

2. El país que queremos construir

En el ejercicio de diálogo llevado a cabo entre los actores políticos y sociales progresistas, se coincidió en que debemos construir un país “en Estado de derecho, con cohesión social, con democracia participativa, con justicia social, solidario e integrado regionalmente”.

El debate permitió identificar los elementos que constituyen la base para una agenda mínima de temas y políticas que ayuden a consensuar entre todos la visión de “el país que queremos construir”.

La presentación de esta agenda mínima, con políticas claras, parece ser a juicio de los participantes, un aporte relevante de los actores políticos y sociales progresistas, a la concreción de un “Pacto Social” y/o un “Plan Nacional de Desarrollo”, que nos lleve a consensuar entre todos la visión de “el país que queremos construir” y a tomar las medidas de políticas necesarias desde la fecha hasta el año 2010.

Los elementos que pueden constituir la base de esta agenda mínima son los siguientes:

- a) El país debe **construir una nueva institucionalidad**, más democrática, más participativa, que garantice la verdadera separación de los poderes, la participación ciudadana en la toma de decisiones, la rendición de cuentas por parte de los gobernantes, la transparencia, la auditoria social y el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas.
- b) El régimen electoral debe orientarse a **promover una ciudadanía política** centrada en los temas programáticos. Ello sólo podrá lograrse si, se reduce el número de adherentes necesarios para el reconocimiento de los Partidos políticos y se hace más proporcional el mecanismo de selección de los diputados.
- c) Para que el crecimiento económico tenga los impactos que requiere la nación panameña, la política económica debe orientarse de una vez y por todas a **eliminar la economía dual**. Ello implicará medidas de política destinadas a acabar con las economías de enclave y a fortalecer el encadenamiento productivo entre las grandes empresas orientadas a las exportaciones y las micro y medianas empresas locales.
- d) **Las políticas universales** y aquellas orientadas a **garantizar equidad y calidad de vida**, deben convertirse en las principales herramientas orientadas a enfrentar la desigualdad social y la redistribución de la riqueza.
- e) Debe propiciarse un amplio debate nacional para que la población se informe y posteriormente **decidir la modalidad de integración regional** que debe adoptar el país.
- f) Se deben dar pasos firmes para ejercitar la democracia participativa. Para ello será necesario, **crear mecanismos claros de participación de la ciudadanía** en

la toma de decisiones, para la rendición de cuentas y para la fiscalización social y la auditoría ciudadana.

- g) Debe crearse una legislación que convierta en delitos administrativos y penales algunas prácticas propias de lo denominado culturalmente como “juega vivo” y de existir ésta, **aplicar las sanciones correspondientes** de manera estricta.
- h) Los partidos deben abocarse a una reestructuración que garantice su modernización y que establezca mecanismos claros, para **erradicar las prácticas clientelistas y personalistas** que han prevalecido hasta ahora.
- i) Para que el “Estado de derecho” funcione, se deberán crear mecanismos o fórmulas que permitan **darle alcance a las autoridades que incumplen o violan las leyes y a aquellos encargados de hacerlas cumplir y no lo hacen**. También será necesario lograr sensibilizar a quienes más ganan que hacer que el “Estado de derecho”, funcione cuesta, razón por la cual deberán tributar más en el futuro.
- j) Debe impulsarse una **política nacional orientada a lograr cohesión social**. Ello debe abarcar todas las esferas del quehacer cotidiano, principalmente los aspectos relacionados con la cultura. Se debe combatir aquellas prácticas de asimilación que al final de cuentas atentan contra las culturas autóctonas de los grupos poblacionales del país.
- k) Las estructuras políticas administrativas heredadas de la época colonial deben dar paso a **nuevas estructuras más acordes** con los nuevos desafíos que se avecinan.
- l) El país debe **organizarse a partir de nuevos referentes**, una “nueva sociedad del agua”, parece constituir un paradigma novedoso para el “país que queremos construir”.

PANAMA EN LA INTEGRACION POLITICA REGIONAL

José Antonio Gómez Pérez^{*}

^{*} Catedrático de la Universidad de Panamá. Facultad de Economía. Especialista en Economía Internacional

INDICE

1. Introducción y Objetivos.....	11
2. Problemas en la Formación de Intereses Nacionales e Integración Política Regional en Panamá.....	11
2.1. Hay Procesos Débiles para Formar Intereses Nacionales Comunes.....	12
2.2. La Gestión Pública carece de Estrategia para la Integración Regional...	13
3. La Situación Actual de la Integración en Latinoamérica y Panamá.....	14
3.1. Objetivos y Política en la Integración.....	15
3.2. Realidades de la Integración Regional en Centroamérica.....	15
3.3. Centroamérica y Panamá: Dificultades de la Integración Regional.....	18
4. Escenarios y Posibilidades de Acción en Panamá.....	24
4.1. Visiones Sobre Integración Regional en Panamá.....	24
4.2. Escenario Actual y Opciones.....	27
5. Propuestas Programáticas para Desarrollar la Integración Política Regional.....	28
5.1. La Visión de Un Programa Político.....	29
5.2. Tareas para la Agenda de Política Regional Conjunta.....	30
5.3. Medidas y Acciones a Impulsar.....	30
6. Conclusiones y Apreciaciones Finales.....	31
Bibliografía.....	33

PANAMÁ EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

1. INTRODUCCION Y OBJETIVOS.

Para analizar el tema Panamá y las opciones de su integración regional, hay que considerar tanto el ámbito centroamericano como el latinoamericano.

Como objetivos generales, cuatro son los propósitos principales planteados en este estudio:

- Discutir sobre el propio orden metodológico para abordar el tema de la integración, en el caso de Panamá.
- Explicar la importancia de los cinco ejes temáticos, elegidos como los más sobresalientes y descritos en la Tabla No 1.
- Valorar las perspectivas de los actores progresistas panameños, en cuanto a las oportunidades, dificultades y los beneficios que podría reportar a Panamá la integración política regional.
- Bosquejar algunas propuestas programáticas para que los actores progresistas puedan efectivamente posesionarse de este tema y elevarlo a categoría de agenda en las discusiones nacionales.

Tabla No. 1
Los Ejes Temáticos e Interrogantes Claves

Los 5 Ejes Temáticos:	Las Interrogantes Claves:
1. La Formación de Intereses Nacionales.	¿Existen procesos o mecanismos favorables?
2. La Integración Política Regional y el Desarrollo Nacional.	¿Cómo puede la Integración facilitar el desarrollo integral del país?
3. Visiones que Prevalecen en La Ciudadanía y Actores Económico-Sociales.	¿Cuáles son las visiones que prevalecen en la ciudadanía y actores sociales productivos?
4. Coincidencias de Intereses Regionales con Intereses Nacionales.	¿Son apropiadas las formas de transmisión utilizadas para ligar intereses regionales con nacionales?
5. El Rol de los Actores Progresistas.	¿Cuántan los actores políticos progresistas con propuestas para posesionarse del tema?

Cinco son los ejes temáticos que constituyen el contenido del análisis que examinaremos. En la Tabla No. 1 están ordenados y a la vez se presentan las interrogantes clave que corresponden a cada eje.

2. PROBLEMAS EN LA FORMACION DE INTERESES NACIONALES E INTEGRACION POLITICA REGIONAL EN PANAMA.

Los procesos o mecanismos de formación de intereses nacionales que existen en un país constituyen un elemento indispensable, de cara a analizar cualquiera de los aspectos del desarrollo, incluida la integración regional.

2.1. Hay Procesos Débiles para formar Intereses Nacionales Comunes.

El rol de los poderes constituidos

La formación de intereses nacionales no cuenta con bases que la cataloguen de muy democráticas (abiertas y participativas), en cuanto al rol de actores sociales y mecanismos de toma de decisiones en los asuntos político-económicos claves del desarrollo nacional. Ni siquiera la llamada integración empresarial escapa a tal realidad, evadiéndola; hay obstáculos considerables hasta en aspectos de la perspectiva técnico-científica.

Toda la gestión pública se encuadra principalmente en los poderes establecidos por las normas constitucionales tradicionales, asociadas al modelo republicano y presidencialista que posee Panamá. Así el ejercicio de conducción política se da por la vía gubernativa con los órganos formales, principalmente en los poderes ejecutivo y legislativo. Las políticas referentes a integración regional no escapan a tal modelo cerrado de formalidad institucional.

Las mesas de dialogo nacional

La apreciación arriba vertida no quiere indicar la ausencia total de experiencias en el país, en cuanto a búsqueda de mecanismos para corregir tal realidad desfavorable. Si es necesario concentrar nuestro análisis en lo que ha pasado posterior a la invasión de EEUU a nuestro país en 1989 y la caída del régimen de Manuel A. Noriega.

Antes y después de estos eventos hay algunas experiencias notorias, entre las que destacan las denominadas “mesas de diálogo nacional”; que comenzaron a constituirse allá por los años 1983-84, cuando se daba el inicio local a los debates sobre las políticas neoliberales y sus llamados ajustes estructurales. Contaban principalmente con la participación de actores sociales representativos, como: empresarios, trabajadores y partidos políticos.

Abarcaron toda una gama de asuntos: desde la educación hasta lo laboral y la seguridad social, desde el régimen electoral y de partidos políticos hasta reformas constitucionales. En fin, el sostén común de tales mesas siempre fue el mismo: viabilizar la aprobación de políticas, que respondían a intereses formulados y organizados desde las esferas del gobierno o entidades internacionales. Mayormente no pasaron de meras consultas para adecuar proyectos o decisiones ya tomadas, sin que se produjesen cambios sustanciales. Algunos llamaban a estas mesas proceso de ablandamiento o convencimiento. “De allí que hay dudas en cuanto a estos mecanismos y sus fines.....Hasta la fecha no hay una visión nacional compartida sobre los temas cruciales, en la que no imperen los intereses sectoriales sobre los intereses nacionales” (Saied/Estribí)

Quizás el evento denominado “Visión Nacional 2020” (1997 a 98) fue un hito diferente, pues <como en efecto debe ser> se planteó vislumbrar a Panamá e incursionar en una perspectiva para el largo plazo, dejando de lado las visiones inmediatistas. Esta experiencia fue auspiciada por el PNUD y suscrita por 14 representaciones de la sociedad civil, la iglesia católica, partidos políticos y gobierno nacional; y en las elecciones de 1999 todos los candidatos presidenciales a cumplir sus metas y desarrollar sus cuatro pactos fundamentales (Sociedad Civil, Mujer y Desarrollo; Nación y Juventud; y Descentralización y Desarrollo Local).

Sin embargo, una vez que se supo el resultado oficial, las alianzas de partidos políticos ganadoras y perdedoras se olvidaron de los compromisos que ésta conllevaba.

La rendición de cuentas

Como el mecanismo de “rendición de cuentas a la sociedad” es una figura aún débil en nuestro medio, nada favorable está ocurriendo para ligar y evaluar el cumplimiento de intereses electorales con la realidad y las exigencias del desarrollo nacional.

Salvo cuando hay presión política y popular fuerte, como frente a la reforma de la seguridad social, la formación de intereses nacionales sigue siempre el mismo curso: la imposición desde arriba. Un buen ejemplo es la forma como la administración pública actual aborda y decide sobre la tan demandada estrategia o proyecto nacional de desarrollo.

Buena parte de la población panameña mantiene una confusión enorme sobre temas importantes que están en la agenda nacional (negociación del TLC con EEUU, retroceso de la Educación Nacional y otros), ni que hablar sobre las bondades o perjuicios que reportaría una integración más proactiva con los bloques vecinos.

Un abordaje y dilucidación convenientes sólo podría darse con la primacía de intereses nacionales, sobre bases sociales juiciosas y concertadas. Es decir, en aras de formar intereses nacionales, existe la necesidad real de establecer un nuevo pacto social, formular estrategia y planes de desarrollo integral; todo ello que sea con amplia participación y legitimidad ciudadana. La formación de intereses nacionales tiene que hacerse con más democracia, no con menos.

2.2. La Gestión Pública carece de estrategia para la Integración Regional.

Tras un siglo de vida republicana, Panamá se encuentra sin pacto social y sin una estrategia real de desarrollo, que oriente a largo plazo la integración social nacional y las expectativas regionales. No hay una verdadera concepción integral consensuada sobre el desarrollo doméstico o interno, ni de la inserción que el país debe jugar en la economía mundial, más allá de los intereses vinculados al canal de Panamá.

Como no hay estrategia nacional de desarrollo debidamente legitimada, prevalece lo que atinadamente se conoce como “las estrategias del sectarismo”^{*} basadas en tres puntos característicos:

^{*} Son aquellas que buscan construir espacios de decisión con la menor cantidad de actores posibles.

a) Las únicas prioridades nacionales reconocidas son aquellas que están fijadas por el orden en la lista de crisis inminentes, que exigen atención inmediata;

b) Sólo se debe ventilar cada tema crítico por separado, sin llegar a debatir a fondo;

c) Los mecanismos de convocatoria a la sociedad deben limitarse al mínimo de actores, principalmente a los adeptos más que a los afectados reales.

Basta recordar las administraciones públicas después del año 1989 y constatar como todas han promocionado y practicado el mismo juego de reglas. Sea cual sea el tema a abordar esa es la lógica valedera: rama por rama, sin ver el bosque; cada tema por separado, con actores sociales disgregados, sin mayores compromisos políticos como nación. No hay ningún cordón umbilical ligado al Panamá que buscamos, tampoco compromiso político organizado hacia las líneas que el desarrollo nacional requiere. En consecuencia, anteaer discutimos reformas laborales, tributarias y Caja de Seguro Social; hoy TLC con EEUU, Chile, Costa Rica, y educación nacional; mañana cómo debe hacerse la ampliación del canal de Panamá.

La estrategia es clarísima:

Si abordamos lo tributario: es entre quienes trabajan y tributan al fisco versus los que no trabajan, ni tributan.

Si se trata de reforma a la seguridad social: los desempleados, no tienen que opinar o decidir.

Si hablamos de educación: el asunto se percibe como un problema de maestros y presupuesto gubernamental.

Los temas donde hay riqueza y bienestar: ni se abordan ni se mezclan. (Que nadie se le ocurra pedir redistribución efectiva de la riqueza).

Así resulta difícil que la población perciba con objetividad si se reportarían a Panamá beneficios mayores que los riesgos, por ejemplo en proyectos como el TLC con EEUU o el de la ampliación del canal actual.

La consecuencia de esta práctica es que los actores principales nacionales no son convocados debidamente a ver de conjunto todo el bosque de problemas existentes y que hay que resolver; ello no permite construir una mejor perspectiva nacional, para intentar como sociedad aplicar soluciones comunes. Así, la participación social resulta limitada y también los esquemas para encontrar soluciones.

A todas luces, esta estrategia de sectarismos es socialmente ilegítima y contraproducente, aunque sus ejecutores la justifican <y se justifican ellos mismos> con la figura legal del “mandato constitucional para gobernar sin ataduras como producto del triunfo electoral otorgado en las urnas”. Por un lado, es una estrategia que atenta contra el desarrollo integral del país; y, por otro lado, es des/democratizador ya que encierra en sí grandes obstáculos para una gobernabilidad eficaz.

3. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA INTEGRACIÓN EN LATINOAMÉRICA Y PANAMÁ.

Este tema tiene por objetivo dilucidar como la integración política regional puede facilitar el desarrollo integral de un país y región. Para abordarlo debidamente es necesario examinar el marco conceptual básico, los aspectos históricos de la integración política de la región, así como también determinar cuáles son las dificultades que estos procesos confrontan hoy.

3.1. Objetivos y Política en la Integración.

La integración política regional es mucho más que una zona de libre comercio.

La integración política regional es un escenario excelente para propiciar y construir procesos de desarrollo más integrales, equitativos, democráticos y de ciudadanía para pueblos, países y regiones. Un análisis objetivo de sus propósitos da cuenta de ello, pues por definición propia ésta rebasa la mera negociación sobre transacciones comerciales y económicas. De hecho, es un error pretender reducir la integración política regional a lo que es un TLC o una zona de libre comercio.

La integración regional tiene intereses políticos que deben ser la prioridad, junto a los de carácter social. Entre los primeros, están: evitar confrontaciones y agresiones a la soberanía; aumentar el peso y capacidad negociadora internacional; y fortalecer la gobernabilidad y la participación democrática. Los intereses sociales comprenden: aumentar los niveles y calidad de vida, fortalecer la participación de la población en la toma de decisiones de los asuntos claves de la sociedad y desarrollar la ciudadanía regional.

También implica integrar intereses económicos, como son: expandir el comercio y las inversiones; proyectar convergencias sectoriales y macroeconómicas, para metas de mayor bienestar y desarrollo humano; por medio de variados mecanismos de coordinación y acción conjunta. Juntos, estos propósitos son los que constituyen la visión científica de desarrollo integral y humano de un país.

Existe la llamada pirámide integracionista, que más adelante ahondaremos en ella. Escalar a niveles superiores implica mayores compromisos políticos y cada vez más conexiones directas con la participación de los ciudadanos. Por ejemplo, un mercado común (real, no de nombre) es bastante más que una zona libre de comercio, pues conlleva la libre circulación de personas, lo que a su vez demanda derechos y deberes ciudadanos más solidarios y progresistas. El avance es la piedra filosofal de la integración política.

3.2. Realidades de la Integración Regional en Centroamérica.

El marco histórico de la integración regional, en cuanto a etapas e hitos significativos es vital. Luego, acorde con la concepción política y técnica de la integración, precisar en donde estamos como país en el marco de la región.

3.2.1. El Marco Histórico de la Integración en la Región.

El recorrido del proceso de la integración centroamericana es bastante conocido. Evidencia claramente tres etapas, que se presentan en la Tabla 2. Este esquema general de caracterización es válido también para toda Latinoamérica.

Tabla No. 2
Cronología en el Proceso de Integración Centroamericana

Las 3 Etapas Históricas	Cronología	
	Desde	Hasta
1. Despegue Significativo	Los años '60	Mediados de los '70
2. Estancamiento	Mediados años '70	Mediados de los '80.
3. Reactivación.	Año 1977	A la fecha

La primera etapa, del despegue significativo, corresponde a los inicios del proceso, en el cual el hito más significativo es el logro del Tratado General de Integración Económica. Luego, deviene la etapa de estancamiento. Se trata de los años de las dictaduras y los conflictos bélicos y civiles que arrojan como resultado el estancamiento del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el débil funcionamiento de sus organizaciones.

Durante estas dos etapas (1 y 2) la institucionalidad común de la región se concretaba en la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y el MCCA, organismos que de hecho fueron concebidos casi exclusivamente para el accionar político/estatal desde los gobiernos de turno en cada país, y con muy limitada o casi nula participación de otros actores políticos y sociales.

La etapa actual (3), la reactivación, se identifica con el fin de los conflictos bélicos y la vuelta a los mecanismos electorales democráticos; con lo cual se abrió la posibilidad de entronizar una mayor participación política y social diferente al pasado, para fortalecer la integración. La nueva arquitectura de esta etapa se apoya a partir de 1987 en los Acuerdos de Esquipulas y de Tegucigalpa.

Es muy generalizada aceptación en la región, la apreciación de que la apertura democrática no ha sido aprovechada lo suficiente para desarrollar una integración profunda e integral, aunque se haya aumentado el número de las instituciones (tan solo en el último decenio en más de un tercio).

Sin embargo la institucionalidad de la integración regional continúa con los mismos vicios del pasado, en cuanto a: carencia de poderes vinculantes y órganos de supranacionalidad; falta de continuidad política de los gobiernos; estrechez de presupuestos y financiamiento; baja capacidad de ejecución; carencia de recursos técnicos, y demás fallas viejas conocidas.

3.2.2. Etapa Actual de la Integración en la Región.

En el desarrollo del proceso de integración regional existen etapas de avance, que se distinguen porque cada una persigue objetivos económicos, sociales y políticos distintos; los cuales como conjunto caracterizan la dinámica de aumento de los compromisos, sobretodo de índole política. Estas etapas conllevan a un ascenso continuo de objetivos y responsabilidades que los estados y sociedades van adquiriendo. A su vez, las etapas conforman los niveles del progreso general que se van registrando en un determinado espacio o bloque regional integrado.

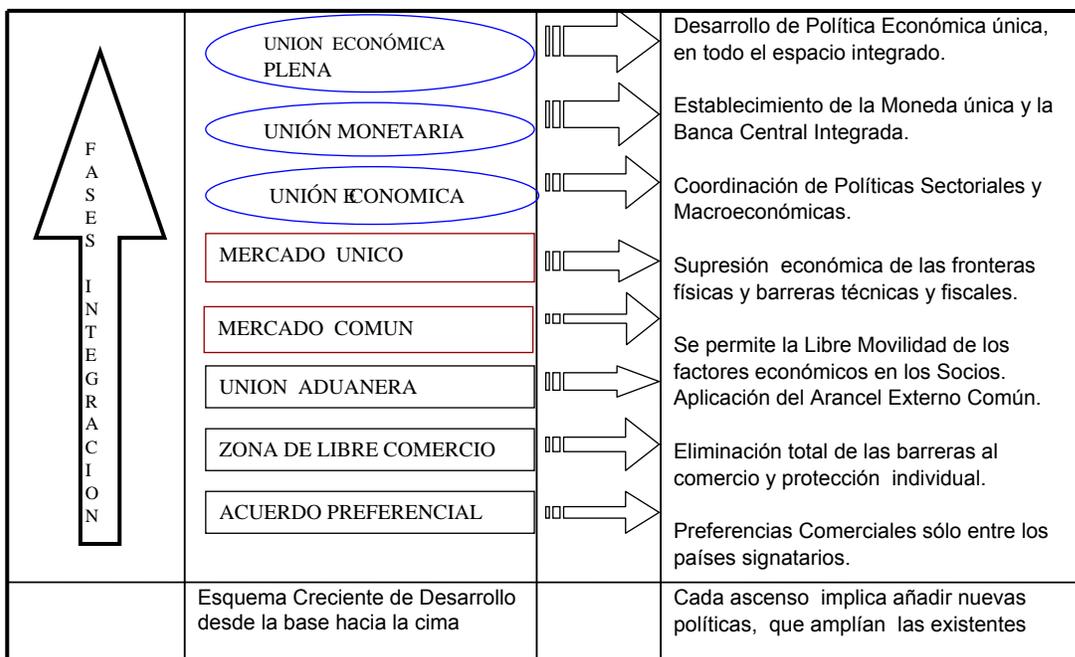
Hay una representación metodológica para exponer estos conceptos, que es conocida como “la pirámide de la integración”, que es un esquema que explica expresamente el ascenso o recorrido entre etapas y niveles. Las Figura No. 1 que a continuación aquí presentada, ilustra y sintetizan los principales elementos teóricos y empíricos.

Lo que más predomina son las estrategias de sectarismo (escenario de mínimos actores), usualmente entre gobierno y grupos empresariales poderosos (internos y externos); que en el fondo constituyen procesos antidemocráticos, con abiertos mecanismos de exclusión participativa.

Cuando en nombre de una supuesta integración las políticas que se impulsan se centran en los temas comerciales y económicos, entonces, se está olvidando lo más fundamental de la filosofía básica de todo proceso de integración política regional, es decir, aquella filosofía que busca construir políticas comunes entre las sociedades, los pueblos y los ciudadanos. En este construir, el Estado no es el fin, es sólo un medio.

**Figura No. 1. FASES DE INTEGRACION POLITICA, ECONOMICA Y SOCIAL:
CONTENIDO BASICO DE LAS POLITICAS QUE SE APLICAN.**

(Fuente: Concepto basado en la pirámide, de Jaime Requeijo; Economía Mundial; 1995)



Panamá es un caso particular o especial, en tanto que no es miembro pleno del bloque integracionista centroamericano, más conocido por el nombre de mercado común centroamericano (MCCA). Desde los años '60, los países que conforman Centroamérica fundaron e impulsaron su proceso de integración, el cual aún hoy sostienen; pese a diferencias, como es el hecho vigente de Costa Rica que no participa del PARLACEN.

Panamá no participa en los organismos básicos del MCCA. No obstante, al adherirse al SIECA y participar en el PARLACEN ha adquirido responsabilidades que paulatinamente ha venido ejerciendo. Además, actualmente para poder negociar el próximo acuerdo de asociación con la Unión Europea tendrá que participar desde una posición de bloque: centroamericano o andino, como le fue planteado para que eligiese. No podrá actuar sola, como en el TLC con EEUU. Eventualmente todo indica que actuará en conjunto con Centroamérica.

En el contexto de las concepciones técnicas y políticas de la integración, ahora corresponde establecer la etapa y nivel en que se encuentra la región, considerando las peculiaridades de Panamá, como parte de ella.

Acorde a la pirámide aludida, Centroamérica se encuentra en una posición de transición de etapas, entre lo que es una Zona de Libre Comercio y la etapa que actualmente se está induciendo, como un proyecto de compromiso político regional, que es la constitución de una Unión Aduanera Plena. (Ver Figura No. 1)

La situación de MERCOSUR se encuentra con algunos unos grados de mayor de desarrollo, en tanto a dado pasos para consolidar la unión aduanera y políticamente ha avanzado en el proyecto de construir un mercado común. El caso de la comunidad Andina está en menor desarrollo, pues han tenido más dificultades para aplicar el arancel externo común.

3.3 . Centroamérica y Panamá: Dificultades de la Integración Regional.

Para analizar los asuntos que identifican las dificultades de los países centroamericanos respecto a la integración regional es indispensable contar con un enfoque integral, que permita representar al máximo las realidades complejas existentes, asimismo como compendiarlas y proyectarlas en acciones de transformación constructiva. Los enfoques pueriles, farragosos o mecanicistas suelen ser superficiales, por tanto no son útiles en esta tarea.

Así, en aras de lo integral, hemos decidido exhaustivamente bosquejar los siguientes tres ámbitos de realidades y problemas, que a su vez requieren de proyecciones y muy seguramente de cambios sustanciales. En lo que concierne al avance de la integración regional, estas son las limitantes fundamentales:

- a) Agotamiento del vigente modelo de base intergubernamental.
- b) Los problemas de orden estratégico que obstaculizan el avance estructural.
- c) Los problemas de orden táctico que impiden formular estrategias de avance.

En general, las dificultades que confrontan los procesos de integración regional en Latinoamérica son muy semejantes y con un grado alto de similitud, quizás en más de 3/4 partes del universo identificado. Las particularidades existen, pero no son típicas ni dominantes, como es el caso de Panamá. De manera tal que el enfoque integral que emplearemos es útil para toda la integración latinoamericana, aunque está más exhaustivamente detallado para analizar, compendiar y proyectar las realidades complejas existentes en Centroamérica y Panamá.

3.3.1. El modelo de base intergubernamental está agotado.

Tres son los modelos más conocidos internacionalmente, que se emplean para conducir los procesos de integración económica. Ellos tienen entre sí diferencias de contenidos en el modo de conducción y sobretodo en el modo de participación de los actores sociales productivos y la ciudadanía, en general. La Tabla No.3 expone las características de cada uno y fácilmente permite identificarlos y realizar comparaciones.

Como veremos que hay diferencias sustanciales entre los tres modelos, las cuales son producto de las distintas visiones políticas y socioeconómicas en que se sustenta cada uno de ellos para determinar la política de la integración regional. En muchos aspectos son irreconciliables. Esas diferencias se ubican principalmente en los cuatro campos siguientes:

- a) Los objetivos que se plantean alcanzar.
- b) Los compromisos políticos e institucionales que se formulan.
- c) Los niveles de interdependencias, complementación y equidad económica que se negocian.
- d) Los distintos enfoques para excluir a los actores sociales productivos, o para procurar la ampliación de la democracia participativa.

a) El Modelo basado en reglas.

Como estilo de dirigir las relaciones económicas internacionales entre países, el *modelo basado en reglas* es el más limitado en cuanto a perspectivas desarrollistas. No obstante, este modelo es el que hoy predomina en el mundo, producto de la moda dominante por celebrar acuerdos o tratados comerciales, usualmente llamados tratados de libre comercio o TLC.

Un grupo creciente de autores excluye este modelo del listado de métodos para gestionar o dirigir procesos genuinos de integración. Esta corriente de pensamiento, es bien resumida cuando se afirma: "Integración y TLC son dos ideas bien distintas.... En otras palabras, los TLC no son sinónimos de un proceso de integración". (Gudynas, 2005)

Tabla No. 3
Gestión y Conducción de la Integración Política Regional

Los 3 Principales Modelos Características y Ejemplos de Casos donde se aplican	
A.	DE BASE INTERGUBERNAMENTAL. (Mercosur, MCC, Caricom)
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Es Conducido por los Gobiernos. 2. Hay Negociaciones constantes para el Mercado Común. 3. Se permite amplia libertad para cumplir, a lo externo e interno. 4. Hay Organismos Comunes, Limitados y Burocráticos.
B.	A PARTIR DE REGLAS. (NAFTA, ALCA)
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Es Conducido fuertemente por Normas y Reglas. 2. Es Dirigido básicamente por Sectores Privados. 3. Una Zona de Libre Comercio es el fin principal perseguido. 4. No hay compromiso de Institucionalidades Comunitarias, ni políticas públicas comunes.
C.	DE BASE SUPRANACIONAL. (UE)
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hay Adopción de Criterios de Convergencias, estatuidos y legitimados por la sociedad. 2. Se aprueban Políticas Comunes de cumplimiento obligatorio. 3. Hay Organos Supranacionales, con participación directa de la población 4. La Rendición de Cuentas está estatuida y es obligante. 5. Hay Participación masiva de Partidos y Actores Sociales importantes. 6. Se crea la Ciudadanía Regional Avanzada.

No obstante, es el modelo de reglas el que ha elegido y prefiere los EEUU, puesto que con el logra aplicar sus mecanismos de supremacía y poder y así fácilmente tomar ventajas considerables a favor de sus intereses particulares como país. En América Latina, comenzó a tener vigencia con el TLC, entre EEUU, Canadá y México (NAFTA), que es el patrón referencial para todos los demás acuerdos que EEUU ha celebrado en América y en otras latitudes. También es el modelo con que se ha venido desarrollando la iniciativa para la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Es evidente que en estos TLC la meta perseguida no pretende rebasar la creación de una zona de libre comercio que genere crecimiento económico, a través de una amplia gama de normas y reglas que deben establecerse con carácter de obligatorio cumplimiento, para los países signatarios de tratados o acuerdos. Por lo general, tales normativas se encuadran en el marco de negocios, transferencias, mercados, (ampliación del mercado); y no se basan en la consideración directa de las necesidades de los ciudadanos y pueblos, abarcados con sus demandas sociales urgentes.

Por el contrario, los actores sociales que toman decisiones son poquísimos, generalmente son las alianzas de sectores políticos en el gobierno y los grupos económicos poderosos, a título de sector privado de empresarios e inversionistas. Tampoco se vislumbra la construcción de políticas públicas comunes e instituciones comunitarias.

En este contexto, Panamá está negociando un TLC con los EEUU siguiendo los patrones del modelo basado en reglas, lo cual ha ocasionado dificultades y omisiones, que dificultan un balance que pueda favorecer a Panamá, aún en los temas mínimos del mercado ampliado: comercio, exportaciones, inversión y crecimiento económico.

b) El Modelo de Base Supranacional.

El Modelo de Base Supranacional es el más amplio de todos los modelos analizados en cuanto a su concepción de las relaciones económicas internacionales entre países y el de mayores perspectivas desarrollistas, como herramienta para dirigir un proceso de integración. Este modelo es el que actualmente caracteriza a la Unión Europea (UE) como bloque integracionista.

Bajo este modelo se buscan metas de distintos alcances, pero ante las cuales sea la sociedad quien decida lo fundamental en cualquier acuerdo o negociación. En su concepción, a la par de los criterios de convergencia en lo comercial y económico, también se han concebido y aplicado criterios de convergencia sociopolítica como naciones, que brindaran ventajas a sus sociedades y ciudadanos nacionales.

El compromiso de producir políticas sociales comunes con más democracia resulta un principio de casi obligatorio cumplimiento. Se crean nuevos mecanismos de participación democrática con organismos supranacionales y poderes vinculantes que son los que deciden los rumbos estratégicos o vitales de la región integrada. No son los gobiernos solos; no son los empresarios y sus negocios los que deciden privativamente. Hay también otros actores sociales (partidos políticos, sociedad civil, municipios...) que tienen acceso a los organismos supranacionales mediante criterios electorales amplios y democráticos.

Pese a los problemas que han aflorado en el ejercicio por dotar y aprobar una nueva constitución para una Europa integrada, este modelo es el que más llama la atención, como producto de los significativos saltos históricos que han registrado sus países miembros y el significado que estas experiencias tienen para América Latina. Particularmente en cuanto a las lecciones que son útiles para superar problemas y establecer nuevos rumbos estratégicos para el desarrollo de la integración regional latinoamericana.

c) El Modelo de Base Intergubernamental.

El llamado modelo de base intergubernamental es el que rige en el Mercado Común Centroamericano, e igualmente en los demás procesos integracionistas latinoamericanos como, MERCOSUR, Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Comunidad del Caribe (CARICOM). Centroamérica y Sudamérica son para Panamá las áreas de más influencia en este tema.

Las cuatro características que lo tipifican evidencian una visión política y socioeconómica limitada, en cuanto a objetivos, compromisos y participación. (Ver Tabla No. 3) Bajo tal concepción, la integración regional es para celebrar negociaciones tendientes a constituir el mercado común entre los países signatarios. En tanto la meta es meramente económico-comercial, tales negociaciones pueden ser conducidas por los gobiernos oficiales de turno, desde la perspectiva de las alianzas tradicionales que grupos políticos

y poderes empresariales suelen realizar, dejando de lado a importantes actores sociales, principalmente de carácter popular.

Tabla No. 4.
Limitantes del Modelo de Base Intergubernamental
para conducir la integración política regional

1	Limita la propia integración política, económica y social, para alcanzar dimensiones cónsonas con la época actual.
2	Impide la construcción de “las bases supranacionales”, con capacidad vinculante para toda la región, en lo legislativo y judicial.
3	Impide una mayor democratización: a) En la discusión y adopción de decisiones importantes para el propio desarrollo de la población. b) Impide el desarrollo de la Ciudadanía Común.
4	Obstruye la Gobernabilidad y la Rendición de Cuentas.

Ciertamente los países que participan tienen amplia libertad, a lo interno del bloque y a lo externo del mismo, para cumplir o no las normas que se aprueben y considere le afecten significativamente en lo individual. Esto trae como consecuencia que las convergencias tienden a ser mínimas, es decir vínculos de complementación muy superficiales, que hasta la supresión de las fronteras institucionales aduaneras y la fijación del arancel externo común terminan calificándose como grandes dificultades y riesgos.

Actualmente ese modelo de base intergubernamental está agotado, para poder conducir la integración política centroamericana a etapas y niveles superiores. En la Tabla No. 4 hace una síntesis de los elementos que caracterizan tal agotamiento.

En el caso de Centroamérica los poderes vinculantes están en la ley y en las manos de los Ejecutivos. Por ejemplo, el PARLACEN no tiene capacidad vinculante. No hay formas avanzadas de integración en lo legislativo, judicial y en otros sectores que tienen que ver con la participación y gobernabilidad democrática. Por consiguiente, no tenemos participación masiva de la ciudadanía en los problemas de integración, como región y tampoco está madurado el concepto de ciudadanía común.

En general, este modelo conduce a cierta forma de burocratismo inducido, bajo el cual a la ciudadanía le es difícil percibir los beneficios potenciales que puede desempeñar la integración política regional. Por supuesto, esta situación no parece ser casual, resulta más bien inducida. Rubricando la idea del costoso burocratismo, los que dirigen la integración real de negocios y mercados no se sienten obligados a reconocer figuras como los organismos supranacionales comunes o la rendición de cuentas comunes. Ciertamente en Centroamérica hay muchas dudas si los poderes económicos y las oligarquías políticas dominantes están motivados por construir tales figuras integracionistas.

3.3.2. Los Obstáculos de Orden Estratégico y Táctico para el Desarrollo de la Integración Regional.

En la situación general actual de Latinoamérica se identifican dos tipos o conjuntos de problemas que dificultan u obstaculizan el desarrollo y el avance de la integración política regional: los de orden estratégico y los de orden táctico. A continuación, la Tabla No. 5 hace un recuento exhaustivo de esta temática.

El primer conjunto, corresponde al orden estratégico, técnicamente también llamados sustanciales, que incluye las dificultades asociadas al avance estructural. El segundo conjunto trata los problemas atinentes al orden táctico, conocidos también como procedimentales; son propiamente aquellas dificultades que impiden formular estrategias políticas de avance.

Dicha Tabla No. 5 incluye once problemas, a saber: seis para el conjunto estratégico y cinco para el conjunto táctico. La clasificación e identificación de los mismos es lo importante; el orden en que se les ha ubicado es una apreciación relativa. Esta tabla se explica por si misma. Vale si, agregar algunas anotaciones importantes.

Tabla No. 5
Latinoamérica: Allende los Años '90
Características de la Integración Política Regional

El Orden Estratégico: Los 6 Problemas Sustanciales	
1	Se acentúan las desigualdades socioeconómicas en la mayoría de los países. (Crisis de la deuda social interna)
2	Se fortalecen los procesos democráticos, mas no así la integración propia con la población.
3	Agotamiento del modelo de integración política de Base Intergubernamental.
4	Quiebre Político del “ modelo neoliberal de ajustes estructurales”.
5	ALCA: Sin esquema continental aceptable –vs– ”la integración propia” del conjunto de pueblos de Latinoamérica.
6	Proliferan negociaciones de TLC con el “Modelo de Reglas Nafta”, especialmente con EEUU.
El Orden Táctico: Los 5 Problemas Procedimentales	
1	Ausencia de Voluntad Política para Avanzar.
2	Gobernabilidad Democrática ahogada por las "Estrategias de Sectarismo”
3	Partidos Políticos “desgastados” para conducir la Integración Profunda”
4	Falta de Estrategias de Intereses Comunes Regionales.
5	Carencia de Proyecto Político para organizar los cambios que queremos.

Desde los años '60, la integración es un tema primordial en las agendas políticas de la región. En ese largo tiempo, los procesos integracionistas han avanzado, pero las desigualdades económicas y sociales han avanzado más rápido, están más acentuadas en prácticamente todos los países de la región, incluyendo Chile.

El neoliberalismo trata de convencernos que hay sociedades latinoamericanas donde su estrategia ha sido exitosa, y que no hay problemas de desigualdad, que el estilo de desarrollo logrado es lo ideal u óptimo y por supuesto un modelo ejemplar para replicar. Aun cuando en Chile el balance sea el menos peor, ello no significa que las desigualdades no estén bien presentes.

Ciertamente si se han fortalecido los procesos democráticos, pero estos no han contribuido significativamente a la integración política de la región, de forma tal que las sociedades latinoamericanas y sus pueblos hayan podido unificarse realmente para buscar y tomar decisiones frente a sus problemas comunes apremiantes. Este desfase explica en gran medida el desgaste de los ajustes estructurales neoliberales, desplegados abiertamente en los años '80 y '90; y en consecuencia, el inicio del quiebre de su hegemonía política.

Finalmente, hay que recalcar que, pese a la proliferación de los TLC con gestión de reglas estilo Nafta, no hay un esquema aceptable para el proyecto ALCA, ni parece poder lograrse a corto o mediano plazo. Las potencias más importantes del continente, Estados Unidos y Canadá, aún no han madurado condiciones para lograr coincidencias verdaderamente desarrollistas en los temas comerciales claves; más difícil es el balance para ampliar la construcción de intereses comunes en otros asuntos económicos y sociales.

Especialmente en Centroamérica puede afirmarse que, a la falta de voluntad política para hacer avanzar el proceso de integración, se suma el hecho que los partidos políticos tradicionales están desgastados para conducir un real proceso de integración. En su mayoría, no cuentan con un proyecto político para tal fin y carecen de estrategias de intereses comunes.

4. ESCENARIOS Y POSIBILIDADES DE ACCIÓN EN PANAMÁ.

La Tabla No. 6, presenta como resumen las tres visiones, la situación actual y las opciones que en materia de integración regional son importantes en Panamá.

4.1. Visiones Sobre Integración Regional en Panamá.

Tres son las visiones que sobre integración política regional son más predominantes en Panamá. Me agrada más llamarles Tesis.

a) “La USadicción”.

La visión más notoria, asumida por los grupos oligárquicos y de poder económico, está muy clara y tiene un largo historial; ésta como tesis bien podría llamarse “*La USadicción*”. Ciertamente, en el siglo XX, la República de Panamá desarrolló sus relaciones políticas e internacionales predominantemente con los EEUU, tanto así que su visión económica doméstica y exterior fue muy limitada y lenta en su avance real para diversificarlas.

Los sucesivos gobiernos concebían como principal política exterior únicamente negociar tratados bilaterales sobre acceso o aumentos para el mercado doméstico de los negocios provenientes del complejo marítimo-industrial del área canalera, que estaba bajo plena

jurisdicción de EEUU (Tratados: Kellog, White, Alfaro y Morales, 1926; Arias-Roosevelt, 1936; Remón-Eisenhower, 1953; y otros).

La República de Panamá históricamente cuenta con una gama amplia de intereses coincidentes con los EEUU. Esa es una realidad innegable; no obstante, tal coincidencia no agota las potencialidades con que hoy cuenta Panamá, para mirar y conectarse a la región y el mundo en una forma más favorable. Por ello es inexplicable que las relaciones internacionales de Panamá sean concebidas en función exclusiva y casi dependiente del quehacer y decisiones de los EEUU.

b) “La Exclusión Integracionista”.

Tras esta se desarrolla otra visión, que denomino “*la exclusión integracionista*”, y que se resumen en plantear que las integraciones vecinas no ofrecen oportunidades a Panamá, dado su mayor nivel de desarrollo y costos relativos. Esta visión está difundida en amplios sectores de la sociedad, incluso en sectores populares y de capas medias. Pareciese que Panamá siempre se presenta como un país divo, sobresaliente por encima de países centro o de sudamericanos; incluso soslayando su historia de vínculos con las regiones que le son más aledañas. Tanto las regiones centroamericana y andina han contado con poca atención, igual que ha ocurrido con el caribe y el cono sur.

De hecho, cuando en los años ´50, los países latinoamericanos ingresaron al Acuerdo General de Tarifas Aduaneras y Comercio (GATT, hoy OMC), Panamá espero tardíamente hasta 1996 para adherirse. Cuando, en los años ´60, los vecinos iniciaron su proceso integracionista regional (Mercado Común Centroamericano) Panamá rechazó participar en el mismo, pese a ser invitada formalmente.

Luego, en los ´70, cuando los vecinos sureños organizaban su integración (Pacto Andino) Panamá decidió no ingresar; igualmente, tampoco decidió participar en el Mercado Común del Caribe (CARICOM).

Tabla No. 6
Panamá y la Integración hoy:
Visiones, Situación y Opciones

LAS 3 VISIONES IMPORTANTES:
1. “La USaducción”
2. “LA Exclusión Integracionista”
3. “La Visión positivista de la Integración”
STUACION ACTUAL:
No Hay Compromiso Integracionista Real.
LAS OPCIONES EXISTENTES:
A) Las 2 Opciones Básicas: MCC + CAN.
B) Opción de Complementariedad Integracionista.
C) Diversificación de las Interdependencias.

La visión de la “*exclusión integracionista*”, se percibe como cierto tipo de exclusivismo que esquiva la decisión de integrarse a los bloques existentes de los países vecinos.

Como perspectiva histórica, no parece ser viable, ni ventajosa, si consideramos la reducida participación panameña en los crecientes procesos de interdependencia e integración mundial y regional, que han ocurrido en el último cuarto de siglo.

Actualmente esta visión se expresa también en la aspiración a ser Sede Permanente de ALCA, incluso esperando el apoyo de los EEUU, y creyendo que con un TLC con dicho país no hace falta ninguna otra integración.

c) “La visión positivista de la integración”

La “*visión positivista de la integración*” considera que Panamá debe incorporarse a alguno de los bloques regionales que se están conformando en la región. Esta tesis no es fuerte en Panamá, pese a que los cambios que se están dando son favorables a ella. El Tratado Torrijos-Carter reintegró a Panamá, paulatinamente entre 1979 y 1999, lográndose así la soberanía plena en todo el complejo canalero. Ello sumado a otros cambios significativos en recursos naturales y productivos abre una perspectiva mucho mayor, para nuevas aperturas, integraciones y vínculos económicos con otras naciones.

En los últimos años hemos sido testigos de posiciones zigzagueantes, según el vistazo de cada administración pública de turno, sin decisiones firmes. En el período del Presidente Endara Galimani, se miró hacia Centroamérica y se decidió a participar en el PARLACEN. Posteriormente el Presidente Pérez Balladares, en su momento, inclinó sus preferencias hacia MERCOSUR, hizo declaraciones, pero no formalizó nada concreto.

En los años de la Presidencia de Mireya Moscoso Rodríguez, aparte de avanzar en lo del PARLACEN, se decidió ingresar al proyecto ALCA y plantear a Panamá como sede para este organismo, cuya constitución es liderada por los EEUU. Igualmente, planteó e inicio las negociaciones, bis a bis, de un TLC entre Panamá y EEUU.

Hay que reconocer que en el tema TLC hasta los propios EEUU plantearon a Panamá que negociase en el marco centroamericano o andino, o incluso junto a Chile, sin embargo el gobierno Moscoso optó por el bilateralismo. La administración Torrijos Espino ha seguido la marcha de estos acontecimientos.

4.2. Escenario Actual y Opciones.

Panamá no tiene una visión de Estado respecto a la integración política regional. La posición oficial históricamente se resume a enfocar el tema como una interdependencia normal, concentrándose en dos ámbitos: EEUU y el mundo, para referirse a aquellas otras partes del mundo, asociándolas principalmente a la plataforma de servicios alrededor del canal de Panamá.

Ahora, Panamá se ha visto casi obligada a participar junto a Centroamérica en la negociación de un acuerdo de asociación con la Unión Europea, por que ésta última agrupación así lo ha planteado como un requisito político.

a) Panamá sin compromiso integracionista real.

Desde mediados de los años '70 el esfuerzo integracionista continental se estanca debido a las guerras civiles y problemas políticos. A principios de la década del 90 el proceso de integración regional toma un nuevo impulso. En América Central, este comienza a partir de los acuerdos de Esquipulas y de la firma de los protocolos de Tegucigalpa (1991) y Guatemala (2002). Panamá decide incorporarse a este proceso en forma *suigeneris*, más que nada incorporándose al Parlacen.

En 1998 comenzó negociar un TLC con el bloque centroamericano y en el 2001 se avanzó en el marco legal y estructural; no obstante, tales negociaciones se empantanaron y Panamá optó por negociar por separado con cada país. Salvo con El Salvador que en marzo de 2002 fue suscrito un acuerdo, con los otros países dicho proceso no se ha culminado. Recientemente en el 2006, Panamá pasó a ocupar por primera vez en su historia la presidencia *protempore* del Sistema de Integración Centroamericana.

b) Dos Opciones Básicas.

Panamá tiene que desarrollar un modo de interdependencia muy particular, pero a la vez abarcador y concertador. En consecuencia, cuenta con dos opciones básicas, que se justifican con fundamentos históricos, políticos, económicos y sociales. Es decir, su política básica de integración debe apuntar en dos direcciones: a saber:

- a) Hacia Centroamérica, como en efecto debe ser su prioridad; y
- b) Hacia la Comunidad Andina de Naciones, que puede ser su complementariedad más importante.

Esta es una tesis lógica, realista, y viable; por supuesto, que hay que discutirla, pues en la realidad institucional oficial no es el enfoque dominante; este se ahoga en la tesis de la USA adicción. En fin, no hay manera de transformar un país si los objetivos que buscamos no están conectados a escala regional y a escala mundial.

Ciertamente echar un vistazo al mundo es obligante, al considerar la tarea de diversificar las relaciones económicas internacionales. Más que considerar aspectos de geografía o asuntos de diplomacia, no hay que perder de vista los grandes acontecimientos y cambios que en el mundo están ocurriendo; y cuyas tendencias son importantes ahora en el inicio del nuevo siglo XXI.

El pasado siglo XX concentró desarrollo económico, científico y tecnológico en áreas y países ubicados mayormente alrededor del océano Atlántico. Sin lugar a dudas, el presente siglo XXI vislumbra el océano Pacífico como un nuevo eje motor del desarrollo mundial. Bajo esta perspectiva, Panamá no solo mantiene sus posiciones ventajosas, sino que potencialmente éstas se acrecentarán significativamente. No es casual que el proyecto de ampliación del canal de Panamá sea parte de esta perspectiva.

Panamá, Centroamérica y la Comunidad Andina, estamos ubicados cercanos y al paso de tales contactos y tránsitos entre esas dos cuencas oceánicas mundiales; con economías portentosas como Japón, China, India, Rusia y países del sudeste asiático. Por ello es importante vincularse a las dos agrupaciones más importantes en esa cuenca, como son ASEAN y APEC. En esta dirección Chile y México ya han avanzado positivamente.

Hay que dejar de lado temores y miopías políticas producto de las visiones de la “USaducción” y la “Exclusión Integracionista” para entrar a diversificar las relaciones económicas en esa dirección, que es una perspectiva correcta y necesaria. Incrementar, a nivel de embajadas, las relaciones con la República Popular China forma parte de esta visión desarrollista.

5. PROPUESTA PROGRAMATICA PARA DESARROLLAR LA INTEGRACION POLITICA REGIONAL.

En Panamá, como en toda Centroamérica, hay definidos algunos intereses comunes regionales, por medio de dos vías fundamentales. Uno surge de la institucionalidad intergubernamental y otro desde los bloques empresariales, que se ha dado en llamarle “integración real” (A. Segovia). En ambos casos se trata de mecanismos definidos y dirigidos para la funcionalidad del sistema, en ámbitos principalmente productivo-mercantiles y gubernamentales.

En general, existe una recurrente subordinación de la agenda regional a las prioridades nacionales, ya que se considera que son las necesidades nacionales la base para las prioridades regionales. En este caso lo importante es comprender que, tanto los intereses nacionales como los regionales, están relacionados en términos de convergencias de objetivos, recursos y resultados. Por otra parte, hay una marcada carencia de estrategias que formulen y planteen la formación de intereses comunes regionales, desde la perspectiva de los actores políticos progresistas.

Por ello es importante analizar opciones que puedan revertir esta situación. ¿Cómo hacerlo? En este informe presentamos algunas opciones enfocadas en como propuestas programáticas, factibles de llevarse a la práctica.

La Tabla No. 7, sobre los desafíos político que tiene la integración regional apoya los conceptos subyacentes en las propuestas que estamos planteando.

5.1. Un Programa para impulsar la integración Política.

Primeramente debemos reconocer que en Panamá hay corrientes adversas a la integración política regional (partidos tradicionales, empresas transnacionales, TLC, ALCA...), por tanto hay que lograr que el tema de la integración profunda conquiste y domine el deseo y voluntad política de las masas.

Teniendo en mente todos los obstáculos que tiene la integración es muy importante definir un Programa Político, cuya misión debe sustentarse en tres pilares:

- a) Definir convenientemente la conceptualización de la Integración Profunda;
- b) Definir ¿qué tipos de Estado y Soberanía queremos?
- c) Definir la modalidad institucional queremos para conducirla.

Tabla No. 7.
LOS DESAFIOS POLITICOS DE LA INTEGRACION REGIONAL

(Condiciones importantes en las estructuras económico-sociales y en las fuerzas de poder)	
1	Enfoques Integrales para Abordar las Complejidades de la Integración Regional.
2	Visión de Región para definir estrategias de desarrollo regional que que adecuadamente consideren: <input type="checkbox"/> Interdependencia de la Agenda Regional con las Prioridades Nacionales. <input type="checkbox"/> Criterios de trato a asimetrías y menor desarrollo relativo, dentro del bloque. <input type="checkbox"/> Políticas selectivas y graduales para avanzar.
3	Voluntad Política para: <input type="checkbox"/> Transformar la Situación Predominante. <input type="checkbox"/> Cambiar el Modelo de Integración Política.
4	Objetividad en el Rol del Estado, como Instrumento Positivo de Desarrollo y Apoyo Socioeconómico.
5	Gobernabilidad Democrática, Paz y Pactos Sociales Concertados. <input type="checkbox"/> Partidos Políticos. <input type="checkbox"/> Sectores Empresariales e Inversionistas <input type="checkbox"/> Trabajadores, Campesinos y Profesionales <input type="checkbox"/> Agrupaciones de la Sociedad Civil

El modelo de gestión intergubernamental se reduce siempre a hacer más de lo mismo, desde la misma perspectiva y con los mismos actores. Hay que contar con una agenda para esa transformación profunda, que en principio vaya más allá de los asuntos comerciales, a centrarse en las dimensiones productiva y política, ligadas a lo social y cultural.

5.2. Tareas para la Agenda de Política Regional Conjunta.

Esta agenda debe ser principalmente con el PARLACEN. La misma debe permitir desarrollar diversas tareas, entre las que sobresalen:

- a) Procurar que las fuerzas progresistas cuenten con estrategias de desarrollo nacional, que contemplen explícita y convenientemente la integración regional;
- b) Formular y promover la agenda respectiva para el desarrollo de la integración profunda;
- c) Formular y promover el proyecto político que organice las alianzas entre los actores sociales progresistas, principalmente los hoy excluidos por el modelo dominante;
- d) Adelantar programas para fortalecer la cultura e identidad regional.

Vale la pena hacer una reflexión sobre la relación de integración política regional y mercado. No debemos permitir que la integración regional se agote en la visión de mercado, si bien la consideración económica de éste es importante. La integración en cualquier zona o región tiene que atender a los pueblos con sus necesidades y sus perspectivas, si no como bien se señala: “cerremos el tema de la integración, que para eso están los TLC, para atender los asuntos comerciales y de negocios” (A. Padrón, 2006)

5.3. Medidas y Acciones a Impulsar.

Es bueno que hagamos alianzas políticas para defender la seguridad social, para que no se nos aumente los impuestos, para que no nos quiten conquistas laborales, en fin para que no nos quiten nada de lo poco que tenemos. Sin embargo, lo reivindicativo no agota la visión desarrollista por la que debemos luchar, para aumentar las conquistas. Sin embargo hace falta plantear nuevas aspiraciones de desarrollo de la integración, con participación democrática, con mejor gobernabilidad, en fin de ciudadanos libres de mejor calidad.

Y en esa perspectiva, la integración política regional es un escenario organizativo importante. Para ello se requiere impulsar medidas importantes tales como:

- a) Lograr que los debates e impulsos a favor de la integración rindan políticamente. En este asunto la representatividad y la rendición de cuentas tienen que jugar papeles importantes.
- b) Democratizar los procesos o mecanismos existentes que promueven la integración. Sin una amplia democratización participativa, los esfuerzos por promover la integración pierden validez y legitimidad.
- c) Promover los beneficios de la Integración. En general, estamos más ocupados en las fallas, que la relación funcional costo/beneficio no explica adecuadamente. Los costos de la “no integración” suelen ser más elevados; y con frecuencia no se alude este hecho.

6. CONCLUSIONES Y APRECIACIONES FINALES.

- Sin lugar a dudas, dilucidar las temáticas de la integración política internacional es una clave importante para comprender las dificultades que tiene la región latinoamericana para readecuar convenientemente su inserción en la economía mundial y, a la vez, potenciar sus recursos para resolver desafíos internos, que se complican a pesar de la estabilidad democrática de los últimos lustros.
- Actualmente, la República de Panamá continúa mirando de soslayo los procesos integracionistas continentales. Oficialmente no pertenece formal y plenamente a ningún grupo integracionista; es decir, no participa con todos los derechos y deberes que implicaría pertenecer a un bloque integracionista.
- Debemos ser conscientes que no hay manera de transformar un país si los objetivos que buscamos no están conectados a una escala regional y a una escala mundial.

Prescindir de esta concepción objetiva deja solo un camino muy estrecho, cual es: tratar de desarrollar políticas públicas desde una agenda de escala nacional, que por antonomasia en países pequeños <como Panamá> es harto limitada. En la práctica una agenda nacional significa casi siempre hacer más de lo mismo, con los mismos sectores, con los mismos actores.

- Es preocupante que Panamá como sociedad no cuente con una estrategia nacional de desarrollo, debidamente concertada y legitimada, más aún cuando tampoco dispone de una definición sobre el quehacer en materia de integración política regional. El país ha venido zigzagueando entre las dos visiones más prevalecientes, que identificamos como las tesis de la “exclusión integracionistas” y la “USadición”; a lo cual se añade el predominio de las “estrategias de sectarismo” en la gestión de las políticas públicas. De hecho, puede afirmarse que no existe inclinación positiva hacia la integración con los bloques de países vecinos. El TLC con EEUU o el ALCA lucen como opciones mejor vistas por importantes actores productivos y sociales de la sociedad.
- Analizar las opciones de integración para Panamá no puede definirse al margen de lo que en este campo ocurre en Latinoamérica, más particularmente en Centroamérica. En este estudio se estimó muy conveniente examinar el panorama de las dificultades que confronta el proceso latinoamericano de integración económica, así como la proyección de los desafíos existentes. A la luz de estas experiencias se ha examinado la situación hoy prevaleciente en Panamá.
- La sociedad panameña no tiene una definición política estratégica propia sobre cual es la integración real que nuestro país requiere y tampoco hay una agenda para tal fin. Es tácito y sobreentendido que estas dos tareas no pueden eludirse si los actores sociales progresistas deciden posesionarse del tema de la integración en el quehacer nacional y regional. Los actores progresistas, estamos en deuda con la promoción del debate científico y político sobre el rol de Panamá en la integración regional.
- En Centroamérica como en la Comunidad Andina, los procesos regionales integracionistas (MCC y CAN) discurren entre lo que es un “área de preferencias comerciales” y una “zona de libre comercio imperfecta”, pues en éstas cada país signatario mantiene altos niveles de protección individual y no hay anulación o eliminación total de las barreras al comercio. De hecho, la meta de una Unión Aduanera, que se identifique con la aplicación del arancel externo común, es aún hoy una quimera distante. Ni que hablar de lo que es un Mercado Común.
- Las opciones de Panamá son concretas, o es la integración con Centroamérica como base principal, o lo es con el bloque andino. Mercosur representa una base importante de complementariedad. Por supuesto, ello acompañado de una política significativa de diversificación de sus relaciones económicas internacionales.
- Debemos estar bien convencidos que la integración regional tiene que contar con una visión política y un modelo de desarrollo bien concebido para el servicio de las sociedades, y no sólo de los mercados. Es la única forma de que ésta rinda políticamente y brinde beneficios.
- Sin dudas, el apoyo a la integración requiere de alianzas políticas. Sabemos que las alianzas deben contar con actores que sean capaces de defender las conquistas

alcanzadas y cumplir nuevas tareas reivindicativas. Necesitamos ampliar esas alianzas, lograr que se llenen de nuevos contenidos, de nuevas visiones, para fortalecer la integración profunda. No se puede empujar una visión estratégica del desarrollo de un país, con diversificación de relaciones e integración regional política, sin alianzas políticas más maduras, más desarrolladas.

- En el presente contexto regional, Centroamérica y República Dominicana han suscrito un TLC con los EEUU en el año 2005; y aunque a Panamá se le instó a participar también optó por negociar sola con los EEUU. Panamá reiteradamente ha confirmado su histórica exclusión integracionista, que se percibe como cierto tipo de exclusivismo, que esquivo la decisión de integrarse a los bloques existentes de los países vecinos. Tesis que, como perspectiva histórica, no parece ser viable, ni ventajosa, si consideramos la reducida participación panameña en los crecientes procesos de interdependencia e integración mundial y regional, que han ocurrido en el último cuarto de siglo.
- Para Centroamérica y Panamá, el próximo evento regional trascendente ha de ser la negociación del Acuerdo de Asociación (AA) América Central / Unión Europea, cuyo inicio está previsto para finales del 2006. Ello representa para Panamá una situación distinta de participación, puesto que se ha visto condicionada a negociar dentro del conjunto de países centroamericanos. Es decir, no tiene opción excluyente, para negociar sola; y ello debido a los objetivos que ha planteado la Unión Europea mediante un marco integracionista más amplio que la concreción de un TLC. Se espera que tal Acuerdo de Asociación abarque un diálogo político, un programa prospectivo para la cooperación mutua y también un acuerdo para el libre comercio.

BIBLIOGRAFIA

- Arriola, Salvador; "Cambios Internacionales y Nuevo Perfil Económico de y su experiencia para Centroamérica y Panamá"; Tesis Economía, Universidad de Panamá; 2004.
- Bardot, Anko /Moya, Humberto; "ALCAN y el comercio rígido al regionalismo autónomo"; Revista Debate No. 65; Quito, Ecuador; 2005.
- Comunidad Andina; "Análisis del TLC Centroamérica-EEUU"; Documentos, Secretaria General; Mayo, 2004.
- Fundación Friedrich Ebert / López Carrión, Nehemías Obed (Editor); "ALCA y Tratados de Libre Comercio: Desafíos y Oportunidades para la Integración Centroamericana"; Fes; Managua, Nicaragua; 2003.
- Fundación Friedrich Ebert / David Saied y Horacio Estribí; "Competitividad Sistemática en América Central: Caso Panamá"; Fes; Managua, Nicaragua; 2004.
- Fundación Friedrich Ebert / Alexander Segovia; "Integración real y grupos de poder económico en América Central"; Fes; Costa Rica; 2005.
- Fundación Friedrich Ebert / ALCA y TLC/ Alcides Hernández; "Los desafíos de la Integración centroamericana"; Fes; Managua; 2003.
- Fundación Friedrich Ebert / Alexander Segovia; "Integración real y grupos de poder económico en América Central"; Fes; Costa Rica; 2005.
- Fundación Friedrich Ebert / Seminario: Integración Regional y Subregional / Las relaciones América Latina – Unión Europeas"; Fes; México; 2004

- Gudynas, Eduardo; "Riesgos y desafíos de la negociación del ALCA; CLAES / La Insignia; Uruguay; noviembre de 2002.
- Gudynas, Eduardo; "Desde la integración blanda América Latina y el Caribe"; Revista Capítulos del SELA No. 37; Venezuela; 1993.
- Gudynas, Eduardo; "Dos caminos distintos: tratados de libre comercio y procesos de integración no es lo mismo"; ILDIS y FLACSO; Quito, Ecuador; 2005.
- Jaramillo, Felipe; "DR-CAFTA: "Challenges and Oportunities for Central America"; Ediciones del Banco Mundial; EEUU; 2005.
- Lachman V., Rubén / Laso, María I. / Vallarino, Melissa; Opciones y Dificultades de la Integración Económica de Panamá con el Istmo Centroamericano; APEDE, CADESCA y FEDEPRICAP, Colección Integración y Desarrollo; Panamá; 1991.
- Lederman, Daniel; "La agenda complementaria que Centroamérica debería promover para optimizar los beneficios y reducir los perjuicios del TLC con EEUU"; Programa Centroamérica en la Economía Mundial Siglo XXI /Seminario Especializado; Guatemala; Noviembre 2005. (<http://www.ca-asies.org/ca1>)
- .-Ortiz Mena, Antonio; "La aplicación de un TLC con EEUU / problemas comunes y como solucionarlos; Programa Centroamérica en la Economía Mundial Siglo XXI /Seminario Especializado; Guatemala; Noviembre 2005. (<http://www.ca-asies.org/ca1>)
- Padrón, Alvaro; "La formación de intereses comunes regionales-Actores, Instituciones y mecanismos"; Ponencia, Foro Experiencias de Integración América Central-MERCOSUR; Panamá; 7 y 8 junio, 2006.Foro Seminario Especializado; Guatemala; Noviembre 2005. (<http://www.ca-asies.org/ca1>)
- Requeijo, Jaime; "Economía Mundial: Un análisis entre dos siglos"; Editorial McGraw-Hill, Segunda Edición; España; 2000.
- Rosenthal, Gert; "Implicaciones del TLC para la integración centroamericana"; Programa Centroamérica en la Economía Mundial Siglo XXI /Seminario Especializado; Guatemala; Noviembre 2005. (<http://www.ca-asies.org/ca1>)
- Sapir; Jacques; Economistas contra la democracia"; Ediciones Sine Qua Non; BsAs, Argentina; 2004.
- SICA; "Estado de la Región / III, Capitulo 11: Los esfuerzos institucionales para la integración regional"; Guatemala; 2004.
- Tamames Gómez, Ramón; "Estructura Economía Internacional"; Editorial Alianza; España; 2001.
- Tugores Ques, Juan; "Economía Internacional e Integración Económica"; Editorial McGraw-Hill, Cuarta Edición; España; 2001.
- Vargas, Oscar-René; ¿Qué es el ALCA?"; Editorial CEREN, Segunda Edición; Nicaragua; 2002.

IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LA AMPLIACIÓN DEL CANAL

Víctor Hugo Herrera Ballesteró*

* Catedrático de la Universidad de Panamá. Facultad de Economía. Especialista en Desarrollo Económico y Economía del Trabajo. Universidad Carlos III , Madrid. España.

Índice

Introducción.....	36
1. Posibles impactos económicos y sociales de la ampliación del Canal de Panamá.....	37
1.1 El Sistema Económico del Canal (SEC).....	37
1.2 La otra cara de la moneda.....	38
1.3 Una nueva articulación para el desarrollo.....	39
2. Mecanismos de transmisión de los beneficios derivados de la ampliación del Canal de Panamá.....	40
3. Análisis del vínculo entre el desarrollo y la ampliación del Canal de Panamá (impacto distributivo).....	43
3.1. El “efecto cascada” y la ampliación del Canal.....	43
3.2. La desigualdad distributiva de los salarios.....	45
4. Medidas que ayuden a mejorar el impacto distributivo.....	50
Conclusiones	56
Bibliografía	57
Anexos	58

Introducción.

La ampliación del Canal merece ser discutida dentro de un plan nacional de desarrollo en el cual, ésta se vislumbra como un medio que canalice recursos hacia el resto de la Economía y no solo en función del SEC⁴. Con base en las relaciones sectoriales existentes los posibles impactos de la ampliación se canalizarían hacia las ramas de actividad que conformarían el conglomerado del SEC, a saber la Intermediación financiera, Transporte, almacenamiento y comunicaciones y el Comercio en las zonas francas, las cuales representan el 31% del excedente bruto de explotación.

Estas constituyen actividades económicas de enclave (como es el caso de la intermediación financiera, las zonas francas y el transporte Comisión del Canal), que generan beneficios para sí, sin ninguna capacidad distributiva hacia otras ramas de actividad, como el agro y la industria, debido a que no generan transacciones con las mismas. Más aún estas actividades de enclave tienen una capacidad limitada de empleo, por ser ramas de actividad modernas con alta inversión en capital físico y que requieren en general de un perfil de Capital Humano superior al de ramas de actividad menos intensivas en capital, como por ejemplo, las agropecuarias. Por consiguiente además de las disparidades en el desarrollo, también se observan disparidades salariales, que se constituyen a su vez en diferencias en el nivel de vida, entre los asalariados en las distintas ramas de actividad económica. Este hecho deja en evidencia las diferencias en el nivel de vida entre los distintos grupos ocupacionales, que participan en la producción.

Es decir, que se establece la coexistencia de sectores modernos y tradicionales (dualismo estructural), en un sistema económico que no responde a las necesidades más apremiantes del país, como la superación de la pobreza, la reducción de la desigualdad distributiva, dado que los beneficios de la ampliación se transmitirían primeramente a sectores (servicios fundamentalmente) que tienen poca articulación con otras ramas de actividad. De hecho son las que menos empleo generan, pero tienen la mayor tasa de ganancia, respecto del excedente de explotación sobre las remuneraciones pagadas a los asalariados.

El mayor desarrollo de estos sectores representa un dualismo estructural, sustentado en condiciones salariales distintas entre estas ramas modernas y otras tradicionales como el agro, con bajos salarios y fuertes contingentes de mano de obra empleada, en ocupaciones con bajo perfil de Capital Humano, además de la acumulación del excedente de explotación de forma significativa en las ramas modernas.

Las diferencias salariales entre los empleados de la ACP, la banca, seguros, zonas francas, entre otras, reflejan dichas desigualdades distributivas. Por consiguiente, vislumbrar los beneficios percibidos de la ampliación del Canal sobre la base del “**efecto cascada**”, es decir, considerando solo el crecimiento inducido del PIB, dada la actual estructura sectorial (relacionada al dualismo estructural), es un error, ya que lo que sucederá es que se seguirá replicando una distribución desigual de la riqueza y sobre todo limitando el desarrollo futuro de los sectores tradicionales, con poca vinculación al sector externo.

⁴ Sistema Económico del Canal.

Desde esta perspectiva los mecanismos de transmisión de los beneficios de la ampliación del Canal seguirían dirigiéndose a estos sectores, reproduciendo la desigualdad en la distribución del ingreso a nivel sectorial. Ello nos lleva a inferir que, nuestras posibilidades de desarrollo están en el cambio del modelo que históricamente ha sustentado el mismo sobre la base de actividades de servicios, que pocos recursos canalizan hacia los sectores menos desarrollados.

Por ello, es importante diseñar políticas que articulen los sectores económicos marginados, respecto a tener un mayor volumen de transacciones con el SEC y por consiguiente mejorar las condiciones de vida de la población activa que deriva sus ingresos de los mismos. De igual forma esta situación plantea a fondo, cuál es el esquema de desarrollo que queremos los panameños para las próximas décadas, que trasciendan más allá del crecimiento del producto y del empleo, hacia un esquema distributivo más equitativo.

Lo anterior implica la desaparición de sistemas económicos de enclave y su cambio por sistemas que se integren de forma definitiva a todos los sectores al desarrollo nacional, compartiendo los frutos de su mayor progreso económico.

1. Posibles impactos económicos y sociales de la ampliación del Canal de Panamá.

1.1 El Sistema Económico del Canal (SEC)

El Canal de Panamá como Sistema Económico (SEC) está articulado principalmente con actividades de servicios, tales como la Intermediación financiera y servicios conexos, Servicios de comercialización y otros, Servicios de transporte y almacenamiento, Servicios de hotelería y restaurantes, Servicios inmobiliarios, otros servicios prestados a las empresas, productos de la refinación de petróleo y sustancias básicas químicas y productos químicos y productos de caucho y productos plásticos, de las cuales demanda bienes/servicios de consumo de manera significativa. Otra actividad relacionada con este son los trabajos de construcción, que se realizan para el mantenimiento y modernización de los servicios que sirven a la vía acuática. Estos servicios giran en torno a un enclave económico que poco se articula con el resto de actividades económicas. Siendo este, uno de los principales problemas desde el punto de vista distributivo, con relación a los posibles impactos económicos de la ampliación del Canal.

El Sistema Económico del Canal mantiene un sistema de transacciones comerciales, de manera importante con actividades relacionadas a servicios y a la exportación. Estas ramas de actividad relacionadas con el SEC, representan el 50.2% del excedente bruto de explotación del país. De ellas se pueden destacar la Intermediación financiera y el Comercio en zonas francas, que representan cerca del 30% del excedente bruto de explotación.

Solo la intermediación financiera por sí sola representa el 14.1% del excedente bruto total de explotación⁵, y cuya ganancia empresarial por cada Balboa de remuneración de los asalariados es de B/. 4.19 (excluidos los seguros), por cada dólar en salarios pagados.

⁵ Ver Oferta y utilización a precios de comprador en la República por actividad económica según producto. Año 1996. Boletín de Cuentas Nacionales 1996-2003.

Esta es una actividad intensiva en capital físico y demanda menos mano de obra que otras ramas de actividad menos modernas, de hecho solo representó el 2.2% de la ocupación total en el año 2004 y una tasa desempleo (al interior de la rama) del 8.8%. Esto demuestra la poca capacidad distributiva de esta rama de actividad, teniendo incluso excedente de mano de obra, que queda desempleada de forma involuntaria en este mercado laboral específico.

La rama del Comercio en Zonas Francas, cuya ganancia por cada Balboa de remuneración de los asalariados es de B/. 7.48, es otra de las actividades articuladas al SEC. La participación relativa de esta rama en el excedente bruto de explotación total fue de 15.1%.

El hecho de que la intermediación financiera y el Comercio en Zonas Francas, capturen casi un 30% del excedente de explotación bruto total y ocupen menos del 5% de la fuerza laboral del país, debe ser objeto de atención de quienes hacen políticas públicas o realizan investigaciones sobre pobreza y desarrollo nacional.

El análisis que nos precede demuestra que el SEC está ligado fundamentalmente a ramas económicas que, constituyen enclaves al igual que la actividad económica del Canal y que poca relación guardan con otras ramas de actividad, generadoras de empleo, tales como el agro o la industria. Sectores como el agropecuario y la industria, aunque generan más empleo, lo hacen con salarios más bajos, de los que se pagan en la Autoridad del Canal, en la banca o los seguros., lo cual plantea un problema de carácter distributivo.

1.2 La otra cara de la moneda

La Agricultura, ganadería, caza y silvicultura, entre 1980 y el 2003 apenas crecieron en un 0.58 %, mientras que la industria en el mismo período logro un 1.42%. En el primer caso, la participación relativa en el empleo fue del 15.3%, con una tasa de paro de 2.7%, mientras que en el segundo (industria) tuvo una participación relativa del 8.8% en la ocupación total y una tasa de paro de 10.8%, Estas dos ramas ocupan el 25% de la fuerza laboral del país.

Desde el punto de vista distributivo, esto implica que en el caso del agro, un menor crecimiento económico debe distribuirse entre un mayor componente de la población ocupada. De hecho la producción de banano, otras actividades agropecuarias y silvícolas, y la pesca sumadas, solo perciben el 4.9% del excedente bruto total de explotación.

En Panamá, gran parte de la fuerza laboral esta vinculada a ocupaciones con bajo perfil técnico y Capital Humano, por lo perciben remuneraciones menores a las de otros sectores. De acuerdo al Ranking de las 25 ocupaciones con mas población empleada, figura en primer lugar la del Agricultor de arroz, frijol y maíz con el 20.7%⁶, en segundo lugar esta el empleo doméstico con el 9.4% y en tercer lugar se ubica la de secretaria con el 5.3%. Por el contrario, ocupaciones tales como, la Contador o Mecánico automotriz, explicaron menos del 2% del empleo, respectivamente.

⁶ Encuesta de Hogares de 2004-CGR.

En síntesis podemos concluir en que los sectores o ramas de actividad que más empleo generan, perciben un menor excedente de explotación y pagan salarios más bajos.

1.3 Una nueva articulación para el desarrollo

Este estado de cosas es explicado por las diferencias en el desarrollo sectorial, que sustenta que la riqueza concentrada en los sectores orientados a la exportación, no se difunde hacia los otros sectores de la economía debido a que no existen vínculos o encadenamientos que permitan su canalización a los últimos.

En otras palabras sino se rompe definitivamente la estructura de enclave del SEC y de los otros sectores orientados hacia la exportación serían muy limitadas las posibilidades de que los beneficios económicos que genere la ampliación del canal, puedan producir bienestar y mejorar la calidad de vida de los panameños más necesitados.

Una expansión de la capacidad de operación del Canal, no tendría bajo esta perspectiva un impacto económico efectivo, sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, por el hecho que el efecto distributivo de este crecimiento inducido, no llegaría a las capas sociales más necesitadas. Por consiguiente el tema de discusión no es el crecimiento inducido del producto o el impacto a corto o mediano plazo sobre el empleo, es por el contrario la posibilidad real de que un modelo económico como el que ha sido descrito, tenga la capacidad distributiva para resolver la, marginalidad socioeconómica que afecta a vastos sectores de población del país.

¿Dónde se reflejarán los impactos económicos de la ampliación del Canal?

Los impactos económicos de la ampliación del Canal se dirigirán primariamente hacia los sectores del SEC (intermediación financiera, zonas francas, transporte, almacenamiento y comunicaciones), los cuales tienen las siguientes características:

1. Son economías de enclave, que poco distribuyen al resto de la Economía, a sectores como la industria y el agro.
2. Pertenecen al sector de los servicios y se reparten la ganancia del SEC.
3. Generan ganancias que se reparten mayoritariamente entre las empresas que pertenecen a dichas ramas de actividad.
4. Están vinculados al sector exportador.
5. Generan poco empleo.

A todas luces esta situación implica un cambio de paradigma, que revierta este esquema de reparto desigual de las ganancias sectoriales y del ingreso en general. La integración de las ramas de actividad entre el SEC (orientadas a la exportación) y aquellas que no están articuladas. Se hace patente, ante las actuales circunstancias que para garantizar la estabilidad social, se debe construir un modelo de desarrollo que incorpore a los sectores marginados a las actividades que mayor riqueza generan y que a su vez sea acompañado con políticas que contribuyan a redistribuir el ingreso.

A partir de este momento conviene analizar y profundizar sobre los mecanismos de transmisión de los beneficios derivados de la ampliación del Canal, en función de lo analizado respecto de la estructura sectorial en la matriz de transacciones sectoriales, al igual que con relación a la estructura del empleo y distribución de las ganancias.

2. Mecanismos de transmisión de los beneficios derivados de la ampliación del Canal de Panamá.

Se ha señalado que el actual sistema distributivo con que funciona el SEC, no generará el impacto esperado de la ampliación, hacia los sectores más desfavorecidos. Al no darse una articulación real con el resto de la economía, la riqueza seguirá concentrándose en las ramas que conforman el SEC.

Para comprender un poco mejor este planteamiento, describiremos la lógica de funcionamiento del SEC. Los mecanismos de transmisión de los beneficios de las actividades del SEC se basan en el modelo actual, en el que el sistema es alimentado por los ingresos del Canal proveniente del cobro de peajes y de otros servicios. Una vez percibidos estos ingresos ellos se difunden al resto de la economía, mediante:

- Compras de productos y servicios
- Salarios
- Transferencias al Gobierno Central
- Inversiones
- Ahorros

En lo que se refiere a compras de bienes y servicios, de las empresas que funcionan en el país, ACP sólo adquiere sólo adquiere productos industriales importados (Combustible, productos químicos y productos plástico y papel) y arrienda servicios de transporte e inmobiliarios. Estas adquisiciones apenas representan el 12% de los gastos de ACP.

Los productos de madera, corcho, paja y materiales tranzables se venden a la construcción, por estar vinculados a esta rama, así como la venta de piedra, arena y arcilla. Estos sectores perciben beneficios a partir de las inversiones realizadas por ACP, las cuales dinamizan el sector de la construcción.

Respecto a las otras ramas de actividad, los mecanismos vinculantes a nivel sectorial son inexistentes hasta ahora.

De acuerdo a los estados financieros más recientes de la Autoridad del Canal de Panamá, el 92.4% de sus ingresos provienen de los peajes y servicios relacionados con el tránsito de naves. La venta de energía eléctrica y agua, son un componente marginal de sus ingresos. Esto demuestra que es muy limitada la gama de servicios que ofrece el Canal, como mecanismo de generación de rentas, que refuerzan su aislamiento como un enclave económico.

Por el lado de los gastos, el 76.6% de los mismos se concentran en los derechos pagados por tonelada y servicios personales, como resultado de su propio funcionamiento. En el primer caso se contemplan los aportes al Gobierno Panameño, como retribuciones

resultantes de las operaciones del Canal, durante el período fiscal. El resto de la distribución del gasto, es decir, el 23.4%, implica la poca articulación con proveedores locales, como por ejemplo, la compra de materiales y suministros con apenas el 5%.

Los mecanismos de transmisión de los beneficios de Canal giran en torno al sector de exportación⁷ y algunas actividades de servicios, que a su vez, son parte de los sectores más modernos, que se quedan (para sí) con la mayor parte de los beneficios que generan. Por otro lado el sector externo no ha sido un sector generador de empleo, contrario al sector interno (ramas vinculadas al mercado interno), lo cual es otro punto en contra de las expectativas de generar niveles de empleo significativos, dada la estructura actual. Nuevamente, es importante el vínculo real del sector exportador con las actividades económicas internas.

⁷ El coeficiente de elasticidad del empleo/exportaciones netas estimado para el período 1980-2005 (año base de 1982), fue de -0.37, que analizado en valor absoluto indica que por cada uno por ciento que se reduce el déficit en cuenta corriente, el empleo crece apenas en 0.37, es decir, menos que proporcionalmente o en

menos del uno por ciento de reducción del déficit en cuenta corriente. Ello implica que la generación de empleo históricamente ha estado ligada al sector interno, más que al sector externo. Por otro lado la propensión marginal a importar estimada para ese mismo período fue de 0.78, indicando que por cada dólar de Renta Nacional ganada, 0.78 centavos se destinan a las importaciones, por lo que buena parte de nuestro esfuerzo productivo se va al resto del mundo. Por otro lado la propensión marginal a consumir (1980-2005) resultó ser de 0.49, lo cual sustenta que el mantenimiento del consumo se explica en parte en el déficit en cuenta corriente, vía importaciones. Por consiguiente, dada la estructura de enclave en el sector exportador, es poco su poder distributivo aún si se expande, dado el dualismo estructural.

Según el estudio preparado para la Autoridad del Canal de Panamá “Estudio de impacto económico del Canal en el ámbito nacional”, entre el año 2005 y 2010, el PIB pasará de 1,210,568 a 1,532,090 sobre la base del incremento en el peaje al 3.5%. Esto implica que el PIB crecería al 4.8% anual en dicho período, mientras que el desempleo sería de 5.3%. Aún así el desempleo estaría creciendo más que proporcionalmente al PIB, según esta proyección. La tasa de crecimiento histórica del PIB, de 1980 a 2003 (año base de 1996) resultó de 1.70%, mientras que el coeficiente de elasticidad empleo/PIB (1991-2004) resultó de 0.89, indicando que el empleo crece menos que proporcionalmente respecto del PIB. Esta situación valida el hecho que a consecuencia del mayor crecimiento de los sectores que menos empleo generan y menos articulación tienen con el resto de la Economía (ligados a los servicios y al sector exportador) se ha producido una mayor expansión del sector informal y el sostenimiento de una tasa de paro de larga duración, que no ha bajado de dos dígitos desde mediados de la década del ochenta. Esta situación denota las menores posibilidades de empleo, debido en parte a que las ramas más modernas son más intensivas en capital que en trabajo y que son las que más crecen, contrario a aquellas tradicionales; por ejemplo para el período 1980-2003, la tasa de crecimiento histórica de la rama de Agricultura, ganadería, caza y silvicultura fue de 0.58%, sin embargo, esta rama de actividad representó el 15.3% del total de ocupados, según la Encuesta de Hogares de 2004, lo que deja en claro la desigualdad en la distribución del ingreso, en detrimento de las ramas tradicionales.

Queda claro que bajo la estructura productiva actual, no se genera un sistema distributivo adecuado de los beneficios del Canal, de manera más equilibrada, repartiéndose por el contrario los mismos hacia pocas ramas de actividad. Por consiguiente la expansión de las operaciones del Canal, si bien puede generar crecimiento económico, el problema radica en la distribución de las ganancias sectorialmente.

Tabla N° 1
AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ
ESTADO DE RESULTADOS AL 30 DE NOVIEMBRE DE 2005
MILES DE B/.

Renglón	2005	%
Ingresos		
Ingresos por peajes	B/. 847,539.00	70.1
Servicios relacionados con el tránsito	269,235.00	22.3
	1,116,774.00	
Otros ingresos		
Venta de energía eléctrica	45,430.00	3.8
Venta de agua	17,499.00	1.4
Intereses ganados	23,243.00	1.9
Misceláneos	6,169.00	0.5
Total de otros ingresos	92,341.00	
Total de ingresos	1,209,115.00	100.0
Gastos		
Derecho por tonelada neta	190,960.00	28.77
Servicios personales	317,221.00	47.79
Prestaciones laborales	40,362.00	6.08
Materiales y suministros	33,610.00	5.06
Combustible	39,467.00	5.95
Transporte, alimentación y hospedaje en el exterior	750.00	0.11
Viáticos y movilización local	624.00	0.09
Contratos de servicios no personales	33,620.00	5.07
Tesoro Nacional-tasa por servicios públicos	29,000.00	4.37
Seguros	13,700.00	2.06
Siniestros marítimos, neto	4,123.00	0.62
Obsolescencia y excedentes de inventario, neto	899.00	0.14
Otros gastos	8,206.00	1.24
Total de gastos	712,542.00	
Menos mano de obra y materiales capitalizados	48,806.00	7.35
	663,736.00	100.00
Utilidad antes de depreciación	545,379.00	
Depreciación	61,445.00	
Utilidad Neta	B/. 483,934.00	

Fuente: Autoridad del Canal de Panamá.

¿Cuáles son los actuales mecanismos de transmisión de los beneficios del SEC?

Los mecanismos de transmisión actuales se basan en un sistema cerrado de reparto de las ganancias en torno a las ramas del SEC, esos mecanismos son básicamente los siguientes:

1. Compras de bienes y servicios a actividades económicas que pertenecen al circuito económico del SEC (con actividades vinculadas al sector exportador que poco empleo genera).
2. Aportes directos al gobierno respecto a derechos de explotación de la vía son la fuente más directa de percepción de beneficios.
3. Salarios. La estructura salarial de ACP es sumamente desigual un 10% de los asalariados percibe el 40% de l monto de los salarios.
4. Inversiones hasta ahora sólo se orientan a la construcción de mejoras.
5. Los peajes constituyen la fuente de ingresos más importante de la ACP, reflejando poca diversificación de servicios en torno al SEC.

Estos mecanismos de transmisión reflejan la desigualdad y marginación que genera el actual enclave canalero. De esta forma es poco lo que este sistema económico puede aportar al desarrollo nacional, salvo los derechos que se pagan al gobierno central por la explotación de la vía, que se diluyen a través del presupuesto nacional.

La transmisión de beneficios pasa a ser algo más que un puro mecanismo fiscal, siendo por el contrario una necesidad de crear espacios económicos nuevos que sean llenados por nuevas actividades económicas emergentes, mediante las cuales los sectores económicos marginados participen de forma directa, indirecta o inducida, de los beneficios de la explotación del Canal, al igual que la población en general mediante la ocupación o desarrollo de actividades económicas vinculantes, que mejoren sus condiciones de vida.

Ello implica valorar el vínculo del SEC con el desarrollo nacional e implica el cambio del paradigma hasta ahora prevaleciente, tal como se ha mencionado con reformas económicas mucho más profundas, que redefinan el actual sistema de reparto.

3. Análisis del vínculo entre el desarrollo y la ampliación del Canal de Panamá (impacto distributivo).

3.1. El “efecto cascada” y la ampliación del Canal

Hasta ahora hemos señalado que la desigual distribución de los frutos del crecimiento económico entre sectores y ramas de actividad, es explicado en parte a que las ramas que más crecen y que mayor excedente de explotación generan, son economías de enclave que gravitan en torno a la actividad Canalera, siendo un sistema económico o de conglomerado que solo distribuye sus ganancias a ramas de actividad tales como el Transporte, almacenamiento y comunicaciones, la intermediación financiera, comercio en zonas francas y transporte Comisión del Canal.

Si la dinámica de distribución se mantiene el llamado efecto cascada esperado de la ampliación del Canal, no será suficiente, no solo para generar crecimiento inducido, sino también transformar la estructura productiva del país, lo cual requiere de políticas públicas dirigidas al combate de la pobreza y la integración a la Economía de Mercado de los sectores más atrasados del país. Desde esta perspectiva se hace indispensable que los sectores que más riqueza generan contribuyan a impulsar de manera decisiva el desarrollo del resto de la Economía, ante los resultados actuales, de un sistema económico excluyente, que genera empleo con características precarias y de baja calidad en general, reproduce desigualdad y marginación.

Es importante no solo inducir el desarrollo de los sectores tradicionales, sino establecer reformas que reconfiguren la composición de los mismos, permitiendo su desarrollo e incorporación al comercio internacional, con la elevación del nivel de vida de la población con condiciones de empleo con mayor perfil de Capital Humano, respecto de la estructura del empleo sectorial actual, que es reflejo del menor desarrollo del agro (como sector más atrasado), que continúa siendo expulsor de fuerza laboral hacia las zonas metropolitanas.

En la Tabla N° 2 se observa el “ranking” de las ocupaciones con mayor cantidad de empleados. Claramente se ve el dominio de los puestos de trabajo más solicitados en el caso del sector agropecuario, como por ejemplo el de agricultor, peón pecuario y agrícola, que representan el 28% de las ocupaciones más solicitadas. En cambio, posiciones como la de cajero representan solo el 2.5%, profesión que esta relacionada con los servicios, especialmente en la banca, sector donde hay mucha más intensidad en el factor capital, por ser una rama moderna.

Efectivamente, en la Intermediación financiera la ganancia por remuneraciones a los asalariados es de B/. 4.19⁸, una de las más altas observadas sectorialmente. Mientras que en el cultivo de banano es de B/. 0.36 y en otras actividades agropecuarias y silvícolas B/. 0.90. Ello refleja no solo la desigual distribución de las ganancias entre sectores tradicionales y modernos, sino también de los salarios que se pagan en las mismas.

Esta situación deja entrever que si bien los perfiles de Capital Humano, son distintos entre los ocupados en las distintas ramas de actividad, ello obedece al atraso de ciertas ramas de actividad, como es el caso de las ramas primarias en general. Su menor desarrollo y menores de posibilidades de competir en el ámbito internacional, se reflejan igualmente en los bajos salarios y competencias laborales exigidas. Solo un mayor desarrollo productivo y la vinculación al mercado de la población más pobre, mediante reformas estructurales profundas, es posible generar procesos de transformación que reviertan la situación desventajosa de esos contingentes poblacionales.

⁸ Ver anexos. Distribución del ingreso nacional.

Tabla N° 2
OCUPACIONES CON MAYOR CANTIDAD DE PERSONAL
Encuesta de Hogares (Agosto de 2004)

Ranking	Descripción	Personas	Participación %
	Total	538,067	
1	Agricultor de arroz, frijol y maíz	111,206	20.7
2	Empleada domestica	50,529	9.4
3	Secretaria	28,286	5.3
4	Albañil	26,801	5.0
5	Ayudante de la construcción	25,398	4.7
6	Aseador	23,194	4.3
7	Conductor de taxi	20,552	3.8
8	Maestro de enseñanza primaria	20,387	3.8
9	Peón pecuario	20,106	3.7
10	Peón agrícola	19,109	3.6
11	Vendedor de sustancias alimenticias y bebidas	16,572	3.1
12	Vendedor propietario de productos alimenticios en abarroterías o kioscos	16,025	3.0
13	Guardia de seguridad	13,826	2.6
14	Conductor de camión	13,742	2.6
15	Conductor de mula	13,712	2.5
16	Cajero	13,545	2.5
17	Vendedor ambulante de lotería y rifas	13,526	2.5
18	Limpiador de lotes	13,036	2.4
19	Cocinero	12,436	2.3
20	Agente de la Policía Nacional	11,819	2.2
21	Costurera a mano	11,296	2.1
22	Criador de ganado vacuno	11,173	2.1
23	Niñera	10,980	2.0
24	Mecánico automotriz	10,491	1.9
25	Contador	10,320	1.9

Fuente: CGR.

3.2. La desigualdad distributiva de los salarios

La estructura sectorial actual también refleja la desigualdad distributiva de los salarios entre la población ocupada (Tabla N° 3). Por ejemplo, la intermediación financiera, las Actividades inmobiliarias y la rama de Transporte, almacenamiento y comunicaciones, tienen las medianas de salarios mensuales más altas, al ser de B/. 551.70, B/. 363.50 y B/. 484.90, respectivamente, mientras que la mediana general es de B/. 322.30, empero, solo agrupan el 15% de los empleados.

Tabla N° 3
MEDIANA DE SALARIO MENSUAL, EMPLEADOS NO INDIGENAS DE 15
AÑOS Y MÁS DE EDAD (SALARIO DEVENGADO EN (B/))
Categoría en la Actividad Económica

Categoría en la actividad económica	Mediana de salario mensual	Empleados (1)	Participación % empleados
Total	322.30	766,125	100.0
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	136.50	59,166	7.7
Pesca	241.70	2,040	0.3
Explotación de minas y canteras	326.80	801	0.1
Industrias manufactureras	311.90	67,654	8.8
Suministro de electricidad, gas y agua	469.50	7,415	1.0
Construcción	350.60	63,618	8.3
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, efectos personales y enseres domésticos	310.80	133,920	17.5
Hoteles y restaurantes	239.30	45,549	5.9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	484.90	45,678	6.0
Intermediación financiera	551.70	22,490	2.9
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	363.50	46,366	6.1
Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria	434.50	68,838	9.0
Enseñanza	506.00	63,185	8.2
Actividades de servicios sociales y de salud	518.50	40,084	5.2
Otras actividades comunitarias, sociales y personales de servicios	322.30	28,980	3.8
Hogares privados con servicio doméstico	115.50	69,769	9.1
Organismos y órganos extraterritoriales	1,190.00	572	0.1

Nota: (1) Las cifras se refieren a un promedio semanal del mes de agosto.
Fuente: Encuesta de Hogares: 2005-CGR.

Por el contrario en la rama de Agricultura, ganadería, caza y silvicultura, la mediana es de B/. 136.50 y en la de Hogares privados con servicio doméstico de B/. 115.50, siendo estas las ramas relacionadas con las ocupaciones con mayor cantidad de empleados por categoría ocupacional, (según se observó en la Tabla N° 2) y sobre todo por tener un menor perfil de Capital Humano. Este hecho deja en evidencia la desigualdad de los salarios entre sectores modernos y tradicionales, tal como se vio respecto del excedente de explotación. Es decir, que una menor proporción de las ganancias brutas debe ser distribuida entre una mayor componente de la población ocupada en dichas ramas, por lo que esta situación refleja las marcadas desigualdades distributivas sectoriales mencionadas, entre las ramas pertenecientes al SEC y las tradicionales.

Solo para tener una mayor idea de las grandes desproporciones salariales, entre aquellos percibidos en las ramas de actividad tradicionales (agrícolas y pecuarias) y los pagados en la ACP, (se presenta la Tabla N° 4), los salarios de algunos funcionarios, a nivel técnico y que no dejan lugar a dudas respecto de las desigualdades distributivas, que se manifiestan igualmente en la calidad de vida, a favor de los ocupados en ramas modernas, respecto de aquellos en las ramas más tradicionales.

Tabla N° 4
SALARIOS Y ESCALA SALARIAL DE ALGUNOS
FUNCIONARIOS DE LA ACP (Por ocupación)
En \$

Ocupación	Escala salarial	Salario Base
Botero	MG-06	9,130.13
Operador de lanchas a motor	MG-09	1,927.47
Agente de compras	NM-04	1,299.08
Carpintero	MG-10	2,717.87
Especialista en telecomunicaciones	NM-11	3,607.83
Guardia de seguridad	NM-05	1,525.42
Marinero de lanchas	MG-10	2,932.80
Pasa cables	MG-04	1,034.80
Ayudante de mecánico de equipo industrial	MG-05	1,079.87
Especialista en informática	NM-09	2,894.08
Técnico en electrónica	NM-06	2,128.83
Soldador	MG-10	3,043.73

Fuente: Tomado de la planilla de empleado de la ACP: <http://www.acp.gob.pa/esp/general/transparencia/index.html>

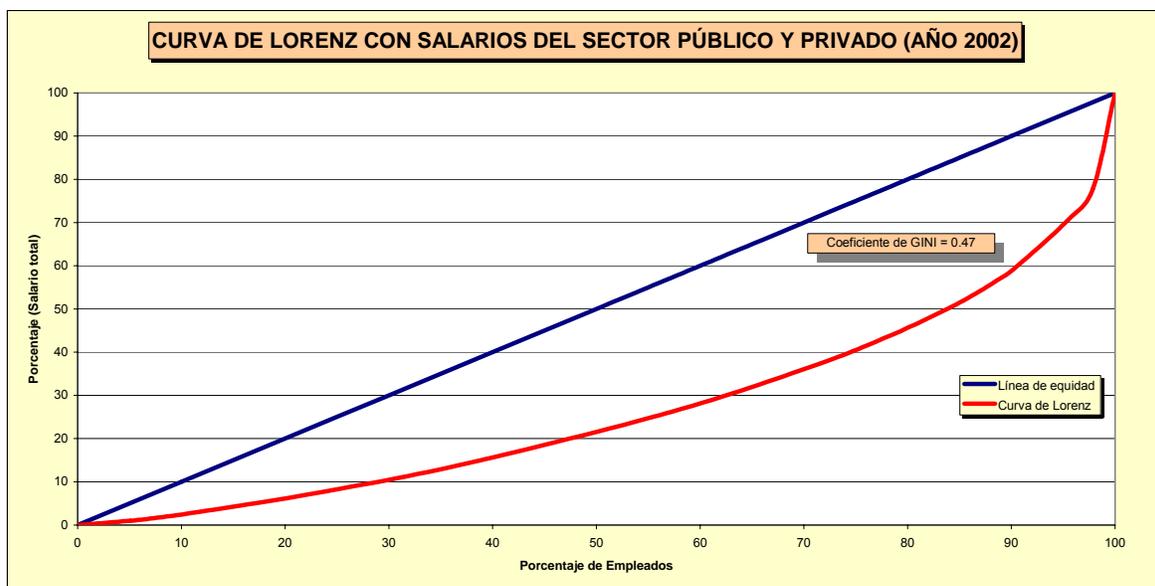
Indistintamente de las escalas salariales, es evidente la coexistencia de dos sociedades con diferencias muy marcadas, en el ámbito socioeconómico y que ya no es sostenible por más tiempo, ante las presiones de los grupos desposeídos por lograr mejores condiciones de vida y con grandes expectativas respecto de la ampliación del Canal. Por ejemplo, ocupaciones tales como las de carpintero (\$2,717.87), guardia de seguridad (\$1,525.45) y soldador (\$3,043.73), no solo contribuyen a explicar la menor ganancia por

cada dólar de remuneraciones pagadas a los asalariados⁹, en la rama Transporte Comisión del Canal (0.33), por ser estos mucho más elevados que en cualquier otra rama de actividad, para ocupaciones similares, reflejo directo de esta Economía de enclave, y de una mayor abundancia de recursos que diferencian marcadamente el SEC del resto de la Economía.

Esta situación también refleja la diferencia en los niveles de desarrollo entre las distintas actividades económicas del país. Evidenciando no solo los distintos niveles de desarrollo sectorial y la desigualdad en la transferencia de beneficios intersectoriales, sino en la distribución de los salarios, reflejando un dualismo estructural caracterizado por sectores modernos, altamente productivos, frente a otros sectores tradicionales (atrasados) que perciben menos ganancias y pagan salarios más bajos y con poca articulación hacia el sector externo, vía exportaciones, de las cuales dicho sea de paso nunca ha dependido la generación de empleo en Panamá, precisamente por su escaso encadenamiento hacia adentro, lo cual requiere de políticas públicas dirigidas a suplir los mecanismos que generen un desarrollo inducido hacia adentro por el sector exportador, como generador de divisas, y como un vehículo para incorporar otros sectores (tradicionales) el mercado externo.

La desigualdad en la distribución de los salarios (sector público y privado), tiene parte de su génesis en la desigualdad de la distribución de los beneficios entre los sectores o ramas de actividad económica, siendo una brecha difícil de cerrar.

Gráfica N° 1



Fuente: Estadísticas de empleo y salarios-CGR.

La gráfica anterior (N° 1) simplifica lo hasta ahora mencionado en torno a la estructura distributiva. La “Curva de Lorenz” abierta, lejos de la línea de equidad (línea recta) y un “Coeficiente de GINI” de 0.47, que indica una alta concentración de los salarios en menos

⁹ Ver anexo. Distribución del Ingreso Nacional.

empleados de los sectores público y privado en el ámbito nacional. Evidencia igualmente el resultado de una Economía más desarrollada hacia los servicios, teniendo como punta de lanza la intermediación financiera, los seguros, las zonas francas, y las actividades de transporte y almacenamiento en torno al SEC y que poco distribuye hacia el resto de la Economía, ni en ganancias ni en salarios, más aún, sin una articulación del SEC con el resto de las ramas de actividad, que prácticamente en algunos casos no tienen transacciones con dicho conglomerado.

En consecuencia, es poco lo que el SEC aportará a la Economía con la ampliación del Canal, dada la estructura sectorial hipertrofiada desde el punto de vista del desarrollo y también el distributivo, que ha generado marginación, y cada vez una menor capacidad de generar empleo formal con derechos laborales garantizados y relaciones laborales más humanas, sobre la base de un empleo de calidad.

Desde esta perspectiva, no basta con solo pensar en el crecimiento económico *per sé*, que pueda generarse producto de la ampliación del Canal, sobre la base de un modelo económico que genera asimetrías en la distribución del ingreso y en la calidad de vida de la población, tenga beneficios efectivos, cuando las condiciones necesarias para el desarrollo establecen lo contrario, un modelo vinculante e incluyente. Bajo estas condiciones, la ampliación del Canal no va a generar los beneficios distributivos esperados con el llamado “**efecto cascada**”, con la esperanza que los frutos del crecimiento inducido sean permeables hacia las capas sociales más desfavorecidas. Por el contrario, seguirá reproduciendo las desigualdades sociales, en detrimento de las capas marginadas, siendo fuente de mayores conflictos políticos y sociales.

¿Cuál es el vínculo entre el desarrollo y la ampliación del Canal?

1. Bajo el esquema actual no existe un vínculo efectivo entre los sectores más desarrollados (SEC) y los más atrasados.
2. Prevalencia del dualismo estructural y diferencia entre sociedades modernas y tradicionales.
3. Las diferencias en el desarrollo sectorial se manifiestan en las diferencias socioeconómicas de la población ocupada entre sectores modernos y tradicionales.
4. Ello se agudiza con el agotamiento de un modelo económico basado en la Economía de servicios que no responde a las necesidades de desarrollo social y económico.

El agotamiento del modelo económico, fundamentado en la Economía de servicios, la capacidad de generación de empleo no marchará al ritmo esperado, dada la poca conexión de las actividades económicas ligadas al SEC y el resto de la Economía. El problema central entonces, es la distribución de los frutos del crecimiento económico, lo cual viabiliza el desarrollo de aquellos sectores o ramas de actividad que más capacidad

pueden tener de generar empleo y expandir la Economía. El empleo por el contrario, crece menos que proporcional al producto, indicando el agotamiento de la Economía de servicios, de cara a la distribución y a la mayor capacidad de generar mayores niveles de ocupación. Esta situación plantea el cambio de paradigma, en la búsqueda de una mejor distribución de la riqueza, comprometiendo los sectores más modernos con el desarrollo nacional.

4. Medidas que ayuden a mejorar el impacto distributivo.

Queda evidenciado que el impacto distributivo va más allá de ser un fenómeno típico del crecimiento económico, pues la correcta distribución del ingreso es el fundamento del desarrollo y del cambio cualitativo no solo en la forma de producir, sino de la calidad de vida de la población.

Las desigualdades salariales reflejan también las diferencias en el Capital Humano de la población y sobre todo en la productividad, que separan a los sectores más desarrollados de los atrasados. Precisamente este es uno de los aspectos centrales para el desarrollo económico en el entorno global. De hecho estas diferencias en el Capital Humano, se constituyen en un fallo de mercado, toda vez que generan exclusión de muchos individuos en el Mercado Laboral, al menos de las ocupaciones con alto perfil productivo. El mayor desarrollo de un sector, exige fuerza laboral con un perfil de Capital Humano superior, respecto de los niveles iniciales de desarrollo, eso es lo que garantiza no solo una mayor productividad, sino mejores salarios para la población ocupada. Por consiguiente la relación entre los ingresos y la experiencia, al igual que las competencias profesionales, permiten distinguir las diferencias cualitativas de la fuerza laboral de un modelo educativo orientado hacia el sector terciario, que refleja y sigue reproduciendo las desigualdades sectoriales.

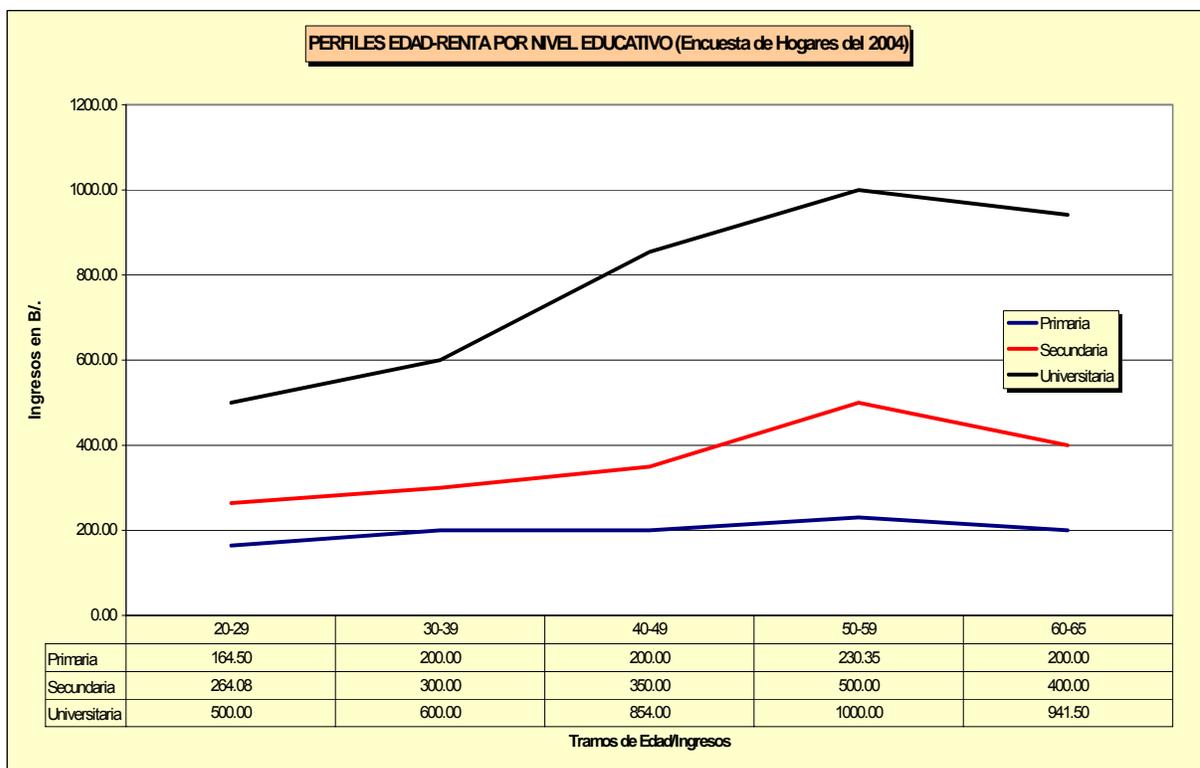
Indistintamente de los problemas de la calidad de la enseñanza, el sistema educativo reproduce de forma lógica, la composición del Sistema Productivo (mediante la composición de la producción) y del Mercado Laboral, generando una mayor oferta educativa orientada a las ramas terciarias, como la banca, los seguros o el comercio, especialmente en los niveles medio y superior, generando en muchos casos excedentes de profesionales y salarios deprimidos. De esta forma aunque la educación contribuya a explicar las diferencias salariales por niveles educativos, pierde efectividad como mecanismo de ascenso social, dado que el modelo educativo responde a un sistema económico, que genera desigualdad y marginación.

En la Gráfica N° 2, se observan los perfiles edad-renta de los titulados de educación primaria, media y superior. La mediana de ingresos es mucho mayor en el nivel universitario y se mantiene aún en los tramos de edad finales, cuando los individuos están próximos al retiro del Mercado Laboral. Por consiguiente los perfiles edad-renta, reflejan las diferencias no solo salariales, sino también productivas de acuerdo al Capital Humano acumulado (Becker, 1993), por la educación y la experiencia laboral. Sin embargo, los retornos¹⁰ de la educación por niveles educativos, se han mantenido casi estancados desde 1994. Ello es coincidente con el agotamiento del modelo económico que no

¹⁰ Las tasas de retorno fueron estimadas por el método de MINCER. La tasa de retorno es aquella que explica en cuánto se incrementa en porcentaje los ingresos futuros, por cada año de educación acumulada en el presente. Las “t” son las pruebas t- de student, y en todos los casos los parámetros son consistentes.

responde a la dinámica laboral (empleo) y segmentando el mercado laboral por competencias laborales que distan en el perfil de Capital Humano.

Gráfica N° 2



Fuente: CGR.

Tabla N° 5

TASAS DE RETORNO 1994-2004				
Nivel educativo	1994		2004	
	Coficiente	t	Coficiente	t
Primaria	0.0976	10.536	0.1210	12.732
Secundaria	0.1097	22.992	0.1190	24.138
Universitaria	0.1256	38.295	0.1320	62.02
Experiencia	0.0594	25.826	0.0410	13.206
Experiencia (al cuadrado)	-0.0007	-15.102	0.0000	-7.019
Constante	3.8516	70.022	3.8960	40.046

Fuente: Encuesta de Hogares: 1994 y 2004/CGR.

En la tabla anterior se observa que las tasas de retorno en educación primaria pasaron de 9% a 12%, en educación media de 11% a 12% y en educación superior se han mantenido en 13%. Esto implica que la educación como mecanismo de ascenso social no está contribuyendo de manera más efectiva a la distribución del ingreso.

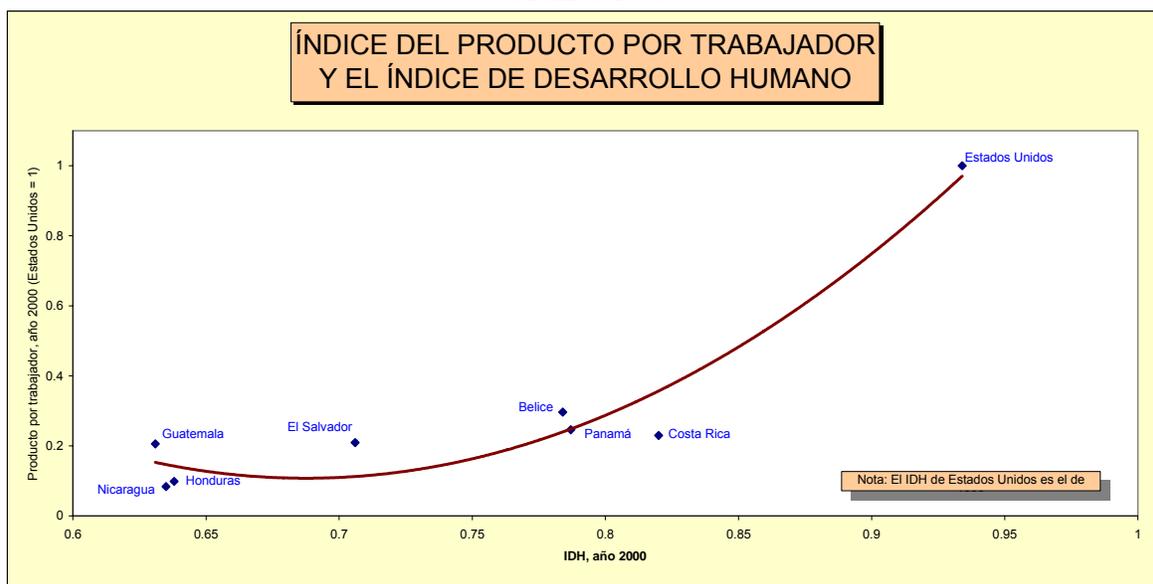
Esta situación tiene que ver en parte, con la baja calidad de la formación y los desequilibrios en el Mercado Laboral, que se relacionan con los desequilibrios sectoriales analizados, sobre la base de una distribución desigual de la riqueza. Estas son situaciones estructurales que afectan la dinámica laboral y la productividad y que deben revertirse apoyadas con una reforma educativa profunda de cara a la transformación de la producción.

A corto plazo, existe la duda de poder contar con el Capital Humano necesario para afrontar una obra de tal magnitud (la ampliación del Canal), por los requisitos técnicos que no se pueden conseguir con programas de formación acelerados, dado que esto afectaría la calidad de la formación, justificando en consecuencia pagar salarios más bajos. Este hecho se convierte en un foco de conflicto social, que provoca frustración sociolaboral, y no contribuye en nada a reducir las disparidades sociales, debido a las diferencias en las competencias profesionales respecto del Mercado Laboral del SEC y limita considerablemente las posibilidades de un mayor desarrollo económico y humano respecto de los sectores o ramas tradicionales.

En la Gráfica N° 3 se presenta la relación entre el Índice del Producto por Trabajador y el Índice de Desarrollo Humano. Se entiende que existe una relación directamente proporcional entre ambas variables, es decir, que a mayor desarrollo humano, mejores condiciones de vida de la población y una mayor productividad. La relación entre ambos indicadores es fundamental para ubicar el grado de avance social y económico del país. En principio un país con niveles aceptables de desarrollo en esta materia, tiene mayores posibilidades de competir en el ámbito internacional, como resultado de políticas públicas que hayan incidido en una mejor distribución de la riqueza y mejorar la calidad de vida de su fuerza laboral.

Nuevamente aflora un elemento fundamental que es el grado de desarrollo de los sectores económicos, siendo este un determinante del perfil de la fuerza laboral en cada rama de actividad, es decir, ramas menos desarrolladas demandan empleo de bajo perfil profesional y por ende con menores salarios y que evidencian su poco desarrollo humano, especialmente en las zonas rurales. De cara a las posibilidades de competir en el ámbito internacional, los países con menos desarrollo humano y productividad, tienen menores posibilidades por el menor desarrollo sectorial y menores condiciones de vida de la población.

Gráfica N° 3



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PENN WORLD Table 6.1 y PNUD (2000 y 2001)

Panamá se encuentra en una posición intermedia, superada por Costa Rica, pero lejos en todo caso de alcanzar niveles de bienestar social, cercanos a los de una Economía desarrollada como la de Estados Unidos. Esta relación viene a resumir, toda la problemática discutida entorno a los beneficios de la ampliación del Canal, respecto del desarrollo nacional y su impacto distributivo. Es necesario en consecuencia proponer políticas que no solo eleven el nivel de desarrollo de los sectores más atrasados, sino que a su vez redistribuyan los beneficios económicos del SEC para impulsar su desarrollo. De igual forma debe replantearse el modelo educativo de cara a los intereses económicos nacionales, con fundamento en el tipo de desarrollo que la sociedad demanda, con una transformación profunda que termine con el actual modelo de reproducción social con sistemas económicos duales.

El desarrollo humano demanda la justicia distributiva que mejore la calidad de vida de la población y erradicar la pobreza sectorial, que pasa por la reestructuración de la educación y el reordenamiento del sistema productivo, que garantice el acceso a la Economía de mercado de los grupos marginados y ello demanda un compromiso de dirigir recursos de los sectores más favorecidos económicamente, para desarrollar políticas que transformen el modelo actual.

Por consiguiente, vislumbrar la ampliación del Canal aislada de estos elementos, que son verdaderos obstáculos al desarrollo, y que no permitirían percibir los beneficios de la misma en los sectores desposeídos, no es la visión adecuada. La ampliación no puede concebirse aislada de los problemas estructurales de la Economía sin considerar el cambio del actual paradigma. Elementos tales como una reforma agraria profunda al igual que el acceso al crédito a los pobres de cara a la participación en la producción de bienes y servicios son tareas primordiales para el Estado.

Es a partir de este aspecto, donde cobra importancia la necesidad de dirigir los recursos del SEC hacia el fortalecimiento de los programas de desarrollo nacional y combate a la pobreza, pero no enfocada con políticas asistenciales, que nunca han sido una solución para resolver las desigualdades y la marginación social, sino con fundamento en una reestructuración productiva y social que revierta las desigualdades económicas y sociales sectoriales.

¿Qué medidas deben tomarse para mejorar el impacto distributivo?

1. Reformas profundas que transformen la composición sectorial con políticas articuladas hacia:
 - a. La educación, que rompa con la reproducción de un Modelo Laboral en torno a los servicios.
 - b. La superación de la pobreza y desigualdades distributivas.
 - c. Comprometer la ampliación del Canal con el desarrollo de los sectores rezagados.
2. Desarrollo de políticas que viabilicen la integración al mercado de los sectores marginados, en torno al SEC y al resto de la Economía, con el rompimiento de instituciones tradicionales como el latifundio.

Desde esta perspectiva la ampliación del Canal, debe concebirse dentro de un Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se establezcan vínculos con el resto de los sectores de la Economía, con base en la cual se generen transacciones de intercambio comercial, con los sectores o ramas de actividad que hasta ahora han estado aislados, de manera que exista una mejor distribución del ingreso, respaldadas con políticas públicas que aseguren que dicha distribución llegue hasta los más pobres, mediante un sistema de reparto que genere recursos que permitan a los pobres tener mecanismos que los integren al mercado y mejores condiciones de vida, sobre la base de una mejor distribución del ingreso.

De igual forma respecto zonas francas y la intermediación financiera, se deben canalizar los recursos provenientes de las mismas, a programas de reconversión productiva del agro y la industria, orientadas hacia la exportación pero con encadenamiento hacia adentro y tener competencia efectiva con los productos importados, al igual que el desarrollo de la pequeña y mediana empresa. Este ha sido un fallo de mercado evidente, pues el sector privado por sí solo no ha podido históricamente canalizar recursos de la banca y los seguros, de forma efectiva para financiar el desarrollo de los sectores más atrasados. Ello requiere de la intervención de Estado con políticas públicas que canalicen adecuadamente dichos recursos.

También deben destinarse parte de los recursos obtenidos de dicha ampliación para el mejoramiento de la calidad de la educación nacional, con fines que la misma tenga una mayor contribución a la productividad y crecimiento económico, orientada hacia un nuevo modelo que no genere diferencias en el Capital Humano, respecto del perfil de la fuerza laboral a nivel sectorial, lo cual está ligado hasta ahora al grado de desarrollo de las actividades productivas, y se hace necesario romper con las instituciones tradicionales tales como el latifundio y generando nuevos esquemas de distribución de los medios de

producción, de forma que el sistema educativo no contribuya a seguir reproduciendo las actuales disparidades que se observan en el Mercado Laboral.

Hasta ahora el modelo económico no ha logrado romper con las estructuras que limitan el desarrollo sectorial, con un reparto más justo de la riqueza. Ello deja en claro la necesidad que ante estos fallos, mediante políticas articuladas hacia una distribución más equitativa se ponga fin a un esquema de desarrollo que solo reproduce desigualdad y marginación, concentrando la riqueza en economías de enclave, por consiguiente la ampliación del Canal brinda la oportunidad para generar un desarrollo balanceado y equidad social, necesarios para mantener y mejorar la posición de Panamá en el comercio mundial, que se garantiza con la estabilidad social.

Conclusiones

1. La ampliación de las operaciones del Canal, se propone ser realizada en el marco de un modelo de desarrollo basado en las actividades de servicios, (dentro de las que se circunscribe el SEC), que funciona como una Economía de enclave, lo que hace necesario el cambio de paradigma, con políticas orientadas a hacia la transformación productiva con equidad social, como un elemento fundamental para el desarrollo de una Economía de Mercado, que garantice estabilidad social y económica.
2. La reconquista de nuestro principal recurso implica ponerlo a disposición de los sectores más desfavorecidos y que este recurso contribuya de manera efectiva a impulsar el desarrollo nacional, sobre la base de relaciones de intercambio horizontales con otras ramas de actividad, que aunque generan más empleo, como el agro y la industria, tienen poca relación con el SEC. Este hecho contribuye a romper con un sistema que reproduce distorsiones en el Mercado Laboral, y que las mismas responden a la hipertrofia sectorial.
3. Es importante canalizar los recursos de otras ramas de actividad como los servicios bancarios, las zonas francas, etc., hacia el impulso del desarrollo nacional en otras áreas, aprovechando su competitividad internacional y modernidad, para integrar otros sectores productivos nacionales a la Economía mundial. En este enfoque tenemos como un elemento central para la reconversión del agro y la industria.
4. Vislumbrar los beneficios de la ampliación como un efecto en cascada (aguas abajo), sobre la base del crecimiento del PIB, no es la visión más adecuada, de cara a la estructura económica actual. Ello sólo será posible lograrlo mediante un Plan Nacional de Desarrollo por medio del cual se puedan canalizar sus beneficios de forma efectiva, a través de programas dirigidos a mejorar la calidad de la educación y capitales semilla para financiar actividades que sirvan de puente en su articulación el resto de la Economía. Esto implica de manera decisiva romper con el paradigma actual e impulsar políticas públicas que estimulen el desarrollo de los sectores atrasados y rompiendo instituciones tradicionales (latifundio) que han limitado el desarrollo del país y el acceso de los pobres a mejores condiciones de vida.
5. Sino se rompe con el actual sistema distributivo del SEC, los beneficios que generaría la ampliación del Canal quedarían en manos de los mismos sectores que se han beneficiado con el enclave, marginando a los sectores más necesitados de dichas utilidades. La reproducción del actual sistema de reparto desigual profundizará los conflictos sociales y que no contribuiría a garantizar la estabilidad social y económica de cara a la posición de Panamá en la Economía Mundial.
6. La ampliación del Canal brinda la oportunidad de cambiar el actual modelo, por uno que genere mayor justicia social y esa debe ser la ruta a seguir.

Bibliografía

Autoridad del Canal de Panamá. “*Estudio de impacto económico del Canal en el ámbito nacional*”. Abril de 2006.

Autoridad del Canal de Panamá. Información en Nodo de Transparencia de la planilla de empleados. <http://www.acp.gob.pa/esp/general/transparencia/index.html>

Becker, Gary S. “Human Capital”. The University of Chicago Press, Third Edition. 1993. Pages 15-25.

Contraloría General de la República. “*Cuentas Nacionales*”: 1966-2003.

Contraloría General de la República. “*Encuesta de hogares*”: 1994 y 2004.

Contraloría General de la República. “*Panamá en Cifras*”: 2000-2004.

Herrera, Víctor Hugo. “*Dinámica del Mercado Laboral y su efecto sobre la seguridad social*”. Universidad de Panamá. Marzo de 2005.

Krugman, Paul & Robin, Wells. “*Economics*”. <http://www.pkarchive.org>, November 2005. Page N° 189.

Lévy Mangin Jean Pierre, et al. “*Análisis Multivariable para las Ciencias Sociales*”. Pearson Prentice Hall. Madrid, 2003.

Robert S. Pinduck & Rubinfeld Daniel L. “*Econometría, modelos y pronósticos*”. Mc Graw Hill. Cuarta edición. México. 2001.

Anexos

CUADRO A.1 OFERTA Y UTILIZACIÓN A PRECIOS DE COMPRADOR POR ACTIVIDAD ECONÓMICA SEGÚN PRODUCTO. AÑO 1996

Código según CCP	PRODUCTO	Transporte Comisión del Canal	Intermediación financiera	Comercio en zonas francas	Total
01.00.00	Cereales	0.0	0.0	0.0	178.3
02.00.00	Legumbres, raíces y tubérculos	0.0	0.0	0.0	13.8
03.00.00	Frutas y Nueces	0.0	0.0	0.0	18.0
04.00.00	Semillas y frutos oleaginosas	0.0	0.0	0.0	5.7
05.00.00	Plantas vivas, flores y capullos	0.0	0.0	0.0	3.9
06.00.00	Cultivos de plantas bebestibles y especias molidas o no	0.0	0.0	0.0	24.6
07.00.00	Tabaco sin elaborar	0.0	0.0	0.0	4.8
08.00.00	Plantas utilizadas en la fabricación de azúcar	0.0	0.0	0.0	39.8
09.00.00	Materias vegetales en bruto	0.0	0.0	0.0	5.7
10.00.00	Animales vivos	0.0	0.0	0.0	248.0
11.00.00	Productos animales	0.0	0.0	0.0	53.9
12.00.00	Productos de la Silvicultura y la Extracción de Madera	0.0	0.0	0.8	14.7
13.00.00	Pescado y otros productos de la pesca	0.0	0.0	0.0	116.5
14.00.00	Petróleo crudo y gas natural	0.0	0.0	0.0	303.1
15.00.00	Minerales metálicos	0.0	0.0	0.0	3.9
16.00.00	Piedra, arena y arcilla	0.0	0.0	0.0	46.8

17.00.00	Sal común y cloruro de sodio	0.0	0.0	0.0	2.7
18.00.00	Otros minerales n.c.p.	0.0	0.0	0.0	5.5
19.00.00	Carne, pescado, frutas, legumbres, aceites y grasas	0.0	0.0	0.0	203.0
20.00.00	Productos lácteos	0.0	0.0	0.0	46.5
21.00.00	Productos de molinería y almidones	0.0	2.0	0.0	312.8
22.00.00	Bebidas	0.0	0.7	0.0	31.9
23.00.00	Productos de tabaco	0.0	0.0	0.0	0.8
24.00.00	Fibras textiles, Productos textiles y Prendas de vestir	0.0	1.6	0.0	62.2
25.00.00	Cuero y productos de cuero; calzados	0.0	0.0	0.0	19.7
26.00.00	Productos de madera, corcho, paja y materiales tranzables	0.0	0.0	0.0	37.9
27.00.00	Pasta de papel, papel y productos de papel; impresos y artículos análogos	1.1	19.5	24.9	340.4
28.00.00	Productos de la refinación de petróleo	11.5	6.8	4.9	303.3
29.00.00	Sustancias químicas básicas y productos químicos	5.7	3.7	0.8	293.8
30.00.00	Productos de caucho y productos plásticos	3.2	1.6	6.4	162.0
31.00.00	Vidrio y productos de vidrio y otros productos no metálicos	0.0	0.0	0.7	252.6
32.00.00	Muebles; otros bienes transportables, n.c.p.	0.0	3.4	0.9	27.1
33.00.00	Desperdicios o desechos	0.0	0.0	0.0	6.2
34.00.00	Metales comunes	0.1	0.0	0.0	182.4
35.00.00	Productos metálicos elaborados, excepto maquinaria y equipo	0.0	0.0	0.0	36.4

36.00.00	Maquinaria, equipo y aparatos eléctricos	0.1	2.7	1.1	174.5
37.00.00	Electricidad y agua	1.6	8.7	7.7	302.4
38.00.00	Trabajos de construcción y construcciones; tierras	51.7	2.6	0.0	144.5
39.00.00	Serv. de comer., repar. de vehíc. y art. personales domésticos	8.3	3.9	6.5	99.0
40.00.00	Servicios de hotelерías y restaurantes	3.1	17.8	24.5	255.2
41.00.00	Servicios de transporte y almacenamiento	12.6	5.8	19.9	253.6
42.00.00	Servicios de correos y telecomunicaciones	0.0	14.2	15.0	145.0
43.00.00	Servicios de intermediación financiera y servicios conexos	2.3	42.8	13.0	486.9
44.00.00	Servicios inmobiliarios	5.5	34.4	16.3	245.6
45.00.00	Otros servicios prestados a las empresas	6.8	69.9	73.5	803.0
46.00.00	Servicios de la APU y la comunidad en general	0.0	0.0	0.0	0.0
47.00.00	Servicios de enseñanza	0.0	3.1	0.0	7.8
48.00.00	Servicios sociales y de salud	0.0	0.0	1.7	16.4
49.00.00	Otros servicios	0.0	17.0	1.9	57.8
50.00.00	Hogares privados con servicios domésticos	0.0	0.0	0.0	0.0
51.00.00	Servicios de organizaciones extraterritoriales	0.0	0.0	0.0	0.0
52.00.00	Compras directas en el exterior y en el mercado interno	0.0	0.0	0.0	0.0
	TOTAL UTILIZACIÓN A PRECIOS DE COMPRADOR	113.7	262.5	220.4	6,400.3

B.1b	VALOR AGREGADO BRUTO A PRECIOS BÁSICOS	450.1	742.5	688.2	8,687.5
D.1	Remuneración de los asalariados	340.3	176.1	90.1	3,508.3
D.11	Sueldos y salarios	337.7	131.5	79.1	3,002.0
D.12	Contribuciones sociales de los empleadores	2.6	44.6	11.0	506.3
D.121	Contribuciones sociales efectivas	0.0	18.6	8.9	379.5
D.122	Contribuciones sociales imputadas	2.6	26.0	2.0	126.7
D.2-D.3	Impuestos sobre producción e importaciones menos subvenciones	0.0	14.8	6.2	182.2
D.21	Impuestos sobre productos	0.0	0.0	0.0	0.0
D.31	Subvenciones a los productos (-)	0.0	0.0	0.0	0.0
D.29	Otros impuestos sobre la producción	0.0	14.8	6.2	182.2
D.39	Otras subvenciones a la producción (-)	0.0	0.0	0.0	0.0
B.2b	Excedente de explotación, bruto	109.9	551.6	591.9	3,910.6
B.3b	Ingreso mixto, bruto	0.0	0.0	0.0	1,089.6
K.1	Consumo de capital fijo	39.3	35.2	15.2	473.6
B.2n	Excedente de explotación, neto	70.6	0.2	579.8	2,171.2
	Excedente de explotación, bruto en % del excedente total	2.8	14.1	15.1	100.0
B.3n	Ingreso mixto, neto	0.0	0.6	0.0	899.3
	PRODUCCIÓN A PRECIOS BÁSICOS	563.8	1,004.9	908.6	15,087.7

Fuente: Cuentas Nacionales: 1996-2003-CGR.

**DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO NACIONAL EN ALGUNAS
RAMAS DE ACTIVIDAD**

RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	Ganancia/Por cada \$ de salario pagado
Cultivo de Banano	0.36
Otras actividades agropecuarias y silvícolas	0.90
Pesca	4.40
Explotación de minas y canteras	2.89
Elaboración y conservación de carne y pescado	4.98
Elaboración de bebidas y tabaco	4.63
Fabricación de productos textiles y prendas de cuero y calzado	3.13
Fabricación de productos de la refinación de petróleo	2.09
Fabricación de productos minerales no metálicos comunes	3.05
Otras industrias manufactureras	3.64
Electricidad y agua	3.42
Construcción	1.03
Comercio al por mayor	0.35
Comercio al por menor	0.55
Comercio en zonas francas	7.48
Hoteles y restaurantes	0.81
Transporte, almacenamiento y actividades complementarias	1.04
Transporte Comisión del Canal	0.33
Correos y telecomunicaciones	3.76
Intermediación Financiera, excluidos seguros	4.19
Seguros y actividades auxiliares de intermediación financiera	5.75
Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de alquiler	1.94
Administración Pública y defensa	0.02
Actividades de servicios sociales y de salud	0.25
Otras actividades de servicios	0.84
TOTAL	1.30

Fuente: Elaborado con base en la matriz de transacciones sectoriales con el año base de 1996. Boletín de Cuentas Nacionales: 1996-2003/CGR.

LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO

Luís A. Posso*

* Catedrático de la Universidad de Panamá. Facultad de Administración Pública.
Especialista en Administración Empresarial y Gestión Pública

Índice

Introducción.....	65
1. Marco conceptual de las reformas.....	68
1.1 Reformas de primera generación	68
1.2 Reformas de segunda generación	71
2. Panamá: Reformas estructurales e institucionales.....	75
3. Reforma de las Instituciones y gobernabilidad.....	77
4. El rol de los actores progresistas	78
Conclusiones.....	80
Bibliografía.....	82

LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO

Por: Luís A. Posso

INTRODUCCIÓN

El nuevo modo de organización y funcionamiento del aparato burocrático se refleja en una serie de reformas dirigidas a redimensionar el viejo esquema burocrático con la intencionalidad de introducir mayor eficiencia en el funcionamiento estatal; por cuanto entonces hay la necesidad de reconstruir el Estado redefiniendo sus funciones y fortaleciendo su capacidad de instrucción, para lograr un Estado más fuerte y eficiente.

En el debate alrededor de reformar el Estado surgen dos posiciones estratégicas definidas; las neoliberales que defienden la reducción del Estado al mínimo y los autodenominados social-liberales* que defienden un Estado fuerte y ágil que asegure los derechos sociales, aunque por intermedio de organizaciones competitivas no estatales.

El paradigma socialista interpreta la crisis del Estado como resultado del proceso de dominación que generó la exclusión por un lado, pero también produjo nuevas formas del Estado generando una esfera pública no-estatal, auto-organizada y capaz de posibilitar innovación gerencial al crear nuevas formas administrativas más incluyentes o de gestión social al compartir el ámbito de poder entre Estado y Sociedad.

Por otra parte la ruptura de la sociedad de bienestar producida por la creciente dificultad de los Estados para financiar de manera continua un gasto público que no deja de crecer y la consecuente inflación, acarrea un gran reto para estos: discutir su rol, tamaño y funciones.

Las opciones visibles para enfrentar tal situación giran en torno a reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos, surgiendo como consecuencias medidas dirigidas a la privatización de los servicios públicos, financieros y algunos servicios sociales.

Dada la necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se propone la reducción del tamaño del mismo y el predominio del mercado. Constatándose alternamente que la solución no estaba en el desmantelamiento del aparato estatal sino en su reconstrucción.

Se replantea en consecuencia como mejorar la calidad del gobierno golpeado por la desazón de las primeras reformas y la crisis de gobernabilidad ocasionada por sus efectos, que derivan en deslegitimación y pérdida de confianza en el sistema democrático.

* Breisser Pereira, 1996.

La necesaria gobernabilidad consiste en la capacidad de la cohesión social para afrontar la modernización, relacionándose con factores claves tales como la legitimidad y la eficacia, pero es necesario reseñar que la gobernabilidad no depende exclusivamente de la capacidad de respuesta a las necesidades del contexto, sino que depende también que las demandas sociales se realicen a través de canales establecidos, lo que se logra con autoridad derivada de la aceptación social que tiene el gobierno por parte de la población.

El proceso de modernización del Estado y de la economía y su incursión en el marco de la globalización plantea serios problemas en cuanto a la gobernabilidad, por lo que se hace necesario presentar esquemas que podrían constituirse en logros positivos de un buen gobierno.

En consecuencia hay que emprender cambios, pero los procesos de transformación derivados de la reforma implican cambios no solo en la economía, sino también grandes costos sociales y desajustes institucionales y dan impresión de retirada del estado, factores estos que acentúan la disconformidad social.

Se plantea la necesidad de sustituir el modelo vigente por uno (estado deseable) capaz de diseñar e implementar políticas y programas económicos y sociales que satisfagan a la población.

El modelo adoptado es el de la “Nueva Gestión Pública” dirigido a mejorar la capacidad de gestión del Estado con miras a lograr la gobernabilidad democrática del Sistema Político. Este modelo gerencial persigue flexibilidad en la gestión y achatamiento de los niveles jerárquicos para restringir el número de participantes en la toma de decisiones y se orienta hacia resultados proponiendo controles finales para posibilitar la toma de decisiones expeditas. El modelo se orienta hacia los resultados y propone el control posterior en lugar del control previo.

La NGP propone la implantación de la estructura de gestión corporativa transnacional al interior del Estado permitiendo al presidente de la República operar como Director Ejecutivo, al gabinete como la Junta Directiva de la corporación y los gerentes de división como el brazo ejecutor de la política pública, reduciendo el rol del gabinete y de los otros órganos del Estado a mero trámite, concentrando el poder en el presidente y en los gerentes de división, conduciendo al aislamiento de los actores políticos de los cuales puede prescindir el gobierno respecto a determinadas políticas al suplantarse la relación tradicional gobierno ciudadano por la relación gobierno-cliente.

Hay un nuevo desafío que consiste en la necesidad de introducir mayor eficiencia en el funcionamiento estatal. El impulso planteado se debe a la generalizada crisis fiscal del Estado y también a la burocracia existente respecto a la prestación de los servicios estatales.

Para ponerse a tono con las nuevas tendencias el gobierno impulsa el modelo gerencial inspirado en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y aumentando la iniciativa de decisión de los gerentes públicos. Al respecto habría de considerarse la intencionalidad del modelo gerencial de impulsar la eficacia y eficiencia en el funcionamiento institucional adoptando para ellos un conjunto de principios, políticas y técnicas superiores, recomendables para el manejo del sector público.

1. MARCO CONCEPTUAL DE LAS REFORMAS

1.1. REFORMAS DE PRIMERA GENERACIÓN

En esencia, en esa etapa se decidió seguir una consecuencia que comenzaba por redefinir el papel del Estado, continuaba con la reestructuración del aparato institucional resultante de tal redefinición y culminaba con una reducción de la dotación de personal, consecuente con las dos decisiones previas.

La reconversión neoliberal de los años 70 y 80 partió de un diagnóstico que atribuía la crisis económica al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz Estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del Estado, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato. Planteado el problema en estos términos, la solución no podía ser otra que correr las fronteras, sustituyendo Estado por mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica.

Se apeló así a la descentralización, que trasladó responsabilidades de gestión a los gobiernos subnacionales; a la privatización, que puso en manos de empresas privadas (y a menudo, de empresas estatales transnacionales) la provisión de los principales servicios públicos; a la desregulación, que implicó el vaciamiento o supresión de organismos que cumplían funciones reguladoras de la actividad socioeconómica, las que pasaron a ser consideradas superfluas o negativas para su desenvolvimiento; y a la tercerización de servicios, que llevó a numerosas instituciones públicas a procurarse en el mercado, ciertos insumos y servicios antes suministrados por unidades operativas propias. También fueron raleadas las plantas de personal.

Pese a su espectacularidad, las reformas de primera generación correspondieron a la “etapa fácil” de la reforma del Estado. Comprometieron un activo liderazgo del poder ejecutivo, que en varios casos dispuso de muy amplios poderes para administrar el proceso de reforma por decreto, sustrayéndolo, prácticamente, de la discusión política parlamentaria. Ello fue facilitado, además, por el debilitamiento o pérdida de legitimidad de otros actores (v.g., sindicales, militares) que, en circunstancias diferentes, bien podrían haber jugado un papel contestatario y obstructor del proceso.

Esta explicación, basada en el clima de opinión y la particular constelación de fuerzas políticas que se configuró durante el periodo más duro del ajuste estructural y la estabilización económica, no agota sin embargo el espectro de factores causales que se conjugaron para asegurar el “éxito” de la primera reforma.

La “facilidad” de esta etapa inicial dependió no solo de condiciones de viabilidad político-ideológica favorable sino, también, de la relativa “simplicidad” de las propias reformas planteadas. No se trataba, como ocurría en las décadas de la prehistoria reformista, de introducir cambios, sino de extraer áreas de la competencia estatal, de desprenderse de dominios funcionales. La intención no era mejorar la gestión sino reducir su ámbito. Paradójicamente, estas explicaciones ensombrecerían el panorama de la segunda reforma, por cuanto sus objetivos (aunque no siempre sus instrumentos) coinciden, en gran medida, con los que se vieron frustrados durante el largo periodo previo a los años 80. Es decir, esta nueva generación de reformas vendría a reeditar, en cierto modo, la

necesidad de aprobar las asignaturas que quedaron pendientes al cabo de décadas de reforma administrativa inacabada.

No obstante, es preciso destacar algunas importantes diferencias. Hoy la reforma ha pasado a ser una condición para el financiamiento externo y esto opera como un factor altamente determinante de su permanencia en la agenda estatal. No solo como exigencia de disciplina fiscal y de cumplimiento de metas de reforma, sino también como fuente casi excluyente de los recursos disponibles para llevar a cabo los cambios. Además, no sólo existe ahora una opinión pública más sensibilizada al discurso de la reforma sino que este discurso se ha uniformado, reduciendo el debate a la índole de los instrumentos de cambio a emplear, más que a la necesidad del cambio mismo.

CUADRO Nº 1

	Etapa I REFORMAS MACROECONÓMICAS "PRIMERA GENERACIÓN"	Etapa II REFORMAS INSTITUCIONALES "SEGUNDA GENERACIÓN"
PRIORIDADES	Reducir la inflación Restablecer el crecimiento	Mejorar las condiciones sociales Aumentar la competitividad internacional y mantener la estabilidad macro
ESTRATEGIA DE REFORMA	Cambiar las reglas macroeconómicas. Reducir el tamaño del gobierno Desarticular instituciones proteccionistas y estatistas	Crear y rehabilitar las instituciones Aumentar la competitividad del sector privado Reformar la producción, finanzas y oferta de servicios públicos (Ej. Educación) Crear las "instituciones económicas del capitalismo"
INSTRUMENTOS TÍPICOS (Objetivos de la reforma)	Cortes presupuestarios drásticos y reforma tributaria Liberalización de los precios Liberalización del comercio y la inversión extranjera Desregulación del sector privado Creación de "fondos de emergencia" sociales Privatizaciones "fáciles" (hoteles, aerolíneas, algunas manufacturas)	Reforma laboral Reforma del sector civil y reestructuración del gobierno Revisión de la administración de justicia Mejorar la capacidad regulatoria (para los servicios públicos privatizados y otros monopolios, comercio exterior, sector financiero, medio ambiente, etc.) Mejorar la capacidad de recaudación de impuestos Conversión y reestructuración

		sectorial (industria, agricultura, banca, etc.) Privatizaciones “complejas” (infraestructura, agua, minería) Elaboración de incentivos para la exportación Reestructuración de las relaciones entre los gobiernos centrales y regionales
ACTORES PRINCIPALES	Presidencia Gabinete económico Bancos Centrales Instituciones Financieras Multilaterales Grupos financieros privados e inversionistas de cartera extranjeros	Presidencia y gabinete Medios de comunicación Congreso Gobiernos locales y regionales Burocracia pública Sector privado Poder Judicial Gremios Partidos políticos
IMPACTO PUBLICO DE LAS REFORMAS	Inmediato Alta visibilidad pública	Mediano y largo plazo Baja visibilidad pública
COMPLEJIDAD TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA	Moderada a baja	Muy alta
NATURALEZA DEL COSTO POLÍTICO	“Correcciones temporales” bien distribuidas entre la población	Eliminación permanente de ventajas especiales para grupos específicos
PRINCIPAL DESAFÍO GUBERNAMENTAL	Administración macroeconómica por élites tecnócratas aisladas	Desarrollo institucional altamente dependiente de la administración de mediano nivel del sector público

Resumido de: Naím, Moisés. 1995. “Latin America’s Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy”. ICEG Occasional Paper 62. San Francisco: International Center for Economic Growth, ICS Press.

1.2. REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN

Aluden implícitamente a una etapa previa de la que son su continuación o culminación, determinando explícitamente la existencia de dos momentos o etapas en la reforma del Estado.

De acuerdo con O. Ostak* se supone que la preocupación por la reforma surge impulsada por las políticas que en los 80 impulsaron Thatcher y Reagan*, que marcaron un camino y ganaron rápidas aceptaciones en otros contextos. Por otra parte hay otra premisa que insinúa que la secuencia primera-segunda reformas se presentan un modelo a seguir predominante y legítimo, por último se deduce que de completarse exitosamente la secuencia, el Estado habría adquirido atributos institucionales que lo convertirán en un genuino exponente del logotipo “Estado necesario”.

De acuerdo con Naím* los instrumentos típicos de las reformas de segunda generación incluyen la reforma de legislación y prácticas laborales, la reforma del servicio civil, la reestructuración del gobierno, especialmente Ministerios de índole social, la renovación del Sistema Judicial, la actualización de las capacidades regulatorias, la conversión y reestructuración electoral, las privatizaciones complejas, el desarrollo de la capacidad de promoción de exportaciones, etc.

La definición de la diferencia contextual y la falta de administración del papel del Estado hacen que estas reformas no terminen con claridad un programa de acción. Sin embargo, de acuerdo a sus enunciados y la orientación adoptada por un gran número de países, la reconfiguración del gobierno supone la búsqueda de mayor actividad en la acción estatal lo que podría lograrse de acuerdo con esta perspectiva reuniendo condiciones tales como el establecimiento de una misión, orientarse por resultados, tener una orientación empresarial, tener capacidad de anticipación o pro actividad, descentralización, orientación hacia el mercado, servicio al cliente, cumplir un papel catalítico. Según los principios que proponen los gobiernos deberían:

- Diseñar una estrategia de modernización estatal a partir de una visión de sociedad deseable y, consecuentemente, de una misión que apunte a su concreción.
- Instituir normas y mecanismos que gradualmente sustituyan los controles de procesos por evaluaciones de resultados. Ello implica que la asignación de recursos debe guiarse por objetivos, productos y metas acordadas y verificables, en lugar de hacerlo por la automaticidad de los gastos comprometidos a través de la rutinaria reproducción presupuestaria. En su aplicación práctica, este principio ha dado lugar a los denominados contratos de gestión.
- Incorporar selectivamente ciertas prácticas propias de una orientación empresarial, tales como la recuperación de costos de servicios (en la medida que lo aconseje la función social del Estado), el marketing institucional o la tercerización de servicios, son por ello renunciar a su papel esencialmente público y no lucrativo.
- Desarrollar y difundir sistemas de información eficientes que alimenten los circuitos decisorios y aumenten la capacidad de anticipación del gobierno a través de los diversos procesos de planificación, seguimiento y control de gestión. Ello exige un

* O. Ostak

* Thatcher y Reagan

* Naím

esmerado esfuerzo en materia de diseño, desarrollo e implantación de sistemas de información en las diversas áreas de la actividad estatal.

- Profundizar procesos de descentralización ya iniciados, apoyando el fortalecimiento de las instancias de gestión subnacionales y agencias ejecutoras. Ello puede requerir, entre otras cosas, acciones de capacitación, introducción de tecnologías de gestión o promoción de proyectos productivos en el nivel regional y municipal.
- Formular políticas integradas que alienten la actividad productiva del sector privado, particularmente las actividades agro-industriales y mineras, la promoción de PyMes y de micro-emprendimientos, o el desarrollo de mercados en el plano local, nacional e internacional.
- Mejorar el servicio al cliente, en su diversa condición de usuario, contribuyente, beneficiario o sujeto de regulación, mediante acciones de reestructuración, desburocratización, reingeniería de procesos, capacitación de funcionarios e introducción de técnicas de calidad y sistemas de información soportados por software adecuados.
- Cumplir un rol catalítico, es decir, no depender sólo de sus propios recursos y actuar en cambio como un factor facilitador, movilizador y autónomo en emprendimientos con empresas privadas u ONGs, otros Estados y organismos transnacionales, sin renunciar a su identidad distintiva y sus objetivos específicos.

El consenso formado alrededor de la necesidad de reformar el Estado cobró expresión en la pauta de objetivos definidos para la reforma. Sin embargo, podemos identificar por lo menos dos paradigmas, o sea, conjuntos articulados de principios y orientaciones que marcan la dirección general de la reforma y fortalecen los instrumentos necesarios para su implementación. Estos paradigmas son el nuevo gerencialismo y la perspectiva democratizante. Mientras que el nuevo gerencialismo conforma un paradigma hegemónico, la perspectiva democratizante es menos formalizada conceptualmente. No obstante, representa y refleja innumerables experiencias locales de innovación gerencial y de democratización del Estado.

1.2.1 El nuevo gerencialismo

“El nuevo gerencialismo” (New Public Management, NPM) se basa en un conjunto de discusiones sobre la transición desde un paradigma burocrático de la administración pública hacia un nuevo paradigma gerencial que considere las transformaciones en el medio e incorpore instrumentos gerenciales probados con éxito en el mercado.

La necesidad del cambio es identificada por Crozier (1997) como consecuencia de la incapacidad del paradigma burocrático de gestión para dominar la complejidad creciente de las actividades colectivas. Para enfrentarse a la complejidad actual es necesario que el gerente tenga libertad para tomar decisiones rápidas, lo que requiere más conocimiento e información; más discreción, autonomía, flexibilidad, responsabilidad y compromiso con relación a los resultados.

El paradigma burocrático con su apego a las reglas y procedimientos, su alejamiento de las necesidades de los clientes, y sus escasas responsabilidades con relación a los resultados, y sus mecanismos de decisión y acción basados en el secreto, la obediencia, la especialización y el monopolio, aparece como altamente inadecuado para enfrentar las necesidades de la gestión actual.

La burocracia pasa, entonces, a ser vista no sólo como un impedimento a la gestión eficiente, sino también, como un actor entregado a sus intereses corporativos en detrimento de los intereses colectivos. La burocracia es identificada con una herencia autoritaria de los monarcas despóticos en la creación de los estados nacionales (Crozier, 1997) y una barrera a una democracia plural, por su sesgo centralizador y su presuposición de ser el garante de la racionalidad absoluta (Bresser Pereira, 1997).

Sin embargo, existe una vinculación intrínseca entre administración burocrática y democracia que no puede ser negada: la administración burocrática es la otra cara de la ciudadanía. Solamente una burocracia por mérito propio tiene autonomía para garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a los bienes públicos y su sometimiento a las mismas normas legales. La cuestión política que permanece es como asegurar la dimensión republicana en la acción de la burocracia, o sea, el uso de los recursos públicos para promover el interés colectivo.

Sin embargo, la cuestión administrativa sobre la adecuación de la estructura y de los procedimientos de la burocracia en el momento actual sigue pendiente.

Desde la perspectiva del nuevo gerencialismo, las etapas más importantes para pasar de un modelo de administración pública burocrática a un estilo gerencial son: la separación de las funciones políticas y las administrativas (el diseño de las políticas de su ejecución); la distinción entre las actividades exclusivas del Estado (formulación de las políticas, recaudación, regulación) de las actividades que pueden (¿deben?) ser ejercidas por otros agentes; el desplazamiento del énfasis y de los controles desde los procedimientos hacia los productos; la atribución clara de responsabilidades y la definición de las formas de rendición de cuentas (accountability). Este modelo debe garantizar la capacidad de elección por parte del consumidor.

Para Armstrong (1998)*, el paradigma del nuevo gerencialismo (New Public Management) consiste de ocho elementos:

- reducción de costos con búsqueda de mayor transparencia en la asignación de recursos;
- desagregación de las organizaciones burocráticas tradicionales en agencias separadas (agencias ejecutoras o empresas gubernamentales), generalmente relacionadas por contratos o cuasi-contratos;
- separación entre el comprador y el proveedor;
- introducción de mecanismos de mercados o cuasi-mercado;
- descentralización de la autoridad gerencial;
- introducción de la gestión de desempeño:
- nuevas políticas de personal, cambiando desde el empleo público permanente y patrones salariales nacionales para contratos por plazo, con pagos relacionados a desempeño y con determinación local de las condiciones de trabajo y de pago; y
- aumento del énfasis en la calidad, enfocada en la satisfacción del consumidor.

Por cierto, el consenso con relación a estos objetivos no quiere decir que todos ellos tuvieron el mismo peso en la orientación de las experiencias concretas de reforma. Por

* Armstrong

supuesto, muchas experiencias estuvieron orientadas principalmente para la reducción del gasto y tamaño del Estado, sin aumentar, por ejemplo, la transparencia y la calidad de los servicios.

En esta misma línea de argumentación, Ferlie y otros (1996)^{*} identifican diferentes modelos de reforma, de acuerdo a las ideas e instrumentos que orientaron este proceso, tales como: el modelo eficientista; el modelo del achicamiento y descentralización; el modelo de la búsqueda de excelencia; el modelo de la orientación hacia el servicio público.

El trabajo que más impacto causó, en esta línea, fue el de Osborne y Gaebler (1995)^{*}, proponiendo la superación del gobierno burocrático no por la empresa, sino por el gobierno emprender. Por tanto, propone que el gobierno ejerza el papel catalítico, orientando sus acciones hacia el desempeño, hacia el cliente y hacia el mercado (Burki y Perry, 1998).

Muchos son los interrogantes que se plantean sobre las propuestas enumeradas, fundadas en la premisa de que la reforma del Estado debe adoptar el mismo modelo de gerencia exitoso del sector privado. La crítica Mintzberg (1996)^{*} es que la relación entre el gobierno y ciudadano es tan distinta de la relación entre empresa y cliente que la reducción de la primera a la segunda involucraría quitar legitimidad a la autoridad pública y desconocer los derechos ciudadanos que trascienden al consumo.

Painter (1998)^{*} considera que el Movimiento del New Public Management no es políticamente neutro, centrado solamente en el aumento de la eficiencia, efectividad y responsabilidad de los conductores del gobierno, por medio de la introducción de prácticas de los negocios privados. Para él este movimiento refleja una filosofía de gobierno, no solamente una filosofía gerencial. Al ver los gerentes públicos como un problema y no como una solución, al introducir un conjunto de mecanismos de mercado, hay que considerar que “el mercado es más que un instrumento, él es un conjunto de relaciones sociales que involucra implicaciones en cuanto al poder, presuposiciones éticas o consecuencias que pueden “infectar” las políticas y procesos gubernamentales como un todo”. (Painter, 1998).

* Ferlie y otros (1996)

* Osborne y Gaebler (1995)

* Mintzberg (1996)

* Painter (1998)

2. PANAMÁ: REFORMAS ESTRUCTURALES E INSTITUCIONALES

En la construcción del Estado nacional y en función del esquema político y el sistema de relaciones de poder se delinean las políticas públicas que determinan como se distribuye el poder entre los grupos y sustentan el grado de dominación.

Tomando como referencia el sistema de relaciones de poder podemos determinar la existencia de tres fases por las que ha transcurrido el Estado panameño:

- Estado oligárquico – 1903 – 1968
- Estado desarrollista – 1968 -1989
- Estado Post Invasión – 1990 -2006

En cada una de las fases se han podido identificar claros patrones de funcionamiento de las estructuras gubernamentales del Estado diferenciándose por sus acciones, cometidos objetivos y ámbito de acción.

ANÁLISIS DE LAS REFORMAS DE PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN EN PANAMÁ. PERÍODO: 1990-2006

	Reformas de Primera Generación	Reformas de Segunda Generación
Prioridades	Reducir Inflación y Restablecer el crecimiento	Mejora de las condiciones sociales -Aumentar la competitividad internacional y mantener la estabilidad macroeconómica.
Estrategia de Reforma	<p>Reducir el Tamaño del Gobierno. Reducción de la planilla estatal. Retiro Voluntario.</p> <p>Cierre de la Oficina de Regulación de Precios.</p> <p>Privatización de empresas estatales. (Autoridad Portuaria, IRHE, INTEL, Cítricos de Chiriquí, Cemento Bayano, Hotel Taboga, etc.)</p> <p>Recortes presupuestarios</p> <p>Creación del Fondo de Emergencia Social FES.</p> <p>Desregulación del Sector Privado.</p>	<p>Reforma Laboral (Pérez Balladares con la eliminación de jubilaciones especiales y otras conquistas, Flexibilización del mercado laboral y abaratamiento del despido.)</p> <p>Creación del MINJUMFA.</p> <p>Creación de la CLICAC, Ente Regulador de los Servicios Públicos.</p> <p>-Intento de privatización del IDAAN por parte de Balladares (1999)</p> <p>-Reforma del sector civil y reestructuración del gobierno</p> <p>-Fusión del Ministerio de Hacienda y Tesoro con el MIPPE con el surgimiento del MEF. -</p> <p>Transformación del MITRABS en Ministerio de -Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL).</p> <p>-Impulso a las Certificaciones Laborales</p> <p>-Revisión de la administración de Justicia (Revisión del marco del código penal, laboral entre otros). Actualizar las leyes para responder a las necesidades de las empresas privatizadas.</p> <p>-Creación de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).</p> <p>-Fortalecimiento de la capacidad de coerción de la Dirección General de Ingresos DGI</p>

		<p>Reestructuración del FES a FIS (Mireya y Martín). Reforma Tributaria 2002 y reforma tributaria 2005.</p> <p>Transformación de Minjumfa en MIDES</p> <ul style="list-style-type: none"> -Reforma de la Seguridad Social. -Políticas de reconversión en el sector agropecuario. (MIDA) -Transformación del Ente Regular en Autoridad de los Servicios Públicos. -En proceso la reestructuración del IDAAN con Biwater. -Deshuesamiento del MITRADEL (asunción de funciones por INADEH). Eliminación del papel del Estado como mediador entre empresarios y obreros. -Desmantelamiento del MEF -Fortalecimiento de la descentralización municipal.
ACTORES SOCIALES	<p>Ejecutivo Gabinete Ministerial Instituciones Financieras Internacionales.</p> <p>Grupos Financieros Privados e inversionistas de cartera extranjeros (Cable & Wireless, Unión FENOSA, Hutchinson)</p>	<p>Ejecutivo y Gabinete</p> <ul style="list-style-type: none"> -Medios de comunicación (Medcom, TVN, RCM) -Asamblea de Diputados -Gobiernos municipales -FENASEP -APEDE, CONEP, CAPAC, SIP -Organo Judicial -Sindicatos -Partidos Políticos
IMPACTO PÚBLICO DE NUESTRAS REFORMAS	<p>Inmediato Alta visibilidad</p>	<p>Mediano y largo plazo Baja visibilidad política</p>
COMPLEJIDAD TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA	<p>Moderada a baja</p>	<p>Muy Alta</p>

3. REFORMA DE LAS INSTITUCIONES Y GOBERNABILIDAD

La crisis es producto de la imposibilidad de los regímenes para generar condiciones de gobernabilidad, entendida como la capacidad de los gobiernos para ejercer el poder político democrático de forma continuada, especialmente en circunstancias de crisis. Los países latinoamericanos han comenzado a percibir que el problema de la gobernabilidad constituye uno de los principales desafíos que enfrentan sus procesos de desarrollo político y económico. Estas se presentan como consecuencia del atraso institucional de los Estados latinoamericanos para hacer frente a las nuevas condiciones que emergen de la profundización del proceso de globalización.

En este contexto, el carácter recurrente de la crisis plantea un desafío a la capacidad de gobierno de los países latinoamericanos. Ante esta realidad, se impone la necesidad de crear las condiciones de gobernabilidad democrática que garanticen la relegitimación del Estado como medio para superar la crisis.

La efectividad en la implementación de las reformas depende de la capacidad del gobierno para liderar y construir condiciones de legitimidad, esto es, capacidad de generar condiciones de gobernabilidad. La gobernabilidad se refiere a la creación de las condiciones favorables para lograr identificar y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades que se plantean en cada momento. Se hace evidente la necesidad de pensar la realidad en términos de cambio y crisis en lugar de hacerlo en términos de estabilidad y previsibilidad.

El liderazgo para la gobernabilidad se hace todavía más importante en sociedades como las latinoamericanas, en donde los conflictos sociales son recurrentes y las instituciones políticas débiles. El liderazgo debe ser aquel capaz de generar los consensos necesarios con los actores involucrados para definir y llevar adelante los procesos de reforma que el contexto exige.

Las reformas de segunda generación no pueden implementarse de manera vertical, necesitan del consenso de los diferentes sectores involucrados en cada una de las reformas. En este proceso, el conjunto de intereses potencialmente afectados es identificable con actores sociales de gran poder de negociación tales como los sindicatos, los maestros o la burocracia pública.

El papel del Estado ha evolucionado con el tiempo y en forma diferente en distintos países debido en parte a visiones cambiantes o distintas de ese papel y a la evolución de las tecnologías que afectan las posibilidades de acción estatal. Por lo tanto, la eficiencia del sector público debe valorarse a la luz de los objetivos y prioridades del gobierno en una coyuntura dada. Estos objetivos pueden variar en función de las necesidades actuales de un país en particular y a veces pueden incluso entrar en conflicto unos con otros. El Estado cumple su papel poniendo en juego una serie de reglamentos, leyes e instituciones que conforman el sector público. Cuanto más alta sea la calidad de este sector, tanto más fácil le será al Estado cumplir su cometido.

El establecimiento de reformas de primera y segunda generación ha impactado el contexto social racional y redimensionado el escenario del Estado en términos de la generación de gobernabilidad o legitimación del aparato estatal al tenor de los actores sociales y políticos que intervienen en las actividades cotidianas.

La gobernabilidad ha estado en entredicho por la inestabilidad derivada de los cambios introducidos como resultado de la adopción de políticas neoliberales que han otorgado un papel preponderante al mercado, reduciendo sustancialmente el papel o rol que tradicionalmente ha desempeñado el Estado, sumado a la falta de eficacia demostrada por los gobiernos de turno, que han generado altos grados de deslegitimación de los mismos, ocasionando pérdida de confianza en el sistema democrático.

La pérdida de confianza y por ende de legitimidad a la vista de los ciudadanos, sumado al aislamiento de los actores progresistas como consecuencia de la aplicación de políticas neoliberales, así como el proceso mismo de la modernización del estado y de la economía inserta en el marco de la globalización trae aparejado cuantiosos problemas a la gobernabilidad.

4. EL ROL DE LOS ACTORES PROGRESISTAS

Tomando en cuenta que la tarea fundamental que se plantea la Reforma Gerencial, propuesta por la Nueva Gestión Pública es mejorar la capacidad de gestión del Estado como condición esencial para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político, consideramos loable el desarrollo de un plan dirigido a la incorporación de los actores políticos en la discusión del modelo de Estado deseable. Para tal efecto es factible:

1. Desarrollo de un debate político sobre el modelo de Estado que se desea implementar:
 - En la disposición e implementación de nuevos instrumentos de gestión para modelar el Estado se hace imprescindible contar con el consenso y aceptación de todos los sectores para el logro de la legitimación necesaria.
2. Difusión y explicación a la población de las reformas emprendidas:
 - Las reformas avanzan sin que los cambios emprendidos en dirección de la redefinición del Estado.
3. Establecimiento de una agenda política conjunta para la discusión de los problemas nacionales.
4. Participación activa en las actividades organizada por entidades nacionales e internacionales tendientes a la formación y socialización e los actores del contexto social.
5. Delinear un proyecto político-ideológico que incluya la máxima diversidad de actores progresistas para enfrentar la dinámica del modelo dominante.
6. Dinamizar programas y actividades político-culturales tendientes al fortalecimiento de los actores sociales progresistas.
7. Articulaciones de los actores políticos progresistas en la definición de un proyecto de Estado que responda al interés nacional sin menoscabo de su contextualización en el marco de la globalización.

8. Enmarcar el debate priorizando las reducciones y desigualdad, exigiendo la jerarquización de dos ejes fundamentales, educación y salud.
9. Promover el fortalecimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos.

CONCLUSIONES

1. La reforma del Estado involucra la reforma del aparato administrativo e institucional del mismo y aunque el ámbito de la reforma va institucional lo que se plantea son las implicaciones de estos cambios en la distribución del poder y la correlación de fuerzas en el espectro político.
2. La reforma del Estado no puede ser vista como una mera alteración del organigrama de gobierno sino como un cambio en las relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos. El cambio en las relaciones implica reformas fiscales y tributarias, en la regulación de mercado y defensa de los intereses de los consumidores, la reforma de la justicia, de las representaciones a través de los sistemas electorales y partidos más vigilantes, una nueva distribución de poderes y responsabilidades entre legislativo y ejecutivo, creación de formas de cogestión y rendición y con nuevo diseño de las formas de organización y gestión de los gobiernos centrales, regionales y locales. Sin embargo en la medida en que la reforma solo ocurre en el aparato administrativo ejecutivo será siempre limitada en sus capacidades y potencialidades para alterar la situación existente.
3. El proceso de reforma del Estado, con la redefinición de sus relaciones con la sociedad, es un proceso eminentemente político, a través del cual se están reconfigurando las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas. Diferente de los intentos anteriores de reforma o modernización administrativa, que no llegaron a configurarse como un cambio en las relaciones en el bloque en el poder y, por lo tanto, tuvieron vida efímera, la reforma actual del aparato administrativo se inscribe en una transformación más amplia, involucrando las relaciones internas de poder, el modelo de desarrollo y la inserción en la economía internacional. Así como en el reemplazo del modelo de desarrollo agrario exportador por el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones fue necesario modificar las relaciones de poder y transformar el aparato administrativo, el momento actual puede también estar indicando una reconfiguración de la hegemonía en el interior del bloque dominante.
4. El papel que debe jugar el proceso político en el nuevo Estado que se pretende construir conlleva al impulso de cambios de la tendencia tradicional del sector público emprendiendo esfuerzos para la formación y socialización en valores y ética pública y moderna, que contribuyan a configurar una nueva cultura organizativa.
5. Hay que impulsar estrategias que tengan como objetivo revitalizar valores públicos como la lealtad institucional, la integridad, la objetividad e independencia, la competencia profesional, la confidencialidad, el respeto a las personas y reforzar las dimensiones políticas, sociales y técnicas, que permitan diseñar una infraestructura de la ética pública. Medidas todas extensibles a la sociedad en general.
6. Los partidos políticos con representación parlamentaria deben definir el modelo de Estado que configure el sistema nacional de provisión de bienestar y de desarrollo

humano a los ciudadanos. Los cargos electos debe definir el modelo de administración pública del futuro incorporando el modelo de gestión y la relación con el sector privado, así como definir valores e ideologías organizativas específicas para las administraciones públicas.

7. El ámbito político en síntesis debe contribuir a la definición de un modelo de Estado, tratar de equilibrar los valores propios de la empresa, priorizar la implementación de una administración relacional e implementar un servicio de carrera administrativa. Sin embargo, la ausencia de iniciativas del sector político impiden el cabal desarrollo de estas actividades y la asignación de recursos específicos para su concreción, por lo que los funcionarios de alto nivel deben diseñar planes de selección, formalización y socialización acordes con los valores e ideología organizativas específicas para las administraciones públicas.
8. Las iniciativas de reformas evidencian que en su mayoría las medidas emprendidas han sido impulsadas desde arriba con una consulta mediatizadas o impuestas son el conocimiento real de la sociedad civil y sin la participación de los actores sociales y progresistas. Es necesario resaltar que las medida impulsadas se han demostrado capacidad del Estado para cumplir con funciones esenciales tales como la construcción de la comunidad nacional, inserción ventajosa en la nueva organización internacional, reducción de las diferencias y desigualdades, ni el establecimiento de un desarrollo sostenible efectivo, percibiéndose la acentuación de muchos problemas socio-económicos a raíz de la presencia de las medidas transformadoras.

BIBLIOGRAFÍA

Boston Jonathan, 2000. The Challenge of evaluating system change: the case of public management reform. Paper prepared for the Conferencia "Learning from the experiences with New Public Management" Macquarie Graduate School of Management. Sidney

Centro de Análisis de Políticas Pública. 1999 Marco metodológico del Proyecto de reforma y modernización del estado: experiencias y desafíos para América Latina. Santiago de Chile.

Hokeri K. Summa H. 1997. Evaluation of Public Management Reforms in Finland: From ad hoc studies to a programmatic approach. En Benchmarking. Evaluation and strategic management in the public sector. OECD PUMA. Paris.

Ospina S. Whittingham M. 1997. "Una herramienta de mejoramiento de la gestión pública sistema integrado de aprendizaje interinstitucional". Congreso de CLAD. Anales Congreso Venezuela.

BID (1994). Elementos para la modernización del Estado, Grupo de Trabajo para la modernización del Estado. Washington, julio de 1994.

Bresser Pereira, L.C. (1998). La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos del Control, Desarrollo Económico N° 150, Buenos Aires, IDES.

Lahera, E. (1994). Nuevas orientaciones para la gestión pública. Revista de la CEPAL N° 52. Chile. Abril de 1994.

Oszlak, Oscar (2000). El mito del Estado mínimo. V Congreso CLAD, Santo Domingo, 2000.

Prats Catala, J.: Administración Pública para el desarrollo hoy. "De la Administración al management. Del management a la gobernabilidad". En Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad.

RÉGIMEN DEMOCRÁTICO PANAMEÑO: PRESENTE Y FUTURO

Dr. Harry Brown Araúz*

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense. Madrid, España. Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Modernización de Partidos Políticos.

Índice

1. Antecedentes del actual régimen democrático panameño	858
2. Caracterización del sistema electoral panameño	7
2.1 Fórmula electoral para la elección de legisladores.....	87
2.2.Diseño de las circunscripciones electorales.....	88
2.3 La estructura del voto.....	89
3. Evaluación del sistema de partidos panameño	89
3.1 Número efectivo de partidos, tasas de ventaja y proporcionalidad del sistema....	90
3.2 La estabilidad de las reglas y la naturaleza de la competición.....	91
3.3.Desarrollo de raíces estables en la sociedad.....	91
3.4 La legitimidad de los procesos electorales y de los partidos.....	91
3.5 La solidez organizativa de los partidos políticos.....	93
3.6 Relaciones ejecutivo-legislativo.....	94
4. Puntos polémicos: algunas propuestas de reforma	94
4.1 El cambio de fórmula electoral, el rediseño de las circunscripciones y el tamaño de la Asamblea Nacional.....	96
4.2 La revocatoria de mandato.....	96
4.3 Las elecciones primarias.....	97
4.4. La financiación pública y la financiación privada de los partidos.....	99
Conclusiones.....	99
Bibliografía.....	100

Régimen Democrático Panameño:Presente y Futuro

I. Antecedentes del actual régimen democrático panameño.

En febrero de 1904 se promulgó la primera Constitución panameña, inspirada en la constitución conservadora colombiana de 1886. En ésta se establecía principalmente un sistema de gobierno republicano, representativo y democrático y para garantizarlo se procedió a instituir, de conformidad con la doctrina liberal-constitucional clásica, tres poderes independientes entre sí, a saber: un poder legislativo unicameral, un poder ejecutivo y un poder judicial. Asimismo, se implantó el sufragio universal masculino y, a la vez, se estipuló que el Presidente sería elegido por votación popular indirecta y tendría un mandato de cuatro años, mientras que los designados (vicepresidentes), los Consejos Municipales y los representantes a la Asamblea Legislativa sólo dispondrían de un mandato de dos años.

Con la perspectiva que el tiempo permite establecer, se puede decir que las dos más grandes debilidades de las reglas del juego establecidas eran la no simultaneidad de los eventos electorales y el establecimiento del sufragio universal masculino. Por un lado, la realización de elecciones cada dos años impedía que el órgano ejecutivo tuviera mayorías estables en el órgano legislativo: Esto entorpecía la coordinación entre ambos órganos del Estado e inmovilizaba la gestión gubernamental. Por el otro, la instantánea instauración de un régimen poliárquico, con aceptables libertades civiles y participación, derivaban en situaciones para las cuales la comunidad política en general, y la elite dirigente en particular, no estaban preparadas.

Cuando en 1918 se incluyó entre las enmiendas a la Constitución de la República de Panamá la elección directa del Presidente, quedaba claro que estaba lejos de la mentalidad de las elites la necesidad de que ellos mismos fueran interiorizando primero los métodos políticos competitivos antes de incorporar al grueso de la población. Otras de las enmiendas de este año fueron la extensión del periodo de los diputados y la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas. En 1924 se votó en la Asamblea legislativa una nueva ley de elecciones que contemplaba el sistema de cociente electoral, aplicándose por primera vez en 1926 para la Elección de Concejos Municipales.

En estas condiciones, que irremediamente estaban presentes, la legitimidad del método competitivo panameño fue muy débil durante todo este periodo. Los golpes de Estado, los fraudes electorales de todas las modalidades, los asesinatos políticos y las intervenciones armadas (internas y externas) fueron hechos comunes de la cotidianeidad política panameña. En este periodo, es prácticamente imposible seguir un patrón de comportamiento de los partidos políticos panameños y sus dirigentes que esté dictado por una lógica ideológica o programática. Revisando la historia panameña se hace evidente que la política de estos 65 años se basó en un

faccionalismo producto del exagerado personalismo y el más burdo pragmatismo dictado por las circunstancias coyunturales.

Al margen de las elites, el resto de la población, ya sean los obreros o la clase media, mostró tardíamente su vocación democrática. La proletarización panameña siguió un curso poco habitual. La primera fuerza de trabajo que vendió sus servicios era muy poco numerosa y estaba ligada a las actividades de construcción y operación del canal, lo que les aisló del resto de la población y les restó fuerza. Sus primeras expresiones organizativas se limitaban a asociaciones mutualistas que lentamente fueron asumiendo un discurso reivindicativo que no incluía una concepción propia de la democracia. No fue sino hasta la aparición de una exigua clase media, a mediados del siglo XX, cuando las organizaciones estudiantiles entran al escenario político y asumen los valores democráticos como parte de su discurso, siempre ligado a la necesidad de perfeccionar la soberanía panameña y mejorar la distribución de la riqueza.

En 1941 empezó a regir una nueva Constitución que creó el Tribunal Electoral y amplió el sufragio universal de manera que incluyera a las mujeres, votando éstas por vez primera en la elección para diputados constituyentes de mayo de 1945. Pese a esta nueva Constitución, la situación política panameña comenzó a ser realmente insostenible a partir del golpe de Estado propinado al Presidente Arnulfo Arias Madrid en 1941, a manos de figuras de su propio gobierno, con el apoyo de la Policía Nacional y con la presunta promoción del gobierno estadounidense.

En los años posteriores, la expansión de la clase trabajadora y una clase media profesional y estudiantil gravitaron a favor de un sinnúmero de protestas y huelgas. En 1960 el número de adherentes necesarios para inscribir un partido político, que era de 5.000, fue reducido, aumentando la fragmentación del sistema de partidos.

A pesar de todo lo dicho anteriormente, el relativamente bajo abstencionismo en las competiciones electorales demuestra la vocación democrática del pueblo panameño, cosa que fue así hasta que en 1968 la situación se hizo insostenible. El creciente fraccionamiento del sistema de partidos a partir de la década de los 40, fue el más claro síntoma de que la clase política no era capaz de encontrar una fórmula que detuviera su divorcio del resto de la población y el constante debilitamiento del régimen. Conforme entraba la década de los sesenta, la abstención electoral reflejaba de mejor manera esta situación, hasta llegar al golpe de estado militar.

Esta sería la radiografía del régimen desde la independencia hasta 1968. En 65 años se realizaron 20 elecciones legislativas y presidenciales, de éstas solamente 3 fueron limpias y sin la ingerencia diplomática o armada de Estados Unidos o la Policía panameña. Una de esas elecciones limpias, la de 1932, se realizó dos años después de un golpe de Estado, lo que puede llevar a pensar que, de hecho, las condiciones no fueron tan "limpias" como parece, debido a un ambiente político enrarecido de antemano.

El resto de las elecciones, 17, fueron fraudulentas, algunas con intervenciones diplomáticas y armadas foráneas y otras con intromisión de la policía. Siendo así, no es raro que sólo en cuatro ocasiones ganara la oposición, siendo necesario en dos de éstas que los Estados Unidos garantizara que así fuera. En resumidas cuentas, hubo sólo una elección limpia totalmente, la de 1960, puesto que la otra, la de 1904, era la primera, y sin gobierno era técnicamente imposible fraguar un fraude. También hubo en este periodo cinco golpes de Estado: El primero fue propinado por Acción Comunal al Presidente Florencio Arosemena, uno de los cabecillas de este movimiento golpista fue el joven Arnulfo Arias Madrid. Los otros golpes sucedieron en los años 1941, 1949, 1951 y 1968. Tres de éstos fueron perpetrados precisamente contra Arias Madrid, quien compartió esta ingrata experiencia con Daniel Chanis en 1949.

Después de repasar el panorama esbozado, se puede decir que la maltrecha democracia panameña del periodo 1903-1968 tuvo defectos congénitos que se pueden resumir de la siguiente manera:

- La adopción de un régimen poliárquico en 1903, sin haber pasado antes por un periodo de oligarquía competitiva impidió a la elite política aprehender los valores y prácticas de los sistemas competitivos.
- En estas circunstancias la tolerancia, uno de los pilares fundamentales de los regímenes democráticos, tenía un precio demasiado alto. El temor a que los contrarios (oposición) hirieran profunda o definitivamente sus intereses económicos, lo que les llevaba a protegerlos sin importar las consecuencias, dejando de lado los valores, las ideologías y sobrevolando por encima del respeto a las normas y a las estructuras de autoridad adoptadas.
- Esta situación se vio terriblemente agravada porque el único gran recurso y fuente de riqueza era el Canal y las actividades que de éste se desprendían. Sencillamente, quien quedara fuera del gobierno no tenía mayores opciones de proteger sus intereses.
- De allí las constantes intervenciones y gran importancia que tienen los Estados Unidos en la política panameña. Este país garantizó la independencia panameña a cambio de todos los derechos para la construcción del Canal, además de que los más fuertes intereses comerciales estaban basados en la importación de productos norteamericanos y el principal mercado local era la Zona del Canal ocupada por los estadounidenses. Todo esto los erigió como árbitros en los conflictos internos, con la anuencia de los dirigentes panameños.

2. Caracterización del sistema electoral panameño.

2. 1. Fórmula electoral para la elección de legisladores.

Según el artículo 172 de la Constitución, Panamá escoge su presidente de la República mediante una fórmula de mayoría simple; es decir, al candidato ganador panameño no se le exige obtener un porcentaje de votos previamente estipulado. Por lo tanto, no hay necesidad de realizar segundas vueltas electorales.

El sistema electoral panameño utilizado para las elecciones legislativas combina circunscripciones uninominales y plurinominales. La fórmula electoral utilizada en las circunscripciones uninominales es de mayoría simple, en tanto que la que se utiliza en las circunscripciones plurinominales es proporcional.

Las fórmulas de representación proporcional se empezaron a utilizar en Panamá a partir de 1925. Se prefirió el método de cuotas basado en la fórmula Hare que es el que se ha mantenido hasta hoy en la legislación electoral panameña, aunque ha sufrido cambios en distintas fases históricas (Valdés Escoffery, 2001), principalmente en lo concerniente a la asignación de escaños por residuo.

Durante el periodo que va de 1925 a 1988, la fórmula electoral panameña sufrió cinco modificaciones. Tales alteraciones eran parte de las estrategias de los grupos en el poder para tener éxito en los torneos electorales. Cuando fue conveniente se eliminó la asignación por medio

cociente y se prohibió la asignación de más de dos tercios de los escaños de una circunscripción a un solo partido, como se hizo en 1926; se volvió al medio cociente y se calcularon los residuos sobre la base de los candidatos y no de las listas, como en 1930; se eliminó la restricción de que un solo partido obtuviera más de dos tercios de los escaños en una circunscripción, como en 1958; se volvió a asignar los residuos a las listas y se restaron los cocientes y medio cocientes a los partidos que los obtenían, como se hizo en 1983; y finalmente se dedujo sólo medio cociente a los partidos que obtenían el cociente y se impidió que los partidos que no obtenían cocientes participaran en la asignación de escaños por residuo, como se hizo en 1988.

En 1990 fue instaurada la poliarquía panameña y la fórmula electoral sufrió su sexta y, por ahora, última modificación. Fue eliminado el impedimento introducido en 1988 que consistía en que los partidos políticos que no habían obtenido representación por cociente no podían participar en la asignación por residuos. Asimismo, se eliminó la sustracción de solamente medio cociente a las listas que habían obtenido cociente o medio cociente en la competencia de escaños por residuos. Por último, también se volvió a asignar los escaños por residuo a los candidatos más votados -no a las listas- que no hayan obtenido escaños por cociente o medio cociente, independientemente del partido que los haya postulado, adjudicándose los escaños en orden descendiente de votos, y sumándole a cada candidato los votos que haya obtenido en todos los partidos que le hayan postulado.

En primera instancia la fórmula utilizada para la conversión de votos en escaños en circunscripciones plurinominales es proporcional, aunque es de una proporcionalidad impura. La distribución de escaños por residuo no es más que una asignación hecha por mayoría simple que favorece a los partidos más grandes y, por consiguiente, penaliza a los partidos pequeños. En ese sentido, en una Asamblea Legislativa en donde, por ejemplo en 1999, se debían escoger 45 legisladores proporcionalmente, realmente se asignaron solamente 29 mediante una fórmula estrictamente proporcional. En el 2004, de 51 diputados que debían ser elegidos proporcionalmente sólo 37 lo fueron efectivamente. Como corolario de la aplicación de esta fórmula, la Asamblea Legislativa electa en 1999 estuvo conformada en casi un 60% por legisladores elegidos por un sistema de mayoría, mientras que en el 2004 la cifra fue de 52.6%.

2.2 Diseño de las circunscripciones electorales.

Tal como se dijo en el párrafo anterior, el sistema electoral panameño combina la utilización de una fórmula proporcional con la de pluralidad en las elecciones para legisladores. Es así porque hay dos tipos de circunscripciones: las uninominales y las plurinominales.

En total hay 41 circunscripciones, que se dividen en 27 uninominales y 14 plurinominales, que no coinciden necesariamente con la división política del país, es decir, solamente tienen motivaciones y funcionamiento electorales. La Constitución panameña, desde 1983, en su artículo 141, establecía las bases para la creación de estas circunscripciones diciendo que: la Comarca de Kuna Yala y la provincia de Darién tendrían cada una dos circuitos uninominales; que los distritos administrativos que, según el censo de población, tenían más de cuarenta mil habitantes formarían un circuito electoral y elegirían un legislador por cada treinta mil habitantes y uno más por residuo que no baje de diez mil; y que el distrito de Panamá se dividiría en cuatro circuitos, de conformidad con el criterio visto antes.

Contradictoriamente, la Constitución también decía que los circuitos tendrían un máximo de cuarenta mil habitantes y un mínimo de veinte mil. También estipulaba que la Ley podría crear

circuitos que excedieran el máximo o que reduzcan el mínimo antes citado, con el propósito de tomar en cuenta las divisiones políticas actuales, la proximidad territorial, la concentración de la población indígena, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales como criterios básicos para el agrupamiento de la población en circuitos electorales.

Debido al cambio constitucional del 2004, para las elecciones del 2009 los circuitos estarán conformados en proporción al número de electores que aparezcan en el Padrón Electoral y cada comarca y la provincia de Darién mantendrán el número de diputados. Las demás circunscripciones deberán ser diseñadas por el Tribunal Electoral.

Sobre la base de los criterios arriba expuestos, en la década de los noventa la magnitud de las 40 circunscripciones osciló entre uno y seis legisladores. Además de las 26 circunscripciones uninominales, hubo siete circuitos con magnitud dos, uno con magnitud tres, tres con magnitud cuatro, dos con magnitud cinco y uno con magnitud seis. En las elecciones del 2004 se agregó una circunscripción uninominal y el circuito 8-6, que coincide con el capitalino distrito de San Miguelito, creció hasta tener una magnitud de ocho. Los tamaños de los circuitos o circunscripciones suelen ser bastante irregulares. Por ejemplo, en el 2004 la circunscripción más pequeña contenía 9,753 electores y la más grande 198,176. El caprichoso diseño de las circunscripciones panameñas da pie para sospechar la existencia de un esmerado *gerrymandering**

2.3 La estructura del voto.

En Panamá la elección presidencial y las legislativas se realizan simultáneamente, no hay boleta única y tampoco voto único. De tal manera que la interrelación de ambas elecciones es de intensidad baja. Dicho en otras palabras, en principio, la influencia de la elección presidencial sobre las legislativas es poca.

Los tres elementos que permiten caracterizar un sistema electoral están estrechamente relacionados. Siendo así, la utilización en Panamá de una fórmula electoral de cociente en la que los residuos se asignan a los candidatos más votados y no a las listas de partidos obliga a que los electores tengan la posibilidad de expresar sus preferencias individuales.

La ciudadanía panameña solamente puede votar por la lista de un partido; sin embargo, en las circunscripciones plurinominales tienen la posibilidad de darle el voto a toda la lista o dar el voto preferencial a uno o más candidatos del partido, sin cambiar el orden preestablecido. Dicho técnicamente, las listas panameñas son cerradas y no bloqueadas. No está de más decir que estas listas cerradas y no bloqueadas son utilizadas exclusivamente en los catorce circuitos plurinominales, ya que en las circunscripciones uninominales se elige al candidato ganador por mayoría simple.

3. Evaluación del sistema de partidos panameño.

3.1 Número efectivo de partidos, tasas de ventaja y proporcionalidad del sistema.

Si bien es cierto que la democracia panameña está aún en proceso de consolidación y que el régimen posee importantes déficit democráticos, en materia electoral se cumple holgadamente

* Según Nohlen (1994), se entiende por *gerrymandering* la manipulación de la distribución de las circunscripciones electorales con arreglo a consideraciones político partidistas. El curioso nombre asignado a esta conducta surge cuando en la ciudad de Boston *mister* Gerry se creó una circunscripción, que casualmente tuvo la forma de una salamandra, con la que garantizaba su triunfo.

con los mínimos requeridos (Dahl, 1997). No obstante, el sistema electoral panameño tiene un fuerte sesgo mayoritario que, en cierta medida, restringe la competición. De allí que el número efectivo de partidos haya ido decreciendo sostenidamente desde 1994. Según cálculos de Brown Araúz (2005), el número efectivo de partidos presidenciales (NEPP) en las elecciones de 1994, 1999 y 2004 ha sido de 5.55, 4.73 y 3.32, respectivamente. Asimismo, el número efectivo de partidos legislativos (NEPL) ha decrecido de 4.33 a 3.26, hasta llegar a 2.92.

Igualmente, los cálculos de la proporcionalidad del sistema electoral panameño y el de las tasas de ventaja evidencia, como se verá, la existencia del aludido sesgo mayoritario. El índice de proporcionalidad panameño, de 4.97, es prácticamente el doble del de otros países centroamericanos como Costa Rica y Guatemala (Brown Araúz, 2006). En cuanto a las tasas de ventaja en las tres elecciones legislativas realizadas a partir de 1994, Partido Revolucionario Democrático (PRD) ha obtenido siempre las tasas de ventaja más amplias, siendo la más significativa la obtenida en 1994, cuando cada voto le valió más del doble. También ha sido sostenidamente beneficiado el Partido Arnulfista, hoy Partido Panameñista (PPa), pero en menor medida que el PRD. El Partido Solidaridad (PS) ha sabido moverse dentro del sistema electoral y ha obtenido tasas de ventaja generalmente justas, excepto en el 2004. Fuera de estos tres partidos, los demás, ya sean medianos o pequeños, han sido penalizados, algunos como el Partido Demócrata Cristiano -hoy Partido Popular (PPo)- el Movimiento Renovador Nacionalista (MORENA) y el Partido Renovación Civilista (PRN) muy severamente.

3.2 La estabilidad de las reglas y la naturaleza de la competición.

Este primer discernimiento sugiere que haya cierta regularidad en la competición, no que los patrones estén congelados. Si los partidos considerados principales cambian constantemente entonces no estamos frente a un sistema de partidos institucionalizado. La medición de este criterio es relativamente fácil si se utiliza el índice de volatilidad electoral de Pedersen, el cual mide el cambio neto de escaños o votos de cada partido de una elección a otra.

Según Brown Araúz (2005b, 8-9 Pp.) la volatilidad electoral presidencial de la década de los noventa en Panamá es bastante baja. En las primeras elecciones del siglo XXI, la volatilidad electoral panameña ha aumentado en comparación con la obtenida del período que va de 1994 a 1999. Este aumento es realmente sensible en la elección presidencial, en la que pasó de una volatilidad presidencial de 9.8% en el periodo 1994-1999 a 38.2% en el periodo 1999-2004. Por su parte, en las elecciones legislativas la volatilidad solamente aumentó un punto, de 11.5% de 1994 a 1999 hasta 12.4% de 1999 al 2004. No obstante, todavía está por confirmarse si las elecciones del 2004 son críticas o desviadas, aunque las circunstancias que determinaron los resultados electorales de ese año permiten avistar que se trata de un desvío (2005b).

Un sistema de partidos en el que el electorado no cambia su opción de voto dramáticamente de una elección a otra puede evidenciar que las reglas y la naturaleza de la competición son estables. En el caso de Panamá, las reglas y los patrones de la competición son bastante sólidos, sin soslayar la presencia de un posible foco de inestabilidad.

Es pertinente incluir en este análisis la evolución del número efectivo de partidos en Panamá. Desde 1994 el número efectivo de partidos ha ido decreciendo sostenidamente. El número efectivo de partidos presidenciales (NEPP) ha sido de 5.55, 4.73 y 3.32 en los años 1994, 1999 y 2004 respectivamente. El número efectivo de partidos legislativos (NEPL) ha sido de 4.33, 3.26 y 2.92 en las elecciones de 1994, 1999 y 2004 respectivamente. De tal manera que, según

estos índices y la tipología de Sartori (2000), el sistema de partidos panameño es de *pluralismo moderado*.

3.3. Desarrollo de raíces estables en la sociedad.

La media de diferencia de votos en Panamá es bastante baja y estable. En 1994 la media fue de 5.0; en 1999 fue de 3.4 y en el 2004 fue de 5.9 (2005b, 11-12 Pp.). Estas cifras indican que los lazos entre la sociedad panameña y sus partidos políticos son aceptablemente fuertes. Aunque, como se verá más adelante, no necesariamente este vínculo es producto de la claridad ideológica de los partidos. En ese sentido, podría especularse y es necesario investigar el papel que posiblemente juega el clientelismo en esta ecuación*.

También la capacidad de los partidos de sobrevivir es un buen indicador de estabilidad de sus raíces. En Panamá, en términos generales, los partidos empiezan ya a ser longevos, por lo que se interpreta que han logrado la lealtad de ciertos sectores sociales. Así lo indican los 26 años del PRD; los 71 años del PPa; los 23 del MOLIRENA; los 45 del PPo y los 12 del Partido Solidaridad (PS). Así, la longevidad media en Panamá, incluyendo a otros partidos importantes, es de 35.4 años. Se puede asegurar, pues, que la longevidad media de los partidos políticos panameños importantes confirma las raíces del sistema de partidos en la sociedad.

3.4 La legitimidad de los procesos electorales y de los partidos.

Si son los partidos quienes determinan quién gobierna por medio de elecciones, esto puede ser captado mediante encuestas. Si el comportamiento y las concepciones de los ciudadanos y los intereses organizados aceptan la competencia electoral como la única vía para acceder al poder, estamos frente a un sistema de partidos institucionalizado.

Según los datos emanados del Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA) del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, el 51.6% de los diputados panameños confían en los partidos políticos; el 76.6% considera que los partidos políticos son indispensables para la democracia y el 95.4% confía en la competitividad de las elecciones. Por su parte, según el Latinobarómetro (2002)[†], el 28% -15% en el 2003- de la ciudadanía panameña confía en los partidos políticos; el 51% cree que los partidos políticos son indispensables para la democracia y el 44% confía en que las elecciones panameñas son limpias.

Según los datos del párrafo anterior, es evidente que la legitimidad de los procesos electorales y los partidos políticos panameños es ambigua. Las elites apoyan ambas instituciones mayoritariamente, en tanto que la ciudadanía muestra un claro desencanto con ambos pilares de la democracia.

3.5 La solidez organizativa de los partidos políticos.

* Es preciso señalar que el concepto de *clientelismo* ha sido usado indiscriminadamente, lo cual lo ha deslustrado casi sin remedio. Aquí lo uso pretendiendo rescatar su neutralidad e incluso su presumible funcionalidad en ciertos estadios del proceso de consolidación democrática, como podría ser el caso de Panamá. Véase Kitschelt (2000).

† Los datos utilizados son los más recientes publicados al respecto por el Latinobarómetro en sus informes de prensa.

El grado de institucionalización de un partido se puede evaluar analizando sus características originarias (Panebianco, 1900). Este tipo de abordaje va más allá de simplemente hacer un recorrido por la historia de los partidos políticos, sino que analiza una serie de factores que, según su combinación, nos aclara el tipo de partido del cuál estamos hablando. En el sistema de partidos panameño conviven partidos institucionalizados y partidos carismáticos* con institucionalización inexistente. Es pertinente aclarar aquí el caso del PRD. A este partido no le consideramos carismático porque no fue el vehículo de las aspiraciones particulares de Omar Torrijos, toda vez que no convivieron el tiempo suficiente, por la muerte de Torrijos, como para merecer esta categorización. Por otra parte, la influencia de la presencia de una organización externa nacional, como elemento debilitador de la institucionalización del partido, fue remontada claramente al desembarazarse la dirigencia a partir de 1990 de la tutela militar.

Hechas estas aclaraciones, se puede decir que de los seis más importantes partidos panameños, tres están fuertemente institucionalizados, a saber: el PRD, el MOLIRENA y el PPO. Los otros tres partidos tienen una institucionalización inexistente, son: el PPA, el CD y el PS. El cuadro I detalla la combinación de elementos del modelo originario de estos partidos que llevan a clasificar sus grados de institucionalización.

CUADRO I
INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PANAMEÑOS

ELEMENTOS	PRD	PA	MOL	CD	PP	PLN	PS
Penetración territorial	√	√	√	√	√	√	√
Org. externa nacional	√						
Org. externa internacional	√				√		
Líder carismático		√		√			√
INSTITUCIONALIZACIÓN	F	I	F	I	F	F	I

Fuente: Elaboración propia.

Otro aspecto que permite evaluar la solidez organizativa de los partidos políticos son sus niveles de disciplina partidista. Brown Araúz (2005c) ha diferenciado la disciplina efectiva de los partidos panameños, basada en sus votaciones en la Asamblea Nacional, y su propensión a la disciplina, basada en las opiniones de los diputados acerca de varios aspectos relacionados con la disciplina partidista. En ese sentido, los dos principales partidos del país logran alcanzar altos índices de disciplina efectiva, pero su propensión suele ser baja, sobre todo en el PPA, en donde sus opiniones sobre la disciplina partidista suelen estar relacionadas estadísticamente con la indisciplina.

Los partidos políticos panameños pueden ser considerados como ideológicamente laxos o, al menos, sus posturas ideológicas no coinciden con las del electorado. Así lo evidencian los datos manejados por Colomer y Escatel (2004), en los que el 72% de la ciudadanía panameña fue capaz de ubicarse ideológicamente, pero sólo el 30% coincidió en ubicarse ideológicamente y declararse simpatizantes de algún partido. Es decir, el 42% restante, al que podríamos llamar ciudadanía

* Basados en las directrices de Panebianco (1990), entendemos que estamos frente un partido carismático cuando éste es el vehículo exclusivo de las aspiraciones políticas de un individuo, es decir, cuando hay un líder que aparece como creador e intérprete indiscutible de las metas del partido, llegando a ser inseparables de su persona. Siendo así, no nos estamos refiriendo al carisma puro como lo definió Weber, en donde el atractivo del líder es definido por los componentes mesiánicos de la personalidad del individuo.

ideológica, no ve reflejadas sus concepciones políticas en ninguno de los partidos políticos panameños.

Asimismo, la ubicación ideológica de los partidos políticos panameños en el continuo izquierda-derecha, donde 1 es la posición más a la izquierda y 10 la posición más a la derecha, manifiesta que sus capacidades de representar las percepciones subjetivas de la ciudadanía son pocas. Esta aseveración nace de los hallazgos de Luna y Zechmeister (2005), que, correlacionando la institucionalización de los sistemas de partido con el grado de desarrollo económico y la representatividad de los países latinoamericanos, comprueban que los partidos políticos de izquierda contribuyen a fortalecer las estructuras representativas de los sistemas políticos. Véase el cuadro II*.

**CUADRO II
UBICACIÓN IDEOLÓGICA DE
LOS PARTIDOS POLÍTICOS PANAMEÑOS**

PARTIDO	UBICACIÓN
CD	3.8
PRD	4.5
PPo	7.1
MOLIRENA	7.1
PPa	7.2

Fuente: Colomer & Escatel (2004).

Los párrafos anteriores permiten caracterizar la solidez organizativa de los partidos políticos panameños. *Grosso modo*, se puede decir que son débiles, pero cuidando un poco más los detalles parece ser que hay un grupo de partidos más institucionalizados, lo cual lleva a considerarlos partidos fuertes. Otro grupo, la mitad de ellos, necesitan hacer grandes esfuerzos para remozar y fortalecer sus estructuras organizativas debido a la persistencia de su naturaleza personalista.

3.6 Relaciones ejecutivo-legislativo.

Las características del sistema electoral y su influencia sobre el sistema de partidos, tiene una de sus aristas prácticas más importantes en las relaciones entre el órgano ejecutivo y el órgano legislativo. Básicamente, esta influencia se cristaliza en la posibilidad de que el partido que encabeza el Órgano Ejecutivo tenga la posibilidad de formar coaliciones de gobierno fiables, gobierne con cierta soltura y con un grado aceptable de eficiencia. Al mismo tiempo, la incapacidad del presidente de mantener coaliciones estables en el Órgano Legislativo desata las prácticas de chantaje, concebidas para romper la disciplina de los partidos opositores. Para que esto suceda, el partido que gana la elección presidencial debe tener, al menos, la minoría más grande del órgano legislativo y, en el mejor de los casos, mayoría absoluta.

* Sorprendentemente, las acertadas inferencias hechas por Colomer y Escatel ubican al CD como el partido más a la izquierda del espectro político panameño. El discurso y programa del CD son abiertamente neoliberales, por lo que creo que los componentes antipartido de su discurso son los que han calado y confundido al electorado panameño que se declara de izquierdas. Esto nos revela la que podría ser una de las características más importantes de la ciudadanía panameña que se autodenomina de izquierdas: su marcado talante antipartidista, al punto de que están dispuestos a arropar propuestas de este tipo, aun en contra de la ortodoxia ideológica. Asimismo, el exabrupto referido da cuenta de las limitaciones que tienen los análisis empíricos, siendo necesario siempre confrontarlos con otros tipos de análisis politológicos.

En los últimos quince años dos partidos se han alternado en el Órgano Ejecutivo: el PPa, que lo ocupó durante los periodos 1990-1994 y 1999-2004, y el PRD, que lo ocupó durante el periodo 1994-1999 y ganó las elecciones del 2004. En ambos periodos el PPa y sus aliados no contaron con los escaños suficientes para lograr una coalición legislativa estable; en cambio el PRD sí lo hizo en el periodo 94-99 y a partir del 2004 goza de mayoría en el hemiciclo, incluso prescindiendo de su aliado el PP.

4. Puntos polémicos: algunas propuestas de reforma.

Un régimen democrático está constituido por una serie de instituciones que canalizan el flujo de las demandas ciudadanas hacia el Estado, que las atiende mediante sus personeros, es decir, los gobiernos de turno. Por cuestiones de espacio, nos hemos concentrado en estas páginas en lo que se podría llamar instituciones políticas “duras”, que son las necesarias para la adopción de decisiones colectivas vinculantes. Aunque las otras instituciones tienen su propia dinámica y funcionan, digamos, autónomamente, la calidad de estas instituciones políticas “duras” son un elemento prácticamente suficiente para evaluar la calidad de instituciones como las de implementación y ejecución de decisiones (burocracia y mercado); las de resolución de conflictos (órgano judicial); e incluso las instituciones informales (el clientelismo).

Las democracias occidentales liberales de masas, como las que funcionan en Latinoamérica, tienen en el rito electoral su base más importante. No se trata de que la democracia se agote en la participación electoral de la ciudadanía, no, sino de que las características de esta institución influyen, casi indefectiblemente, en la naturaleza de las demás instituciones políticas duras y, por lo tanto, en la calidad de toda la batería de instituciones mencionadas en el párrafo anterior. Siendo así, las reformas más profundas, duraderas y trascendentes al régimen democrático de un país deben partir de la reforma de su sistema electoral.

Sin embargo, no hay “fórmulas mágicas” que aseguren el éxito de las reformas. Los arreglos institucionales no son buenos ni malos en sí mismos, sino que sus bondades dependen de las necesidades y circunstancias del contexto o país en el que se apliquen. Incluso, puede haber, en principio, buenas reformas cuyos efectos sean contradictorios o se anulen mutuamente. Bien dijo Nohlen (1995) que cada actor político evalúa la calidad del sistema electoral que rige la competencia política según la posición que en él tiene. Esta actitud es legítimamente democrática. No obstante, debe aspirarse a que la propuesta y aplicación de reformas electorales vaya precedida siempre de un diagnóstico lo más desapasionado posible, aunque indefectiblemente no sean los técnicos quienes decidan qué se hará, sino precisamente las circunstancias y los actores políticos en defensa de sus intereses. El análisis de los siguientes “puntos polémicos” alejarse de esas visiones interesadas y acercarse a una realidad objetiva siempre esquivada.

4.1 *El cambio de fórmula electoral, el rediseño de las circunscripciones y el tamaño de la Asamblea Nacional.*

Un cambio de fórmula a una más proporcional favorecería la “ideologización” de los partidos, pero podría afectar la estabilidad del sistema si se abusa de dicha proporcionalidad. La asignación del residuo para los individuos y no para los partidos es, en teoría, un elemento que favorece el personalismo y, por ende, debilita la plataforma programática de los partidos. Siendo uno de los objetivos estratégicos planteados el fortalecimiento programático de los partidos políticos panameños, entonces el uso ortodoxo de la fórmula Hare sería saludable,

independientemente de que en el reparto de residuos participen solamente los partidos que obtuvieron el cociente o lo hagan todos*.

Sin embargo, el cambio de fórmula sería pernicioso si aumenta el número efectivo de partidos legislativos más allá de cinco, cantidad que, según la tipología de Sartori (2000), fragmentaría y pondría en peligro la estabilidad del sistema de partidos panameño. No obstante, un cambio de fórmula hacia la fórmula Hare en Panamá no significaría mayor proporcionalidad ni un aumento importante del número efectivo de partidos legislativos. No obstante, que el efecto sobre el sistema sea insignificante, no quiere decir que necesariamente sea igual para los casos particulares de los partidos, toda vez que, por ejemplo, con el hipotético uso de la fórmula Hare en el 2004 el PRD habría obtenido 37 diputados y no los 41 que obtuvo, perdiendo la mayoría absoluta en el hemiciclo; el CD y el PLN habrían ganado 2 diputados sobre los 5 que obtuvieron; y el PS habría tenido 8 y no 9 diputados.

Visto el casi inocuo efecto del cambio de fórmula electoral, cabe preguntarse por qué la modificación de este elemento central no tiene mayor repercusión en el sistema de partidos. La proporcionalidad de un sistema depende también del tamaño y magnitud de sus circunscripciones y del tamaño de la Asamblea Nacional. Como ya se ha dicho, las circunscripciones panameñas son de tamaño pequeño, y además la Asamblea Nacional también es pequeña.

En ese sentido, aumentar el tamaño de las circunscripciones sería saludable[†]. Eso sí, como la adopción de estas reformas no son buenas ni malas en sí mismas, sino que dependen de lo que se quiera hacer, además de presentar muchas posibilidades, habría que tomar en cuenta el valor que se quiere dar al voto de la ciudadanía de todo el país. Actualmente el voto del electorado de las provincias y regiones del interior vale más que el de los habitantes del área metropolitana, ya que los interioranos escogen un diputado con cada 28,519.47 votos, mientras que los de la Ciudad de Panamá necesitan 36,756.63 votos para elegir un representante a la Asamblea Nacional. Es decir, el voto de la ciudadanía del interior vale 29% más que el de un metropolitano. Un prorrateo basado en la premisa “una persona un voto” sobre representaría tremendamente a la provincia de Panamá, que elegiría 34 de los 71 diputados. Presumiblemente, esta situación cerraría una puerta más al desarrollo de las provincias del interior.

Algunas de las organizaciones que promueven el cambio de fórmula electoral con el fin de alcanzar una mayor proporcionalidad del sistema, promovieron también ante la opinión pública la reducción de la Asamblea Nacional de Diputados. La Asamblea Nacional panameña es pequeña y a partir del 2009 lo será aún más[‡]. Las Asambleas pequeñas aumentan la desproporcionalidad, sencillamente porque hay menos escaños para repartir, y son los partidos pequeños los que quedan fuera del reparto, independientemente de que hayan logrado los votos necesarios. Según los lineamientos generales de Lijphart (2000), en Panamá harían falta unos 300 diputados para tener la mayor proporcionalidad posible. Los altos índices de

* La fórmula propuesta por el Tribunal Electoral de Panamá en la Comisión de Reformas Electorales para asignar escaños en los circuitos plurinominales impediría a los partidos que quedaron sin representación participar en la asignación de del residuo, lo cual afectaría a los partidos medianos. Agradezco a Antonio Sanmartín esta observación.

† El Tribunal Electoral de Panamá ha remitido al Órgano Legislativo una propuesta de rediseño de las circunscripciones electorales. Con la excepción de los cuatro diputados que se pierden en las provincias de Chiriquí, Veraguas, Los Santos y el circuito 8.1 en Arraiján, los cambios se realizarían en el distrito de Panamá. No obstante, los cambios no son profundos y el diseño de las circunscripciones se mantendrá casi igual. Siendo así, se estaría desperdiciando una inmejorable oportunidad de fortalecer a los partidos políticos panameños y de mejorar la calidad de la representación en la Asamblea Nacional

‡ En 1994 y 1999 se eligieron 71 legisladores. Debido a lo establecido en el artículo 141 de la Constitución, concerniente a la creación de circuitos según el crecimiento de la población, en el 2004 el número de legisladores aumentó a 78. Sin embargo, desde noviembre del 2004 está vigente un cambio constitucional que incluyó, entre otras cosas, la fijación del número de diputados en 71 a partir del 2009.

impopularidad de la Asamblea Nacional propiciaron la disminución y la fijación del número de diputados, por lo que nadie sensato se atrevería a proponer semejante ael número de legisladores. Por esto, y por las razones arriba expuestas, la búsqueda de proporcionalidad en Panamá solamente mediante el cambio de fórmula electoral para los circuitos plurinominales es una tarea improductiva.

4.2 La revocatoria de mandato.

La importancia de la revocatoria de mandato está estrechamente relacionada con el papel central que la disciplina partidista tiene en el fortalecimiento de los partidos. En primer lugar y como uno de los objetivos impuestos por nuestro marco estratégico, no se puede pretender que los partidos políticos panameños sean ideológicos si las dirigencias no tienen la capacidad de revocar el mandato a sus representantes en la Asamblea Nacional de Diputados. Veamos cómo funciona esta relación.

La disciplina partidista contribuye a construir una reputación colectiva de la cual se benefician todos los miembros que son candidatos del partido, lo cual disminuye la posibilidad de que los miembros se dejen llevar por incentivos particulares y abre la posibilidad de crear identidades programáticas que alcancen a un mayor número de electores y trasciendan el personalismo. Cualquier diputado que atente contra la identidad colectiva del partido debe ser sancionado.

Eliminar la revocatoria de mandato no sólo difuminaría aún más los rasgos programáticos de los partidos, sino que sería el primer paso para defenestrarlos, y ese no es el camino para consolidar la democracia.

Dos factores esenciales para lograr la disciplina partidista son el control del acceso a las candidaturas y el control de la financiación de las campañas electorales por parte de la dirigencia del partido. En Panamá ninguna dirigencia controla la financiación de las campañas de sus candidatos a diputado, y ya hemos visto que, con buen criterio, es de esperarse que las primarias avancen hasta extenderse a la selección de candidatos a diputado, por lo que la disciplina partidista sólo sería efectivamente posible si se mantiene la revocatoria de mandato.

4.3 Las elecciones primarias.

Al igual que todas las reformas aquí mencionadas, pueden tener efectos perniciosos o ventajosos, dependiendo de las características del partido y lo que se pretende hacer. Alcántara (2002) señala que los procesos de toma de decisión mediante los que se establecen las distintas candidaturas a los diferentes ámbitos son señalados, con frecuencia, como uno de los responsables de la imagen negativa de los partidos ante la sociedad, por cuanto reflejan una política de liderazgos caudillistas o de camarilla que no tiene en cuenta los deseos de sus militantes y simpatizantes. Siendo así, en principio, institucionalizar en Panamá y en toda Latinoamérica las primarias es buena idea, toda vez que podrían contribuir a limpiar esa mala imagen de los partidos, toda vez que transparentan y hacen más incluyente el que quizás es el proceso de decisión más importante de los partidos.

En el caso de Panamá, las primarias parecen ser uno de los elementos que han apuntalado el rendimiento electoral del PRD (Brown Araúz, 2005b, 16p.), facilitando los cambios de coalición dominante, acrecentando el tamaño de sus instancias de decisión y aumentando su membresía. También es cierto que el pasado autoritario del PRD prácticamente le imponía recurrir a estrategias como esta para “limpiar” su imagen, por lo que la adopción de primarias en este partido puede ser vista también como una táctica de *marketing* electoral, y no

sólo como un resultado de sus particularidades originarias*. Por su parte, el PA se ha resistido a tenazmente a realizar primarias y cuando lo hizo, obligado por el Código Electoral, fueron de dudosa pureza. Presumiblemente, esa intransigencia es uno de los factores que influyó en su descalabro electoral del 2004 (2005b). En todo caso, aunque años atrás el PPa no tenía la necesidad de confirmar su vocación democrática, ya que vivía de las rentas de imagen logradas durante el periodo autoritario, ese rédito se ha acabado y la ciudadanía espera que todos los partidos se comprometan sin ambages con la profundización de sus democracias internas y la democracia panameña.

Visto está, pues, que en el caso panameño las primarias serían beneficiosas. No obstante, es preciso señalar algunos de los efectos indeseados de tan extendido mecanismo de selección de candidatos. Las primarias no son un camino de rosas. Muy por el contrario, generalmente desnudan el faccionalismo interno y convierten lo que debería ser un ejercicio democrático en un horroroso aquelarre del cual el partido podría salir más debilitado que fortalecido. Por otro lado, existe la paradójica tendencia a que mientras más democráticos son los partidos internamente más rígidos son hacia fuera. En otras palabras, cuanto más influencia de los militantes, mayor es la propensión a que el partido adopte posiciones extremas. Quizás esto no sería un problema, salvo porque tal conducta hace más difícil lograr conformar alianzas y coaliciones y les aleja del resto de la ciudadanía, la que no pertenece a los partidos, haciéndole a las organizaciones partidistas más difícil el éxito electoral. Los que peor lo pasan son los partidos de oposición, ya que los de gobierno pueden ofrecer ciertos cargos a los grupos de presión internos para aplacarles. Al partido de oposición no le queda otra opción que hacer concesiones ideológicas a sus militantes si quiere mantener su apoyo organizativo y financiero.

Según nuestro marco estratégico, uno de los objetivos de las reformas electorales en Panamá debe ser hacer más incluyentes y transparentes a los partidos políticos. La obligatoriedad de las primarias presidenciales coadyuva a lograr tan caro objetivo. Más aún, es absolutamente recomendable que la obligatoriedad de las primarias no se limite a la selección de candidatos presidenciales, sino que se extiendan a todas las postulaciones que hagan los partidos. Sólo la mejoría de imagen de los partidos hace que valga la pena el riesgo de instaurarlas. Un corolario de la estrategia sería legislar para atajar sus posibles efectos negativos.

4.4 La financiación pública y la financiación privada de los partidos.

El descontrol de la financiación privada de los partidos políticos es en Panamá una de las causas de la impopularidad del subsidio electoral. Las ácidas críticas que ha recibido la adopción de esta medida desde 1998 tienen asidero, creo yo, en la contradicción de financiar públicamente a los partidos sin regular rigurosamente la financiación privada.

Las donaciones privadas ponen a los partidos en manos de quienes los financian. Eso sí, este argumento no es aplicable a las pequeñas contribuciones de los ciudadanos, sino a los grandes intereses corporativos que pretenden “comprar” poder político por medio de las donaciones a los partidos. Muy difícilmente un partido se abrirá a la ciudadanía si tiene dueños. La financiación pública está destinada a lograr la independencia del partido, a que los costes de

* En mi estudio comparativo sobre la disciplina partidista en Centroamérica (Brown Araúz, 2005a) concluyo que la presencia de una organización externa internacional en el modelo originario de los partidos, específicamente la Internacional Socialista, incide en la adopción de primarias como método interno de selección de candidatos. Asimismo, este rasgo coincide en los dos partidos que más largos periodos pasaron en el poder, el PLN y el PRD, uno casi manteniendo un dominio hegemónico sobre la política costarricense y el otro como brazo civil del régimen autoritario militar panameño.

información sean menos gravosos para los ciudadanos de menor ingreso y a abrir las puertas de la tan deseada participación.

En Panamá las donaciones privadas mantienen a los partidos bajo el control de sus dueños tradicionales y cierra las puertas a la participación ciudadana. Bajo esas circunstancias, hay que aceptarlo, la financiación pública es un premio al clientelismo e incluso a la corrupción. Obviamente, bajo el actual modelo de financiación panameño lo que se está haciendo es dar más dinero público a los partidos que más dinero privado invierten para ganar votos, o sea, más dinero para quienes más ingresos disfrutan. La solución no es eliminar la financiación pública, sino hacerla efectiva.

Una de las medidas más utilizadas en Latinoamérica es la de imponer un techo a las campañas electorales^{*}. Eso haría que los partidos compitieran financieramente en igualdad de condiciones, viéndose obligados a fortalecer otros recursos de campaña casi olvidados por los partidos panameños, como lo son sus aspectos programáticos y su estructura organizativa, de manera de hacerlos más atractivos para el electorado. También se incentivaría la participación como candidatos de representantes de los estratos sociales menos favorecidos al resultarles menos prohibitivos los costes de una campaña electoral.

Se puede ponderar la desgravación de donaciones. Si una donación es, por ejemplo, de menos de 100 dólares se le podría desgravar cerca del 100%, y si excede los 500 dólares se le podría desgravar el 50%. Así sucesivamente, hasta casi no desgravar las donaciones más grandes. Otra posibilidad sería la de bloquear las listas para las elecciones legislativas, acabando con el voto preferencial. Hacerlo disminuiría los costes de las campañas para los candidatos a legislador, además de fortalecer los aspectos programáticos de los partidos. Como se puede ver, el control de la financiación privada no sólo haría a los partidos más transparentes e inclusivos, sino también más programáticos o ideológicos[†], que es otro de los objetivos emanados del marco estratégico.

También se puede reducir el tiempo de campaña para hacerla más barata y, por lo tanto, evitar que los partidos tengan la necesidad de acudir a ilegalidades para financiarlas campañas. No obstante, habría que tener cuidado con esto, ya que presumiblemente la impopularidad de nuestros partidos implica que necesitan más tiempo para convencer a la ciudadanía de que voten por ellos. No obstante, y aunque la turbiedad de las finanzas electorales privadas de los partidos impiden contar con suficientes datos, la posibilidad de que la reducción del gasto en la campaña electoral aumente la abstención parece poca si se analizan las escasas cifras con las que se cuentan. El cuadro XII demuestra que además del gasto hay otros factores que inciden en el apoyo de la ciudadanía a los partidos, ya que no hay correlación entre el gasto publicitario y el éxito electoral.

El riesgo de que los cazadores de prebendas busquen otros medios para influir en la política, incluyendo algunos de índole ilegal, es real. Las donaciones sin control público podrían comenzar a realizarse por medio de las famosas cenas de campaña, por ejemplo. En todo caso, lo que se debe buscar es rigor en el control de la financiación privada de los partidos políticos. Lamentablemente, los niveles de renta de nuestro país no hacen posible que la financiación pública cubra casi la totalidad de los gastos en los que incurren los partidos, tal como sucede en otras latitudes. Pero de acuerdo a nuestras posibilidades el subsidio electoral

* El Tribunal Electoral, asesorado por la Comisión de Reformas Electorales, propondrá a la Asamblea Legislativa una legislación en esa dirección.

† Cfr. 3.1

es una medida que hay que mantener como un instrumento más para fortalecer a nuestros partidos y, por consiguiente, a la democracia panameña.

Conclusión: una propuesta del camino a seguir.

La intención de los tres párrafos anteriores fue hacer un diagnóstico –las limitaciones de espacio han obligado a que sea de manera un poco apretada- del régimen democrático panameño. Se recorrió las características del régimen anterior al golpe de Estado de 1968, básicamente los rendimientos institucionales de la democracia panameña a partir de 1990 y algunas reformas que contribuirían al apuntalamiento de nuestro régimen democrático. Se impone ahora esbozar qué podrían hacer los actores sociales de la izquierda democrática panameña para formar parte del escenario político.

El régimen democrático panameño ha gozado desde 1990 una estabilidad envidiable para los países de nuestro entorno. Esta estabilidad se ha logrado conjurando los impulsos personalistas y la tradición de fragmentación de las elites políticas que tenía el sistema de partidos panameño. Eso se ha logrado mediante una legislación electoral con un fuertísimo sesgo mayoritario y duros requisitos para la sobrevivencia e inscripción de nuevos partidos. El corolario de este modelo es haberle dado a los partidos políticos panameños suficiente tiempo convertirse en organizaciones inclusivas y funcionales a las tareas que de ellos demanda el proceso de consolidación y estabilización del régimen –independientemente de que este tiempo lo hayan aprovechado mucho o poco.

La profundización de la democracia en Panamá pasa por dar posibilidades de representación institucional a los grupos sociopolíticos minoritarios, lo cual es casi imposible ahora, ya que no hay incentivos reales para hacerlo. Por ejemplo, un partido pequeño es incapaz de lograr diputados en los circuitos plurinominales, toda vez que los residuos son adjudicados a los partidos grandes. Al hablar de “grupos minoritarios” no nos referimos a los surgidos de las pugnas internas en la elite, sino a las expresiones sociopolíticas populares. La pregunta clave es: ¿cómo abrimos el régimen de manera que sea aprovechado por esos grupos minoritarios y no por las expresiones personalistas y atomizadas que históricamente surgen de las elites? Esta pregunta plantea cambios que se deben dar en el ordenamiento electoral necesariamente, pero también implica responsabilidades que deben asumir las expresiones populares si quieren aprovechar una eventual apertura del mercado electoral y, por lo tanto, de la institucionalidad democrática del país. El panorama será detallado precisando las reformas que tendría que recibir el sistema electoral y sus efectos sobre la incorporación de las minorías a la institucionalidad democrática del país. Esas reformas deben ser promovidas por estos grupos y, a la vez, deben prepararse para aprovecharlas en el caso de que se cristalicen.

Bibliografía.

Brown Araúz, Harry (2006). Elementos para un marco estratégico de reformas electorales en Panamá. IDEN, Ciudad de Panamá.

Colomer, Joseph y Eduardo Escabel (2005). The left-right dimension in Latin America. Working Paper. CIDE, México D.F.

Dahl, Robert (1997). La poliarquía. Participación y oposición. Tecnos, Madrid.

Nohlen, Dieter (1994). Sistemas electorales y partidos políticos. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Sartori, Giovanni (2000). Partidos y sistemas de partidos. Alianza Editorial, Madrid.

Lijphart, Arend (2000). Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Ariel, Barcelona.

Luna, Juan y Elizabeth Zechmeister (2005). Political representation in Latin America. A study of elite-mass congruence in nine countries. Comparative Political Studies, Vol. 38 N°4.388-416.

ANEXO

Agradecemos altamente a todas y todos los
PARTICIPANTES
de los encuentros, reuniones e investigaciones
con cuyos aportes de conocimientos, ideas y experiencias
han enriquecido el presente documento de invaluables propuestas de cambio

José A. Gómez Pérez	Academico	Manolo Zárate	Investigador
Luis Posso	Academico	Harry Brown Araúz	Investigador
Miguel Angel Candanedo	Academico	Celia Sanjur	Investigadora
Mikail Mon	Academico	Margoth Flores	Investigadora
Nicolás Gerome	Academico	Denis Allen Frías	Magistrado del Tribunal Electoral
Olmedo Beluche	Academico	Conrado Cuevas	MPU
Olmedo García	Academico	César Barsallo	Partido del Pueblo
Roberto Pinnock	Academico	Ivanor Ruiz	Partido del Pueblo
Víctor Hugo Herrera	Academico	Rubén Darío Souza	Partido del Pueblo
David Chang	Asesor parlamentario	Rubén Darío Souza hijo	Partido del Pueblo
Hernando Franco Muñoz	Asesor parlamentario	Carmen Vásquez	Pastoral Social
John Evans	Asesor parlamentario	Jilma R. Olivier	Pastoral Social
Pedro Pereira	Asesor parlamentario	David Carrasco	Periodista
Pedro Acosta	Dirigente de los consumidores	Fernando Martínez	Periodista
Pedro Saravia	Dirigente de los consumidores	Rubén Darío Murgas	Periodista
Eligio Alvarado	Dirigente indígena	Albin Díaz	PRD
Ercio Tunay	Dirigente indígena	Anastasio Rodríguez	PRD
Roberto Lino	Dirigente indígena	Angel Arosemena	PRD
Ariel González	Dirigente juvenil	Bellatrix Berrocal	PRD
Luís Gomez Hijo	Dirigente juvenil	Denis Chávez	PRD
Lisette Serrano	Dirigente juvenil	Dora Saenz	PRD
Joaquín Vásquez	Dirigente local	Edgardo Reyes	PRD
Larissa Montano	Dirigente local	Genaro Villalaz	PRD
Elberto Cobos	Dirigente Sindical	Hugo Guiraud	PRD
Isabel Guzmán	Dirigente Sindical	Iván González	PRD
Salomón Young	Dirigente Sindical	Luis Navas	PRD
Alfredo Berrocal	Dirigente Sindical	Magledys Pérez	PRD
Carlos Ayala	Dirigente Sindical	Rilda de Arosemena	PRD
Horacio Rodríguez	Dirigente Sindical	Sara Rodriguez	PRD
Virgilio Períñan H	PRD	Virgilio Períñan P	PRD