

Working Paper

Panamá: el diálogo político como escenario para la formulación de políticas públicas

(Panama: Political dialogue as a means to develop public policies)

Harry Brown Araúz, Ph.D., International Center for
Political and Social Studies
Orlando J. Pérez, Ph.D., Millersville University

© 2019 Rice University's Baker Institute for Public Policy

This material may be quoted or reproduced without prior permission, provided appropriate credit is given to the author and Rice University's Baker Institute for Public Policy.

Wherever feasible, papers are reviewed by outside experts before they are released. However, the research and views expressed in this paper are those of the individual researcher(s) and do not necessarily represent the views of the Baker Institute.

This paper is a work in progress and has not been submitted for editorial review.

Introducción

Después de ganar la elección presidencial de 1994, durante el periodo de transición de gobierno, el presidente electo y Secretario General del Partido Revolucionario Democrático (PRD) Ernesto Pérez Balladares organizó una serie de reuniones en distintos puntos del país con su partido en las que, entre otras cosas, se explicaría el plan económico del gobierno entrante. En una de esas reuniones, realizada en la Ciudad de David, a la que asistieron casi cuatrocientos miembros del partido, el Presidente del PRD, diputado electo y figura histórica de la organización, reaccionó airadamente a lo planteado por el ministro de economía designado, un prestigioso economista del ámbito privado que no era miembro del partido y que había aceptado el cargo por el compromiso del presidente electo de aplicar un sustancial paquete de reformas. La diatriba fue respondida por el mismo presidente electo que, usando una buena dosis de retórica para maquillar el mensaje, a resumidas cuentas advirtió que ese era el plan del gobierno y que la alternativa para el partido era apoyar el plan o de lo contrario él, Pérez Balladares, les abandonaría (G. Chapman, 2016).

En general, este episodio ilustra fielmente algunas de las características más destacables del proceso de formulación de políticas públicas en Panamá desde la transición a la democracia en 1990: el gran peso del presidente de la república, el papel relativamente subordinado de los partidos políticos y su capacidad de articulación de intereses y la omnipresencia de los intereses particulares. No obstante, hay una peculiaridad esencial poco tomada en cuenta y que ha interactuado con las características anteriores: el uso del diálogo político como el mecanismo más exitoso para la formulación de políticas públicas económicas de largo plazo. La preferencia por este ámbito es producto, precisamente, de la debilidad de los partidos políticos y la escasa legitimidad de otras instituciones de representación política, como la Asamblea Nacional.

La debilidad institucional como condición previa del diálogo está implícita en su definición cuando se dice que es un “proceso de resolución de problemas que se utiliza para abordar temas económicos y sociopolíticos que una o varias instituciones gubernamentales no pueden resolver en forma adecuada y efectiva” (OEA 2008: 19). Los practicantes del diálogo insisten en que este mecanismo es diferente a la negociación y al debate, toda vez que en el diálogo se “promueven la diversidad de pensamientos y se acuerda que las ideas o creencias de una persona no tienen prioridad sobre las de otras” (2008: 21). En ese sentido, los principios rectores del diálogo son la inclusividad, la apropiación compartida, el aprendizaje, la humanidad y una perspectiva de largo plazo (2008: 28-31). En América Latina se suele hablar de “diálogo democrático” para destacar el uso de la herramienta como refuerzo de la gobernabilidad democrática (2008: 25). En este texto hablamos de “diálogo político” para destacar su uso en la formulación de políticas públicas.

La capacidad del Estado es un elemento importante para establecer la eficacia de las políticas públicas y depende de varios factores. Entre ellos están los ministerios, agencias especializadas, y oficinas de control. Otro factor es que los funcionarios públicos deben tener los conocimientos y perfil técnico que requieren los cargos que desempeñan. Pero además de funcionarios capacitados y motivados, la provisión eficiente de políticas públicas requiere el uso eficiente de insumos que el Estado debe obtener por medio de

recaudación de recursos. Por último, un factor que fortalece la capacidad del Estado en todas sus dimensiones es el proceso de monitoreo y evaluación de las políticas.

La gobernabilidad depende de la capacidad del Estado para formular e implementar políticas públicas (Rothstein y Teorell, 2012). La gobernabilidad es “la forma en la que se ejerce el poder en la administración de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo” (Banco Mundial, 1992). Otra definición es “las tradiciones y las instituciones por medio de las cuales la autoridad es ejercida en un país”, incluyendo la capacidad del gobierno de formular e implementar políticas públicas (Kaufmann *et al.*, 2004). Otros definen la capacidad del Estado en términos de la profesionalización de la burocracia, su capacidad para proteger los derechos de propiedad y establecer compromisos creíbles con los inversores privados y su independencia de interferencias políticas (Besley y Persson, 2009; Evans, 1995; Evans y Rauch, 1999). La política pública pasa por un ciclo de tres etapas: formulación y diseño; implementación y alcance a la población meta; y resultados y evaluación.

En Panamá, la modalidad de diseño de políticas públicas usualmente inicia en el ministerio correspondiente y puede incluir reuniones con sectores de la sociedad civil o de la empresa privada en los casos de políticas económicas. Los intereses políticos y económicos de corto plazo perjudican la capacidad para establecer metas a largo plazo. El enfoque a corto plazo genera improvisación que a su vez impide el diseño de políticas públicas con la capacidad de generar soluciones eficientes para los problemas sociales.

La implementación de estas políticas comienza cuando los parámetros diseñados y aprobados por los trámites correspondientes—incluyendo el proceso legislativo y administrativo—son transmitidos a funcionarios de línea que tratan directamente con los beneficiarios y/o usuarios de los servicios o regulaciones que forman parte de las políticas públicas. La implementación también incluye mecanismos y organismos de control al interior de las instituciones y del Estado (por ejemplo, la Contraloría General de la República).

Sin olvidar que Panamá es un país muy pequeño, proporciones guardadas tiene una de las economías más exitosas de la región. En ese sentido, es visto en otros países, sobre todo en América Central, como un modelo a seguir. Sin embargo, poco se sabe de cómo se propiciaron las políticas públicas que sostienen el modelo económico panameño, quiénes son los actores clave que participan y se benefician y cuáles son los escenarios apropiados para esos procesos de formulación de políticas. Igualmente, tampoco suelen relacionarse los éxitos económicos con los menos conocidos rezagos institucionales y sociales.

Este ensayo se centra en uno de los escenarios favoritos de las elites panameñas para formular políticas económicas legítimas y duraderas: el diálogo político. Este escenario extra institucional es utilizado con cierta intensidad y no ha funcionado igualmente bien para la formulación y legitimación de políticas públicas no económicas. En él han jugado un rol muy importante actores externos y aparentemente externos a la política

En la primera parte del ensayo, se hace una necesaria descripción de las instituciones políticas panameñas. Se comentan las razones por las que estas instituciones son

catalogadas como excluyentes, clientelares y en buena medida ilegítimas, por lo que difícilmente constituyen un ambiente propicio para formular políticas públicas eficientemente.

En la segunda parte se analiza detalladamente el diálogo político en Panamá como herramienta para la formulación de políticas públicas después de la transición a la democracia en 1990. La elección de esta herramienta está relacionada con la cultura política del país y un contexto de debilidad institucional propio de las transiciones a la democracia. Se identifica el punto de inflexión en el que el diálogo político empezó a ser abusado y las razones por las que su efectividad para formular políticas sociales es bastante menor a la obtenida al formular políticas económicas tan importantes como las relacionadas con la administración del Canal de Panamá.

La tercera parte del estudio aborda los éxitos dispares de los procesos de formulación de políticas públicas en Panamá. Son plasmados los exitosos productos de la política económica coherente y legitimada a través del diálogo y el rezago en política social e institucionalidad.

La cuarta parte ve dos casos recientes que, a nuestro juicio, ilustran bien el estancamiento que sufren todos los escenarios para la formulación de políticas públicas, sean institucionales, como los partidos políticos y la Asamblea Nacional, o extra institucionales, como el diálogo político. En los comentarios finales se plantea la manera en que el caso panameño, parcialmente descrito en este estudio, contribuye al enriquecimiento del marco teórico existente y a la comprensión de los procesos de formulación de políticas públicas en América Central, teniendo en cuenta que la contraposición de intereses podría ser conceptualmente un elemento clave de todo el proceso.

1. Las instituciones políticas y la legitimidad del sistema político

1.1. Las normas electorales, el sistema de partidos y el órgano legislativo.

Algunas de las instituciones de la democracia panameña han mostrado una sorprendente estabilidad desde la transición a la democracia en 1990 (Brown Araúz y Sonnleitner, 2016), a pesar de su debilidad y su naturaleza excluyente. Aunque en su artículo 147 la Constitución de la República de Panamá garantiza el principio de representación proporcional, el sistema electoral panameño es un híbrido que históricamente ha sido muy desproporcional.

En las elecciones presidenciales el país es una gran circunscripción en la que se elige un o una representante, el Presidente o Presidenta de la República, mediante mayoría simple, es decir no hay segunda vuelta o *ballotage*. Este tipo de sistema electoral presidencial tiene efectos reductores sobre el sistema de partidos (Lijphart, 2000), sobre todo si las elecciones presidenciales y legislativas se realizan simultáneamente (Nohlen, 1994). De allí la histórica tendencia en el sistema de partidos panameño de crear grandes coaliciones que postulen candidatos presidenciales fuertes. Usualmente, la mayoría de los votos en la elección presidencial se han concentrado en dos o tres partidos, por lo que a algunos

partidos pequeños les resulta muy difícil alcanzar en esa elección la barrera del cuatro por ciento de los votos necesarios para mantener su registro legal.

La lógica de las elecciones presidenciales panameñas cambia, según cómo se mire. Si se calcula la concentración de los votos según partidos, es evidente que Panamá nunca ha tenido un sistema bipartidista, aunque su lógica sea fuertemente bipolar, y que en el corto trazo temporal de veinte años el sistema de partidos panameño tendió a concentrarse, llegando a su punto más alto en 2004, y luego empezó a desconcentrarse. Visto desde las coaliciones, la tendencia es distinta, ya que la concentración fue aumentando hasta llegar a su punto máximo en 2009, en el que los dos principales candidatos recibieron el 97.6% de los votos; en ese sentido, la desconcentración de 2014, visto desde las coaliciones, podría apuntar a las nuevas características de un sistema de partidos “realineado” (Brown Araúz, 2015).

Según Scartascini (2011), la forma en que se elige a los presidentes tiene consecuencias en los procesos de formulación de políticas públicas. Un presidente electo en coalición presidencial tiene mayores dificultades para hacer avanzar las políticas públicas. En ese sentido, se puede adelantar la hipótesis de que los presidentes electos por el PRD han tenido menores dificultades para hacer avanzar las políticas públicas que han propuesto, no sólo por haber tenido coaliciones en las que el partido principal ha aportado más del 90% de los votos, sino también porque ha tenido siempre mayoría legislativa. En cambio, el Partido Arnulfista/Panameñista ha dependido más de armar coaliciones presidenciales complejas para ganar elecciones y nunca ha tenido mayoría legislativa propia. Por su parte, el partido Cambio Democrático, que puso en la presidencia a la primera persona que no era miembro del PRD ni del Partido Arnulfista/Panameñista, también ganó la elección presidencial valiéndose de una compleja y tensa coalición y tampoco tuvo mayoría propia en el órgano legislativo. Todo lo dicho obliga a conocer el método de elección de las legislativas.

El sistema electoral utilizado en las elecciones legislativas es un poco más complejo que en las presidenciales. Allí hay 26 circunscripciones o “circuitos”, como comúnmente se les dice en Panamá, de los que 26 son uninominales y 13 son plurinominales. De las trece plurinominales, una es de magnitud mediana (se eligen siete diputados) y todas las demás son pequeñas (se eligen entre dos y cinco diputados). Históricamente, la magnitud promedio de las circunscripciones en Panamá se ha situado entre 1.78 y 1.90. El tamaño de las circunscripciones en las elecciones legislativas del 2014 fue irregular, como en todas las anteriores, teniendo por ejemplo la más pequeña de todas un tamaño de 11,213 electores y la más grande 237,360 electores¹. La fórmula electoral utilizada en 2014 en las circunscripciones plurinominales fue del tipo Hare o simple en su punto de partida, pero el residuo es adjudicado a los individuos con más votos (en lugar de los partidos con el mayor residuo), que han solido ser de los partidos que previamente obtuvieron el cociente.

En cuanto a las listas electorales utilizadas en las circunscripciones plurinominales, en el 2014 por primera vez se permitió el voto únicamente a un candidato, independientemente

¹ El caprichoso diseño de las circunscripciones panameñas podrían llevar a sospechar que se trata de un caso de *gerrymandering*, término este utilizado para nombrar la manipulación de la distribución de las circunscripciones electorales con arreglo a consideraciones político partidistas. Sin embargo, Sonnleitner (2010: 182-185) demuestra empíricamente que el *malaportionamiento* circuital panameño no beneficia consistentemente a ningún partido.

de la magnitud de la circunscripción². Por último, la legislación electoral panameña no establece un umbral formal para acceder a la repartición de escaños.

En la tabla 1 aparecen el porcentaje de votos obtenidos por todos los partidos que alcanzaron al menos el 3% de los votos válidos en alguna de las elecciones legislativas realizadas desde 1994. También aparecen el porcentaje de escaños obtenidos y las tasas de ventaja de cada partido en cada elección. Como se puede ver, solamente en el 2009 el PRD no fue sobre representado en la Asamblea Nacional, al obtener una tasa de ventaja justa, es decir, de 1.0. Fuera de esos dos partidos, todos los demás han sido penalizados por el sistema electoral, excepto el Partido Solidaridad en 1994 y 1999 y el partido Vanguardia Moral de la Patria en el 2009. Algunos partidos han sido fuertemente penalizados, como por ejemplo el Partido Popular en 1994 y 2004 o el MORENA en 1994. Esto quiere decir que, al menos visto desde las elecciones legislativas, el sistema electoral panameño tiene un mercado electoral restringido, porque al ser fuertemente penalizados los partidos pequeños, son pocos los incentivos para la entrada de nuevos competidores.

Tabla 1. Votos, escaños y tasas de ventaja en las elecciones legislativas de Panamá, 1994-2014.

Partido	1994			1999			2004			2009			2014		
	V	E	TV	V	E	TV	V	E	TV	V	E	TV	V	E	TV
PRD	22.9	49.3	2.6	32.0	47.9	1.5	37.8	52.6	1.4	35.7	36.2	1.0	31.5	36.6	1.2
PL	3.4	0	---	3.4	0	---	x	x	x	1.2	0	---	x	x	x
PDC/PP o	6.4	1.4	0.2	8.7	7.0	0.8	6.0	1.3	0.2	3.7	1.4	0.4	3.3	2.8	0.4
MOL	11.3	7.0	0.6	7.5	4.2	0.6	8.6	5.1	0.6	4.7	2.8	0.6	7.2	1.4	0.4
MOR	6.6	1.4	0.2	3.5	1.4	0.4	x	x	x	x	x	x	x	x	x
MPE	9.7	8.4	0.9	1.8	0	---	x	x	x	x	x	x	x	x	x
PA/PPa	14.5	21.1	1.4	21.6	25.3	1.2	19.2	21.8	1.1	22.2	30.9	1.4	20.2	22.5	1.1
PLA	3.0	1.4	0.5	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Sol	6.5	7.0	1.0	5.8	5.6	1.0	15.7	11.5	0.7	x	x	x	x	x	x
PRC	5.6	2.8	0.5	3.1	1.4	0.4	x	x	x	x	x	x	x	x	x
CD	x	x	x	5.4	2.8	0.5	7.4	3.8	0.5	23.4	18.3	0.8	33.7	35.2	1.0
PLN	x	x	x	6.2	4.2	0.7	5.2	3.8	0.7	x	x	x	x	x	x
UP	x	x	x	x	x	x	x	x	x	5.7	5.6	0.9	x	x	x

Fuente: elaboración propia.

(V) % de votos obtenidos; (E) % de escaños obtenidos; (TV) Tasa de ventaja.

(---) No hay cálculo posible de la tasa de ventaja; (x) El partido no tenía registro legal.

Hasta el 2004 los efectos mecánicos del sistema electoral panameño llevaron a sobre representar constante y fuertemente a dos partidos: el Partido Panameñista y el Partido Revolucionario Democrático (PRD). Sin embargo, solamente el Partido Revolucionario Democrático ha disfrutado de mayorías legislativas, si no absolutas suficientemente grandes, para propiciar procesos de formulación de políticas públicas más fluidos y

² Desde las elecciones de 1994 hasta 2009 las listas electorales panameñas habían sido cerradas y desbloqueadas, dando la posibilidad al electorado de votar a toda la lista –en Panamá se le llama *voto en plancha*- o votar selectivamente por más de un candidato del mismo partido.

estables. Por su parte, el partido Cambio Democrático, que gobernó entre 2009 y 2014, resolvió el problema de no tener mayoría legislativa promoviendo el transfuguismo en unos niveles desconocidos hasta entonces en la política panameña. En la tabla 2 puede verse la evolución del transfuguismo legislativo en Panamá.

Tabla 2. Transfuguismo legislativo en Panamá, 1999-2014.

Partido	1999-2004				2004-2009				2009-2014			
	Bloque	Inicio	Final	Dif.	Bloque	Inicio	Final	Dif.	Bloque	Inicio	Final	Dif.
PRD	Opo.	34	31	-3	Gob.	42	47	+5	Opo.	26	17	-9
PPo	Opo.	5	5	0	Gob.	1	1	0	Opo.	1	1	0
MOL	Gob.	3	3	0	Opo.	4	5	+1	Gob.	2	1	-1
MOR	Gob.	1	1	0	---	---	---	---	---	---	---	---
PA/PP a	Gob.	18	19	+1	Opo.	16	16	0		22	11	-11
Sol	Opo.	4	6	+2	Opo.	7	2	-5	Go/Op			
PRC	Opo.	1	1	0	---	---	---	---	---	---	---	---
CD	Gob.	2	2	0	Opo.	3	6	+3	Gob.	14	36	+2 2
PLN	Opo.	3	3	0	---	---	---	---	---	---	---	---
UP	---	---	---	---	---	---	---	---	Gob.	4	0	-4

Fuente: De 1999 a 2009 (Vargas y Petri, 2010); para el periodo 2009-2014 (Jiménez Badillo, 2015).

El sistema ha sido históricamente altamente desproporcional, aunque esa desproporcionalidad ha ido disminuyendo gradualmente hasta instalarse en el 2014 cerca del promedio regional. Después de las elecciones de 1994 el índice fue de 15.2, comparable al de países con sistemas electorales con solamente circunscripciones uninominales. En el 2014 el índice de desproporcionalidad fue de 5.4 (véase tabla 3).

Tabla 3. Desproporcionalidad legislativa en Panamá

Año de las elecciones	1994	1999	2004	2009	2014
Desproporcionalidad	15.2	12.5	12.6	7.6	5.4

Fuente: elaboración propia.

La mejor proporcionalidad del sistema electoral panameño parece una clara señal de apertura del sistema, pero no es así. La transformación de un sistema de partidos en el que dos partidos medianos encabezaban un sistema bipolar de coaliciones bastante estables a un sistema prácticamente sin coaliciones en el que hay tres partidos medianos importantes, ha sido forzada mediante el uso de cantidades exorbitantes³ de dinero que presumiblemente convirtió las campañas electorales panameñas en las más costosas per cápita de la región en el 2009 y 2014 (Brown Araúz, 2015). Este descontrol es producto de la ausencia de montos máximos de gastos para el uso de donaciones provenientes de fuentes privadas, de montos máximos permitidos a los donantes de las campañas y de normas de transparencia que permitan conocer la proveniencia de esos dineros. Se trata de un modelo de financiamiento privado muy permisivo y opaco, cuya primera consecuencia es la neutralización del supuesto efecto igualador del financiamiento público otorgado por el Estado panameño.

³ “Exorbitante” fue el adjetivo que utilizó en su informe preliminar de mayo de 2014 la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA) para referirse al costo de la campaña electoral panameña de ese año.

Basados en una lógica *duvergeriana*, los efectos mecánicos de estas normas electorales – fórmula electoral, tamaño de las circunscripciones, listas electorales y umbral- sobre el sistema de partidos desincentivan y hasta impiden la entrada de actores a la competencia electoral y, por lo tanto, les excluyen de las instituciones de representación política, en donde formalmente se formulan las políticas públicas. Como si eso no fuera suficiente, las muy laxas normas de financiamiento desnivelan el campo de competencia enormemente a favor de los actores políticos que cuentan con más recursos económicos. Así lo reflejaron, por ejemplo, los resultados de la elección presidencial de 2014, en la que tres de siete candidatos presidenciales concentraron el 98.6% de los votos válidos, habiendo recibido estos mismos candidatos, según datos del Tribunal Electoral, el 99.7% del total de las donaciones privadas.

El sistema de partidos panameño ha ido reduciendo sostenidamente su número efectivo de partidos de 5.55 en 1994 a 4.0 en 2014, pasando por un índice de 3.32 en 2004, el más bajo de todos. El bajo número efectivo de partidos no es una mala señal, al contrario, el sistema de partidos panameño superó rápidamente el riesgo de estar polarizado a ser moderadamente pluralista. No obstante, si se mira detalladamente, se evidencia que desde 1994 han desaparecido 71% de los partidos que en algún momento han tenido registro legal, lo cual es una disminución espectacular que en buena medida explica que el sistema de partidos no tenga ninguna organización en la izquierda del continuo ideológico izquierda-derecha desde 1989⁴, a pesar de que por ejemplo, según el Latinobarómetro, en 2014 el 18% de la ciudadanía se autoubicó en la izquierda. En el Barómetro de las Américas del mismo año el 26.5% se auto-ubicaron en la izquierda.⁵ En ese sentido, una buena parte de la ciudadanía y actores políticos, pero no solamente los ubicados a la izquierda del espectro ideológico, no tienen representación política ni participan, al menos por medio de este escenario, en el proceso de formulación de políticas públicas. La tabla 4 contiene la ubicación ideológica de los partidos políticos panameños en.

Tabla 4. Ubicación ideológica de los partidos políticos panameños

Partido	Ubicación ideológica	
	2008	2013
Partido Panameñista	5.1	4.9
Cambio Democrático	5.8	6.4
Partido Popular	7.0	5.6
Partido Revolucionario Democrático	6.7	5.6
Vanguardia Moral de la Patria	7.0	---

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Latinobarómetro.

Otro asunto que es importante para entender al sistema de partidos políticos panameño y su impacto en los procesos de formulación de políticas públicas es el origen personalista de sus principales componentes, es decir, los partidos. Según Panebianco (1990), los partidos políticos tienen un modelo originario, una especie de código genético compuesto por tres

⁴ En septiembre de 2013 fue reconocido legalmente el Frente Amplio por la Democracia, partido reconocido públicamente como de izquierda. El FAD no obtuvo los votos necesarios (4% del total de votos válidos) en las elecciones generales de 2014, por lo que perdieron el registro legal luego del arduo trabajo para conseguir los casi 70,000 adherentes que le exigía la ley y haber participado en las elecciones de ese año casi sin recursos económicos.

⁵ Los datos del Barómetro de las Américas están disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>.

aspectos. Uno de esos aspectos es la existencia (o inexistencia) de carácter carismático en la formación del partido. En otras palabras, se trata de establecer si la organización es “la creación de un líder que aparece como el creador e intérprete indiscutido de un conjunto de símbolos políticos que llegan a ser inseparables de su persona” (1990: 113). Es de esperarse, pues, que el carácter carismático de los partidos sobre las instituciones políticas y, por lo tanto, sobre los procesos de formulación de políticas públicas, sea el personalismo.

Los tres principales partidos panameños -Partido Panameñista, Partido Revolucionario Democrático y Cambio Democrático- que como se ha visto, en las últimas elecciones concentraron más del 90% de los votos presidenciales y de los escaños legislativos, claramente tienen un origen carismático.

La larga historia del Partido Panameñista encuentra en Arnulfo Arias a uno de los grandes líderes carismáticos del país durante tres cuartos del siglo veinte; fuertemente nacionalista, sufrió exilios, le arrebataron sus partidos y fue víctima de tres golpes de Estado. Después de su muerte en 1988, el liderazgo lo asumió su viuda Mireya Moscoso, quien encabezando al Partido Arnulfista ganó la elección presidencial de 1999. Por su parte, el PRD tiene como figura cimera a Omar Torrijos Herrera, líder del régimen autoritario inaugurado en 1968. Torrijos Herrera fundó el PRD, aunque no fue miembro. Aunque se puede matizar que en el caso de Torrijos lo que hay es un “carisma de situación”, debido al contexto autoritario militar, ciertamente hoy día los miembros del PRD continúan reivindicándose como “torrijistas”. Por último, el partido Cambio Democrático tiene desde su origen en el expresidente Ricardo Martinelli quizás no un liderazgo carismático pero sí fuertemente personalista. En este caso, el carisma habría que separarlo de aquella noción que atribuye a los individuos cualidades providenciales. En su lugar, el tipo de liderazgo de Martinelli se entiende mejor si se acude a la operacionalización de carisma que hace Panebianco al referirse a los partidos (1990), entendiendo a un partido carismático como el vehículo de las aspiraciones particulares de un individuo.

1.2. El órgano legislativo.

El órgano legislativo panameño es unicameral y está constituido por una corporación llamada Asamblea Nacional, que está compuesta por 71 diputados y diputadas. La elección para las diputaciones se realiza el mismo día que la elección presidencial. La Asamblea Nacional se reúne ordinariamente en dos legislaturas al año, cada una con una duración de cuatro meses, de enero a abril y de julio octubre, y extraordinariamente cuando el órgano ejecutivo la convoca.

La Asamblea Nacional no está facultada para confeccionar el presupuesto general del Estado, es el órgano ejecutivo el encargado. La Asamblea Nacional puede reducir o eliminar los egresos programados, pero no aumentarlos ni crear nuevos. Si la Asamblea Nacional rechaza el presupuesto, queda automáticamente aprobado el del año anterior. En buena medida, esto explica la poca autonomía de la Asamblea Nacional panameña.

Las características del sistema electoral para la elección de diputados y diputadas, descrito en el párrafo anterior, llevan a que la Asamblea Nacional panameña sea altamente personalista y clientelar. Eso explica la creación en 1993 de las “partidas circuitales”, que fueron dineros presupuestados por el órgano ejecutivo asignados directamente a los diputados para su uso discrecional. Esa figura fue utilizada intensivamente por los gobiernos pos invasión desde 1993 hasta 2002, cuando la Presidenta Mireya Moscoso las

eliminó debido a que eran recibidas por la mayoría opositora constituida por el Partido Revolucionario Democrático y el Partido Popular. En su lugar, conservó la red clientelar a través del Fondo de Inversión Social, que puso a disposición principalmente de los legisladores de gobierno dineros públicos para que siguieran proveyendo “ayuda social” a sus comunidades. El esquema fue mantenido por el perredista Martín Torrijos entre 2004 y 2009 y por el Presidente Ricardo Martinelli, de Cambio Democrático, desde el inicio de su periodo. Actualmente, la Asamblea Nacional está inmersa en un escándalo por la revelación de un esquema de donaciones y contratos con el que se mantienen redes clientelares y se recupera parte del dinero utilizado para financiar las campañas electorales.

Según Guevara Mann (2011: 121), la tasa de reelección de los diputados panameños de 1989 a 2009 fue baja⁶, aunque aumentó considerablemente al instituirse las “partidas circuitales” y otros métodos de patronazgo menos evidentes. En 2014 hubo el porcentaje más alto de diputados reelectos desde la transición a la democracia, cuando lograron reelegirse 39 diputados -54% del total. Según una denuncia hecha por un ciudadano en diciembre de 2014, 34 de los 39 reelectos fueron beneficiados con 403 millones de dólares en “partidas circuitales” de las que nunca rindieron algún informe sobre su uso.

Según el informe de 2016 de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, la Asamblea Nacional de Panamá es la quinta menos transparente de la región, debido a que obtuvo un índice de 44%, seis puntos por debajo de la media de la región. De los cuatro aspectos medidos –normatividad; labor de la Asamblea; presupuesto y gestión administrativa; participación, atención ciudadana y rendición de cuentas- la calificación más baja fue obtenida en “labor de la Asamblea”. La Asamblea Nacional no realiza informes sobre las sesiones del pleno ni de las comisiones, no hay información sobre asesores externos. Los diputados no informan sobre los obsequios que reciben, no dejan constancia sobre sus intereses fuera de su labor pública ni tampoco hacen informes sobre su gestión legislativa, entre otras cosas.

A la Asamblea Nacional la opinión pública panameña la considera poco productiva. Desde el año 2001, la Asamblea Nacional ha producido un promedio de 74 leyes por año y, aunque el desempeño de la Asamblea debe incluir otros aspectos como por ejemplo la fiscalización que hace de otros órganos del Estado, la cifra no es baja (véase tabla 5) . En los últimos tres años 2014, 2015 y 2016, la Asamblea ha aprobado 40, 76 y 69 leyes, respectivamente. La mayoría de ellas son aprobaciones de tratados internacionales gestionados por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, su presupuesto de operaciones es cada vez superior. Véase gráfica 1.

Tabla 5. Número de leyes aprobadas en la Asamblea Nacional, 2000-2016

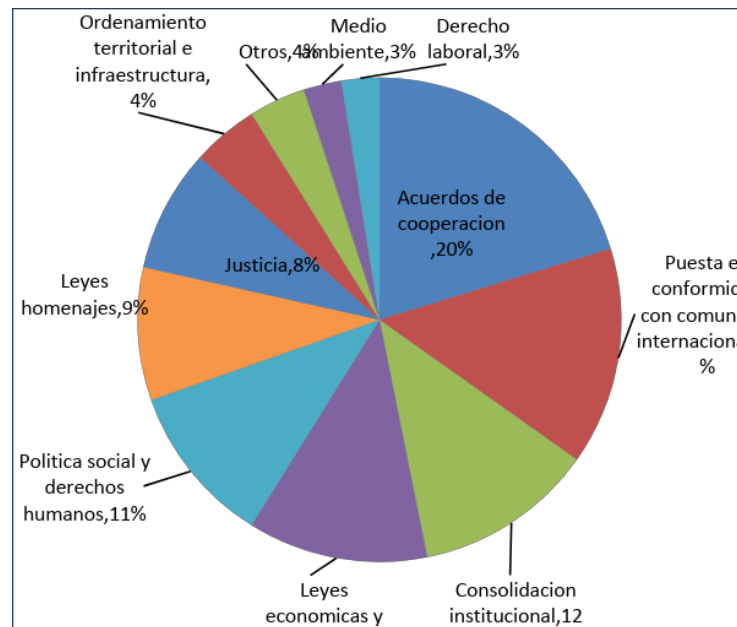
Año	Leyes aprobadas
2001	77
2002	62
2003	79
2004	57

⁶ El porcentaje de diputados reelectos en 1989 fue de 12%; en 1994 de 18%; en 1999 de 43%; en 2004 de 41% y en 2009 de 33%.

2005	58
2006	60
2007	70
2008	72
2009	82
2010	89
2011	82
2012	89
2013	128
2014	40
2015	76
2016	69
Promedio	74

Fuente: Asamblea Nacional.

Gráfica 1. Leyes promulgadas de enero 2015 a marzo 2017 en la Asamblea Nacional de Panamá



Fuente: Asamblea Nacional

1.3. El régimen presidencial y la administración pública.

El presidencialismo es un sistema político que se caracteriza por la separación de poderes formales entre los órganos ejecutivo y legislativo. En un sistema presidencialista el jefe del Estado obtiene su mandato independientemente de la legislatura, por lo regular por elección popular. Por lo general, el presidente ejerce autoridad sobre la administración pública por medio de las designaciones a directores o autoridades que dirigen las agencias del estado.⁷

⁷ En algunos casos existen agencias de aspecto independiente cuyos directores son nombrados por la

Los ministros que dirigen las principales agencias del gobierno retienen sus puestos por voluntad del presidente. En el caso de América Latina el presidencialismo se sustenta en el personalismo. La figura del presidente como líder singular con conexión personal al “pueblo” genera un sistema donde el presidente ejerce una autoridad sobre los otros poderes del Estado a pesar de la separación formal de poderes. En la práctica el ejecutivo domina el sistema político.

Históricamente, el presidente ha sido el epicentro de la política en América Latina. El poder estatal e institucional emana tanto del poder de la oficina como del carisma personal del presidente. Las administraciones públicas e épocas históricas han llegado a identificarse estrechamente con la personalidad del presidente (por ejemplo, el Porfiriato a finales del siglo XIX en México; Peronismo en la Argentina durante varios periodos del siglo XX; Kichnerismo a principios del siglo XXI en Argentina; o el Chavismo recientemente en Venezuela).

Los poderes institucionales del presidente en América Latina incluyen amplias facultades legislativas, incluyendo poderes de decreto legislativo, el derecho a introducir legislación y poderes para declarar situaciones de emergencia. Más allá de estos poderes institucionales el presidente controla una vasta burocracia que él o ella utiliza para recompensar a sus partidarios. Además, los presidentes ejercen poder a través de su posición como comandante en jefe de las fuerzas armadas. La mayoría de estos poderes se basa en la autoridad constitucionalmente prescrita, pero también refleja poderes informales que emanan de la tradición, antecedentes, carisma o combinación de estos factores. La importancia del poder informal no puede ser subestimada ya que las disposiciones constitucionales se prestan a distintas interpretaciones y los mecanismos de aplicación son más bien débiles. El presidente, por lo tanto, a menudo sobrepasa las limitaciones constitucionales para asumir poderes en casos en que el Congreso o el poder judicial fallen o se niegan a ejercer su autoridad. El predominio de vías informales de autoridad ofrece al presidente la posibilidad de aumentar sus poderes más allá del estipulado en la ley o las constituciones, y por lo tanto agudiza la naturaleza hiper-presidencial de los sistemas políticos existentes.

En Panamá, el presidente tiene amplios poderes legislativos. La Constitución da al presidente autoridad exclusiva para formular y presentar las leyes relativas a la economía nacional y el presupuesto. En materia de tratados y acuerdos internacionales el poder legislativo sólo puede aprobar o desaprobar el documento, no pueden realizar cambios. En el caso del presupuesto nacional, si la legislatura no lo aprueba para cierta fecha el presupuesto enviado por el ejecutivo se convierte en ley sin acción legislativa. Esto significa que si el presidente no quiere que la legislatura cambie el presupuesto, él o ella pueden trabajar con sus aliados en el Congreso para bloquear la acción legislativa. La falta de iniciativa presupuestaria significa que los legisladores están a merced del ejecutivo para satisfacer las necesidades de sus distritos. Sin poderes significativos para afectar el presupuesto nacional (probablemente el más importante documento de política pública que un gobierno promueve) la legislatura no puede ejercer sus funciones en forma efectiva.

legislatura, la Corte Suprema, o una combinación del ejecutivo y la legislatura.

La estructura y funcionamiento de la administración pública es esencial para la formulación de políticas públicas. La administración pública en Panamá aparece fuertemente capturada por los partidos políticos. La característica central está dada por el clientelismo político, es decir cargos públicos, puestos de trabajo a cambio de lealtad electoral. Dentro de las instituciones, “las administraciones encargadas de la cosa pública formulan planes de gobierno pero no resuelven las deficiencias en los servicios y tampoco dirimen los conflictos de interés acerca del modelo de desarrollo más adecuado para el país y las formas institucionales que pudieran darle forma. El resultado neto es que la ciudadanía desconfía de gobernantes e instituciones y, si bien es cierto que en esa desconfianza juega un papel importante la imitación de valores individualistas y la escasa comprensión del concepto y de cómo funciona la democracia, tampoco deja de ser verdad que las instituciones panameñas laboran en un mundo ajeno a las necesidades de gran parte de la población del país” (PNUD 2008).

El Sistema de Servicio Civil en Panamá poco ha avanzado porque está subordinado a las prácticas clientelistas de los partidos políticos. Aunque cada vez que hay un cambio de gobierno hay un despido masivo de empleados públicos, el número de empleados públicos crece cada año al tiempo que crece el presupuesto general del Estado. (véase tabla 6).

Tabla 6. Número de empleados públicos y presupuesto general del Estado

	2012	2013	2014	2015	2016
Empleados públicos	230,00	235,64	239,14	241,29	252,02
	2	9	0	7	5
Presupuesto general del Estado	14,451	16,283	17,762	19,566	20,126

Fuente: INEC y Gaceta Oficial.

Es frecuente el abandono de líneas de acción emprendidas por los antecesores, lo que frecuentemente da lugar a modificaciones en la agenda estatal, cambios en los destinatarios de las políticas, abandono de líneas de trabajo, reemplazo de servidores públicos afectados a su implementación y otras decisiones por el estilo (Ozlac 2009). En Panamá podemos ver que la función pública sufre por un descrédito institucionalizado, debido a las prácticas y a la lógica de ingreso al servicio público, siendo considerados muchas veces como servidores ineficientes, mediocres e incluso a veces corruptos (en el sentido de recibir coimas). Los datos del Barómetro de las Américas presentados en este trabajo (sección 1.4) demuestran la baja credibilidad de los partidos políticos, la Asamblea Nacional y la presidencia, todas instituciones claves para la formulación de políticas públicas. La falta de credibilidad emana principalmente de la percepción generalizada de que la corrupción es un fenómeno incrustado en la administración pública.

1.4. *Legitimidad de las instituciones.*

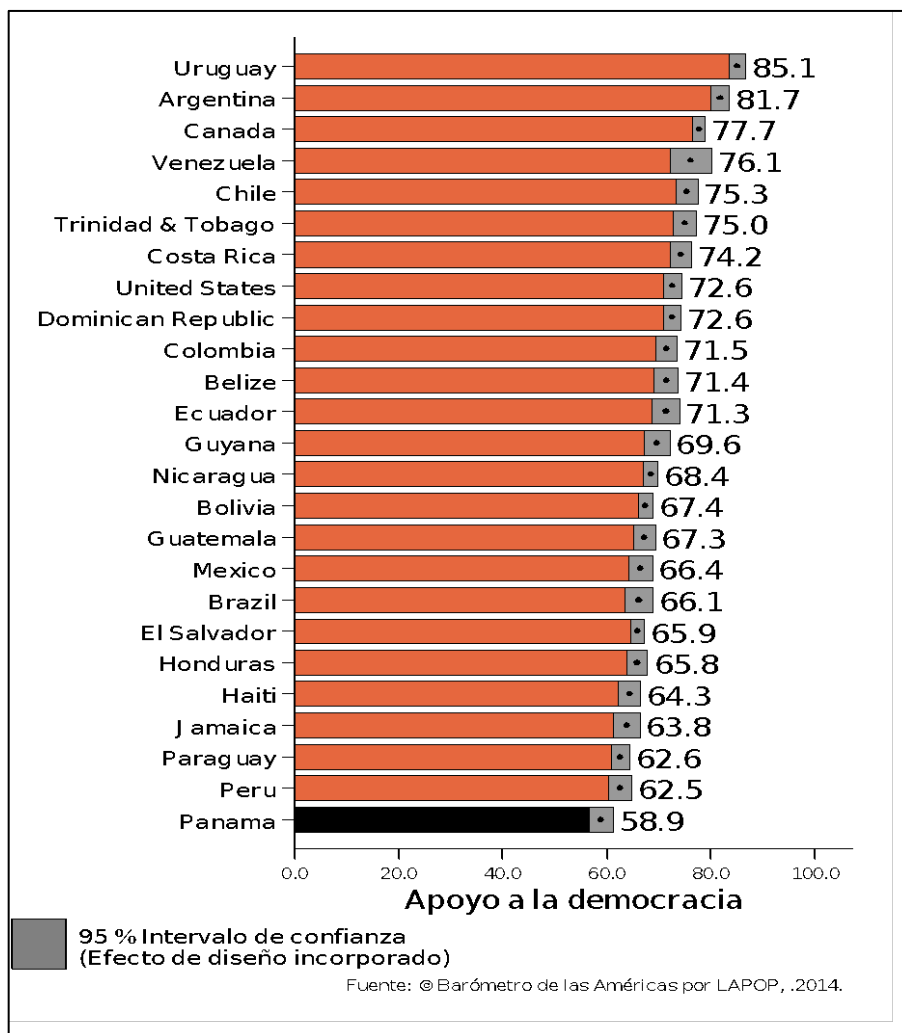
Los datos del Barómetro de las Américas nos permiten medir el funcionamiento de la democracia tal y como es percibida y experimentada por los propios ciudadanos. Tal aproximación, aunque no es perfecta, es ideal para nuestros intereses a la hora de mirar a la gobernabilidad, ya que al final los regímenes democráticos dependen del consentimiento y del apoyo de los gobernados. Además, son los valores y experiencias de los ciudadanos sobre los que se espera que influyan los programas de democracia y gobernabilidad; por lo

tanto, es evidente el vínculo directo con las políticas públicas.

El apoyo a los valores democráticos sirve para establecer los parámetros de la cultura política de un país. Los mecanismos de formulación de políticas públicas dependen de la legitimidad del sistema político, que a su vez depende del apoyo que recibe de los ciudadanos que forman parte del territorio nacional. Sin apoyo popular y sin valores democráticos fuertes el sistema político puede degenerar en autoritarismo o un Estado fallido. En ambos casos la gobernabilidad queda debilitada y la formulación de políticas públicas efectivas es casi imposible.

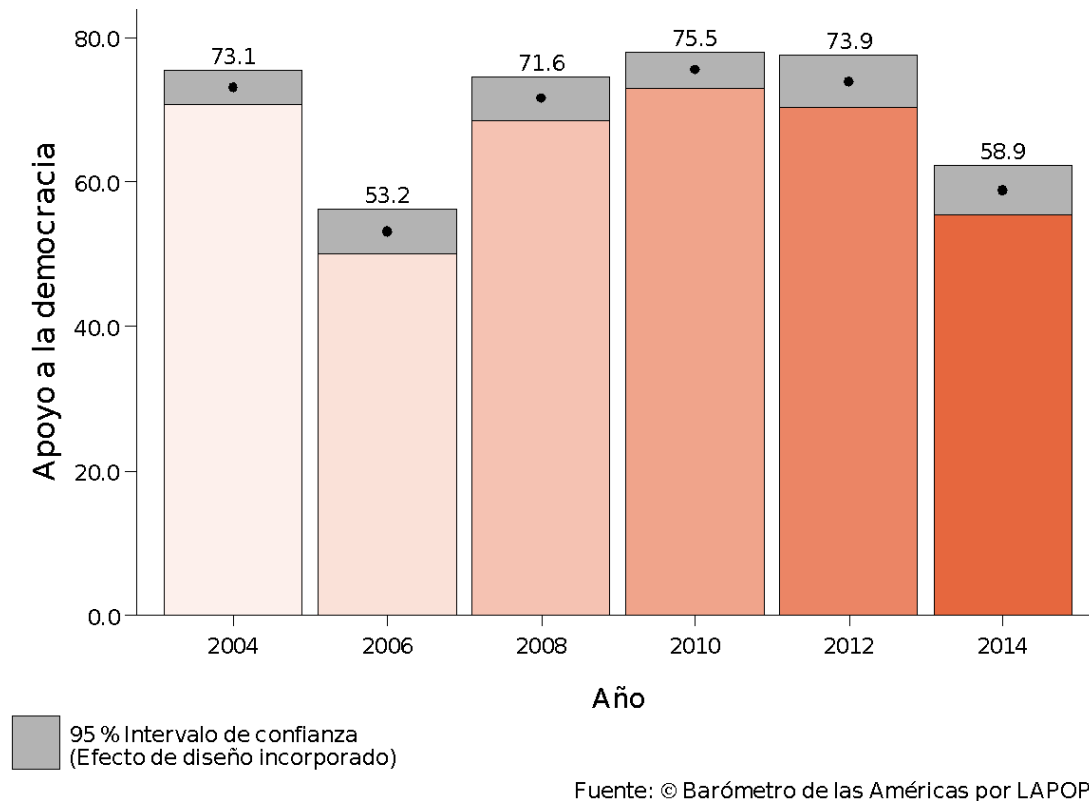
Los ciudadanos necesitan creer que la democracia es mejor que las formas alternativas de gobierno. Si los ciudadanos no creen esto, entonces podrían buscar otras alternativas. El Barómetro de las Américas captura este concepto con la pregunta “Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno”.

Grafico 2: Apoyo a la democracia en perspectiva comparada



En la parte superior del gráfico, más del 75% de los entrevistados en Uruguay, Canadá, Argentina, Venezuela, Chile y Trinidad y Tobago mostraron su concordancia con la noción churchilleana de democracia. Es más, incluso en los países con los promedios más bajos de apoyo (Paraguay, Perú y Panamá) 60% de la población estaban de acuerdo con esta noción. En ningún país de las Américas está la mayoría en desacuerdo con la famosa máxima de Churchill. Cabe señalar que Panamá se encuentra en último lugar con el 58.9% de la población de acuerdo con la idea que la democracia es el mejor sistema a pesar de sus defectos. Aunque esto representa una amplia mayoría, es preocupante que en el 2014 el país expresa el menor apoyo en comparación con el resto de América Latina.

Grafico 3: Apoyo a la democracia en Panamá, 2004-2014.

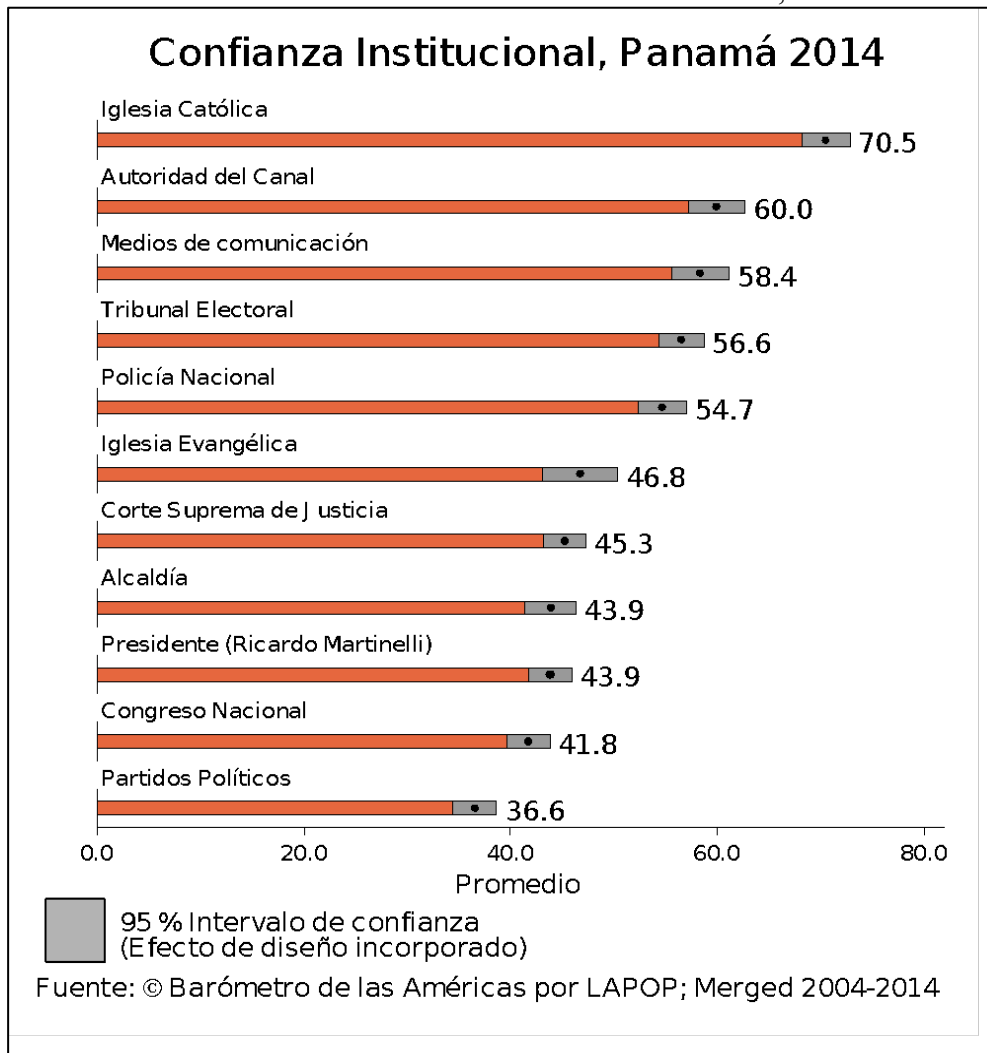


Los resultados presentados en el Gráfico 3 muestran que el apoyo a la democracia como mejor sistema político ha disminuido considerablemente entre 2012 y 2014. Los niveles en el 2004, 2008, 2010 y 2012 abarcaban dos tercios de la población panameña. No podemos asegurar la razón del declive en apoyo para 2006 y 2014, empero, los dos años representan momentos políticos difíciles. El 2006 marcaba dos años del gobierno del Sr. Martín Torrijos en condiciones donde su aprobación había bajado considerablemente, particularmente por el rechazo a varias reformas, especialmente aquellas al sistema de seguro social. El 2014 representa el último año de gestión del Sr. Ricardo Martinelli, a pesar del auge económico, fue marcado por la corrupción y concentración de poderes en manos del ejecutivo. Aunque aquí queremos medir el apoyo a la democracia y no necesariamente al gobierno de turno, no cabe duda que la percepción del gobierno—buena o mala—tiene un efecto importante sobre el apoyo al sistema democrático.

¿En qué medida apoyan los ciudadanos de Panamá las principales instituciones sociales y políticas? En la ronda del Barómetro de las Américas 2014 se les preguntó a los entrevistados sobre sus actitudes hacia muchas instituciones específicas,⁸ además de hacerles las preguntas generales sobre el apoyo al sistema político.

⁸ B10A. ¿Hasta qué punto tiene confianza en el sistema de justicia? B11. ¿Hasta qué punto usted tiene confianza en el Tribunal Electoral? B13. ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la Asamblea Nacional? B18. ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la Policía Nacional? B20. ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la Iglesia Católica? B20A. ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la Iglesia Evangélica? B21. ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos? B21A. ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en el presidente? B31. ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en la Corte Suprema de Justicia? B32. ¿Hasta qué punto tiene usted confianza en su alcaldía? B37. ¿Hasta qué punto tiene usted

Grafico 4: Confianza en instituciones en Panamá, 2014



El Gráfico 4, presenta los niveles de apoyo a cada una de estas instituciones. Los resultados indican que la Iglesia católica recibe el mayor nivel de confianza, seguido por la Autoridad del Canal. Los medios de comunicación reciben un nivel de confianza relativamente alto, también el Tribunal Electoral y la policía nacional. Empero la Corte Suprema de Justicia, las alcaldías, y sobretodo el presidente, partidos políticos y la Asamblea Nacional reciben niveles de confianza bastante bajos.

Estos datos son importantes puesto que la formulación de políticas públicas depende en parte de la capacidad de las instituciones para generar confianza. Poca confianza en las instituciones que formulan e implementan las políticas públicas, como son la Asamblea Nacional, los partidos políticos y la presidencia de la república, debilita la credibilidad del Estado para generar la legitimidad suficiente para ejercer influencia sobre la sociedad civil, como también para negociar los parámetros de las políticas públicas entre las agencias del

confianza en los medios de comunicación? PANB49. ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la Autoridad del Canal de Panamá? Se usó una escala del 1 al 7 en la que el 1 significa “nada” y el 7 “mucho” que se transforma en 0-100 para mejor ilustración.

Estado. Solo la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) genera niveles de confianza lo suficientemente altos para establecer una legitimidad institucional estable y permitirle ejercer autoridad sobre los temas de política pública que afectan el manejo del Canal de Panamá. El alto nivel de confianza en la ACP es muy positivo pues el Canal es el mayor recurso económico que tiene el país. Como podemos ver en la siguiente sección uno de los temas de política pública en la cual los panameños han podido establecer un consenso amplio e estable a largo plazo es la administración del Canal de Panamá. La importancia de la vía interoceánica ha forzado a la elite política y económica a dejar a un lado sus diferencias para poder establecer parámetros de administración para el Canal independientes, eficientes y sin corrupción. Desafortunadamente, lo mismo no se puede decir de otras áreas de política pública, sobre todo en las políticas sociales.

2. El diálogo político como ambiente predilecto del proceso de formulación de políticas públicas económicas.

Los diálogos -que también han sido llamados pactos, compromisos, acuerdos, mesas y concertaciones- han sido el escenario extrainstitucional favorito de los actores políticos panameños desde la década de los noventa. Su instauración como herramienta para la toma de decisiones, sus limitaciones, su valoración y permanencia descansan sobre la cultura comercial panameña, la exclusión que genera el sistema electoral y, coyunturalmente, las condiciones políticas del país a principios de la década de los noventa.

Desde 1992 hasta 2016 ha habido en Panamá dieciocho diálogos generadores de políticas públicas sobre temas tan diversos como el avance de las mujeres⁹, el desarrollo, el Canal de Panamá, la salud, la educación, el bienestar de los pueblos indígenas y la reforma del sistema judicial (véase tabla 7). En quince de esos diálogos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha estado encargado de la facilitación, mientras que la iglesia católica ha sido también facilitador o garante.

Tabla 7. Diálogo político en Panamá, 1992-2016

Evento	Fecha	Objetivos	Actores
Pacto Mujer y Desarrollo	Noviembre 1992	Elaborar una propuesta de política pública para las mujeres.	Organizaciones de mujeres políticas y partidistas

⁹ Muy poco se ha reconocido que el primer diálogo político del proceso de instauración de la democracia en Panamá fue protagonizado exclusivamente por mujeres. El Foro Mujer y Desarrollo consistió en un pacto político de organizaciones de mujeres de la sociedad civil con la participación de entidades gubernamentales, en el que se elaboró una propuesta de políticas públicas para las mujeres llamado “Plan Nacional Mujer y Desarrollo, que vino a ser un “antecedente inédito para la modernización de la planificación pública y el ejercicio de la ciudadanía en Panamá” (Arce, 2004: 68). En ese sentido, Mariela Arce (2017) tiene razón cuando dice que el Pacto Mujer y Desarrollo sentó las bases para la reconstrucción de la comunidad política después de la invasión estadounidense y para la modernización de las políticas públicas y su arquitectura a finales del siglo pasado en Panamá.

Declaración de Santa María la Antigua	Mayo 1993	Preparar el ambiente para las elecciones que instaurarían el nuevo régimen político.	Partidos políticos
Bambito I	Agosto 1993	Consolidar la confianza en el nuevo régimen político y establecer agenda de Estado	Partidos políticos, Empresarios, Trabajadores, Universidades, Iglesia Católica
Bambito II	Abril 1994	Ratificación de Bambito I	Partidos políticos, Empresarios, Trabajadores, Universidades, Iglesia Católica
Bambito III	Diciembre 1994	Institucionalizar diálogo político y alcanzar acuerdos entre sociedad civil y gobierno	Partidos políticos, Empresarios, Trabajadores, Universidades, mujeres, indígenas, pequeños y medianos productores, Iglesia Católica
Coronado I	Mayo 1996	Otorgar al país una política nacional para el Canal de Panamá	Partidos políticos, gobierno, diversa participación de organizaciones de la sociedad civil.
Coronado II	Julio 1996	Discutir el Congreso Universal del Canal de Panamá	Partidos políticos, gobierno, diversa participación de organizaciones de la sociedad civil.
Coronado III	Agosto 1996	Discutir el Anteproyecto de Ley de la Autoridad del Canal	Partidos políticos, gobierno, diversa participación de organizaciones de la sociedad civil.
Coronado IV	Septiembre 1996	Discutir el Plan General de Uso de Suelos de la Autoridad de la Región Interoceánica	Partidos políticos, gobierno, diversa participación de organizaciones de la sociedad civil.
Visión 2020	Mayo 1998	Definir una visión de largo plazo para el país	Asamblea de la sociedad civil, Gobierno, partidos políticos.
Diálogo por la Salud (Hospital Santo Tomás)	Octubre 1999	Reformar el esquema de gestión del Hospital Santo Tomás	
Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo	Junio 2002	Realizar una propuesta integral que inicie el proceso de Transformación del Sistema	Gremios magisteriales, gremios empresariales, partidos políticos, órgano legislativo,

			órgano ejecutivo.
Diálogo Nacional por el Seguro Social	Marzo 2003	Acordar propuestas para poner en marcha estrategias e iniciativas - que garanticen la autonomía y continuidad de la Caja del Seguro Social.	Gremios empresariales, sindicatos y sociedad civil.
Pacto de Estado por la Justicia	Septiembre 2005	Definir una agenda integral de reforma judicial.	Órgano ejecutivo, órgano judicial, órgano legislativo, sociedad civil, iglesias.
Reforma de la Seguridad Social	Noviembre 2005	Proponer cambios a la recién aprobada reforma de la ley de seguridad social	Gobierno sindicatos, gremios empresariales, gremios magisteriales, gremios de trabajadores de la salud.
Concertación Nacional para el Desarrollo	2007	Establecer objetivos estratégicos de desarrollo, aprovechando la coyuntura del referéndum para la ampliación del Canal de Panamá.	Gobierno, partidos políticos y sociedad civil.
Plan de desarrollo integral para los pueblos indígenas	2014	Formular planes de desarrollo humano para los pueblos indígenas con la participación de los actores políticos interesados	Gobierno, dirigencias de los pueblos indígenas.
Diálogo de Salud por la Mejora y Fortalecimiento del Sistema de Salud Integral	Mar. 2015/ Dic.2016	Apoyar en la transformación del sistema de salud en Panamá	Gremios de salud y gobierno

Fuente: elaboración propia.

Durante los primeros años de la década de los noventa, la razón para utilizar el diálogo político como escenario para la formulación de políticas públicas fue la desarticulación de la comunidad política del país. Acababan de terminar veintiún años de régimen autoritario, incluyendo los tres últimos en medio de una fuerte crisis económica, desgüeño institucional y gran polarización política. En ese sentido, la formulación de políticas públicas necesarias para instaurar y consolidar el nuevo régimen político implicaba reconstruir las relaciones de confianza entre los principales actores del país para que hubiera mayores posibilidades de cooperación entre los actores políticos.

Aunque la convocatoria que hicieron la Comisión Interdiocesana de Justicia y Paz y la Universidad Católica Santa María la Antigua a los partidos políticos fue muy importante para culminar exitosamente el proceso de instauración de la democracia con unas

elecciones limpias competitivas¹⁰, el prototipo del diálogo político panameño son los Acuerdos de Bambito, principalmente el primero. Bambito I marcó un hito por su alcance temático y por la hasta entonces inédita amplitud de su convocatoria, ya que se invitó a representantes de los partidos políticos, organizaciones gremiales de trabajadores y empresarios, representantes de la Iglesia y Universidades para abordar temas de desarrollo. Simbólicamente, en el marco del proceso de instauración de la democracia, la Declaración de Bambito vendría a ser el equivalente de los Pactos de la Moncloa españoles, aunque su contenido fue menos específico¹¹.

Para dar seguimiento a los tres diálogos de Bambito, hubo otro diálogo fundamental con características parecidas y en cuatro fases llamado “Encuentro Panamá 2000”, más conocidos como Coronado I, II, III y IV. Los Coronado fueron dedicados exclusivamente al Canal de Panamá y sus acuerdos más importantes, el Plan General de Usos de suelos y el Plan Regional de la Autoridad de la Región Interoceánica, fueron presentados por el órgano ejecutivo a la Asamblea Nacional, siendo aprobados y convertidos en ley con muy pocas modificaciones.

No obstante, luego del periodo 1992-1996 de los diálogos que podríamos llamar “reconstructores”, la herramienta empezó a ser utilizada con cierta ligereza y con menor éxito. Fue el gobierno del Partido Arnulfista/Panameñista presidido por Mireya Moscoso el que inició su uso para atender asuntos sectoriales. Las experiencias del primer periodo, en lugar de servir para apalancar, con la ayuda de la cooperación internacional, una institucionalidad con capacidades propias, sólo sirvieron para que inercialmente se continuara acudiendo al esquema de facilitación internacional y garantía religiosa con expectativas nacionales. Esos diálogos de la etapa 1998-2005 fueron algunos ejercicios inocuos, como la Visión 2020, ninguno fue respetado, provocando que en algunos casos tuvieran que reeditarse, e incluso fueron la base para institucionalizar espacios de diálogo escasamente representativos e intrascendentes.

El siguiente periodo, iniciado en 2014, ha combinado la gestión de conflictos en fase latente y crítica con la formulación de políticas públicas. Excepto el diálogo realizado para gestionar el fuerte conflicto entre el gobierno y los indígenas de la etnia gnabe en 2012, que tuvo gran impacto en la opinión pública, la particularidad de esta etapa es la realización de diálogos trascendentes, con bajo perfil mediático y dudosos resultados. La constante sigue siendo la facilitación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con la ayuda

¹⁰ La Declaración de Santa María la Antigua, firmada el 18 de mayo de 1993, prácticamente un año antes de las elecciones, fue convocada para “buscar soluciones conjuntas y preparar el ambiente, los criterios y la disposición para el torneo político de 1994” (Solórzano Martínez, 2001: 29). Los veintiún partidos vigentes en ese momento firmaron el documento acordado, junto a ellos firmaron también catorce miembros de la Comisión Interdiocesana de Justicia y Paz, entre los que había seis reverendos, uno de ellos obispo y otro arzobispo.

¹¹ En el Acuerdo de Bambito I, las elites panameñas se comprometieron a: fortalecer la independencia nacional y la democracia panameña sobre la base de un Estado concebido como medio para el desarrollo humano; conseguir acuerdos políticos para la conformación de las estructuras jurídicas y administrativas para asumir exitosamente la administración y operación del Canal de Panamá; luchar contra el desempleo y la pobreza; modernizar los servicios de educación y salud; integrar las áreas revertidas y por revertir, adyacentes al Canal, a la estrategia de desarrollo económico y social del país y fortalecer la independencia judicial para garantizar la acción vigorosa de la iniciativa privada, como fuente de creación de riqueza y generación de empleo; entre otras cosas.

de la iglesia católica.

Según Brown Araúz (en prensa), cuando se necesitó sentar las bases del modelo económico y afrontar la total reversión del Canal de Panamá y sus áreas adyacentes, las elites panameñas encontraron en el diálogo extrainstitucional un mecanismo útil para neutralizar los impredecibles y peligrosos resultados de dar poder de decisión a la ciudadanía a través del ejercicio del voto. De algún modo, el uso del diálogo político para formular políticas públicas denota una gran desconfianza en las instituciones representativas y cierta sofisticación para legitimar sus intereses incorporando desventajosamente a la toma de decisiones a la sociedad civil. Excepto en los diálogos de la tercera fase, la premisa fue que los actores interactuaran en igualdad de condiciones, sin tomar en cuenta que sus recursos logísticos, financieros y de conocimiento, necesarios para afrontar diálogos políticamente exigentes no son iguales. Una vez conseguidos los acuerdos básicos necesarios, el ambiente de diálogo político fue utilizado intensamente para profundizar la democracia o para formular política social en general sin buenos resultados. Así adquiere sentido que, luego de veinticinco años y dieciocho diálogos de alcance nacional bien recibidos por la opinión pública, inexplicablemente no se haya institucionalizado un espacio de gobierno para la gestión de conflictos y el diálogo político.

3. Los resultados dispares de los procesos de formulación de políticas públicas en Panamá

Desde el año 2004, la economía panameña empezó a rendir tasas de crecimiento notables y superiores al promedio de crecimiento latinoamericano. Excepto en los años 2009, 2015 y 2016, cuando las tasas de crecimiento fueron de 3.9, 5.8 y 4.9 (INEC 2016), respectivamente, los índices fueron superiores al 6%, destacando los años 2007 y 2010, en los que llegaron a ser de dos dígitos. Asimismo, durante ese periodo se aceleró la disminución del desempleo, alcanzando índices de pleno empleo entre los años 2011 y 2015. Igualmente, el país ha mantenido sus niveles históricos de inflación muy moderada y casi nula, aunque la opinión pública interna resintió los repuntes de los años 2008, 2011 y 2012, cuando los índices de inflación fueron de 8.7, 5.9 y 5.7 (2016). También es importante mencionar que desde el año 2000, cuando revirtió completamente al país el Canal de Panamá, el presupuesto del Estado prácticamente se ha cuadruplicado. En el año 2000, el presupuesto fue de 5.1 mil millones de dólares y en 2016 fue de 20.1 mil millones de dólares.

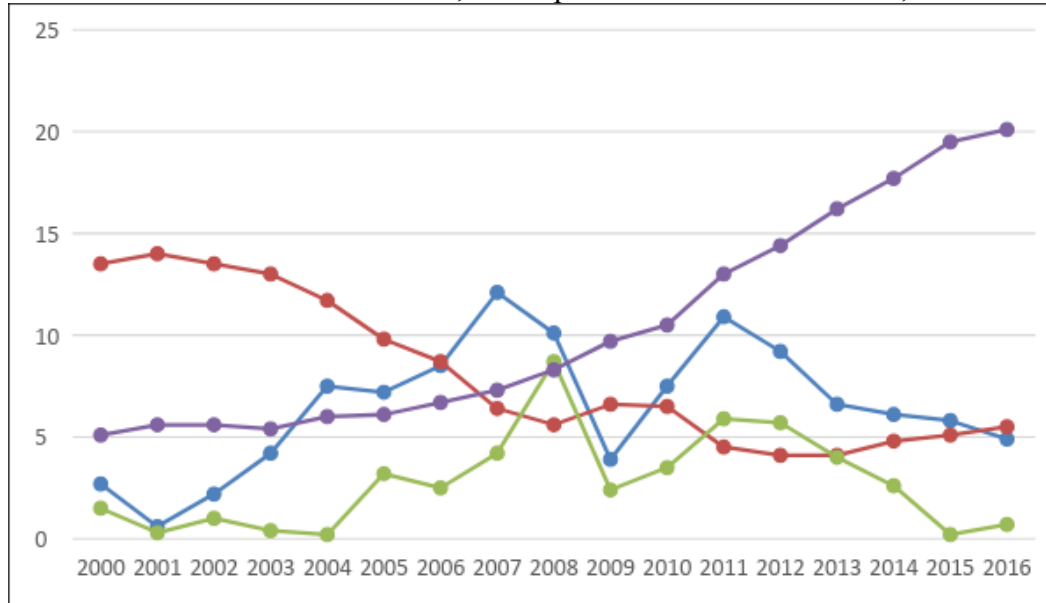
El desempeño reciente de la economía panameña es producto de una política económica coherente y sostenida durante los últimos veinticinco años, que prácticamente no ha sido afectada por las cinco alternancias en el poder ejecutivo resultantes de la realización periódica de elecciones reconocidas como libres y competitivas. El modelo económico panameño fue implantado en la década de los noventa y descansa sobre cinco áreas: la privatización de las empresas públicas; la reorientación del régimen fiscal; la disminución de las barreras arancelarias, disciplina fiscal y la flexibilización de las relaciones laborales. Con este modelo se esperaba que el país fuera capaz de dinamizar la actividad económica, incentivar la inversión privada local y atraer inversión privada extranjera; volviendo a ser

sujeto de crédito, además de aumentar el empleo y proveer eficientemente al país servicios básicos como agua, luz y telefonía.

La expansión económica registrada en los servicios y la construcción en los últimos años ocurrió a expensas de otros sectores, como la manufactura y la agricultura. La agricultura, en particular, vio caer su participación en el PIB de 4,6% a 2,5% en diez años, mientras que sigue representando el 16% del total de empleo. Por lo tanto, la productividad en los servicios y la industria es más alta que en la agricultura por un factor de siete.

Con este modelo el país ha logrado una progresiva disminución de la desocupación, que en 2016 llegó a ser de 5.5% (INEC 2016). También se ha conseguido disminuir la pobreza a 22.1% (2016) y la pobreza extrema a 9.9% (2016). Estos dos últimos, pobreza y pobreza extrema, son el resultado de una disminución de 4.1 y 1.2 puntos porcentuales en los últimos cuatro años (2016). Sin embargo, con todo y el buen desempeño económico y el progreso en la reducción de la pobreza, persisten algunos retos: el 40.2% (2016) de las personas que trabajan lo hacen informalmente, en las comarcas indígenas el 85.20% (INEC 2016) de la población es pobre. Además, el modelo de desarrollo panameño tiene grandes dificultades para distribuir riqueza, toda vez que, aunque la desigualdad ha disminuido, el país es según el Banco Mundial el décimo más desigual del mundo con un índice de Gini de 51.7, solamente superado en América Latina por Honduras, Colombia, Brasil y Guatemala. La gráfica 1 compila los datos comentados. El ingreso mensual promedio de los hogares de la provincia de mayor ingreso, Panamá, fue en 2013, casi un tercio superior al de la segunda, Colón, y duplicó el nivel de ingresos de las seis últimas, incluidas las tres Comarcas Indígenas, y las provincias de Darién, Veraguas y Coclé.

Gráfica 5. Crecimiento económico, desempleo e inflación en Panamá, 2000-2016



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2000-2017). Desempleo: Estadísticas del trabajo. Instituto Nacional de Estadística y Censo (2000-2017). Inflación: Índice de precios. Instituto Nacional de Estadística y Censo (2000-2017). Cuentas Nacionales.

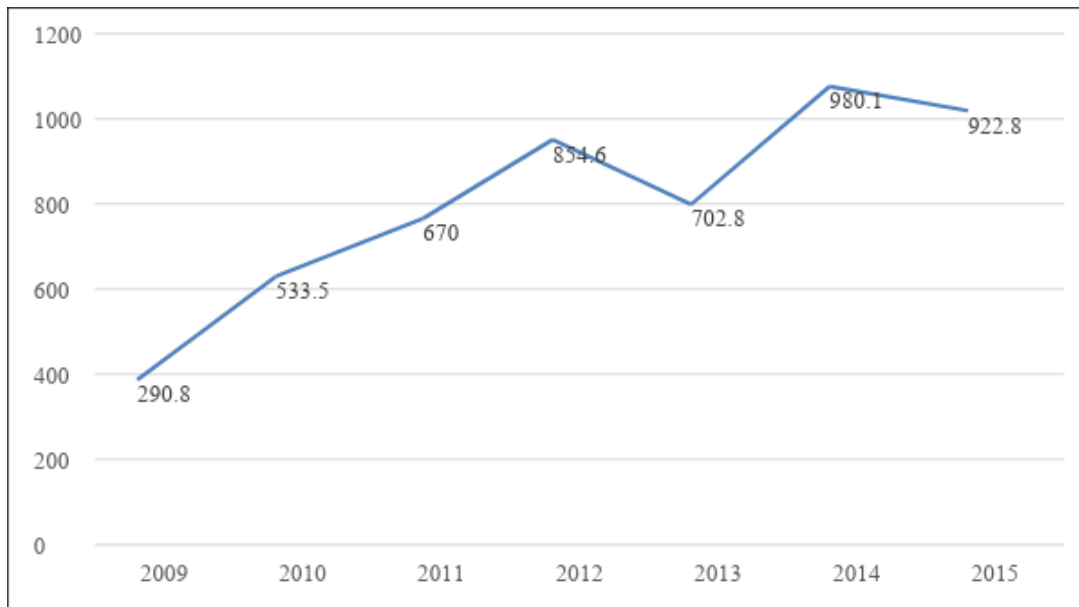
Un 25% de la población panameña no tiene servicios sanitarios, un cinco por ciento no tiene agua potable, un 11% sufre de desnutrición y otro 11% vive en casas con pisos de tierra. En el índice de desarrollo humano de la ONU Panamá pierde 20 puntos cuando se incluye el impacto de la desigualdad en la medición.

Otro factor que contribuye a la desigualdad socioeconómica en Panamá es la política educativa. Aunque los indicadores cuantitativos de la educación han mejorado, su calidad sigue siendo débil. Los resultados de Panamá en pruebas estandarizadas son de los peores en América Latina (OCDE, 2010). Los años promedio de escolaridad de la fuerza de trabajo panameña se han incrementado. La fuerza laboral pasó de estar compuesta por trabajadores con primaria completa a ser una en la que predomina la educación secundaria. Adicionalmente, la proporción de trabajadores con educación terciaria (o superior) también subió, a expensas de la de trabajadores sin educación. Sin embargo, la juventud panameña ha tenido uno de los peores desempeños en el mundo cuando se trata de pruebas comparables internacionales de competencia. El año 2009 fue el último en el que Panamá participó en la prueba PISA, que intenta evaluar comparativamente las competencias en lectura, matemáticas y ciencias entre estudiantes de 15 años de edad (alumnos de secundaria) de todo el mundo. Panamá tuvo uno de los peores desempeños en la prueba. El país quedó de último en matemáticas y entre los peores en lectura y ciencias (63 de 66 en ambas). En 2013 América Latina hizo otra prueba, para tercer y sexto grado de educación primaria, con el fin de medir su nivel de competencias en matemáticas, lectura, escritura y ciencias naturales. De nuevo, Panamá quedó debajo del promedio regional en lectura y matemáticas en ambos grados. Panamá tuvo un porcentaje extremadamente bajo de estudiantes de alto desempeño en matemáticas y ciencias, comparada tanto con otros países de la región como con el promedio OCDE.

El índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador sintético de los logros medios obtenidos en las dimensiones fundamentales del desarrollo humano, a saber, tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno. El promedio nacional en Panamá para el año 2014 llegó a 0.779, cerca del promedio se ubican Chiriquí, Colón y Herrera, en tanto Los Santos y Panamá superan el promedio nacional, llegando esta última al nivel de Desarrollo Humano Alto (superior a 0.8). Más abajo, en orden decreciente, se ubican Coclé, Veraguas, Bocas del Toro y Darién. Rezagadas de la media nacional, se encuentran las comarcas: Emberá Wounaan, está justo en el límite de desarrollo humano bajo (0.5); en tanto Guna Yala y Ngäbe Buglé se ubican por debajo de ese límite. La dimensión de longevidad es la que presenta mayores avances. La dimensión de nivel de vida presenta un menor avance y mayor desigualdad. Las áreas con menor índice muestran más desigualdad entre dimensiones (esperanza de vida, educación y nivel de vida) que las áreas con mayor logro.

Las dificultades del modelo de desarrollo panameño para distribuir riqueza han sido paliadas desde mediados de la década pasada con una política de protección social basada en el otorgamiento de transferencias económicas condicionadas, que en 2015 llegó a 922 millones de dólares, y con la definición de un salario mínimo de 677 dólares para los años 2016 y 2017. La gráfica 6 ilustra el aumento de la inversión del Estado panameño en subsidios y transferencias condicionadas.

Gráfica 6. Subsidios y transferencias condicionadas en Panamá, 2009-2015.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2000-2017). Informes Económicos y Sociales.

Por otro lado, la seguridad ciudadana ha sido uno de los asuntos más relevantes que han tenido que enfrentar los gobiernos panameños en los últimos años. Según los datos de la Dirección de Investigación Judicial (2016), desde el año 2007 hasta el 2014 los delitos registrados en el país aumentaron de 27,429 a 39,717. A partir del año 2015 parece haber empezado una lenta disminución que en 2016 va por 37,491 delitos registrados, aún muy lejos de los niveles de finales de los años 2000. El mayor repunte de delitos lo hubo entre los años 2012 y 2013, cuando el aumento fue de 18.13%. Al acercarse al problema, se puede ver que en el mismo periodo, por ejemplo, la tasa de homicidios casi se duplicó entre los años 2007 y 2009, pasando de 13 a 23 homicidios por cada cien mil habitantes. A partir de allí, ha habido un importante descenso que llegó a una tasa de 11 en el año 2016.

4. Dos casos recientes de abuso del diálogo político y el consenso en los procesos panameños de formulación de políticas públicas: la ley 61 de educación sexual y reproductiva y las reformas electorales.

Como se ha visto en las secciones anteriores, el diálogo político tiene una fuerte impronta en el imaginario panameño como el ambiente más adecuado para formular políticas públicas incluyentes, legítimas y estables. Esta preferencia por el diálogo político se justifica por la existencia de instituciones de representación política excluyentes y altamente clientelares. Al mismo tiempo, según los datos del Barómetro de las Américas, la legitimidad de la democracia panameña y sus instituciones es cada vez más baja, siendo especialmente preocupante la creciente intolerancia.

Obviamente, muchas han sido las políticas públicas formuladas en los últimos años con variedad de procesos y resultados. Para esta sección han sido elegidos dos procesos por su

relevancia temática y política y porque en muy buena medida ilustran las limitaciones institucionales y extra institucionales del sistema político panameño para generar procesos de formulación de políticas públicas con alta calidad.

4.1. El proyecto de ley 61 “Por el cual se adoptan políticas públicas de educación integral, atención y promoción de la salud”.

El proyecto de ley 61, conocido en la opinión pública como “de salud sexual y reproductiva”, fue presentado por el diputado del Partido Revolucionario Democrático Crispiano Adames el 28 de agosto de 2014. En la exposición de motivos, el proyecto indica entre otras cosas que en Panamá una de cada cinco mujeres embarazadas es adolescente, que el 70% de los padres de las criaturas tienen más de veinte años y que el SIDA es la tercera causa de muerte de jóvenes entre los 15 y 24 años de edad. Asimismo, señala que en el país hay once nuevas menores embarazadas diarias, lo que representa 31.6% del total de mujeres embarazadas. El 79.5% de estas menores de edad no asiste a la escuela.

Según el texto, el objetivo era “establecer las bases normativas generales para el reconocimiento, la garantía, la protección y atención de la salud sexual y la salud reproductiva con énfasis en la formación integral de la persona, respetando su dignidad, sus derechos, su conciencia, su cultura y los valores que la caracterizan, en concordancia con la Constitución Política, las leyes de la República de Panamá y los Convenios Internacionales”.

Un estudio hecho en 2015 por investigadores del Instituto Gorgas, validó los datos presentados en la ley y la pertinencia de su objetivo. Según el estudio, 61% de los adolescentes reportaban alguna actividad sexual y 60 % de los adolescentes hombres reportaban haber tenido tres o más parejas sexuales. El uso del preservativo era consistente en solamente 26% de los adolescentes sexualmente activos, 33.5% padecían al menos una enfermedad de transmisión sexual y 4.6% habían tenido sexo alguna vez a cambio de dinero, comida o alojamiento.

Después de ser prolijado el proyecto, fue creada una subcomisión abierta al público que lo analizaría. Allí hubo una extraordinaria participación de organizaciones de la sociedad civil e iglesias, que llevó a modificar el texto. Además, fuera de la Asamblea Nacional hubo espacios de discusión abiertos por la Defensoría del Pueblo y la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), entre otros.

Después de la aprobación en primer debate, en marzo de 2016, en agosto el proyecto fue devuelto a primer debate debido a la enorme presión que ejercieron sobre los diputados las iglesias evangélicas y católicas. La presión incluyó una descomunal marcha el 13 de julio de 2016 que exigía no discutir el proyecto. Según la encuesta de la firma Dichter & Neira, en julio de ese año la opinión pública panameña estaba polarizada como poquíssimas veces sucede: 56% estaba de acuerdo con que se impartiesen cursos de educación sexual en las escuelas y 43% no lo estaba. Sólo 1% no tuvo opinión al respecto.

Días después de la marcha del día 13 de julio, hubo otra mucho menos numerosa de las personas que estaban a favor del proyecto. Ambas marchas, la del 13 de julio en contra y la del 25 de julio a favor, culminaron en la Asamblea Nacional, con lo que reconocieron que

era en ese espacio donde debía darse el proceso de deliberación que llevase a una decisión.

En agosto y septiembre de 2016 la Asamblea Nacional abrió otro espacio de diálogo en el que participaron más de cuarenta organizaciones de la sociedad civil, iglesias, organismos internacionales e instituciones estatales especializadas en temas de salud. No fue posible alcanzar el “consenso” que se pretendía abriendo este espacio.

El 19 de abril de 2017 fue realizado un Foro organizado por Global Men’s Health Foundation cuyo objetivo fue, nuevamente, encontrar algún acuerdo sobre el proyecto de ley 61. En el Foro participaron el Presidente de la Comisión de Salud de la Asamblea Nacional, el Diputado Crispiano Adames, proponente del proyecto de ley, expertos del Ministerio de Salud, de la Organización Mundial de la Salud y el Instituto Gorgas y altos representantes de las iglesias evangélica y católica. Sorpresivamente, días después del Foro, el 26 de abril, fue aprobado en primer debate de un proyecto con modificaciones profundas y con un enfoque abstencionista. Se eliminaron los artículos relativos a la prevención de abortos y reducción de morbilidad, el derecho a la esterilización, la prohibición a la esterilización forzada, el derecho a decidir de la persona con discapacidad mental y la fecundación y reproducción asistida. También se eliminaron los artículos relativos a la confidencialidad en temas relativos a la sexualidad en los adolescentes.

Durante los treinta y dos meses que han pasado desde la introducción del proyecto, la Asamblea Nacional panameña ha renunciado a deliberar sobre los problemas planteados en el proyecto de ley 61. Algunos diputados y diputadas han opinado públicamente en medios de comunicación al respecto, pero es desconocida la posición de los partidos políticos. De hecho, la bancada del Partido Revolucionario Democrático, la más grande del hemiciclo con 26 diputados, a la que pertenece el diputado proponente, no apoyó ni asumió como propia la propuesta de un miembro de su bancada.

Asimismo, los espacios para el diálogo político tampoco han servido para procesar el evidente conflicto y generar política pública. Ciertamente es que el órgano ejecutivo no se involucró, que no hubo facilitación del PNUD y que la iglesia católica, otro de los garantes permanentes de la neutralidad, era en esa ocasión protagonista del conflicto.

Este caso ilustra bien las limitaciones del proceso de formulación de políticas públicas en el país desde las instituciones y desde afuera de las instituciones. Una Asamblea Nacional altamente fragmentada y enfocada en mantener sus redes clientelares y espacios de diálogo incapaz de absorber la disidencia; además de la ausencia de experticia si el diálogo no es facilitado por organismos internacionales. Por último, el asunto en cuestión no era de índole económica ni incidía sobre los intereses de las elites, sino que planteaba un nuevo conflicto de índole cultural. Posiblemente, lo único rescatable de esta larga coyuntura es la movilización ciudadana como herramienta para influir en el proceso de formulación de políticas públicas.

4.2. El proyecto 292 “sobre reformas al Código Electoral”.

El Tribunal Electoral de Panamá instauró desde 1997 la costumbre de abrir la discusión sobre las reformas a la legislación electoral. Al inicio, se hizo solamente con los partidos políticos, pero rápidamente se incluyó a la sociedad civil primero solamente con voz y

luego con derecho a voto. De esa manera desde la década de los noventa se han realizado seis olas de reformas electorales. En las reformas de 2017, la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE), que era convocada por el Tribunal Electoral mediante un decreto, fue incluida en la nueva legislación electoral como organismo asesor del Tribunal Electoral. En ella participan con derecho a voz y voto todos los partidos políticos legalmente constituidos y cuatro sectores de la sociedad civil (sindicatos, empresarios, organizaciones gubernamentales y universidades), además de representantes de la fiscalía electoral, el órgano legislativo, el órgano ejecutivo y algunas otras organizaciones sólo con derecho a voz.

La Comisión Nacional de Reformas Electorales es instalada en enero del siguiente año de las elecciones y sesiona una vez a la semana durante casi un año. El método formal para tomar decisiones es la votación, aunque todas las partes hacen grandes esfuerzos por consensuar las propuestas. Perder una votación es percibido casi como una afrenta y la declaración de un conflicto en el que nadie quiere perder.

El espacio de la Comisión Nacional de Reformas Electorales ha permitido legitimar las reformas y anticiparse a posibles conflictos electorales. Mientras más protagonismo ha conseguido la sociedad civil en el proceso, más ha crecido la tensión entre la CNRE y la Asamblea Nacional, aunque es sabido que es la Asamblea Nacional la institución encargada de discutir y hacer la reforma, el proyecto de ley entregado por el Tribunal Electoral, hecho en la CNRE, es sólo una propuesta. Se supone que las bancadas legislativas están representadas en la CNRE por medio de sus partidos, por lo que las posiciones en ambos ámbitos deberían coincidir, pero ese vínculo en todos los casos es muy débil o inexistente.

La CNRE trabaja sin objetivos claros y con pocos y superficiales diagnósticos, por lo que toda la legislación electoral es susceptible de ser a ser reformada. Sin embargo, los objetivos de las reformas electorales de 2015 estaban bastante claros después de que los Informes de Observación Electoral de la OEA de los años 2009 y 2014 hicieran énfasis consecutivamente en dos asuntos: la gran permisividad de las normas que regulaban el financiamiento privado de la política y la muy escasa presencia de mujeres en las postulaciones. Atender ambos asuntos ayudaría a que las campañas electorales fueran más equitativas y, por lo tanto, competitivas. La inequidad de las elecciones panameñas se reflejaron brutalmente en la elección presidencial de 2014, cuando tres de los siete candidatos presidenciales recibieron el 99% de las donaciones privadas reportadas el Tribunal Electoral y, gracias a ello, concentraron el 98.4% de los votos válidos. Al mismo tiempo, la opinión pública estaba especialmente sensibilizada sobre los problemas del financiamiento político en el país, debido a la revelación por los medios de comunicación del presunto uso de dineros públicos para las campañas electorales presidencial, legislativas y municipales de candidatos de gobierno. En ese sentido, según Brown Araúz (2015), presumiblemente las campañas electorales presidenciales de Panamá serían las más caras per cápita de la región con un costo de 31.00 dólares por cada voto en 2014.

Después de un año de discusiones en la CNRE sobre diversos temas, fue presentado a la Asamblea Nacional el “Proyecto de Ley 292 sobre reformas al Código Electoral” que contenía más de cien modificaciones al Código Electoral. En el proyecto fue propuesto definir máximos a la cantidad de dinero privado que podrían usar los candidatos y máximos a la cantidad de dinero que podría donar individualmente la ciudadanía. También fue

propuesto transparentar el origen de las donaciones recibidas por los candidatos. Además, fueron propuestas normas adecuadas para promover la paridad electoral entre hombres y mujeres, que incluían una innovadora fórmula para conciliar las elecciones internas (conocidas como primarias) con el método de lista en cremallera.

Al recibir el proyecto de ley 292, la Asamblea Nacional abrió un nuevo periodo de consultas, anterior a la discusión en primer debate, en el que nuevamente participaron prácticamente todas las organizaciones que habían estado en la CNRE y otras que no estuvieron allí, incluyendo personas que participaron a título propio. Después de varias semanas de consulta, en marzo de 2016 inició el primer debate legislativo, en el que metodológicamente se dividió la discusión en tres bloques para “obtener un documento bien consensuado” (Asamblea Nacional, 2016). El proyecto fue enviado a segundo debate sin que hubiera consenso en temas más importantes como el financiamiento privado de la política, la fórmula electoral en las circunscripciones plurinominales y el diseño de las listas electorales. El periodo de sesiones terminó el 30 de abril de 2016 y la votación en segundo debate fue postergada.

En septiembre de 2016 fue reiniciado el primer debate del proyecto, que terminó sorpresivamente con la introducción a última hora de una propuesta hecha por diputados de las tres bancadas principales para aumentar el máximo de financiamiento privado de 0.50 centavos de dólar por cada elector en el padrón, como lo propuso la CNRE, a 5.00 dólares por cada elector en el padrón.

El proyecto de reformas electorales fue aprobado en tercer debate el 18 de abril de 2017. Aunque en general hubo avances importantes –fue reducido significativamente el periodo de campaña, fue transparentado el origen de las donaciones privadas y se instituyó la CNRE- los dos principales asuntos de las reformas, que debían ayudar a cumplir con el objetivo de tener campañas más equitativas, no fueron mejorados. En materia de financiamiento privado, se estableció un máximo de diez millones de dólares¹² provenientes de donaciones privadas para cada candidato presidencial; el máximo que puede donar una persona es de 300 mil dólares. En las campañas presidenciales el máximo de financiamiento privado se fijó en 300 mil dólares y el máximo que puede donar una persona es de 75 mil dólares, es decir, potencialmente una campaña legislativa puede estar en manos de cuatro personas.

En las elecciones para alcalde y representante de corregimiento, el máximo se fijó en cinco dólares por cada elector registrado en el padrón. En vista de que hay municipios y corregimientos muy pequeños, se estableció que el máximo de financiamiento privado en estas circunscripciones nunca será menor a 15 mil y 10 mil dólares, respectivamente.

Las donaciones privadas se utilizarán para sufragar todos los gastos de una campaña electoral –movilización, combustible, hospedaje, caravanas, concentraciones, comidas, brindis, artículos promocionales, entre otros- pero no para publicidad. Toda la publicidad

¹² Hay que tener en cuenta que la recaudación declarada por los tres principales candidatos presidenciales del año 2014 fueron: José Domingo Arias, 34.7 millones; Juan Carlos Navarro, 14.1 y Juan Carlos Varela, 10.4 millones de dólares. Genaro López, el otro candidato que declaró donaciones privadas, recibió 263 mil dólares. El máximo definido, aunque muy inferior a la recaudación de Arias e inferior a la de Navarro, sigue siendo inalcanzable para otros candidatos.

será sufragada con dinero público con el 75% del financiamiento público preelectoral, mientras que otros gastos de campaña podrán ser sufragados con el 21.5% restante¹³. Se calcula que para las elecciones de 2019 el financiamiento público disponible para campañas electorales -1% de los ingresos corrientes presupuestados por el gobierno central en el año 2018- sería de unos 50 millones de dólares. Si hubieran en las elecciones de 2019 siete candidatos presidenciales, como los hubo en 2014, el monto total de las campañas presidenciales sería de unos 120 millones de dólares, cifra ésta muy superior a los más de 86 millones que, sumando financiamiento público y privado, costaron en total las campañas presidenciales de 2014.

Por su parte, la propuesta de paridad electoral hecha por la Comisión Nacional de Reformas Electorales no fue aprobada, dejando las elecciones panameñas sin cuotas efectiva o paridad.

La discusión de las reformas electorales en la Asamblea Nacional se realizó apelando a la búsqueda de consensos entre las bancadas. Esas reuniones para lograr consensos no fueron públicas. Los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional prácticamente renunciaron a deliberar en nombre del consenso y en detrimento de la transparencia.

5. Comentarios finales.

Para Scartascini, et. al. (2010: 18), la calidad del proceso de formulación de políticas públicas es superior cuando el número de jugadores políticos es pequeño. El caso panameño abona una hipótesis un poco distinta, toda vez que por lo visto en Panamá la calidad del proceso de formulación de políticas públicas es deficiente precisamente porque hay pocos actores interactuando o siendo reconocidos en los escenarios en los que se desarrolla el proceso de formulación de políticas públicas.

En los escenarios formales, básicamente la reducción de actores se ha logrado a través del uso de normas electorales mayoritarias y, por lo tanto, excluyentes, mientras que en los escenarios informales la invisibilización se ha conseguido a través del hábil uso de la regla del consenso como método para la toma de decisiones. Los efectos de normas electorales excluyentes han sido largamente estudiados y son bastante conocidos. El caso panameño se ajusta a los resultados esperados y explica en cierta medida la instauración del diálogo político y de la regla del consenso para efectuar procesos de formulación de políticas públicas incluyentes y legítimas.

El valor del consenso en Panamá para aumentar la calidad del proceso de formulación de políticas públicas y su desgaste con el paso del tiempo profundizan en lo planteado por Scartascini, et. al (2010). En su texto, los autores ven al consenso como una herramienta para conseguir políticas públicas estables y que cambian gradualmente, si es necesario que cambien (2010: 10). En el caso de Panamá, la comprensión del papel del consenso en el proceso de formulación de políticas públicas está muy marcada por su contexto, toda vez que habiendo propiciado políticas públicas estables en lo económico, esta estabilidad se ha logrado obligando a los actores disidentes a diluir sus preocupaciones y demandas en

¹³ Estos porcentajes se refieren a los candidatos postulados por partidos políticos. Los candidatos que competirán a través de la libre postulación recibirán 3.5% del financiamiento público preelectoral.

nombre del consenso, entendido no como herramienta para la toma de decisiones, sino como valor fundamental de la democracia. Además, el uso de la herramienta consenso y su elevación como valor ha sido repetidamente ineficaz en la política social, cuando han sido las elites económicas las que tendrían que hacer concesiones. El resultado de esta estrategia de las elites es la existencia de dos procesos diferenciados o una calidad dual del proceso de formulación de políticas públicas: la calidad es superior si el proceso está relacionado con los intereses de corto plazo de las elites económicas y es inferior si atañen directamente a los intereses de las capas medias pauperizadas.

Por último, ambos escenarios, el de las instituciones políticas formales y el de los “diálogos políticos/consensuales extra institucionales”, han concurrido en el uso fraudulento que desde la Asamblea Nacional se le está dando a la consulta para evitar tomar decisiones, para eludir deliberar o para evadir la rendición de cuentas.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997). *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico)*. Washington, D.C.

Banco Mundial (1992). *Governance and Development*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Besley, T. y Persson, T. (2009). “The origins of state capacity: Property rights, taxation and policy.” *The American Economic Review*, 99(4), 1218-1244.

Brown Araúz, Harry (2015). “Elecciones 2014: el realineamiento del sistema de partidos panameño”. *Revista Panameña de Política*, N°20, 55-82.

Brown Araúz (en prensa). *Consenso transitista: ¿para qué ha servido y sirve el voto en Panamá*”. Editorial El Guayacán, Ciudad de Panamá.

Brown Araúz, Harry y Sonnleitner, Willibald (2016). “La dinámica dual, entre cambio y continuidad, en el sistema de partidos de Panamá”. En Flavia Freidenberg, *Los sistemas de partidos en América Latina, 1978-2015*. UNAM-INE, Ciudad de México.

Chapman, Guillermo (2016). Comunicación personal, 20 de diciembre de 2016.

Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Evans, P. B. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (25). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Evans, P. y Rauch, J. E. (1999). “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth.” *American Sociological Association*, 64(5), 748-765.

Guevara Mann, Carlos (2011). *Political careers, corruption and impunity: Panama's Assembly, 1984-2009*, Notre Dame, Indiana: The Helen Kellogg Institute for International Studies.

Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2000-2017). Desempleo: Estadísticas del trabajo.

Instituto Nacional de Estadística y Censo (2000-2017). Inflación: Índice de precios.

Instituto Nacional de Estadística y Censo (2000-2017). Cuentas Nacionales.

Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2016)
<https://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/>

Jiménez Badillo, M. (2015). "Transfuguismo legislativo en Guatemala y Panamá". *Anuario CIEP*, Vol. 6, 9-34.

Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2004). "Governance matters III: Governance indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002." *The World Bank Economic Review*, 18(2), 253-287.

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

Ministerio de Economía y Finanzas (2000-2017). Informes Económicos y Sociales.

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

Ozlak, Oscar, (2009). "La Profesionalización del Servicio Civil en América Latina: Impactos sobre el proceso de Democratización"; Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. Noviembre: p. 96.

Panbianco, Angelo (1990). *Modelos de partido*, Madrid: Alianza Editorial.

Pérez, Orlando J., (1996). "Elites, Power and Ideology: The Struggle for Democracy in Panama" PhD Dissertation, University of Pittsburgh, Ann Arbor: UMI (#9728689).

Pérez, Orlando J., (2011). *Political Culture in Panama: Democracy after Invasion*, New York: Palgrave-Macmillan.

PNUD (2008). "Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007-2008: Institucionalidad para el Desarrollo Humano." Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Panamá, 2008.

Rothstein, B. and Teorell, J. (2012). "Defining and measuring quality of government." In *Good Government: The Relevance of Political Science*, eds. Sören Holmberg and Bo Rothstein. Cheltenham: Edward Elgar. 6-26.

Savoia, A. y Sen, K. (2012). "Measurement and Evolution of State Capacity: Exploring a Lesser Known Aspect of Governance." *Effective States and Inclusive Development Research Centre Working Paper*, 10.

Scartascini, Carlos, et. al (2011). "¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas". En *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?*, eds. Scartascini, C., Spiller, P.; Stein, E., Tommasi, M. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Schiavo-Campo, S., Tommasi, D. (1999). *Managing Government Expenditure*. Asian Development Bank.

Vargas, J y Petri, D. (2010). *Transfuguismo: desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica*, San José, C.R: DEMUCA.