



# Encuesta de Ciudadanía y Derechos

# 2021

“Panamá antes y después de la pandemia”

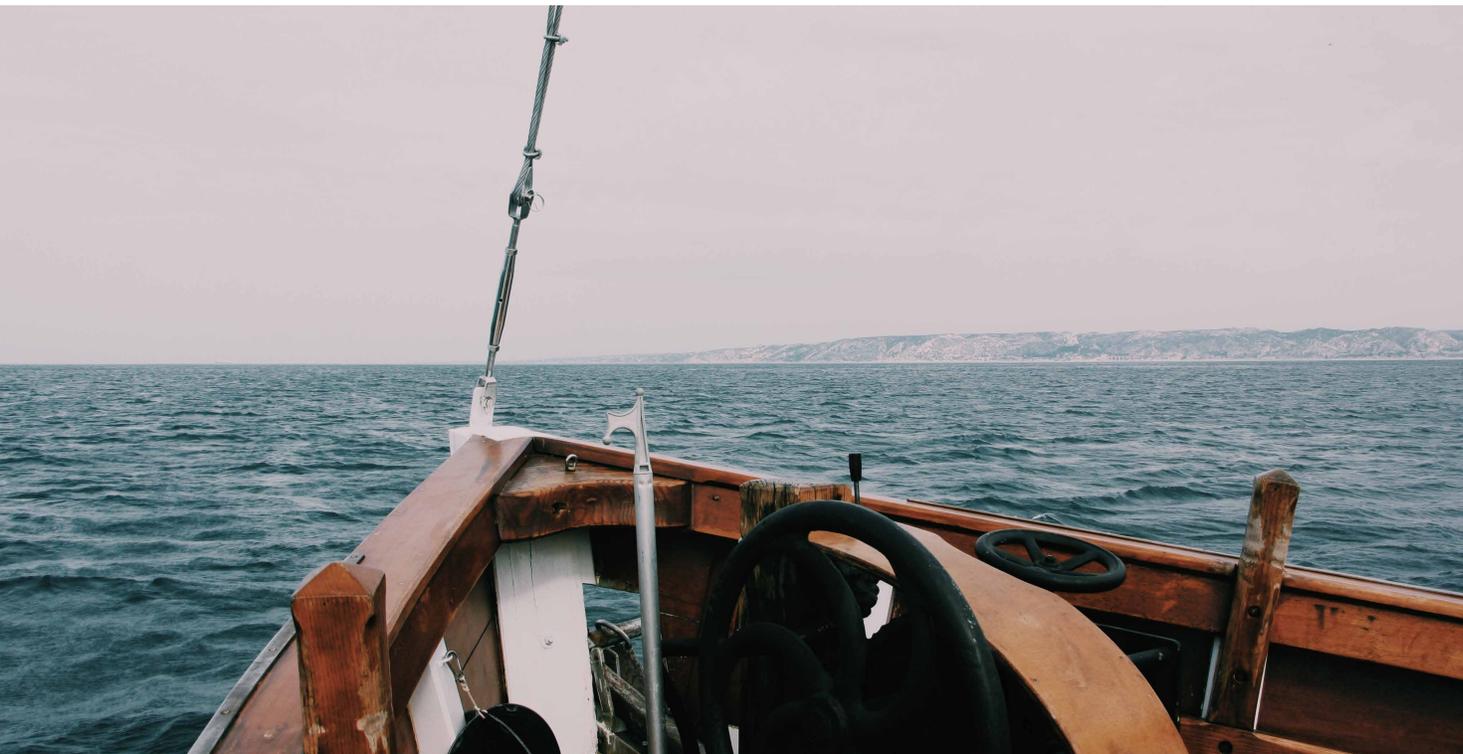




# CONTENIDO

- 4** Prólogo. Las crisis de Panamá en los últimos dos siglos
- 8** Introducción. ¿Panamá será la misma?
- 10** Más concentración de poder, mayor percepción de corrupción y mayor ambigüedad democrática
- 20** Una severa contracción económica y una paradójica apuesta por lo público
- 28** Continúa la inequidad de género en los hogares panameños
- 32** La discriminación persiste durante la pandemia
- 36** Desconfianza y tensión en la búsqueda de movilidad social: valores de una sociedad muy desigual
- 42** Asimetría digital y acceso a la información
- 48** Ficha técnica de la encuesta
- 49** Equipo de investigación
- 50** Acerca del CIEPS

# Las crisis de Panamá en los últimos dos siglos



La reacción de los pueblos a las crisis aparece desde siempre atravesada por la dimensión emocional, particularmente, el miedo. Pese a ello, el abordaje de las emociones estuvo proscrito como tema de estudio de la historiografía hasta hace relativamente poco tiempo, cuando el “giro emocional” abrió las puertas para repensar las reacciones de la gente a los traumas, ingresando al universo de las emociones y los sentimientos. Desde entonces, la exploración de la dimensión emocional en la vida de las personas y de las sociedades nos permite enriquecer la narrativa histórica con el estudio del miedo, la ira, la tristeza, territorios hasta hace poco exclusivos de la psicología y la fisiología.

La pandemia de COVID-19, que se instaló con comodidad en Panamá y en el mundo entero en marzo de 2020, deconstruyó el discurso facilista y la retórica

optimista, al tiempo que desbarató la guía de remedios caseros.

Resulta difícil comparar el impacto de la pandemia con algún otro proceso o acontecimiento anterior vivido por los panameños a lo largo de los siglos XIX, XX y en las dos primeras décadas del XXI, porque la pandemia trastornó todos los órdenes de la vida y, de una u otra forma, afectó a todos los panameños. La pandemia produjo desolación, angustia, incertidumbre y, particularmente, miedo; un denso y profundo miedo que consumió las fuerzas de la población durante los meses de enclaustramiento y paralización de las actividades económicas. El lúgubre escenario resultante incluía una tétrica utilería: morbilidad, muerte, saturación del sistema hospitalario, pérdida de empleos, quiebre de empresas, aumento de la violencia intrafamiliar, de los femicidios, problemas psiquiátricos, soledad, aislamiento, postergación de tratamientos médicos para enfermedades graves que

**“...un recuento histórico de los siglos XIX y XX nos revela que [nuestra] historia podría narrarse por medio de los períodos de crisis y traumas que, por lo general, aparecen relacionados con el transitismo”.**

no fueran COVID-19, incremento de la pobreza, de la desigualdad, de la criminalidad, de la desnutrición infantil, desarticulación de la estructura educativa que tuvo que improvisar clases virtuales de un día para otro, a sabiendas de que un amplio sector de la población carecía de acceso a equipos y a conectividad.

Mientras escribo me vienen a la memoria las escenas dantescas de la invasión de los Estados Unidos en diciembre de 1989, que tiñó aquella Navidad de dolor y vergüenza. ¿Qué sintieron los chorrilleros entonces? ¿Cómo medir el impacto de estas vivencias, el alcance del estrés postraumático? Dos palabras me asaltan: miedo y sufrimiento. Recuerdo también el período previo a la Invasión, teñido de incertidumbre, cuando la economía del país funcionaba apenas al 40% de su capacidad y el temor real de ser perseguidos invadía la vida cotidiana.

Aunque el panameño es conocido como un pueblo alegre, cultor de la fiesta, despreocupado, poco proclive al drama y con una frágil y selectiva memoria, un recuento histórico de los siglos XIX y XX nos revela que su historia podría narrarse por medio de los períodos de crisis y traumas que, por lo general, aparecen relacionados con el transitismo y están precedidos o seguidos por etapas de bienestar que coinciden con la reactivación económica y la potenciación de los servicios.

Quizás el primer momento de crisis y trauma del siglo XIX, tanto para los criollos “de adentro” como para las castas de color de Santa Ana, se presentó en los años previos a la independencia de España, en 1821, cuando el tránsito se interrumpió y la ruta interoceánica pareció agonizar. El miedo de los “blancos” a morir a

manos de los negros del arrabal si tomaban la decisión de unirse a la revolución, fue el gran arquitecto del período, mientras la gente del arrabal se sumergía en la pobreza, la incertidumbre, el desasosiego y la manipulación.

Un rasgo característico de este siglo fueron las epidemias de cólera, viruela y en menor medida de sarampión, que llevaban el sello de la época: la falta de saneamiento y una higiene descuidada. La sociedad sufría tanto los efectos negativos de la morbilidad y la mortalidad, como los perjuicios económico-comerciales de la paralización de la actividad mercantil, porque, en definitiva, la llegada de extranjeros a Panamá osciló, la mayoría de las veces, en el péndulo de la ventura económica y la desmoralización.

Así ocurrió durante la Fiebre del Oro (1848-1869), cuando decenas de miles de viajeros al año invadieron la pequeña capital del Istmo, que contaba apenas con 4.800 habitantes. La abrupta reactivación del tránsito con la consiguiente demanda de servicios, trajo una época de contradicciones y desafíos para Panamá, porque los dólares llegaron acompañados de violencia, racismo, humillaciones, enfermedades y la criminalidad adquirió un protagonismo inusitado. Los panameños reaccionaron de diversas maneras: atacando a los aventureros, “jugando vivo” al cobrar precios excesivos por servicios deficientes o robándoles. El recordado incidente de la Tajada de Sandía, el 15 de abril de 1856, cuando 15 estadounidenses y dos panameños murieron y decenas resultaron heridos, se inscribe dentro de este marco de agresiones, sin olvidar que el colosal desempleo que produjo el fin de las obras del Ferrocarril en 1855 también fue un potente acelerador. Sin lugar a dudas, el 15 de abril de 1856 no solo afloraron los resentimientos acumulados a lo largo de casi una década contra los estadounidenses, sino también el miedo al colapso de la economía de servicios que había traído el moderno y revolucionario medio de transporte.

El siguiente trauma llegó, al igual que los anteriores, precedido por una época de auge económico. Entremedio, en la madrugada del 7 de septiembre de 1882, un aterrador terremoto sacudió a la capital, despertando pánico entre sus habitantes y ocasionando la muerte de varios residentes, mientras producía derrumbes en la catedral y el cabildo.

Pero nada comparado con el trauma que provocó la liquidación de la empresa francesa con su pesada carga de desempleo y el abandono de decenas de miles de trabajadores extranjeros en Panamá, lo que desató una ola de robos, atracos y desorden que estimuló el enrolamiento en las guerras civiles de la última década decimonónica. De esta manera, el trágico conflicto de los Mil Días cerró, de la forma más perturbadora, el claroscuro siglo XIX en Panamá. ¿Qué sentía la gente común enfrentada a estas desgracias? ¿Cómo pensaban las crisis los grupos de poder? Quizás nunca lo sepamos pero podemos intuirlo y como siempre la respuesta es miedo.

En medio de este bagaje de destrucción nació el siglo pasado, el siglo por el que nadie en su sano juicio podía apostar, pero que se convertiría, para bien y para mal, en el siglo del Canal. Y, precisamente, el Canal y sus dueños fueron los promotores de la mayor parte de las crisis republicanas. La primera que estremeció a las sociedades de las ciudades de Panamá y Colón, y que no sólo tuvo repercusiones socioeconómicas, sino también raciales, se presentó al término de las obras del Canal, en 1915, cuando las autoridades de la Zona expulsaron del enclave a todos los trabajadores que habían quedado desempleados. Miles de obreros antillanos y de otras nacionalidades silver roll inundaron las deprimidas ciudades terminales en busca de trabajo y de cuartos. El resultado fue el aumento del desempleo, de la cuarterización, del hacinamiento, con poderosos brotes de tuberculosis y de enfermedades venéreas, criminalidad, compactación del viejo tejido urbano y el surgimiento de barrios improvisados sin servicios básicos, así como la consolidación del racismo, muy marcado contra los antillanos negros, tanto por parte de los de arriba como de los de abajo, a quienes a partir de entonces se responsabilizó de todas las desgracias de la república.

Entretanto, en 1918, la gripe española llegó a Panamá mediante las tropas acantonadas en la Zona, que ese mismo año ocuparon las ciudades de Panamá y Colón, no sólo para arbitrar las elecciones presidenciales, sino también para imponer el Código Sanitario y clausurar prostíbulos y cantinas, al tiempo que se desplegaban por las provincias de Veraguas y Chiriquí. Resulta casi imposible saber cuántos panameños enfermaron y cuántos murieron durante esta primera epidemia global de gripe que llegó al Istmo, porque la estadística era una ciencia nueva y aún indómita en Panamá, pero

**“Para los años 30, Panamá se hundía aún más en las viejas crisis no resueltas, mientras veía despuntar una nueva: la de su identidad”.**

es indudable que debió de azotar duramente a estas ciudades con poblaciones empobrecidas, hacinadas y con un sistema de salud precario.

La variopinta crisis económico-fiscal, sociopolítica, sanitaria, moral y habitacional ingresó sin solución de continuidad en la siguiente década y desembocó en la huelga inquilinaria de 1925, que condujo una vez más a la ocupación militar de las ciudades de Panamá y Colón por parte de las tropas de la Zona del Canal. Como si fuera poco, cuatro años más tarde, mientras Panamá no lograba destrabar las crisis y la tara de la corrupción político-administrativa campeaba con fuerza, comenzó a cobrar cuerpo entre los intelectuales un sentimiento muy fuerte de desencanto por el Canal, al tiempo que el racismo se elevaba a “conocimiento científico” por medio del discurso eugenésico. Para los años 30, Panamá se hundía aún más en las viejas crisis no resueltas, mientras veía despuntar una nueva: la de su identidad. La discusión de los intelectuales se inclinó por renunciar a la identidad cosmopolita construida al amparo del engranaje canalero y posar la mirada en el interior del país, donde estaban las raíces del arquetipo de la nacionalidad de origen hispano. El 2 de enero de 1931, cuando Acción Comunal dio el golpe de Estado que derrocó al presidente Florencio Harmodio Arosemena, en la ciudad de Panamá la mitad de la mano de obra activa se hallaba desempleada.

El nuevo presidente, Ricardo J. Alfaro, se vio obligado a pagar los salarios de los funcionarios públicos con bonos, al tiempo que una nueva huelga inquilinaria le explotaba en las manos en 1932, recordándole la fragilidad del tejido urbano que se deshilvanaba corroído por la improvisación, los intereses personales, la pobreza, la ignorancia y la desigualdad. ¿Cómo reaccionaron, por un lado la gente común y por el otro los poderosos, a esta larga crisis socio-económica que comenzó en 1915 y se extendió por 20 años? ¿Cuál fue el impacto real sobre el empleo, la salud, el consumo, el comportamiento, la cotidianeidad, la educación, la psique, la subjetividad colectiva? Una vez más, es difícil

conocer las reacciones, aunque es seguro que el miedo estuvo muy presente en la extensión del racismo. La agitación nacionalista que despuntó con fuerza en 1947 y atravesó las décadas del 50 y 60 en plena Guerra Fría, en el apogeo de las luchas descolonizadoras y de los movimientos de contracultura antiestablishment en todo el mundo, y que Washington etiquetó como “amenaza comunista”, desembocaron en el 9 de enero de 1964, cuyo desenlace final se daría trece años más



tarde con la firma de los Tratados Torrijos-Carter, que pactaron la entrega del Canal a la República en 1999. Entretanto, el golpe del 68 y la consiguiente persecución desatada contra los opositores al gobierno militar fue un tiempo sombrío. Desapariciones, asesinatos, exilios y detenciones fueron el sello distintivo de los primeros años, hasta que el paternalismo que desplegó la “dictadura con cariño” fue construyendo la “legitimidad popular” sustentada en un atractivo nacionalismo racial con el que los nuevos clientes se sentían identificados. Época de dolor para unos y esperanza para otros.

Sea como fuere, la muerte de Torrijos, en julio de 1981, no solo dejó huérfano a un sector importante del pueblo panameño, sino que también desató una crisis monumental que culminaría con la invasión del ejército estadounidense a Panamá, en diciembre de 1989, para destronar a la narcodictadura jefaturada por Manuel Antonio Noriega y dismantelar a las temidas Fuerzas de Defensa. La Invasión fue la culminación de un período aciago, con su pesada carga de muerte, destrucción, dolor y miedo, pero el sufrimiento venía de lejos. En los años previos a la Invasión cuando los Estados Unidos impuso sanciones económicas a Panamá y cortó el flujo de dólares, miles de panameños quedaron desempleados. La desesperanza fue tal que algunos emigraron a Canadá y a otros países que les abrieron sus puertas. Muchos no solo perdieron sus

trabajos y sus viviendas sino que tuvieron que depender de la ayuda de familiares o amigos. La franja más frágil de la clase media se acomodó junto a los menos favorecidos. Al trauma que esto significó se sumó la guerra, el miedo generado por el rugir de ametralladoras y el estallido de las bombas, por el fuego y, naturalmente, por la muerte. Existen numerosas narrativas acerca este período que se inclinan a imaginarlo y representarlo de una u otra manera. Para quienes buscaban el retorno a la democracia a cualquier precio, fue de verdad una “causa justa”, pero para aquellos que quedaron en la primera línea de fuego, como los habitantes del castigado barrio de El Chorrillo, significó una tragedia colosal orquestada por la oligarquía nacional en contubernio con Washington.

La Invasión, pese a su carga de desdicha y adversidad, también resultó ser un laboratorio de observación social y una relectura de cómo la desigualdad de oportunidades construye –entre los propios panameños, sometidos a estímulos idénticos– representaciones, reacciones e imaginarios contrapuestos.

Hoy, cuando el COVID-19 suma más de 7000 muertos, casi 500.000 contagiados y acumula más de 600 días de permanencia en el país, resulta más que oportuno conocer qué sienten los panameños de diversas condiciones y cómo han reaccionado a la más grande crisis de su historia, que, en definitiva, es lo que busca y logra con creces esta valiosa encuesta del CIEPS. Articulada desde 6 ejes temáticos estrechamente relacionados entre sí, se trata de un estudio que permitirá a la población mirarse en el espejo de su propia realidad y en sus propios términos. Un documento que, con múltiples usos para distintos sectores, nutrirá el diálogo de una sociedad altamente desigual en medio de la peor crisis desde su transición a la democracia, un concepto que adquiere nueva luz desde la óptica de los derechos económicos, sociales y culturales, en los que profundiza este trabajo.

*Patricia Pizzurno*  
*Universidad de Panamá*  
 Octubre de 2021

## INTRODUCCIÓN

# ¿Panamá será la misma?

Durante la pandemia de la COVID-19, ha sido repetido incesantemente que “el mundo no será el mismo”. En medio de la gran incertidumbre que generaba un hecho jamás vivido, intentábamos asirnos al menos a la ambigua certeza del cambio. En medio de la enorme cantidad de información que recibíamos, poco a poco nos fuimos dando cuenta de que, aunque la situación era completamente nueva, la pandemia se expresaba social, económica y políticamente por medio de problemas largamente conocidos, como la precariedad laboral, el gran número de personas sin protección social, la extrema debilidad del sistema educativo, la vivienda indigna, la corrupción, una economía altamente dependiente, los marcos institucionales anacrónicos, la administración pública ineficiente, la desconfianza interpersonal y un largo etcétera. En Panamá, la pandemia nos sorprendió en los albores

**“Este documento refleja la evolución del CIEPS tres años después de haber iniciado su labor de creación de conocimiento para las políticas públicas”.**

de una nueva coyuntura regional que se expresaba nacionalmente. A finales de 2019, al mismo tiempo que había asombrosas revueltas callejeras e institucionales en Chile, Perú, Colombia y Ecuador, en Panamá organizaciones de mujeres, colectivos LGBTQI y jóvenes de universidades públicas y privadas, detuvieron el intento de reforma constitucional que se discutía en la Asamblea Nacional. Pocos fueron totalmente conscientes de que los actores movilizados no eran los tradicionales y que sus demandas, además de no coincidir con las reformas propuestas, eran novedosas. Pero la pandemia llegó y aparcó el proceso iniciado en octubre de 2019, mientras que, al mismo tiempo, quizás, profundizó e hizo más evidentes los problemas que gatillaron ese proceso.

El Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) ha realizado la Encuesta de Ciudadanía y Derechos 2021 con el objetivo de aportar datos que sirvan a la sociedad panameña para empezar a entender qué ha cambiado dos años después de iniciada la pandemia. Nos hemos planteado este objetivo con la convicción de que los estudios de opinión son una herramienta poderosa para la comprensión de la realidad y que además deben ser un insumo central en los procesos de formulación de políticas públicas. Basar las políticas públicas en



la interpretación de las demandas de la población y las soluciones que prefieren es la base para que sean socialmente efectivas y políticamente legítimas.

Los estudios de opinión del CIEPS descansan sobre el supuesto de que las asimetrías en el acceso a bienes y servicios básicos impactan el ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales. Además, la aplicación de un cuestionario estándar a lo largo del tiempo nos irá permitiendo dar cuenta de largos procesos de cambio social y político, procesando e interpretando rigurosamente los datos obtenidos. En este sentido, teniendo los datos de 2019 (recabados unos meses antes de la pandemia), y habiendo salido al campo nuevamente en 2021, en este documento abordamos los cambios que ha sufrido la sociedad panameña en estos dos cruciales años. Como lo refleja este informe, algunas cosas han cambiado y otras no, pero los cambios no pueden ser interpretados por medio de un prisma en blanco o negro, sino desde una visión apta para aprehender una gran variedad de complejos tonos de gris.

Las seis secciones del informe están organizadas de manera que comparan el antes y el (casi) después de la pandemia, profundizando en algunos asuntos exclusivamente desde la perspectiva de 2021. La primera sección está dedicada a las instituciones y los actores políticos. Interpretando los datos obtenidos, se concluyó que en este aspecto la pandemia nos ha ido dejando un poder más concentrado, una mayor percepción de corrupción y una valoración ambigua de la democracia.

En la segunda sección, sobre asuntos económicos y la provisión de bienes básicos, se revela que la población percibe y vive una fuerte contracción económica, y que para superarla prefieren que los servicios básicos se provean desde el sector público. Sin embargo, paradójicamente, hay poca conciencia de cómo se asumen los costos de esa provisión pública.

Profundizando en los asuntos económicos y del bienestar, la tercera sección aborda la economía de los cuidados en Panamá, confirmando que fueron las mujeres panameñas quienes cargaron sobre sus hombros el peso de la pandemia.

Continuando en esta línea, la siguiente sección aborda la discriminación en la sociedad panameña. El cuestionario de 2019 incluyó preguntas que tocaban

este tema y arrojaban datos interesantes; sin embargo, como producto de nuestro proceso de reflexión continua, las preguntas fueron reformuladas sobre la base de un marco teórico más sólido. Esto nos ha permitido acercarnos al problema con una mayor capacidad explicativa.

La quinta sección es dedicada a un asunto fundamental para entender los procesos de formulación de políticas públicas: los valores en la sociedad panameña. En la estela del informe de 2019, se confirma que en 2021 la idea de un Panamá meritocrático y la desconfianza son dos de los rasgos principales de la ciudadanía del país.

La sexta sección está dedicada a uno de los problemas que más dramáticamente condicionaron la respuesta de Panamá a la pandemia: la brecha digital y el acceso a la información. Se evidencia una gran asimetría que condiciona el funcionamiento mismo de la democracia panameña.

Este documento refleja la evolución del CIEPS tres años después de haber iniciado su labor en la creación de conocimiento para las políticas públicas. Hoy, con más recorrido, más reflexión interna y una mejor comprensión propia de la sociedad panameña y el mundo que la rodea, confiamos en que este informe será útil a todos los actores sociales y políticos: tomadores de decisiones en el sector público, investigadores nacionales e internacionales, sindicatos, gremios profesionales, gremios de empresarios, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, medios de comunicación y la población en general.

# Más concentración de poder, mayor percepción de corrupción y mayor ambigüedad democrática



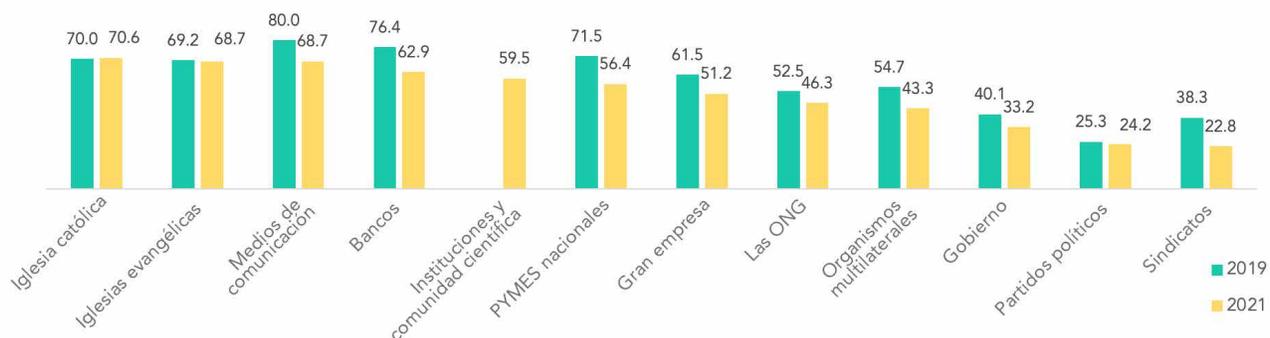
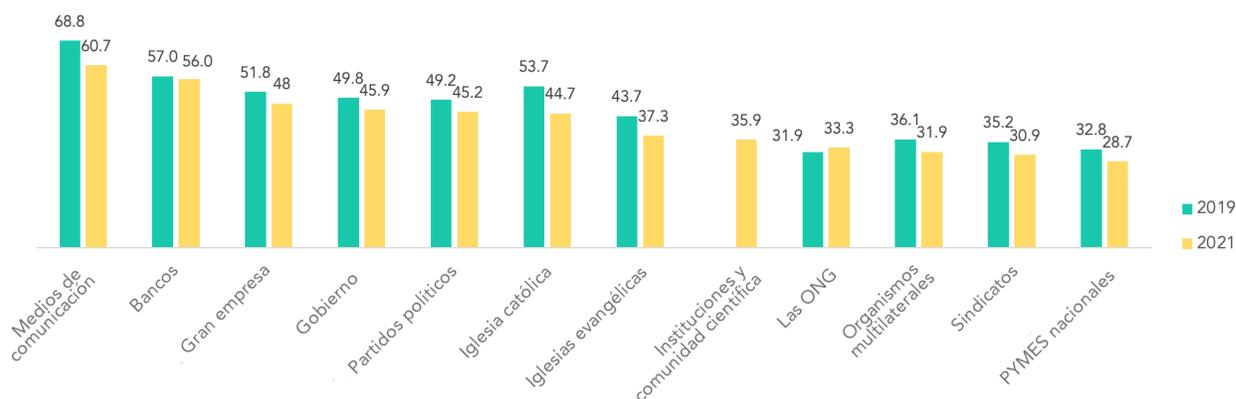
## La ciudadanía frente a las organizaciones políticas y sociales durante la pandemia

Excepto por la Iglesia católica y las iglesias evangélicas, las demás organizaciones de la sociedad panameña fueron peor valoradas en 2021. En comparación con 2019, en seis de ellas los descensos fueron de más de diez puntos porcentuales. El más grande lo han sufrido los sindicatos, que, ya teniendo una baja valoración en 2019, perdieron dieciséis puntos hasta quedar en 22 % en 2021. La segunda disminución más importante se observa en las PyMES, que pasaron de 71.5 % en 2019 a 56.8 % en 2021. Los bancos bajaron

**“...las demandas ciudadanas no solo corresponden a los problemas efectivos que enfrenta, sino también a la forma en que se añaden y difunden ciertos intereses en la sociedad”.**

de 76.3 % en 2019 a 62.2 % en 2021, y los medios de comunicación, que habían sido el actor mejor valorado de 2019, perdieron 12.3 % de valoraciones positivas, lo que les dejó en 67.7 % en 2021. La última caída de valoración importante la tuvo la gran empresa, que pasó de 61.5 % a 50.7 %. Solamente dos organizaciones

mantuvieron las buenas valoraciones casi sin variar: la Iglesia católica y las iglesias evangélicas, con 70.7% y 67.1 %, respectivamente. Mantenerse le sirvió a la Iglesia católica para ser el actor mejor valorado de 2021. Otra organización con una variación pequeña fueron los partidos políticos, aunque, contrario a las iglesias, éstos

**Gráfica 1.1. Valoración positiva de las organizaciones (%).****Gráfica 1.2. Influencia de las organizaciones (%).**

se mantienen invariablemente al final de la cola (gráfica 1.1).

En general, la influencia que se atribuye a estas organizaciones no varió mucho de 2019 a 2021, a excepción de los medios de comunicación y la Iglesia católica. Según las personas encuestadas, ambas organizaciones perdieron influencia: de 68.9 % a 61.7 % los medios de comunicación y de 53.7 % a 45.9 % la Iglesia católica. Sin embargo, los medios de comunicación se mantuvieron claramente como la organización más influyente de la sociedad panameña en 2021 (gráfica 1.2).

Para Hobbes (1968), el poder es producto de la capacidad y la

legitimidad para alcanzar objetivos supuestamente deseables.

Sobre esta base conceptual, podemos colegir que los actores con las mayores atribuciones de influencia y las mejores valoraciones, según la encuesta, pueden ser consideradas las más poderosas de la sociedad panameña. En este sentido, la gráfica 1.3 muestra la ubicación de las distintas organizaciones en un plano del poder.

En 2019 eran cuatro las organizaciones que se encontraban en el cuadrante superior derecho, (el del poder), que combina una alta valoración de la ciudadanía y una reconocida alta influencia. Éstos

eran los medios de comunicación, los bancos, la Iglesia católica y la gran empresa. A estos cuatro se podrían unir las iglesias evangélicas, que quedaron apenas por fuera del cuadrante. Si se compara el cuadrante superior derecho de 2019 con el de 2021, se puede ver que el poder en la sociedad panameña se ha concentrado, ya que ahora están ahí solamente los medios de comunicación y los bancos.

En el cuadrante superior izquierdo se encuentran las organizaciones bien valoradas, pero con poca influencia. Es ahí hacia donde se han desplazado los actores que salieron del cuadrante del poder. En 2021 se

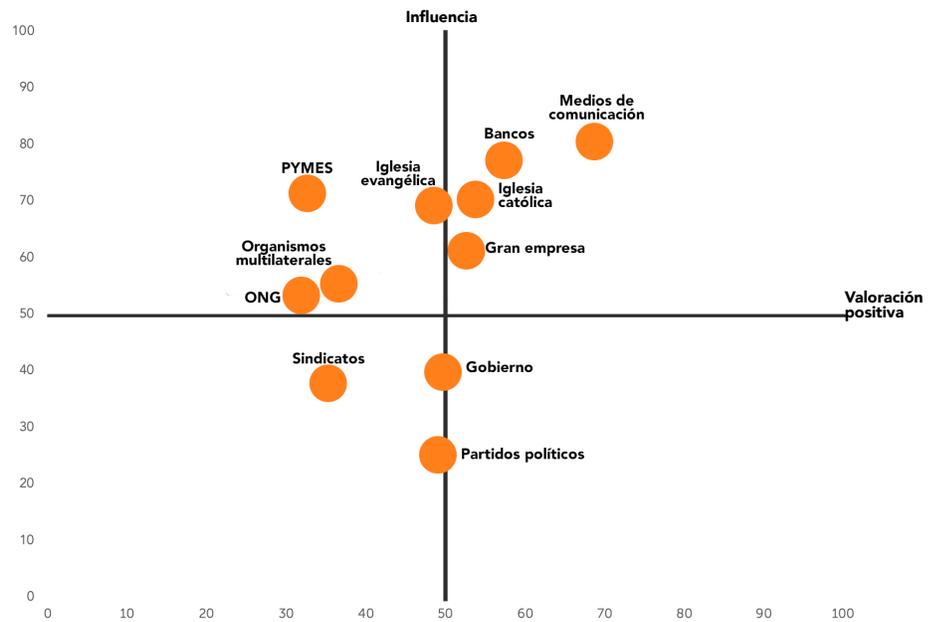
encuentran ahí la Iglesia católica, las iglesias evangélicas, la comunidad científica, las ONG, los organismos internacionales y las PyMES.

Por otra parte, el cuadrante inferior izquierdo es muy relevante, porque ahí se encuentran dos instituciones muy importantes del régimen político: los partidos y el gobierno, que ejercen la autoridad formal en la sociedad. También están los sindicatos, una de las organizaciones clásicas para la agregación de intereses y la participación de una parte de la sociedad. Repetidamente, en 2019 y 2021 la ciudadanía ha atribuido menos influencia al gobierno y a los partidos políticos que, por ejemplo, a los medios de comunicación y los bancos. En 2019, tanto el gobierno como los partidos se ubicaron en el margen entre las organizaciones influyentes y las menos influyentes, pero en 2021 se desplazaron un poco y quedaron claramente dentro del cuadrante de las organizaciones con poca influencia y poca valoración positiva.

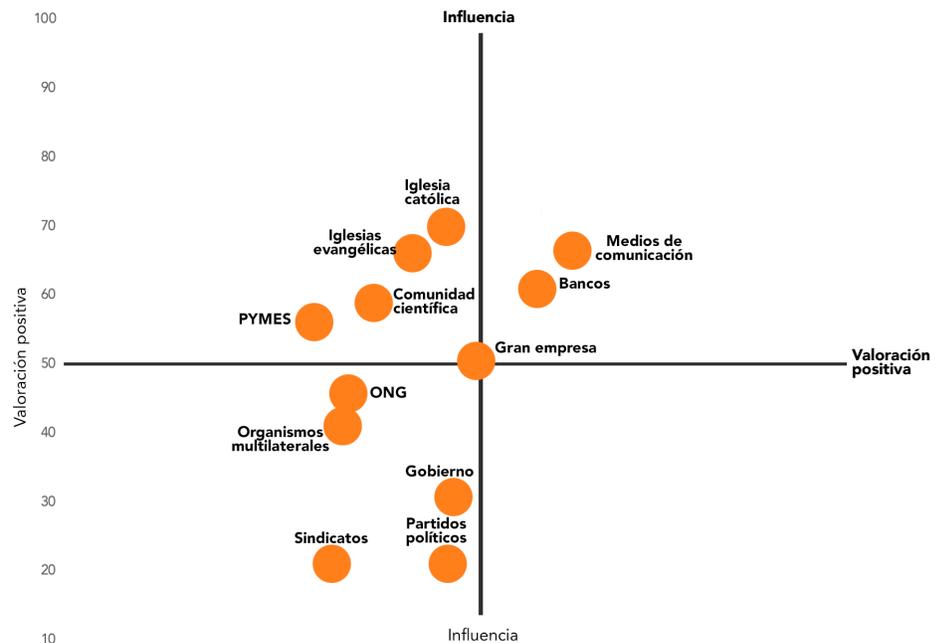
Por último, en 2021 no hay organizaciones en el cuadrante inferior derecho, donde se ubican aquellas organizaciones con influencia, pero mal valoradas. Como se ha dicho, en 2019 el gobierno y los partidos estuvieron al borde de entrar en ese cuadrante, pero realmente siempre ha estado vacío.

No todos los grupos valoran igual a estas organizaciones. Uno de los criterios más elocuentes al observar las diferentes valoraciones es el grado de bienestar socioeconómico, en este caso entendido como el acceso y posesión de bienes y servicios de consumo básico. Según ello es posible dividir a la ciudadanía en tres grupos: uno que posee de 0 a 6 bienes y servicios, uno que tiene de 7 a 9 bienes

**Gráfica 1.3. Ubicación de las organizaciones según valoración e influencia, 2019 (plano del poder).**



**Gráfica 1.4. Ubicación de las organizaciones según valoración e influencia, 2021 (plano del poder).**



**“No todos los grupos valoran igual a estas organizaciones. Uno de los criterios más elocuentes al observar las diferentes valoraciones es el grado de bienestar socioeconómico”.**



y servicios, y un último que posee de 10 a 13 bienes y servicios<sup>1</sup>. La tabla 1.1. resume qué grupos ven de forma más positiva o negativa a los actores e instituciones del país en relación con los otros grupos, luego de estimar la significancia estadística del cruce entre ambas variables<sup>2</sup>. Es decir, todos los grupos sociales son muy críticos del gobierno, pero el grupo que solo tiene de 0 a 6 bienes y servicios lo ve de forma más positiva en comparación con el resto, por lo que en la tabla tiene un signo positivo bajo la columna de “gobierno”. En el mismo sentido, los sindicatos

tienen una valoración negativa entre toda la sociedad, pero el grupo que posee de 10 a 13 bienes los ve más negativamente, por lo que el signo en la tabla es negativo. En el caso de no existir ningún signo, el grupo no presenta un comportamiento diferente en su valoración. De acuerdo con lo anterior, es posible encontrar una fractura muy marcada en la valoración de las instituciones y actores, dependiendo de la cantidad de bienes y servicios a los que se tenga acceso. El grupo de personas con menor bienestar, quienes solo tienen de 0 a 6 bienes y servicios,

sigue creyendo más que los otros grupos en la legitimidad de las formas tradicionales de organización política, los partidos políticos y los sindicatos, a la vez que es menos crítico de la gestión gubernamental. Este grupo también es más favorable a las iglesias evangélicas que a la católica, una organización que no valoran tan bien, a diferencia del resto de la sociedad. Finalmente, son un grupo social que valora menos a la comunidad científica.

El grupo de las personas que tienen entre 7 y 9 bienes y servicios opera

**Tabla 1.1. Valoración de actores e instituciones según cantidad de bienes y servicios que se tienen.**

	Gobierno	Partidos	Sindicatos	Bancos	Medios de comunicación	Comunidad científica	Iglesia católica	Iglesias evangélicas	ONG
Bienes y servicios									
0 a 6	+	+	+			-	-	+	
7 a 9	+				+		+		
10 a 13	-	-	-	-	-	+	+	-	+

<sup>1</sup>Los trece servicios y/o bienes de consumo y básicos son: computador/laptop, lavadora, estufa, teléfono en el hogar, celular prepago, celular de contrato, internet fijo en el hogar, auto/moto, electricidad, alcantarillado/cloacas, agua potable, televisión, televisión por cable. Por medio de este listado se construyó una variable proxy con tres niveles: 0-6 (exiguo acceso a bienes y servicios), 7-9 (medio acceso a bienes y servicios), 10-13 (adecuado acceso a bienes y servicios). Este listado se elaboró a partir de listados de bienes y servicios de los barómetros regionales, Latinobarómetro y Barómetro de las Américas, adaptando estas categorías a las circunstancias e idiosincrasia panameña por medio de Grupos Delphi.

<sup>2</sup>Para estimar la significancia estadística se usó el test de chi cuadrado y el análisis de residuos dentro de las tablas cruzadas.

casi en la misma proporción del resto de la sociedad en su conjunto, excepto por una valoración un poco más positiva del gobierno, la Iglesia católica y los medios.

.de comunicación. Este grupo es el más proclive a tener una valoración positiva de los medios.

Para terminar, el grupo de entre 10 a 13 bienes y servicios es mucho más severo en su valoración de las instituciones políticas: el gobierno, los partidos políticos y los sindicatos. Esto es llamativo porque, como se verá más adelante, es el grupo social que más defiende la democracia como forma de gobierno. Además, valoran más negativamente a los bancos, los medios de comunicación y las iglesias evangélicas. Por el contrario, tiene una mirada más benévola de la Iglesia católica, las ONGs y la comunidad científica. La gran empresa, las PyMES y los organismos multilaterales no presentan ningún valor más positivo o negativo entre los grupos sociales de acuerdo con el criterio de los bienes y servicios.

### Cómo se reconocen los problemas en distintos sectores de la sociedad

Con la intención de advertir las principales demandas políticas de la sociedad panameña, el CIEPS ha preguntado cuáles se consideran los principales problemas del país en 2019 y en 2021. La recurrencia de esta pregunta nos permite tener una primera idea de los cambios y continuidades en el contexto de la pandemia, y es claro que el diagnóstico que hace la ciudadanía sobre los problemas del país ha cambiado. Antes de la pandemia, en 2019, aparecían como los principales problemas la inseguridad (27.5 %), la educación (22.6 %) y la corrupción (12.7 %). En 2021, ya en pandemia, la corrupción se convirtió en el



**“...ciertas posiciones sociales implican una mirada muy diferente sobre lo que debe solucionarse de manera prioritaria”.**

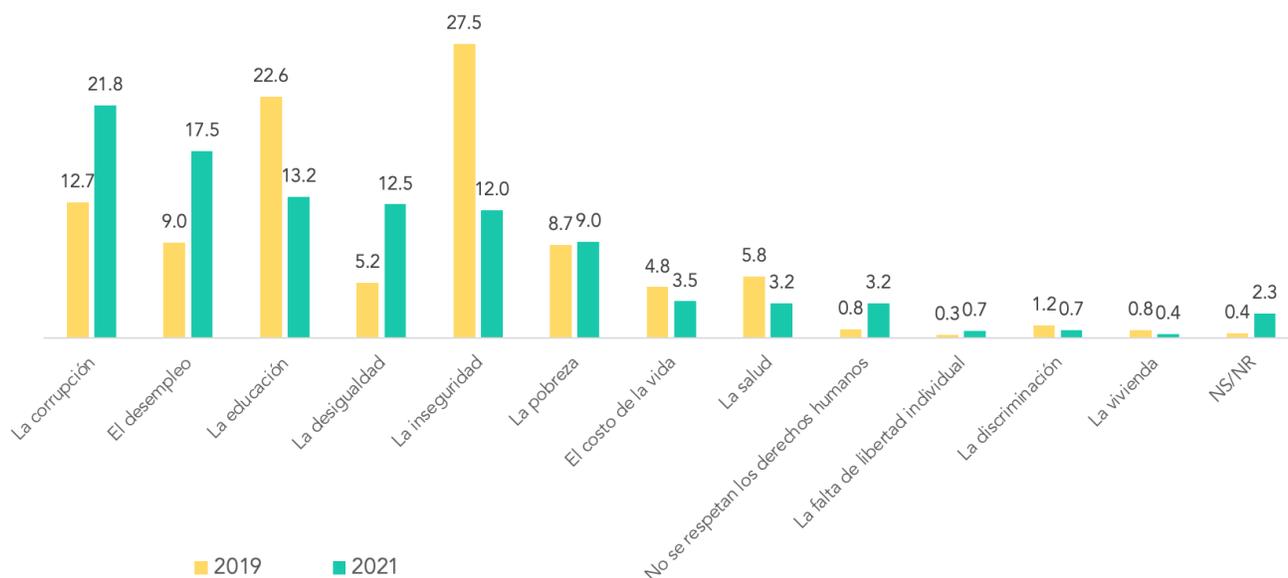
principal problema (23.1 %), con un aumento de más de diez puntos porcentuales. El segundo problema más importante del país en 2021 es el desempleo (18.1 %), que en 2019 había sido el cuarto. El tercer problema más importante en 2021 es la educación (12.8 %), que había sido el segundo en 2019. Cabe destacar que la inseguridad, que en 2019 fue el principal problema con 27.5 %, perdió quince puntos porcentuales, ubicándose en 2021 como el quinto problema más importante del país. La gráfica 1.5. muestra los porcentajes comentados y otros que obtuvieron menos menciones.

El salto de la corrupción a convertirse en el principal problema según la ciudadanía no sucedió en el vacío. Es producto de un proceso regional que fue adquiriendo fuerza con el escándalo de Odebrecht y con la recesión económica que vino luego del boom de las *commodities*. Ante

la incapacidad de las democracias latinoamericanas para resolver los problemas sociales, entre ellos la desigualdad, ha aparecido una posible explicación que apunta hacia las élites políticas y sociedades corruptas, que impiden que los recursos lleguen adonde deberían.

Aunque los países han respondido de formas distintas a los respectivos casos asociados con Odebrecht y otros escándalos, en todos el problema de la corrupción se ha ubicado como uno de los más importantes (González-Ocantos e Hidalgo, 2019).

Al mismo tiempo, la pandemia y la emergencia sanitaria acentuaron este fenómeno de ascenso de la corrupción como principal problema. La Encuesta CIEPS de Ciudadanía y Derechos de 2021 halló que un 53.7 % de la ciudadanía cree que la corrupción ha aumentado en el último año. En este sentido, no solo hay una coyuntura

**Gráfica 1.5. ¿Cuál es el principal problema del país? (% de 2019 y 2021).**

regional en que la corrupción ha adquirido importancia, sino que, presumiblemente, la situación de emergencia y las numerosas denuncias aireadas durante la pandemia han ayudado a colocar el tema como el principal problema para la ciudadanía.

Sin embargo, las demandas ciudadanas no solo corresponden a los problemas efectivos que enfrenta, sino también a la forma en que se añaden y difunden ciertos intereses en la sociedad. La articulación de esos intereses y la posibilidad o no de difundirlos masivamente, inciden en la adopción de ciertos conceptos como los problemas primordiales que deben ser solucionados (McCombs y Shaw, 1972; Feezell, 2017).

Si indagamos de manera más profunda en qué grupos sociales valoran más o menos ciertos problemas de la sociedad, nos encontramos con que ciertas posiciones sociales implican una mirada muy diferente sobre lo que debe solucionarse de manera

prioritaria. Al igual que con la valoración de las organizaciones, realizamos una tabla que resume de qué manera la posesión de bienes y servicios influye en el diagnóstico de lo que se considera el principal problema del país.

Como en la tabla anterior, el signo positivo o negativo indica si ese grupo social valora el problema en mayor o menor medida respecto de los otros grupos. En este sentido, el grupo que tiene de 0 a 6 bienes y servicios reconoce de forma más marcada la pobreza y el desempleo como problemas del país, pero reconoce la corrupción, la desigualdad y la educación en menor medida que el resto. Por el contrario, el grupo social que posee entre 10 y 13 bienes y servicios percibe de manera más acentuada la corrupción, la desigualdad y la educación, pero reconoce la pobreza y el desempleo en menor medida que los otros grupos sociales.

Lo anterior responde a que los grupos sociales con menor bienestar

identifican sus problemas más inmediatos y tangibles, como la pobreza y el desempleo; en tanto, aquellos con mayor bienestar señalan problemas igualmente importantes, pero quizás un poco más abstractos, como la corrupción, la desigualdad y la educación. De esta manera se entiende también por qué unos problemas están más presentes que otros en los chats de mensajería privada y en las redes sociales. En la sección *Asimetría digital y acceso a la información* se profundiza sobre este tema.

Ciertamente, hay razones para creer que la corrupción es un problema que atender. Sin importar la visión que se tenga de cómo debe funcionar el Estado, no hay posibilidad de que éste lo haga bien si los recursos públicos son desviados en favor de intereses particulares (Montes y Paschoal, 2016). El problema con el vertiginoso ascenso de la corrupción en la opinión pública como el principal problema del país, es que, si bien es la causa de malestares para un sistema político,

también puede ser consecuencia de otros aspectos que no se resolverán atendiendo el fenómeno de manera aislada (Della Porta, 2000; Treisman, 2000; Glaeser y Saks, 2006). Abordar la corrupción como principal problema de un país, pero en desconexión con las causas que le subyacen, puede ser exitoso en términos de favorabilidad política, pero termina asemejándose a pensar que la infección de una herida es más grave que la herida que produce la infección en un principio. En el caso panameño, además, hay razones para estimar que la corrupción no ocurre como un fenómeno aislado del que son responsables unos pocos, sino que es un problema más generalizado, casi institucionalizado informalmente. En la Encuesta CIEPS de 2019, un 70.4 % de las personas manifestaron estar de acuerdo con la afirmación de que la corrupción es tanta que se ha convertido en la forma de hacer las cosas, y para 2021 un 53.7 % de las personas encuestadas pensaban que la corrupción había aumentando en el país. Un fenómeno de tales dimensiones sociales no es susceptible de ser resuelto sin reconocer y desarticular las dinámicas institucionales y sociales que han permitido que se instale de tal manera entre la ciudadanía

**“...hay razones para estimar que la corrupción no ocurre como un fenómeno aislado del que son responsables unos pocos, sino que es un problema más generalizado, casi institucionalizado informalmente”.**

(Kubbe y Engelbert, 2019). Apuntar a eliminarlo sin comprenderlo es, paradójicamente, minimizar la profundidad del desafío.

**La democracia panameña frente a la corrupción**

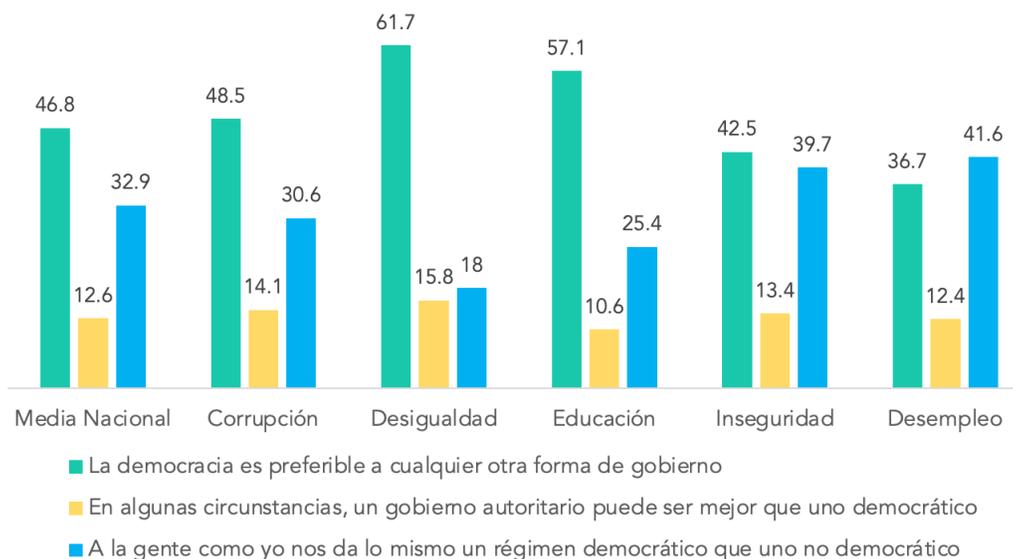
Un riesgo final de la forma en que se está desarrollando el reconocimiento de la corrupción como problema principal del país, es que termine contribuyendo a la deslegitimación del sistema político y, con él, de la democracia como forma de gobierno. Hace años que la valoración de la democracia en América Latina viene presentando un declive importante, y los datos de Panamá parecen haberse estabilizado en uno de esos puntos bajos. Tanto en 2019 como en 2021, solo un 46.8 % de la ciudadanía reconoció la democracia como la mejor forma de gobierno, a la vez que se mantuvo en cifras similares el porcentaje de personas que afirmaron que en

algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser mejor que uno democrático (de 14.7 % a 12.6 %), o bien, que les da lo mismo un gobierno autoritario que democrático (de 33.2 % a 32.9 %).

Si observamos el diagnóstico que la ciudadanía hizo del principal problema del país respecto a las posturas frente a la democracia, las respuestas más importantes se asocian en una forma estadísticamente significativa con una postura democrática entre sus adeptos. Por ejemplo, quienes respondieron que la desigualdad y la educación son los principales problemas del país, tuvieron porcentajes mayores que la media al reconocer que la democracia es la mejor forma de gobierno, con porcentajes de 61.7 % y 57.1 % en comparación con el 46.8 % nacional. A su vez, quienes

**Tabla 1.2. Reconocimiento del principal problema del país según cantidad de bienes y servicios**

	Corrupción	Pobreza	Desigualdad	Educación	Desempleo
Bienes y servicios					
0 a 6	-	+	-	-	+
7 a 9					
10 a 13	+	-	+	+	-

**Gráfica 1.6. Principal problema del país y postura frente a la democracia (%)**

señalaron el desempleo y la inseguridad respondieron en menor porcentaje a esta valoración de la democracia, con un 36.7 % y un 42.5 %, respectivamente. Quienes respondieron que la corrupción es el principal problema, no tuvieron una postura ni marcadamente democrática ni marcadamente antidemocrática, según el análisis estadístico (48.5 %).

Esto es una novedad, ya que para 2019 no había una asociación estadística significativa entre las principales respuestas y la valoración de la democracia. Que haya lecturas y diagnósticos con respecto al país que ganen importancia mediática y que se relacionen de manera más fuerte con la postura frente a la democracia, alerta sobre el sentido que dichos diagnósticos pueden darle a ésta y al sistema político.

Por su parte, el discurso que señala la corrupción como principal problema del país no se asocia a una defensa de la democracia, como



**“...el discurso que señala la corrupción como principal problema del país no se asocia a una defensa de la democracia...”**



**“En 2019, solamente el 39.3 % de las personas de entre 18 y 29 años escogieron la democracia como la mejor forma de gobierno. En 2021, esta cifra descendió a 38.3 %”.**

sí sucede con otras respuestas, por lo que es importante advertir que, para perseguir una rápida y utópica eliminación de la corrupción, no se pueden justificar acciones autoritarias.

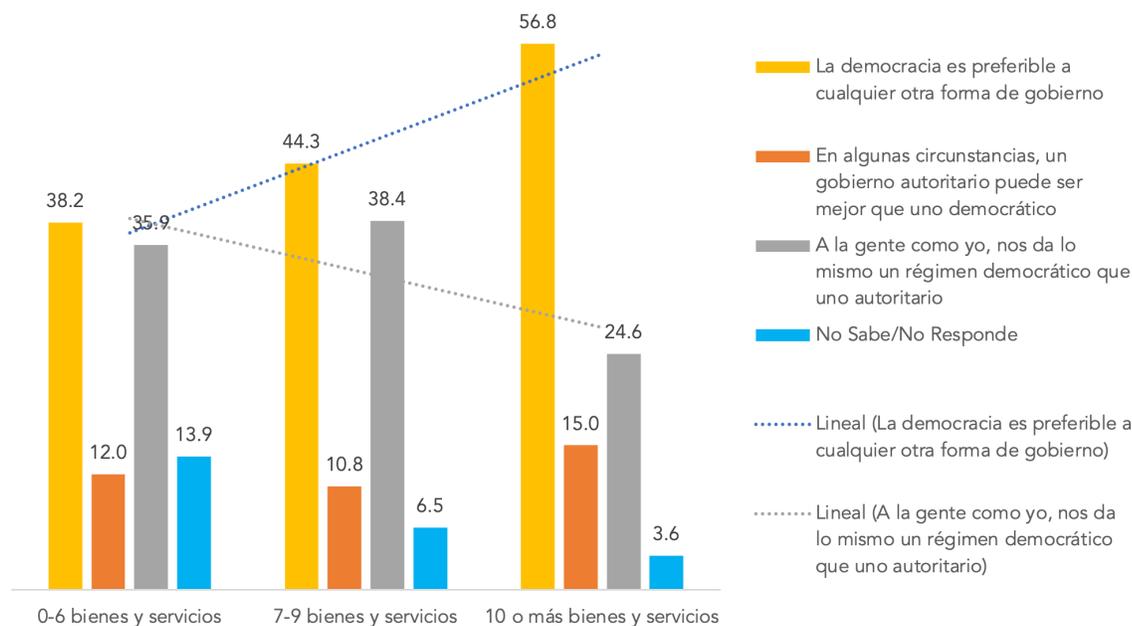
También aparecen más hallazgos al abordar el asunto democrático desde otros criterios. En cuanto al acceso a bienes y servicios, las personas con uno mayor entienden la democracia como un sistema preferible a cualquier otra forma de gobierno, 13 puntos porcentuales más que las personas con entre 7 a 9 bienes y servicios, y 19 puntos porcentuales

más que quienes tienen acceso a menos de 6 bienes y servicios. A su vez, las personas con menor acceso al bienestar expresan que les da igual un régimen autoritario que uno democrático, con 11 puntos más que aquellas con acceso a entre 10 y 13 bienes y servicios (gráfica 1.7). Finalmente, hay una sorprendente relación entre la edad de las personas y la valoración de la democracia. En 2019, solamente el 39.3 % de las personas de entre 18 y 29 años escogieron la democracia como la mejor forma de gobierno. En 2021, esta cifra descendió a 38.3 %. Por el

contrario, las personas que defienden la democracia y tienen más de 50 años fueron el 53.0 % en 2019 y aumentaron a un 54.2 % en 2021. Esta brecha generacional podría estar relacionada con la inexperiencia de los más jóvenes con los regímenes autoritarios, pero también puede estar explicado por la incapacidad de los gobiernos democráticos para superar los lastres de la desigualdad, la pobreza y la discriminación de la sociedad panameña predemocrática, generando así desafección y fatiga en torno a la democracia. En tales circunstancias, los jóvenes no tendrían razones para entender por qué esa idea abstracta debería ser defendida o valorada.

### **Bibliografía**

Della Porta, D. (2000). Social capital, beliefs in government, and political corruption. *Disaffected democracies: What's troubling the trilateral*

**Gráfica 1.7. Apoyo a la democracia por acceso a bienes y servicios (%).**

countries, 202-228.

Feezell, J. T. (2017). Agenda Setting through Social Media: The Importance of Incidental News Exposure and Social Filtering in the Digital Era. *Political Research Quarterly*, 1, 13.

Glaeser, E. L., & Saks, R. E. (2006). Corruption in America. *Journal of Public Economics*, 90(6-7), 1053-1072.  
Gonzalez-Ocantos, E., & Hidalgo, V. B. (2019). Lava Jato beyond Borders. *Taiwan Journal of Democracy*, 15(1), 63-89.

Hobbes, Thomas (1968). *Leviathan*. Londres, Penguin.

Kubbe, I., & Engelbert, A. (Eds.). (2017). *Corruption and Norms: Why Informal Rules Matter*. Springer.

McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public opinion quarterly*, 36(2), 176-187.

Montes, G. C., y Paschoal, P. C. (2016). "Corruption: what are the effects on government effectiveness? Empirical evidence considering developed and developing countries." *Applied Economics Letters*, 23(2), 146-150.

Treisman, Daniel. (2000). "The Causes of Corruption: A Cross-National Study." *Journal of Public Economics*. 76:3, pp. 399-457.

# Una severa contracción económica y una paradójica apuesta por lo público



**“La preferencia por lo público convive con una opinión mayoritaria (43.9 %) de que el no pagar impuestos haría al gobierno trabajar más eficientemente”.**

En 2020 Panamá sufrió una histórica contracción económica del 17.9 %. Esta caída fue el resultado de las medidas establecidas para hacer frente a la emergencia sanitaria, desde la restricción de la movilidad, la limitación de múltiples sectores productivos, hasta el cierre total de muchos negocios condicionados por las cuarentenas. Este dato supera la histórica recesión de 1988 durante el régimen del general Noriega, cuando el PIB de Panamá se derrumbó un 13.38 %<sup>1</sup>.

## **Crisis económica y cómo la enfrenta la población**

La actual situación se ve reflejada en los resultados de la Encuesta CIEPS de 2021, con un 79.3 % de las personas que tienen una opinión “mala” o “muy mala” de la situación económica. Aun así, la diferencia es sorprendentemente menor de lo que se podría esperar, con 6.5 puntos de contraste respecto a 2019, cuando esta opinión alcanzaba un 72.8 %. Ello pone de relieve que ya en el contexto económico de finales de 2019 no había una coyuntura favorable para muchos sectores sociales, con una marcada tendencia a la desaceleración (MEF, 2019).

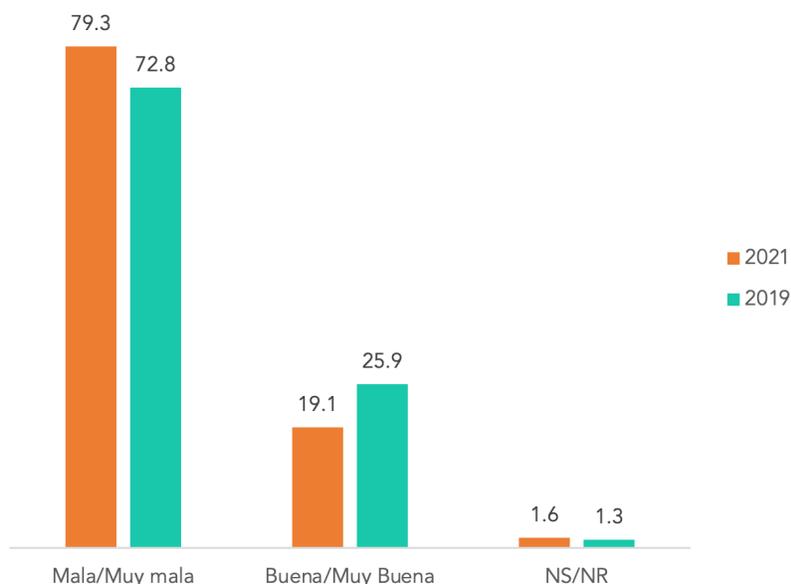
En la difícil coyuntura económica de la pandemia, el acudir a un familiar se constituye como la primera estrategia para enfrentar las dificultades

<sup>1</sup>La economía panameña registra una caída histórica en 2020. Disponible en <https://bit.ly/3jHPn4L>

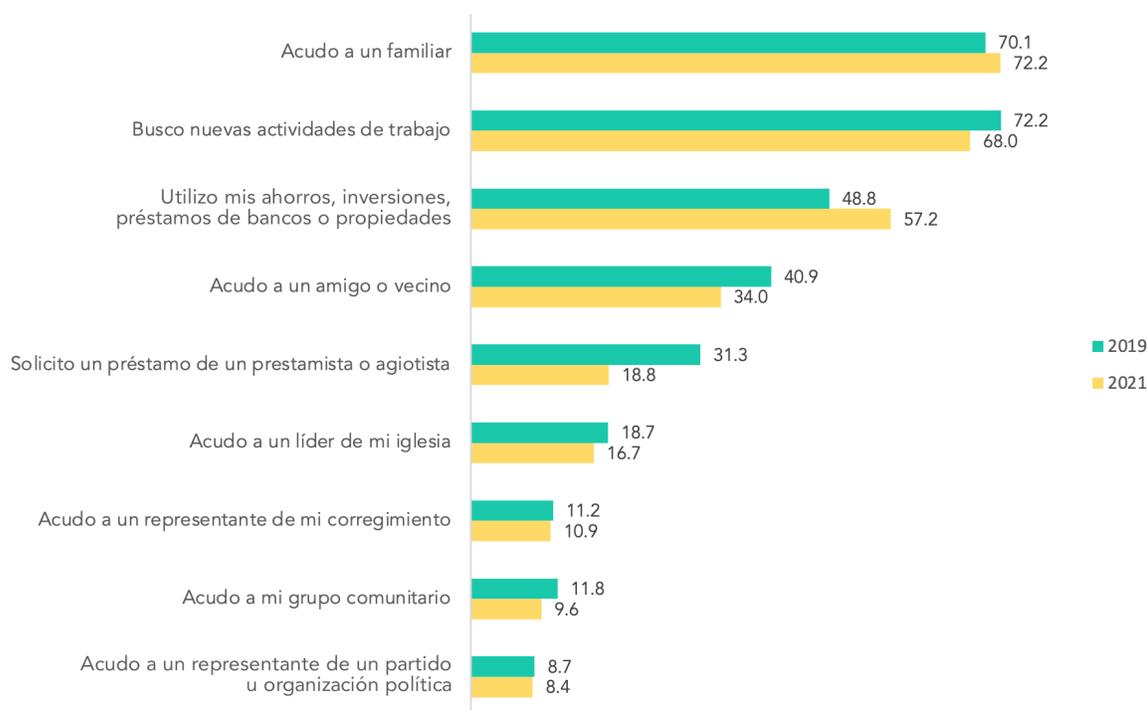
económicas, frente a la búsqueda de nuevas oportunidades de trabajo, que era la primera alternativa expresada en la encuesta de 2019. La estrategia que más crece en 2021 es “utilizo mis ahorros, inversiones, préstamos de bancos o propiedades”, y la que más retrocede es acudir a un prestamista con, 12,5 puntos menos que en 2019 (gráfica 2.2).

Sin embargo, el uso de estas estrategias no es igual en todos los grupos sociales<sup>2</sup>. Ante un problema económico, los trabajadores con formación universitaria (G1) utilizan en mayor medida el trabajo y los capitales financieros (ahorros, inversiones, préstamos de bancos o propiedades, junto con acudir a prestamistas).

**Gráfica 2.1. Opinión sobre la situación económica en Panamá (%).**



**Gráfica 2.2. Estrategias para enfrentar un problema económico (% de 2019 y 2021).**



<sup>2</sup>Para diseñar los grupos sociales se ha utilizado la técnica del clúster de análisis jerárquico. El análisis de conglomerados o cluster analysis es una técnica multivariante que agrupa variables tratando de lograr la máxima homogeneidad en cada grupo y la mayor diferencia entre ellos. Estos grupos (G1, G2 y G3) se construyen a partir de 3 variables sociodemográficas (sexo, edad, provincia) y 3 variables socioeconómicas (nivel de estudios, ingresos principales y acceso a bienes y servicios).

**Tabla 2.1. Estrategias para solucionar los problemas económicos por grupos sociales (%).**

Cuando usted enfrenta un problema económico, ¿cómo lo resuelve?	G1: Trabajadores universitarios	G2: Económicamente dependientes de otras personas	G3: Principal ingreso de pensiones y subsidios	Pearson $\chi^2$
Busco trabajo.	77.3	65.6	59.0	$p < 0.05$
Utilizo mis capitales financieros (ahorros, propiedades, préstamos, etc).	71.3	42.1	54.8	$p < 0.05$
Acudo a un familiar.	70.8	76.7	69.2	$p > 0.05$
Acudo a un vecino o amigo.	29.2	39.0	35.2	$p < 0.05$
Solicito un préstamo a un prestamista o agiotista	22.2	14.5	18.9	$p < 0.05$
Acudo a un líder de mi iglesia.	10.4	20.4	21.1	$p < 0.05$
Acudo al representante de mi corregimiento.	6.9	11.2	15.4	$p < 0.05$
Acudo a un representante de un partido o representante de una organización política.	5.6	8.4	12.1	$p < 0.05$
Acudo a mi grupo comunitario.	5.3	11.4	13.2	$p < 0.05$

A diferencia de los trabajadores con formación universitaria, el grupo de las personas económicamente dependientes (G2) es el que más pide ayuda a vecinos y amigos, con un 39 %, y los pensionados y subsidiados (G3) expresan una mayor tendencia a utilizar sus contactos políticos que el resto (tabla 2.1).

Algunas de estas estrategias están emparentadas con diferentes vínculos sociales. Las personas económicamente dependientes (G2), así como las subsidiadas y las pensionadas (G3), utilizan sus vínculos con autoridades y liderazgos religiosos diez puntos más que los trabajadores con formación universitaria (G1). Por su parte, G2 y G3 utilizan, en mayor medida que los trabajadores con formación universitaria (G1), sus vínculos con autoridades, con liderazgos sociales y políticos para pedir apoyo económico. Estos vínculos con organizaciones y liderazgos, a pesar de caracterizarse por tener débiles apegos relacionales, en términos emocionales y de reciprocidad permiten entender

diversos fenómenos macro, como la movilidad social, la organización política y la cohesión social (Granovetter, 2000).

En cambio, los vínculos fuertes, como la familia, son utilizados por todos los grupos de forma consistente (7 de cada 10 personas).

Otros vínculos como las redes relacionales próximas, que incluyen a los vecinos y amigos (Coleman, 1988), son más utilizados por las personas económicamente dependientes (G2) –como vimos anteriormente– y por las personas que reciben una pensión o algún subsidio (G3). Los trabajadores con formación universitaria (G1) los utilizan en menor medida (tabla 2.1).

Los vínculos con organizaciones sociales, políticas, religiosas o con amigos y/o vecinos sirven a los grupos G2 y G3 como vías complementarias para afrontar sus dificultades económicas. A diferencia de estos, el grupo de trabajadores con formación universitaria no necesita de estos vínculos en la misma medida que el resto. Los grupos

más vulnerables buscan en mayor medida soluciones económicas en su entorno más cercano: amigos, vecinos, administración pública local, grupos comunitarios e iglesias.

### ¿Más servicios públicos, pero sin impuestos?

La característica más destacada en el apartado de la encuesta que trata la economía y los servicios básicos, es la renovada apuesta por lo público, aunque con ciertas contradicciones. Se apuesta por el fortalecimiento de este sector, pero sin apoyar a la vez una fiscalidad que corresponda a ese esfuerzo.

Existe una mayoritaria predilección por el sector público como principal proveedor de servicios básicos, reflejada en 6 de cada 10 personas que se inclinan por una provisión exclusivamente pública de salud, educación, vivienda, agua y saneamiento, transporte, telefonía e internet (gráfica 2.3).

Los datos de 2021 aumentan en 5 puntos respecto a 2019 en la provisión pública de salud, educación

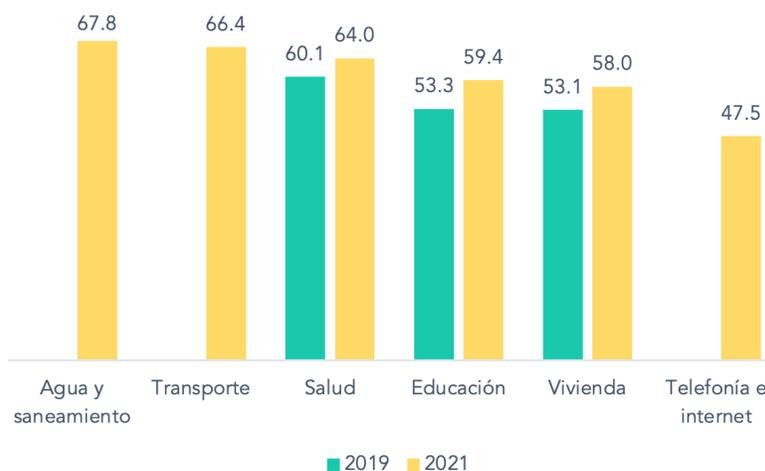
y vivienda (gráfica 2.3). Estas tres partidas son, tanto en 2019 como en 2021, los gastos que las personas encuestadas consideran deben ser prioritarios en el presupuesto público.

En cuanto a una provisión de servicios no exclusivamente pública, en 2021 se aprecia un descenso porcentual de 8 puntos en la preferencia público-privada en salud, educación y vivienda (gráfica 2.4). Por último, se aprecia que solo un promedio de 11.6 % de las personas encuestadas se inclina por una provisión exclusivamente privada de los servicios de transporte, salud, educación, vivienda, agua y saneamiento. Destaca el apoyo del 28.6 % a la provisión exclusivamente privada de telefonía e internet, el servicio básico que cuenta con mayor preferencia privada entre las personas encuestadas (gráfica 2.5).

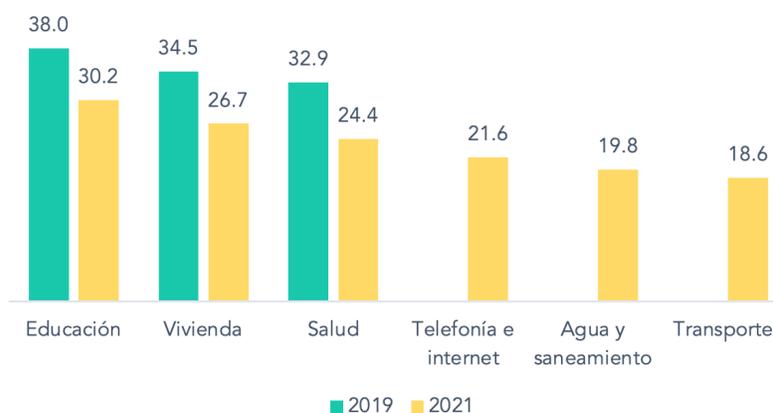
Pero la defensa de la provisión pública de servicios básicos no tiene la misma intensidad entre los diferentes grupos sociales. Los trabajadores con formación universitaria apuestan en mayor medida por soluciones público-privadas (gráfica 2.6), y se puede observar una mayor predilección de los trabajadores con formación universitaria (G1) por la provisión público-privada en educación, vivienda, transporte y telefonía e internet. En salud y en los servicios de agua y saneamiento las diferencias no son significativas entre los grupos<sup>3</sup> (gráfica 2.6).

La apelación a lo público viene acompañada de una mejor valoración de los servicios básicos, salvo en el caso de la educación pública, cuya valoración empeora en 2021 respecto a

**Gráfica 2.3. El sector público como proveedor de servicios básicos (%).**



**Gráfica 2.4. El sector público-privado como proveedor de servicios básicos (%).**



2019 (gráfica 2.6).

Esta preferencia por lo público también se materializa en una muy buena valoración de las ayudas públicas y los subsidios, que podría guardar relación con que un 64.9 % de las personas encuestadas han recibido el bono solidario y/o las bolsas de comida del gobierno durante la pandemia.

No en vano, al 29 de septiembre de 2020 la entrega de bolsas de comida, el bono físico y el vale digital sumaban 8.5 millones de dólares, con más de 1,800,000 personas beneficiadas (más

del 40 % de la población). Esta ayuda transversal no solo llegó a los más vulnerables, sino también a sectores de la clase media.

La preferencia por lo público convive con una opinión mayoritaria (43.9 %) de que el no pagar impuestos haría al gobierno trabajar más eficientemente. Este fenómeno, que puede ser indicativo de una “moral tributaria” deficitaria (Tipke, 2002), se presenta en un contexto-país con una fuerte crisis de ingresos en las arcas públicas.

<sup>3</sup>Las diferencias en la apuesta por la provisión público-privada de los servicios de salud, agua y saneamiento no son significativas según la prueba de chi cuadrado entre los grupos (G1, G2 y G3), con un “p” valor por encima de 0.05.

Solo tomando como referencia el periodo de enero a septiembre de 2020, la recaudación de los ingresos corrientes del gobierno central estuvo \$1,795.2 millones por debajo de lo presupuestado. Para los primeros nueve meses de 2020, se tenía presupuestado recaudar B/5,278.8 millones y se obtuvieron B/3,483.6 millones, 34 % menos de lo programado<sup>4</sup>.

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), desde 2011 Panamá tiene unas tasas de evasión en ITBMS que superan el 40 %, llegando al 45.3 % en 2016, el dato más alto entre los 13 países de la región que fueron comparados (Bolivia, Perú, El Salvador, Honduras, República Dominicana, Jamaica, México, Panamá, Guatemala, Costa Rica, Colombia, Chile, Uruguay). Para las arcas públicas, esta evasión supone una pérdida del 2.2 % del PIB en 2017 (CEPAL, 2020), lo cual estrecha el margen de actuación de las políticas públicas.

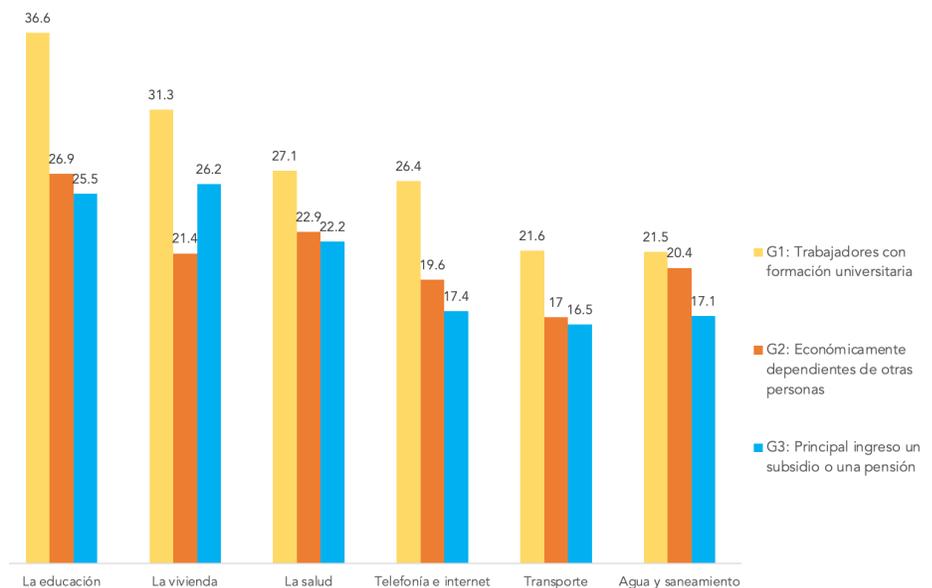
Esta deficiente moral tributaria afecta el sistema de protección social, pero no es una temática que ocupe un puesto relevante en el debate público panameño, pues los medios de comunicación y los políticos no ponen el foco en el grave problema de la evasión fiscal. Esta situación es especialmente relevante en un contexto de profundo deterioro económico y de falta de ingresos para un sector público que debe hacer frente a una situación económica y social muy complicada.

La opinión de que no pagar impuestos hace que el gobierno gestione mejor los recursos, aunque es la más numerosa, no es mayoritaria entre todos los sectores sociales. Las personas con mejor acceso al bienestar<sup>5</sup> (con 10 a 13 bienes y

**Gráfica 2.5. El sector privado como proveedor de servicios básicos (%).**



**Gráfica 2.6. Apuesta por la provisión público-privada de servicios por grupos sociales (%).**



servicios básicos y de consumo) y con mayor nivel de estudios (universidad completa o incompleta), opinan que la primera consecuencia de no pagar impuestos es que disminuye el acceso de todos a los servicios públicos. Por otro lado, las personas con menor acceso al bienestar y con un nivel educativo no universitario

entienden mayoritariamente que la consecuencia de no pagar impuestos es que el gobierno deba gestionar mejor sus recursos (gráficas 2.9. y 2.10).

Las personas con un mejor capital económico y educativo (Bourdieu, 1997) buscan soluciones a los grandes problemas del país y se vinculan a

<sup>4</sup>Ingresos corrientes del gobierno central cayeron dramáticamente en 2020. Disponible en <https://bit.ly/3pJXscl>

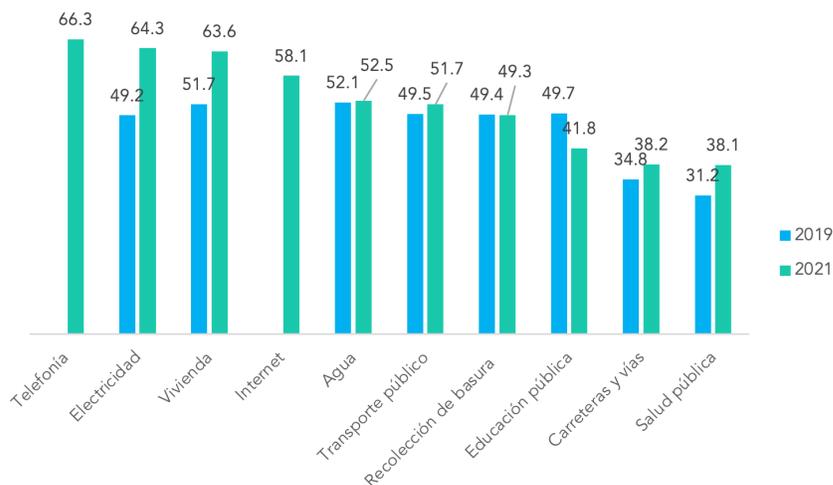
<sup>5</sup>Para medir el bienestar en la Encuesta CIEPxS de Ciudadanía y Derechos 2021, se disponía de un listado de 13 servicios y/o bienes de consumo y básicos: computador/laptop, lavadora, estufa, teléfono en el hogar, celular prepago, celular de contrato, internet fijo en el hogar, auto/moto, electricidad, alcantarillado/cloacas, agua potable, tv, tv por cable. A través de este listado se construyó una variable proxy con tres niveles: 0-6 (muy exiguo acceso a bienes y servicios), 7-9 (exiguo acceso a bienes y servicios), 10-13 (adecuado acceso a bienes y servicios).

los debates políticos, mientras que quienes carecen de dichos capitales tienden, en mayor medida, a buscar soluciones exclusivamente para su entorno inmediato (familiares, barrio o vecinos). Dicho de otro modo, los universitarios y las personas con mayor acceso al bienestar tienden a conectarse con las grandes demandas de la sociedad, la lucha contra la corrupción y la desigualdad, mientras que quienes tienen una posición social más vulnerable tienden en mayor medida a buscar y pensar en soluciones para su entorno social inmediato o para "los suyos", pero no tanto para la sociedad. Estos sectores más vulnerables se sienten menos concernidos –de alguna forma desvinculados– con estas grandes demandas, y en alguna medida desconectados del debate público. Como se observa en el apartado sobre instituciones y actores políticos, la posición social influye en la opinión de los problemas del país.

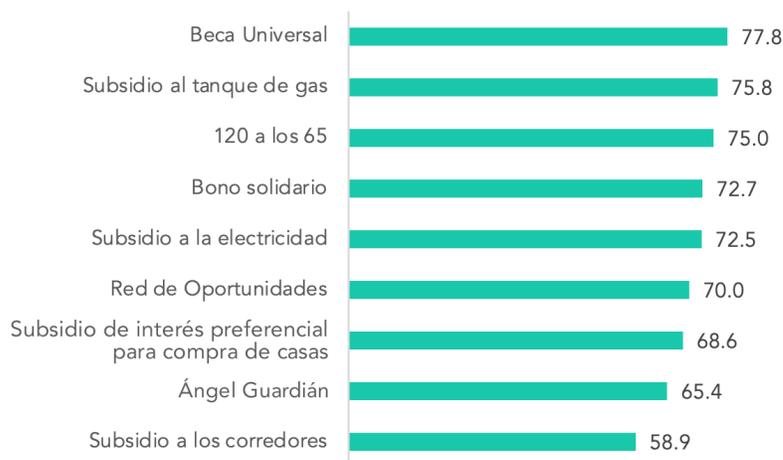
Ante estos preocupantes datos de indiferencia ante el debate político, resulta relevante hacer una mención especial al concepto de *illusio*, elaborado por el sociólogo francés Pierre Bourdieu. Éste se puede definir como los intereses materiales y simbólicos producidos desde un determinado campo social, que involucran a unos actores sociales pero no a otros. La *illusio* representa el interés que los sujetos y los agentes sociales tienen por participar y por seguir un determinado "juego" (Bourdieu y Waqquant, 1997).

En el caso de una gran parte de los sectores vulnerables, con un menor acceso al bienestar y un menor nivel educativo, el *illusio* se vincula y se produce en unos campos sociales determinados, en el entorno social inmediato (el vecindario, el

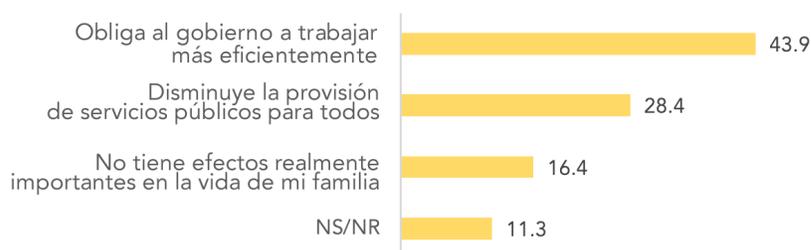
**Gráfica 2.7. Valoración de los servicios básicos en 2019 y 2021 (%)**



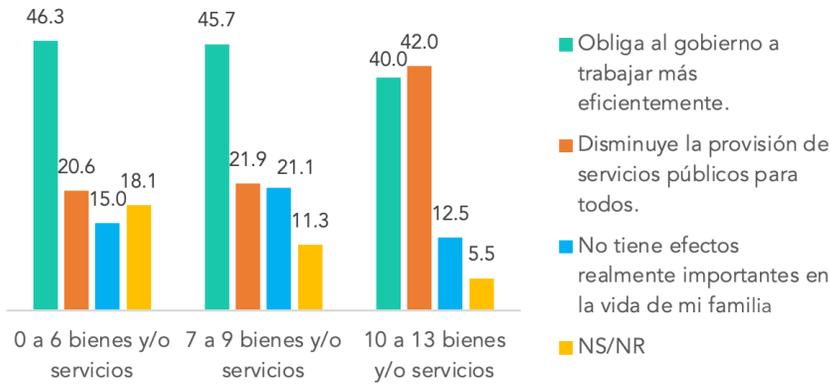
**Gráfica 2.8. Respuestas "a favor" y "muy a favor" en cuanto a los subsidios (%)**



**Gráfica 2.9. Consecuencia principal de no pagar impuestos (%)**



**Gráfica 2.10. Opinión de los efectos de no pagar impuestos por acceso a bienes y servicios (%)**



**“Estas privaciones suponen un desigual acceso a derechos, en especial a los sociales, que en el caso panameño están muy debilitados”.**

corregimiento, la comunidad, las autoridades y la administración local). Este es un campo social muy desvinculado de los grandes debates del país y de las expectativas que generan esas disputas. Las personas en dichos campos no se sienten interpeladas ni concernidas por el Estado, ni por lo público en todo aquello que desborde las fronteras de lo local.

Esta desconexión con el Estado y lo público –más allá del contexto

local– está muy condicionada por el histórico incumplimiento de demandas sociales básicas: la deuda social<sup>6</sup>. Este concepto incluye la historicidad de un compromiso de desarrollo humano e integración incumplido por las sociedades latinoamericanas. Incluye privaciones económicas, sociales, políticas y culturales que recortan, frustran o limitan las capacidades de desarrollo humano y de integración, fijadas en normas nacionales e internacionales que son de cumplimiento obligatorio para los Estados. Estas privaciones

suponen un desigual acceso a derechos, en especial a los sociales, que en el caso panameño están muy debilitados, lo que supone un grave obstáculo para la plenitud del proyecto democrático, pues para poder ejercitar la democracia se necesitan sujetos que puedan participar como pares o iguales en la vida pública (Subinas, 2020).

<sup>6</sup> La red ODSAL, disponible en <https://bit.ly/3jHP5eb>, analiza indicadores de deuda social en 14 países en América Latina creando un índice sintético: el Índice sobre las Deudas Sociales en América Latina (IDSAL), Panamá no está incluido en los índices IDSAL. El Istmo solo es nombrado en los informes regionales con algunos datos sobre elecciones, inseguridad, cárceles, corrupción y asuntos indígenas

## Bibliografía

Bourdieu, Pierre (1997). "Capital cultural, escuela y espacio social". Siglo XXI Editores, Madrid, España

Bourdieu, Pierre y Waqquant,

Loic (1995). "Respuestas: por una antropología reflexiva". México: Ed. Grijalbo.

Coleman, James (1988). "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, N° 94.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL (2020). "Panorama fiscal de América Latina y El Caribe. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)". Publicación de Naciones Unidas, Santiago de Chile. Disponible en <https://bit.ly/3BfGogY>

Granovetter, Mark S. (2000). "La fuerza de los vínculos débiles". *John Hopkins University. Política y Sociedad*, 33. Universidad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid, pp. 41-56.

Ministerio de Economía y Finanzas, MEF (2019). "Informe económico y social 2019". República de Panamá, Gobierno Nacional. Disponible en <https://bit.ly/3Et6BuF>

Subinas, Jon (2020). "Democracia y desigualdad, un nuevo enfoque para los estudios de opinión pública en Panamá." *Revista Internacional de Ciencias Sociales Interdisciplinarias* 9 (1): 1-16. Disponible en <https://bit.ly/3jI84p0>

Tipke, Klaus (2002). "Moral tributaria del Estado y de los contribuyentes". Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid.

# Continúa la inequidad de género en los hogares panameños



En Panamá, las tareas domésticas y de cuidados no remuneradas siguen recayendo mayoritariamente en las mujeres. Así lo indica el tiempo que dedican hombres y mujeres a estas tareas por día.

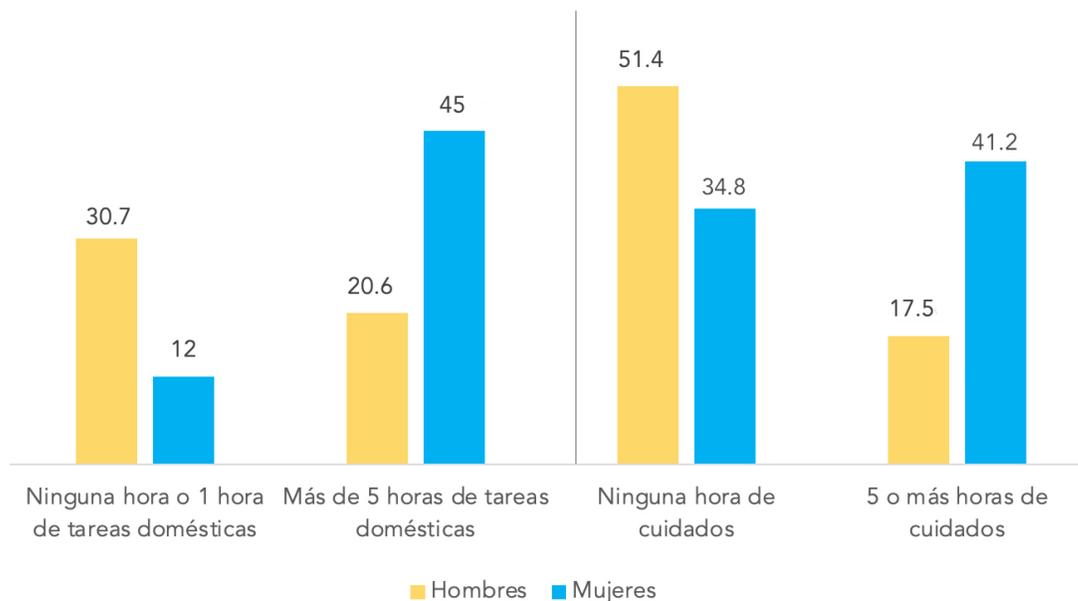
Entendemos por tareas domésticas aquellas relacionadas con la satisfacción de las necesidades básicas en los hogares, tales como cocinar, limpiar o lavar, y por tareas de cuidados las actividades que permiten satisfacer las necesidades materiales o emocionales de

personas dependientes, como niños y niñas, personas enfermas y/o con discapacidad (OIT, 2019). Ambas forman parte del trabajo no remunerado que se realiza en los hogares, y que es determinante para el bienestar de las familias (Carrasco, 1992). Los datos recogidos en nuestra encuesta de 2021 muestran una brecha de género en los dos tipos de actividades, siendo aún mayor en las tareas de cuidados, que recaen desproporcionadamente en las mujeres.

## Una brecha que crece en las actividades de cuidado

Un 30.7 % de los hombres contestaron que dedican 1 o ninguna hora a tareas domésticas por día, frente a un 12 % de mujeres que respondieron lo mismo (gráfica 3.1). Más aun, del total de quienes dicen dedicar más de 5 horas al día a estas actividades, el 69.4 % son mujeres.

Los datos permiten ver que esta brecha es mayor para las actividades de cuidados, con un 51.4 % de los hombres que afirman no dedicar

**Gráfica 3.1. Hombres y mujeres que dedican mucho o poco tiempo a las tareas domésticas y de cuidados (%)**

ninguna hora, frente al 34.8 % de las mujeres. Por otro lado, las mujeres que dedican 5 horas o más a estas actividades representan más del doble que los hombres (41.2 % frente a 17.5 %, respectivamente). Si atendemos a las actividades específicas del trabajo doméstico y de cuidados realizadas por hombres y mujeres, observamos que ellas dedican más tiempo a los quehaceres de casa o al mantenimiento del hogar, mientras que ellos se dedican más a reparaciones de la vivienda y mantenimiento del auto, así como a realizar compras. Es en dichas actividades donde se observa una mayor brecha de género, que muestra la permanencia de la división sexual del trabajo y los roles de género tradicionales que mantienen a las mujeres como principales responsables de estos trabajos en sus propios hogares.

### **¿Es igual para todas las mujeres?**

Por tramos de edad no se dan diferencias significativas entre los

hombres, con porcentajes parecidos en la dedicación de tiempo a tareas domésticas. Para las mujeres, sin embargo, sí se observa una ligera diferencia entre las más jóvenes y las mayores de 29 años, al ser estas últimas quienes dedican más tiempo a estas tareas. En los cuidados se observan diferencias aún mayores, donde las mujeres de mediana edad (30 a 49 años) son quienes más las asumen. Las mayores de 50 años dedican menos tiempo a los cuidados, pero más que los hombres de sus mismas edades: son más del doble las mujeres de estas edades (31.7 %) que afirmaron dedicar 5 horas al día o más a las tareas de cuidados, frente al 14.2 % de los hombres.

Respecto al nivel educativo, los datos muestran que las mujeres con menos estudios dedican más horas al trabajo doméstico, aunque las universitarias dedican aun más tiempo que los hombres de su mismo nivel educativo. Son más del doble las universitarias que dicen dedicar

más de 5 horas a tareas domésticas: 40.8 % frente a un 17.7 % de los hombres. La brecha de género, nuevamente, es superior en las tareas de cuidados (mujeres 44.4 %; hombres 18.6 %).

### **Población joven y universitaria: menos horas al día, pero la brecha persiste**

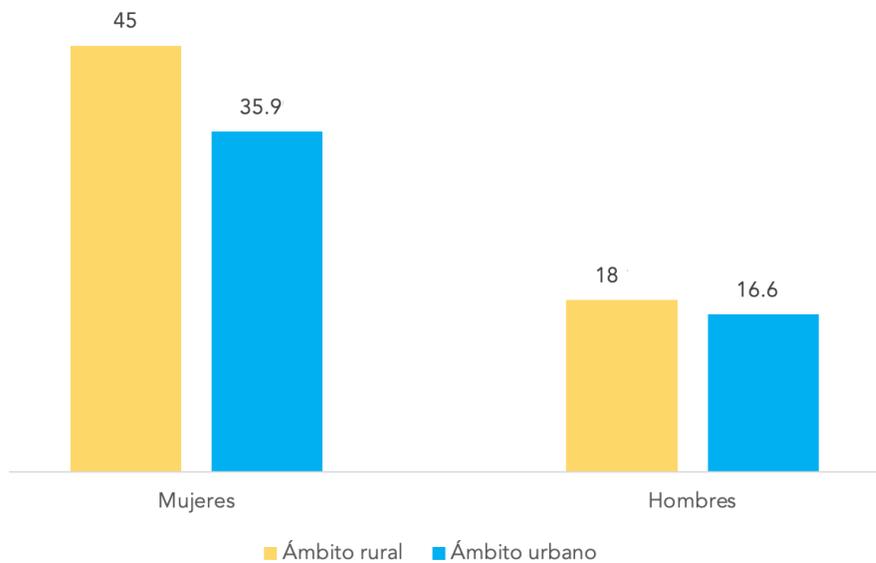
Un dato revelador es que las inequidades en la asunción de tareas de cuidado en los hogares se mantienen en la población más joven (18 a 29 años) o en la población universitaria, que muestra prácticamente la misma brecha que la observada de modo general para toda la población. En ambos casos, a pesar de que hombres y mujeres reduzcan el tiempo de dedicación a estas tareas, la brecha entre ellos se mantiene prácticamente igual.

### **Las mujeres de áreas rurales dedican más tiempo a tareas domésticas y al cuidado**

Entre las mujeres también se dan diferencias en función de su contexto de residencia. Las mujeres rurales dedican más tiempo al trabajo

doméstico y de cuidados que las mujeres urbanas. Entre las que dedican más de 5 horas a tareas domésticas, el 68.9 % son mujeres rurales. La brecha rural/urbana entre mujeres se evidencia también en las tareas de cuidados, donde un 30 % las rurales dijeron que no dedican ninguna hora, frente al 41.8 % de las mujeres urbanas. Además, en los contextos rurales la brecha de género también es mayor, donde se da una diferencia de casi 30 puntos entre mujeres y hombres, frente a los 18 puntos de los lugares urbanos. Aun así, los hombres dedican más horas al trabajo doméstico en las áreas rurales (gráfica 3.3).

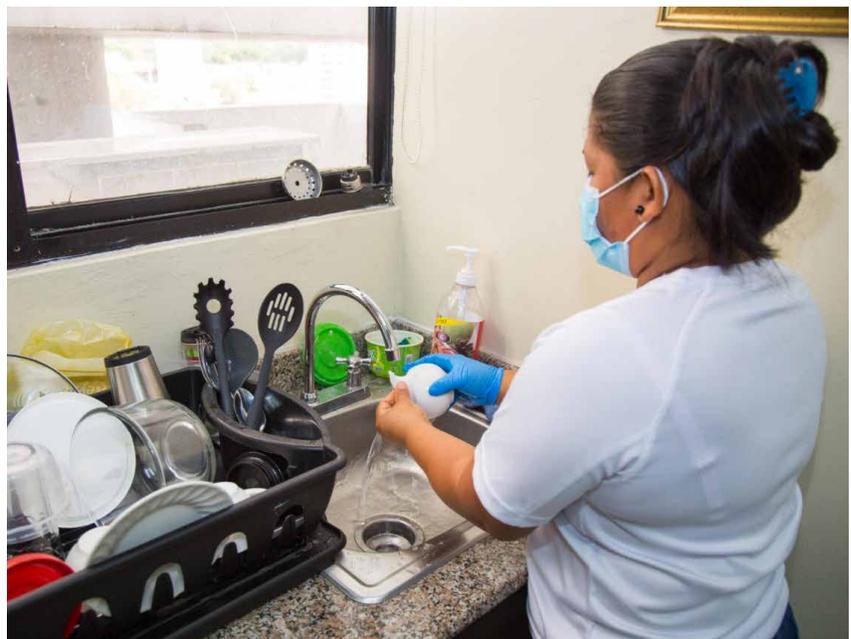
**Gráfica 3.2. Hombres y mujeres que dedican 5 horas o más a tareas domésticas, por áreas rurales y urbanas (%)**



**La brecha se mantiene aun si las mujeres realizan trabajo remunerado o cuando los hombres no lo tienen**

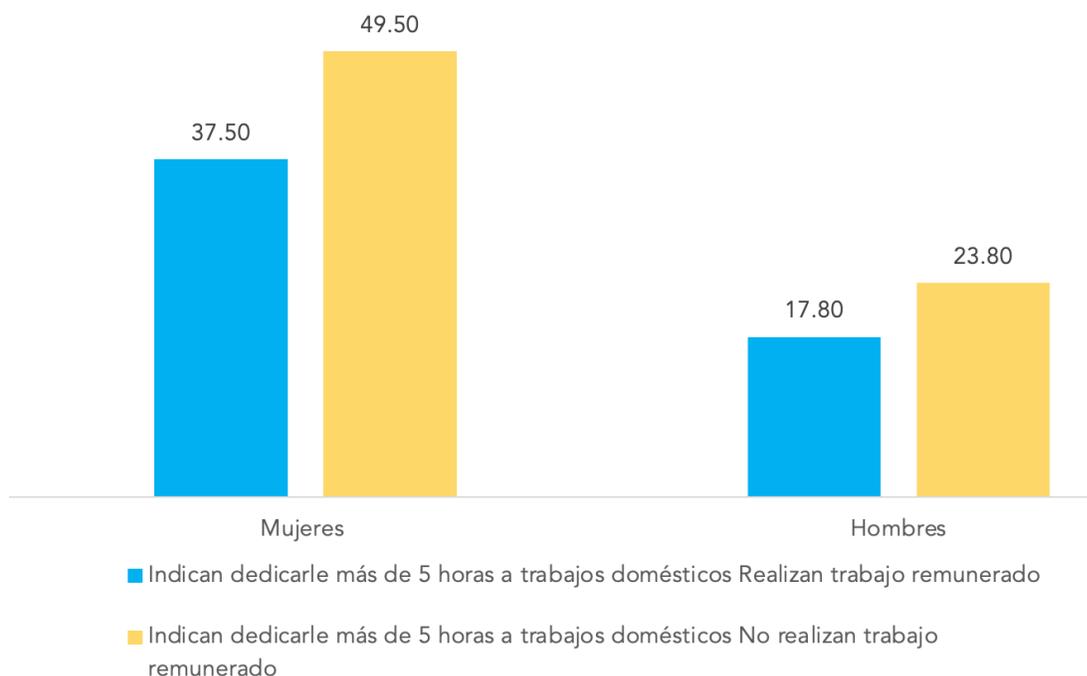
La constante y creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral no ha venido acompañada por una reducción proporcional del tiempo que dedican ellas al trabajo no remunerado en sus hogares, ni por un aumento de este por parte de los hombres. Esto representa una sobrecarga de trabajo para ellas (CEPAL y UNFPA, 2010), y es una realidad ya evidenciada en la última Encuesta del Uso del Tiempo (EUT) realizada en Panamá (INEC, 2011), que indicó una carga global de trabajo (remunerado y no remunerado) de nueve horas semanales más para las mujeres que para los hombres.

Los datos recogidos en la Encuesta CIEPS de 2021 muestran que la brecha de género en el trabajo no remunerado no se reduce cuando las mujeres realizan un trabajo pago o cuando los hombres no lo tienen. Contar con un trabajo remunerado no exime a las mujeres del trabajo no pago en sus hogares, así como en el caso de los hombres, no contar con él no implica



**“Algo revelador es que, entre las personas que dicen dedicar más de 5 horas al día a estas tareas, son más las trabajadoras remuneradas (37.5 %) que los trabajadores no remunerados (23.8 %)”.**

**Gráfica 3.3. Hombres y mujeres que dedican 5 horas o más a tareas domésticas, según si realizan un trabajo remunerado o no (%)**



una mayor asunción de estas tareas. Este podría ser el caso de hombres jubilados o desempleados que, a pesar de pasar más tiempo en casa, no aumentan las horas de dedicación a estos trabajos.

Un 37.5 % de las mujeres que realizan trabajo remunerado dedican más de 5 horas diarias al trabajo doméstico no remunerado, un porcentaje alto, aunque aumenta a 49.5 % para las que no tienen un trabajo remunerado. Para los hombres, las diferencias son menores entre los que trabajan por una remuneración y los que no.

En general ocupan pocas horas unos y otros, aunque lo hacen ligeramente menos aquellos que no tienen un trabajo remunerado. Algo revelador es que, entre las personas que dicen dedicar más de 5 horas al día a estas tareas, son más las trabajadoras remuneradas (37.5 %) que los trabajadores no remunerados (23.8 %), como muestra la gráfica 3.2.

La brecha de género en el trabajo no remunerado realizado en los hogares es significativa entre los hombres y las mujeres que tienen un trabajo remunerado: las mujeres que dicen dedicarles más de 5 horas al día, son el 37.5 % del total, versus el 17.8 % de los hombres. Con respecto a los cuidados se observa la misma tendencia. Los hombres les dedican poco tiempo, tengan o no un trabajo remunerado. Las mujeres, por su lado, muestran la tendencia inversa: dedican más tiempo que ellos a cuidar, independientemente de si realizan o no una actividad remunerada.

En general, los datos sobre la distribución del tiempo de hombres y mujeres en el hogar muestran brechas de género que se mantienen de manera general, independientemente de las diversas condiciones sociales de mujeres y hombres, y que además permanecen cuando ellas asumen trabajos pagos.

### Bibliografía

Carrasco, C. (1992). El trabajo de las mujeres: producción y reproducción. Cuadernos de Economía, 20 (57-58), 95-109.

CEPAL y UNFPA. (2010). Familias latinoamericanas: organización del trabajo no remunerado y de cuidado.

INEC. (2011). Encuesta del Uso del Tiempo.

OIT. (2019). El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado. Para un futuro con trabajo decente.

# La discriminación persiste durante la pandemia

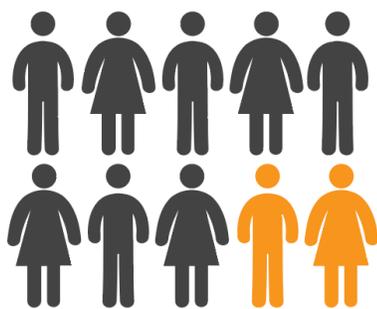


**“La etnia, el lugar de residencia (que está asociado a la etnia), el nivel de estudios, la situación económica, la orientación sexual y la identidad de género son los factores que causan mayores grados de discriminación en el país”.**

Las definiciones de discriminación predominantes han provenido principalmente de los instrumentos internacionales de derechos humanos, que la definen como una violación o un menoscabo a los derechos fundamentales. Se contraponen con el principio de no discriminación, considerado como una protección contra cualquier limitación en el acceso a derechos

(Rodríguez-Zepeda, 2006). Este enfoque ubica a las personas en un plano igualitario, sin reparar en obstáculos sociales que ponen a determinados grupos en situación de opresión, vulnerabilidad, prejuicio y estigma. En parte, porque esta visión no plantea una referencia de la duración histórica, o bien, de su concatenación causal con hechos del pasado (Rodríguez-Zepeda, 2006;

Saba, 2004). De esta forma, es una perspectiva que queda limitada en la práctica, como lo han evidenciado distintos estudios (Añón, 2013), comités de derechos humanos e incluso la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los últimos tiempos. Lo anterior ha permitido ampliar el concepto de discriminación a discriminación estructural o sistémica, con una



8 de cada 10 personas  
piensan que en Panamá  
hay discriminación

perspectiva interseccional que da cuenta de las relaciones de poder y de opresión que se han dado a lo largo de la historia entre unos y otros grupos sociales (Viveros, 2016).

La discriminación estructural comprende situaciones de desigualdad social, subordinación y dominación, donde es difícil individualizar una conducta discriminatoria en particular, pues forma parte de dinámicas sociales reiteradas que llevan a resultados sistemáticamente desventajosos (Salomé, 2017). La discriminación estructural incluye datos históricos que nacen de la exclusión social o el sometimiento de unos grupos por otros en forma sistemática y por medio de complejas prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias (Pelletier, 2014).

En Panamá, la discriminación estructural continúa siendo una de las principales barreras para el disfrute y ejercicio de los derechos individuales y sociales. Según la Encuesta CIEPS de 2019, 9 de cada 10 personas refirieron que en el país existe discriminación. Estas contundentes cifras motivaron que la encuesta de 2021 profundizara en el tema con preguntas adicionales para conocer la percepción de las personas sobre la

**“La provincia donde se expresó más discriminación fue Los Santos, con 91.9 %, seguido de la Comarca Ngäbe-Buglé con un 91.2 %, y Bocas del Toro con un 90.4 %”.**

discriminación, las experiencias y los lugares donde suelen darse. Los resultados más relevantes en estas preguntas dan cuenta de discriminaciones históricas y estructurales. La etnia, el lugar de residencia (que está asociado a la etnia), el nivel de estudios, la situación económica, la orientación sexual y la identidad de género son los factores que más causan discriminación en el país.

### ¿Quiénes piensan que hay discriminación en Panamá?

Ante la pregunta “¿Cree usted que en Panamá hay discriminación?”, la percepción de la opinión pública continúa siendo alta en 2021: el 82.4 % de las personas encuestadas respondieron afirmativamente. Además, se encontraron diferencias significativas en la opinión de las personas según la provincia o comarca donde se encontraran, su identidad étnico-racial y su orientación sexual. Por ejemplo, la provincia donde se expresó más discriminación fue Los Santos, con 91.9 %, seguido de la Comarca Ngäbe-Buglé con un 91.2 %, y Bocas del Toro con un 90.4 %. Colón, aun con un porcentaje alto, fue la provincia donde se señaló menos, con un 64.6 %.

Las personas indígenas fueron quienes más afirmaron que en Panamá existe discriminación por razones étnicas, con un 85.8 %. La menor percepción de discriminación por etnicidad se vio en la población

autoidentificada como negra, con un 77.5 %, que aun así es muy alta. También hubo diferencias significativas en Panamá según la orientación sexual. Quienes se autoidentificaron como homosexuales marcaron una mayor percepción de discriminación (96.4 %) que las personas heterosexuales (82.6 %), lo que resulta en 13.8 puntos porcentuales de diferencia.

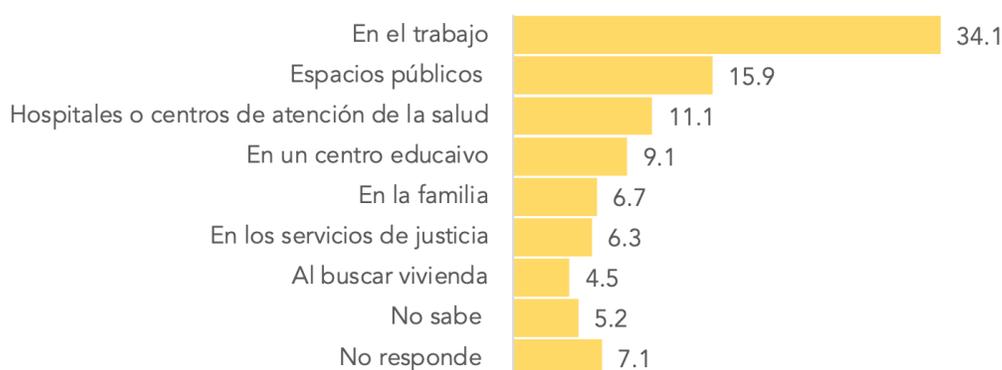
### Motivos de la discriminación: contrastes en las vivencias

La encuesta revela discordancias entre la percepción de discriminación y la experiencia vivida. Según las personas encuestadas, la principal razón de discriminación es la etnia (48.8 %). Le siguen haber estado privadas de la libertad (33.7 %), tener alguna discapacidad (31.2 %), la situación económica (29.3 %) y la identidad de género (27.7 %). En contraste, al preguntarles si han sufrido discriminación, los porcentajes son mucho más bajos, y las personas señalan incluso razones distintas a las percibidas. Así, entre las cinco principales causas están la situación económica (23.8 %), la etnia (21.5 %), las ideas religiosas (18.1 %), las ideas políticas (17.8 %) y la edad (16.6 %).

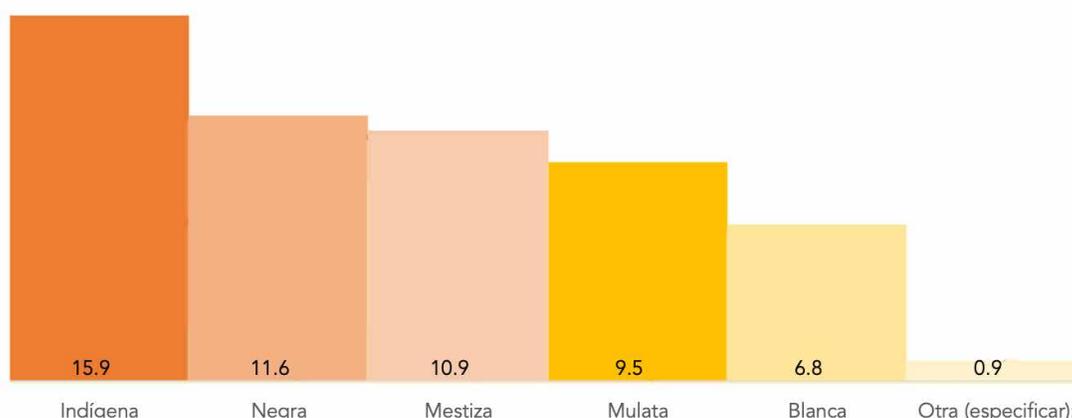
### El trabajo, el espacio público y los hospitales: lugares de discriminación

En el caso de quienes dijeron haber sufrido discriminación alguna o muchas veces, los lugares señalados en mayor medida son el trabajo

**Gráfica 4.1. Lugares donde las personas manifestaron haber sufrido discriminación alguna vez o muchas veces (%)**



**Gráfica 4.2. Personas que manifestaron haber sufrido discriminación alguna vez o muchas veces en hospitales o centros de atención de la salud, por etnia (%)**



(34.1 %) –ya sea en la búsqueda de empleo o en el desarrollo laboral–, seguido de los espacios públicos (15.9 %) y los hospitales o centros de atención de la salud (11.1 %). Entre quienes expresaron haber sufrido discriminación en el trabajo, un alto porcentaje son de la provincia de Colón (62.2 %), seguidos de Panamá Oeste (38.9 %). La mayor discriminación en el trabajo la han vivido personas que se autoidentifican con la etnia negra (40.4 %), seguidas de las personas mulatas (38.6 %). Al mismo tiempo, en un porcentaje considerable, el 46.7 % de las personas

que indicaron ser discriminadas en el trabajo no tenían estudios, y un 32.1 % refirieron tener la secundaria incompleta. Respecto a quienes refirieron que existe discriminación en el espacio público, la mayoría residen en comarcas indígenas: un 30.4 % de Ngäbe-Buglé, seguida de Guna Yala con un 20.6 %. Las personas de etnia indígena son quienes más dijeron haber vivido discriminación en hospitales o en centros de atención a la salud. Quienes residen en Guna Yala lo reportan en mayor proporción, con

26.5 %, seguidas de Ngäbe-Buglé, con 19.6 %. Del mismo modo, las mujeres dijeron vivir más discriminación en los hospitales, con una diferencia de 7.77 puntos porcentuales respecto a los hombres, (15 % versus 7.2 %).

**La etnicidad como factor de mayor discriminación en Panamá**

Los resultados de la encuesta reflejan que la etnicidad es el principal motivo de discriminación en Panamá, tanto percibido como vivido. Lo anterior podría deberse al legado colonial, explicado por diversos autores y autoras, no como prácticas o

realidades congeladas en el pasado, sino como formas de colonialismo que persisten y continúan construyendo determinadas realidades (Lerussi, 2016). Es decir, el racismo actual en Panamá podría deberse a ese legado cultural que se expresa como discriminación estructural.

Aunado a lo anterior, entre las personas que apuntaron la discriminación como principal problema del país, el 72.7 % son mujeres. Esto habla de que, probablemente, la normalización de acciones discriminatorias de la vida cotidiana hacia las mujeres, tanto en espacios públicos como privados, no son comprendidas como discriminaciones.

### **Bibliografía**

Añón, María José. (2013) Principio antidiscriminatorio y determinación de la desventaja, *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, No. 39.

CIEPS (2019). Primera encuesta de ciudadanía y derechos, Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales.

Lerussi, Romina. (2016). Capítulo de libro. *Servidumbres domésticas en contextos latinoamericanos: Aproximaciones socio – jurídicas*, en Alonso, Esteban (coord.), *El derecho ante las formas contemporáneas de esclavitud*, Madrid, Tirant Lo Blanch, en prensa.

Pelletier Quiñones, Paola. (2014). *La discriminación estructural en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. *Revista IIDH*, Vol. 60. Páginas 205-215.

Rodríguez Zepeda, Jesús. (2006). *Un marco teórico para la discriminación*.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. México.

Saba, Roberto (2004). (Des)igualdad Estructural, en Jorge Amaya (ed.), *Visiones de la Constitución, 1853-2004*, UCES. Páginas 479-514.

Salomé Resurrección, Liliana. (2017). *Discriminación estructural. Aproximación al concepto y estándares en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Cuadernos sobre jurisprudencia constitucional. No. 12. Páginas 147-174.

Viveros Vigoya, Mara. (2016). *La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación*. *Debate Feminista* 52. Páginas 1–17.

## VALORES

# Desconfianza y tensión en la búsqueda de movilidad social: valores de una sociedad muy desigual



**“...la sociedad panameña enfrenta su desigualdad valorando la meritocracia, aunque esta creencia tiene grietas entre los grupos sociales más marginalizados, que tienden a valorar más una igualdad de posiciones que una igualdad de oportunidades”.**

En la encuesta de 2019 señalábamos que la desconfianza era un rasgo central de la sociedad panameña, producto de su profunda desigualdad. Esta situación estructural permanece en la encuesta de 2021. Otra característica que prevalece es la creencia en el éxito individual por medio de la meritocracia. En una perspectiva descriptiva, la

meritocracia se entiende como aquel ideal presente entre la ciudadanía de que las posiciones sociales están “abiertas” y que la movilidad entre unas y otras está vinculada a la educación y el esfuerzo personal, y no al estatus u origen familiar. Según otra aproximación más crítica, la meritocracia no sería más que un mito que permite la reproducción

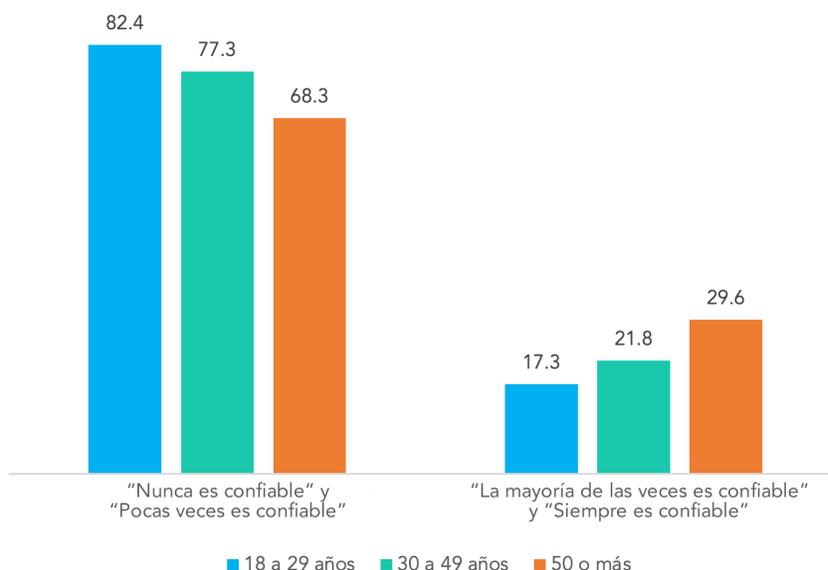
del estatus ya existente (Bourdieu y Passeron, 1990). En este proceso, la educación ocupa una función de legitimar la reproducción social, recompensando a los estudiantes ya favorecidos por su entorno familiar y social (escuela privada, cursos de idioma, etc.) (Castillo et. al., 2019). A continuación profundizamos en estos valores que alberga la sociedad

panameña. Por un lado, una profunda desconfianza, particularmente aguda en ciertos grupos sociales y relacionada con una escasa participación y organización social. Por otro lado, la sociedad panameña enfrenta su desigualdad valorando la meritocracia, aunque esta creencia tiene grietas entre los grupos sociales más marginalizados, que tienden a valorar más una igualdad de posiciones que una igualdad de oportunidades (Dubet, 2012). Finalmente, describiremos cómo el trabajo, uno de los mecanismos de movilidad social, parece ser poco satisfactorio, especialmente para las mujeres, la juventud, la población indígena y afrodescendiente.

### La desconfianza permanece como gran característica de la sociedad panameña

En 2021, un 74.2 % de las personas encuestadas piensan que la gente en Panamá “nunca o pocas veces es confiable”, un resultado parecido al de nuestra encuesta de 2019, y esta alta desconfianza se distribuye de forma dispareja según los grupos sociales. Las personas que disponen de menos bienes y servicios básicos tienden a mostrar más desconfianza (77.7 %) que aquellas que tienen mejor acceso a ellos (70.4 %). De la misma manera, las mujeres muestran más desconfianza (78.6 %) que los hombres (70.8 %). También existen diferencias por grupos de edad: las personas más jóvenes expresan mayor desconfianza. En la encuesta de 2019 adelantábamos que los importantes niveles de desigualdad generan incertidumbre sobre el comportamiento ajeno y, por lo tanto, desconfianza en los demás. En este sentido, resulta especialmente interesante que grupos sociales con múltiples vulnerabilidades se muestren particularmente desconfiados.

**Gráfica 5.1. Desconfianza por grupo de edad (%)**



Al mismo tiempo relacionábamos los altos niveles de desconfianza con bajos niveles de participación en organizaciones sociales. Putnam (1995) mostraba que un denso tejido social; es decir, la existencia de una red de asociaciones, donde la ciudadanía participa y se interconecta, genera mayor confianza interpersonal, lo que a su vez genera mayor participación, cooperación y organización. En este sentido resulta revelador que las mujeres participen significativamente menos que los hombres en asociaciones profesionales, partidos políticos, sindicatos, juntas de desarrollo local, organizaciones deportivas o culturales. Ocurre lo mismo con los más jóvenes, que son significativamente menos propensos a participar en cooperativas, asociaciones profesionales o partidos políticos. Uno de los motivos de la no participación particularmente escogido por los jóvenes, es “por los gastos que se incurren al participar” (51.8 % de ellos eligen esta respuesta, frente a un 36.6 % de los mayores de 50 años). En el caso de las mujeres, las razones para no participar no parecen explicar la importante diferencia de

participación respecto a los hombres. Sin embargo, la brecha en los tiempos dedicados a tareas domésticas y cuidados, desarrollados en otro capítulo, podrían sin duda constituir un elemento de explicación.

La encuesta de 2021 también confirma la relación entre participar en ciertas organizaciones sociales y una mayor confianza. Tal es el caso de las asociaciones profesionales (entre cuyos miembros la cantidad de personas que dicen confiar “nunca o pocas veces” baja a 57.6 %) y de las organizaciones de mujeres (donde el 57.2 % de las integrantes expresan desconfianza), con lo cual parecen ser los espacios que mejor cumplen con el rol de generar confianza entre pares. Sin embargo, la escasa participación de mujeres y jóvenes en asociaciones de todo tipo parece explicar el mayor déficit de confianza en estos grupos sociales. Resulta interesante el caso de las personas que disponen de menos bienes y servicios básicos: aunque participen más en iglesias, organizaciones de mujeres, movimientos políticos y comités de

en organizaciones profesionales (4.4 veces menos que las personas que disponen de más bienes y servicios) parece confirmar que esta variable es clave para explicar la generación de tejido social y confianza interpersonal.

### Las grietas en el consenso meritocrático

Según cifras del Latinobarómetro de 2020, el 78.1 % de la población panameña considera la distribución de ingresos como “injusta” o “muy injusta”, lo que evidencia una situación de desigualdad inaceptable para la población panameña. A su vez, 71.8 % han respondido en nuestra encuesta que Panamá es un país sin igualdad de oportunidades. Partiendo de esta constatación, nos interesa entender qué significa lo anterior en clave de valores y de aspiraciones. En este sentido, existen dos formas de entender la igualdad: de oportunidades y de posiciones. La primera, más propia del liberalismo, busca reducir las discriminaciones para permitir la emergencia de una sociedad meritocrática, más que igualitaria. La segunda busca reducir las desigualdades (de ingresos, de condiciones de vida, de acceso a servicios) hasta que sean aceptables para la sociedad, y ha sido históricamente impulsada por los movimientos de izquierda.

Para retomar el ejemplo usado por Dubet (2012), en el primer caso la promesa es que los hijos de obreros tendrán tantas oportunidades de llegar a ser ejecutivos de empresas como las que tienen los hijos de ejecutivos de empresa. En el segundo caso, la promesa es que las condiciones de vida y de trabajo de obreros y ejecutivos sean lo más parecidas posible.

La coexistencia de ambas nociones es posible, pero nos interesa entender qué tipo de igualdad prioriza la sociedad panameña, ya que en palabras de Dubet, “una sociedad no se percibe ni actúa sobre sí misma de la misma manera si prioriza las posiciones o las oportunidades”. Por ejemplo, en términos de educación, una política de igualdad de posiciones buscará mejorar la educación en todas las escuelas públicas, con prioridad en las áreas más marginadas del país. Por el contrario, una política de igualdad de oportunidades se enfocará en implementar vouchers educativos y tener escuelas de excelencia. En términos laborales, una política de igualdad de posiciones buscará aumentar los salarios más bajos, mientras que una política de igualdad de oportunidad buscará que las personas más talentosas puedan ascender en la escala salarial.

Parece existir una tensión en la sociedad panameña sobre el tipo de igualdad que se busca priorizar. Entre las personas que gozan de menor bienestar, solamente 5.2 % mencionan la desigualdad como el principal problema del país, mientras es el caso del 17.6 % de las personas con mayor bienestar, lo cual podría parecer paradójico. Sin embargo, esta diferencia podría explicarse por el tipo de igualdad deseada por ambos grupos. Efectivamente, las personas que gozan de menor bienestar se inclinan por una igualdad de posiciones, mientras que las personas que gozan de mayor bienestar se inclinan por la búsqueda de una igualdad de oportunidades. Esto se ve reflejado, por ejemplo, en la preocupación por el desempleo y las condiciones laborales: mientras 22.18 % de las personas que gozan de menor bienestar lo mencionan como su primera preocupación, es el caso

**“71.8 % han respondido en nuestra encuesta que Panamá es un país sin igualdad de oportunidades”.**

de solo el 12.0 % de las personas con mejor bienestar. Es justamente el enfoque de igualdad de posiciones el que considera las condiciones laborales como uno de los puntos de origen y de reducción de las desigualdades.

Estas diferencias también se reflejan en las posiciones sobre la educación: 6 de cada 10 personas piensan que la educación debería ser totalmente pública, pero esta cifra varía entre ambos grupos. El 65.8 % de las personas con menor acceso a bienes y servicios básicos piensa que el sector público debería proveer la educación, una posición propia de la igualdad de posiciones, frente al 51.8 % de preferencia por la escuela pública entre las personas con mayor acceso a bienes y servicios básicos.

Al examinar los factores considerados fundamentales para el éxito, se confirma la hipótesis anterior. Las personas que están en mejor posición de bienestar privilegian una visión meritocrática de la sociedad, considerando en mayor medida el esfuerzo personal, el talento y la educación como factores de éxito. Al contrario, las personas que no están en esta posición parecen más escépticas en cuanto a estos elementos.

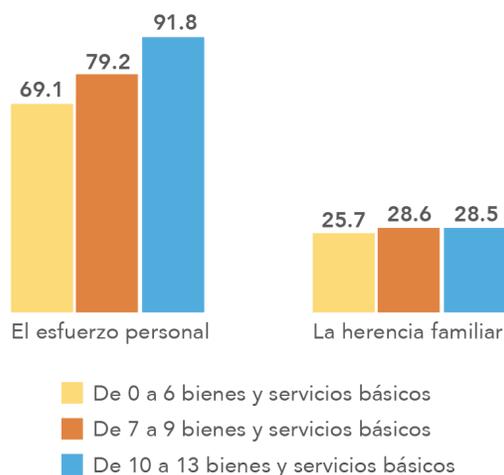
En general, la opinión de que los contactos, la influencia y la herencia familiar son factores determinantes para el éxito, tiene menos representación entre la ciudadanía panameña, lo cual demuestra que a pesar de su conciencia de la desigualdad, sigue prevaleciendo un apego a la idea meritocrática. Sin embargo, la encuesta confirma que esta creencia es más profunda entre los grupos con mayor acceso a bienes y servicios básicos (gráfica 5.2).

En general, la opinión de que los contactos, la influencia y la herencia familiar son factores determinantes para el éxito, tiene menos representación entre la ciudadanía panameña, lo cual demuestra que a pesar de su conciencia de la desigualdad, sigue prevaleciendo un apego a la idea meritocrática. Sin embargo, la gráfica 5.2 confirma que esta creencia es más profunda entre los grupos con mayor acceso a bienes y servicios básicos.

Esta brecha se reproduce en un plano étnico. Mientras en la mayoría de los grupos étnicos en Panamá existe casi un consenso sobre la importancia del esfuerzo individual (por encima del 80 %) y de la educación de calidad (por encima del 72 %), las personas indígenas tienden a ser más escépticas sobre estas dos dimensiones (64.9 % creen en el esfuerzo individual y 57.9 % en la educación de calidad como factores de éxito).

Diversas investigaciones explican cómo la posición de las personas en la estructura social afecta la importancia que se da al mérito, de manera que aquellas en situación de desventaja son más sensibles a percibir factores que están fuera de su control y que afectan lo que nuestras sociedades entienden como “éxito en la vida”. (Lerner 1980,

**Gráfica 5.2. Opinión sobre factores de éxito en la vida (%)**

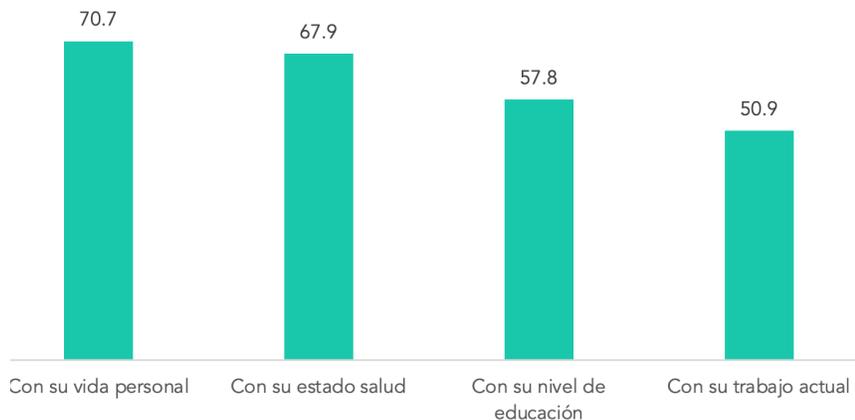


**“La encuesta de 2021 evidencia que el escepticismo está justificado entre las personas indígenas respecto a la educación como el factor más determinante en el 'éxito'”.**



**“El elemento que refleja una menor satisfacción es el trabajo, pues solamente es el 50.9 %. Además, en el caso de la población joven este porcentaje es aún más bajo.”**

**Gráfica 5.3. Satisfacción con distintos aspectos de la vida (%)**



Duru-Bellat y Tenret 2012; Solt et al. 2016). Tal como lo explica el apartado sobre la discriminación, las personas indígenas son quienes la sufren en mayor medida. En este sentido, los obstáculos los hacen percibir que la educación de calidad y el esfuerzo personal no son suficientes por sí solos para salir adelante.

La encuesta de 2021 evidencia que el escepticismo está justificado entre las personas indígenas respecto a la educación como el factor más determinante en el “éxito”. Entre esta población, solo el 10.4 % de quienes han estudiado en la universidad tienen ingresos mensuales superiores a los 1000 dólares y 37.0 % tienen ingresos inferiores a los 400. Entre las personas de otras etnias y que han estudiado en la universidad, un 18.8 % tienen ingresos superiores a los 1000 dólares y un 27.0 % ganan menos de 400. Es decir que, con un nivel de estudios equivalente, las personas indígenas siguen teniendo

menos ingresos que las personas de otras etnias, evidenciando que la educación tiene menos beneficios para este sector de la población, y explicando que éste crea menos en la meritocracia.

En todo caso, tanto la igualdad de posiciones como la igualdad de oportunidades parecen enfrentar serios retos en Panamá. La igualdad de oportunidades, indispensable para el proyecto meritocrático, parece inexistente: 71.81 % no cree que en Panamá haya igualdad de oportunidades, mientras el 82.35 % piensa que hay discriminación, dos obstáculos mayores para la promesa meritocrática. A su vez, la igualdad de posiciones podría aprovechar una opinión pública muy favorable a las políticas redistributivas (ver capítulo sobre servicios públicos y economía), pero se enfrenta a servicios públicos valorados como mediocres por la ciudadanía, que además muestra poco compromiso con la recaudación de impuestos.

### **El trabajo: punto débil en la vida de la ciudadanía**

En general las personas encuestadas se sienten muy satisfechas con su vida: así lo manifiesta un 70.7 %. Un 67.9 % dice estarlo respecto a su salud, a pesar del contexto sanitario, y 57.8 % dicen estar muy satisfechas con su educación. Aun así, existen importantes disparidades étnicas, ya que entre la población indígena esta tasa es de solamente 47 %, un elemento adicional que explica una menor adhesión a la promesa meritocrática por parte de este sector poblacional.

El elemento que refleja una menor satisfacción es el trabajo, pues solamente es el 50.9 %. Además, en el caso de la población joven este porcentaje es aún más bajo: solamente un 32.8 % entre las personas menores de 29 años dicen estar satisfechas. Aunque en menor medida, otros grupos sociales también sienten menos satisfacción: las mujeres (47.3 %), las personas afrodescendientes (46.8 %) e indígenas (45 %). Es destacable que el espacio que parece clave para el fortalecimiento del tejido asociativo y la confianza interpersonal sea justo el aspecto vital que genere menor satisfacción entre la población panameña.

En este sentido, nuestra encuesta de 2021 refleja cierta continuidad con lo descrito en 2019. Sin embargo, también encontramos fisuras que profundizan o matizan lo anterior. La desconfianza aumenta en las generaciones más jóvenes, lo que



genera algunas preocupaciones sobre la capacidad de la sociedad panameña para la convivencia en las décadas venideras. El gran consenso sobre la meritocracia como mecanismo de ascenso social, que era uno de los hallazgos de la encuesta anterior, también encuentra sus límites. Sin embargo, la profunda consciencia de la desigualdad no parece traducirse en un cuestionamiento del modelo meritocrático. Existe además una tensión entre la búsqueda de una igualdad de posiciones y una igualdad de oportunidades, y ambas parecen lejos de ser realidades.

A su vez, el trabajo, –instrumento para la autonomía y la movilidad social, espacio de generación de ingresos, pero también de socialización– es el aspecto que genera mayor inconformidad entre la población panameña. Por tanto, las políticas públicas deben buscar el fortalecimiento de la convivencia y del tejido organizacional, la búsqueda

de una vía hacia la igualdad –sea de posiciones y/o de oportunidades–, así como la creación de empleos dignos y satisfactorios para toda la población.

### Bibliografía

- Bjørnskov, Christian. (2007). Determinants of generalized trust: A cross-country comparison. *Public Choice*. 130. 1-21. <https://bit.ly/3rKJQ0q>
- Bourdieu, P. y Passeron, J. (1990). *Reproduction in education, society, and culture*. Theory, culture & society, London: Sage Publications.
- Castillo, J. C.; A. Torres, J. Atria y L. Maldonado. (2019). “Meritocracia y desigualdad económica: Percepciones, preferencias e implicancias”. *Revista Internacional de Sociología* 77(1): e117. <https://bit.ly/3fQZC4n>

Cuarta Ricaurte, Jorge (2016). ¿Desigualdad y pobreza como determinantes de la confianza generalizada? Análisis con datos

panel. *Desarrollo y Sociedad*, (76),91-121. [fecha de Consulta 22 de septiembre de 2021]. ISSN: 0120-3584. <https://bit.ly/3tWppjU>

Dubet, François (2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *NUSO* n°239. Mayo-Junio 2012. <https://bit.ly/3KIqyRR>

Duru-Bellat, M. y E. Tenret. (2012). “Who’s for Meritocracy? Individual and Contextual Variations in the Faith”. *Comparative Education Review* 56(2): 223–247. <https://bit.ly/33K6KwV>

Lerner, M. (1980). *The Belief in a Just World. A Fundamental Delusion*. New York: Plenum Press. <https://bit.ly/33PItX>

Putnam, R. (1995). *Turning In, Turning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America*. *Political Science and Politics*, vol. 27. 664-683

# Asimetría digital y acceso a la información



**“...el acceso al entorno mediático digital es desigual dependiendo del rango de edad, el lugar donde habiten las personas y la tenencia o no de ciertos bienes y servicios”.**

La calidad de la democracia está estrechamente ligada a la calidad de la información que circula por los medios de comunicación. Más que un cuarto poder escrutador del resto de los poderes, como usualmente se les califica, los medios son el lugar desde donde el poder despliega sus estrategias hacia la sociedad (Castells, 2009). Por lo tanto, el modo en que estos informen, pero también cómo decide informarse la ciudadanía, resultan asuntos de suma

importancia.

En 2008, una consulta sobre medios de comunicación y democracia (Luna Vásquez, 2013) mostraba que en Panamá la televisión tenía la preferencia del 97.9 % de las personas, y los medios digitales apenas llegaban al 13.5 %. Pero una década después, los resultados de la Encuesta CIEPS de 2019 revelaron que, si bien la amplia mayoría de la población se informaba sobre los asuntos del país mediante la televisión, los medios disponibles

en internet y redes sociales (RRSS) ya desplazaban a los periódicos y a la radio, una situación que, por lo demás, también se observa a escala global.

La encuesta de 2021 evidencia que la ciudadanía panameña se informa desde una amplia gama de medios; asimismo, que el acceso al entorno mediático digital es desigual dependiendo del rango de edad, el lugar donde habiten las personas y la tenencia o no de ciertos bienes y servicios.

Claramente, los medios tradicionales —analógicos e impresos—, ocupan el primer lugar de las preferencias, pero el uso de los canales digitales es muy relevante, especialmente el de las RRSS entre la población más joven.

El 88.5 % de las personas consultadas afirmaron que se informan de los asuntos del país a través de medios tradicionales disponibles de forma analógica (radio y televisión) e impresos (periódicos); no obstante, hay diferencias según el lugar donde habiten. El mayor porcentaje corresponde a la provincia Panamá Oeste, con 93.5 %, y el menor a la comarca Guna Yala, con 69.2 %. Un porcentaje sensiblemente menor, el 65 %, dijo que accedía a este tipo de información a través de medios tradicionales en su versión digital, con una distribución desigual entre provincias y comarcas. En la comarca Emberá-Wounaan, por ejemplo, el 75% se informa a través de medios tradicionales, pero apenas un 33% mediante sus versiones en línea, lo que se traduce en 42 puntos porcentuales menos.

La menor diferencia porcentual se observó en una provincia económicamente importante, Colón, con 82.3 % para los medios analógicos y 80.2 % para los digitales, lo que equivale a solo un 2.1 %. Junto con el porcentaje de la comarca Ngäbe-Buglé, este resultado es atípico debido

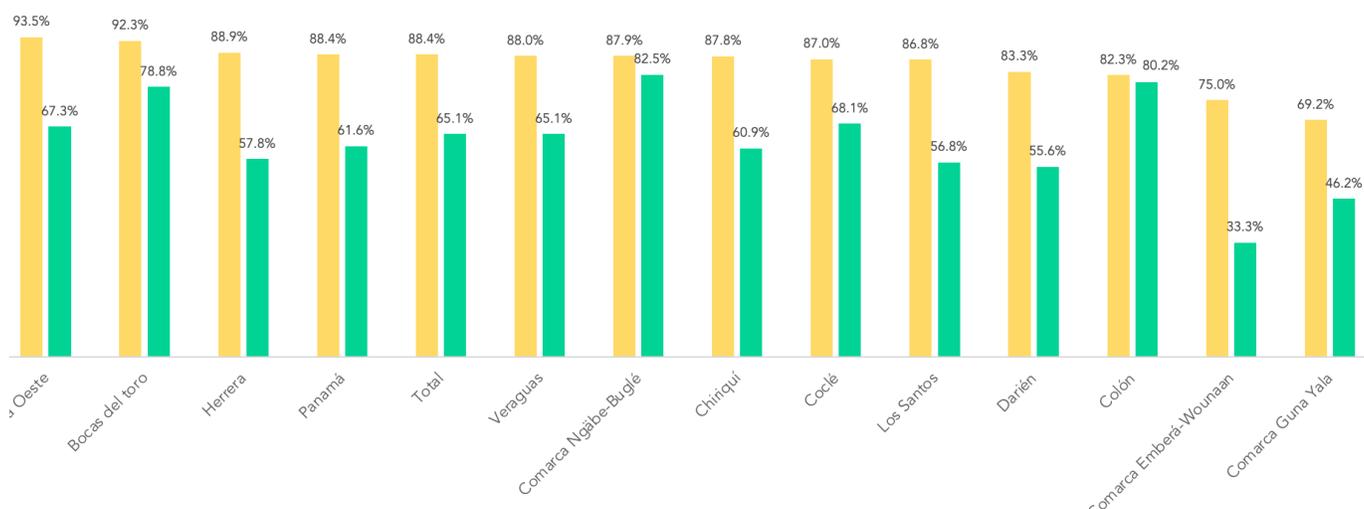
a las condiciones socioeconómicas de dichos territorios, donde el acceso a medios tradicionales analógicos y en línea es bastante similar, con un 87.9 % y 82.5 %, respectivamente. Para la comprensión de este resultado se necesitarían datos complementarios. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el de Panamá es “un modelo de sociedad altamente dualizado con diferentes ejes, destacando la dualidad urbano-rural y la dualidad ciudad-comarcas” (PNUD, 2019, 61). Asimismo, es uno de los países más desiguales del mundo (Banco Mundial, 2016). Ambas condiciones –la desigualdad y la dualidad– provocan una asimetría de oportunidades digitales que, como sostiene el investigador neerlandés Jan van Dijk (quien ha desarrollado una consistente teoría sobre la brecha digital), ésta se encuentra “claramente relacionada con diferencias socioeconómicas en sociedades específicas” (Van Dijk, 2005). De acuerdo con la Encuesta de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC, 2019), la conectividad móvil es la más extendida en todo el país, pero existen diferencias territoriales.

A medida que se amplía la distancia de los centros urbanos, se reduce el nivel de acceso a los recursos digitales; sin embargo, se perciben algunos fenómenos dignos de analizar. Por ejemplo, el uso de las RRSS con fines informativos, como en los casos de Facebook e Instagram y otras, que aparecen en el tercer lugar de las preferencias con un 62.7 %, no muestra diferencias geográficas significativas entre provincias y comarcas, salvo en el caso de la Emberá-Wounaan, que marca un 33.3 %.

Sucede lo mismo con las aplicaciones de mensajería privada como WhatsApp o Telegram, que aparecen en el cuarto lugar. Aunque propiamente no son medios para acceder a información de tipo noticioso, son usadas con ese propósito por el 54.5 % de las personas consultadas. Además, este es el único canal digital, de los incluidos en la encuesta, que aparece con un uso superior al 30 % en la comarca Emberá-Wounaan, donde un 50% declaró utilizarlas.

Este hecho, al igual que el alto uso de RRSS como Facebook e

**Gráfica 6.1. Diferencia de acceso entre medios digitales y tradicionales, por provincia (%)**



**“...los medios para informarse sobre los asuntos del país, serían “jardines vallados”, o ámbitos comunicativos sesgados en los que se producen varios tipos de desórdenes informativos, entre ellos la desinformación”.**



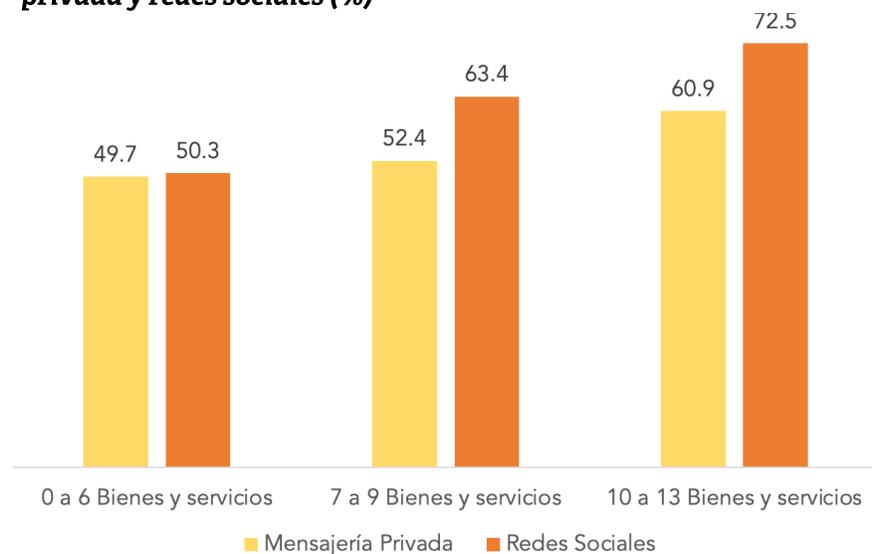
Instagram, luce atípico en relación con la brecha digital existente y se necesitarían datos complementarios para explicarlo, pero coincide con el resultado de encuestas globales de consumo de medios (Newman et al., 2021). En el caso de Panamá podría deberse a que en el país existen planes *zero rating* (Pallero, 2015) ofrecidos por las operadoras, que exoneran a los clientes finales del cobro por el uso de los datos, no para acceder a Internet, sino a aplicaciones específicas, entre ellas las pertenecientes a Facebook (Instagram y WhatsApp), uno de los cinco gigantes tecnológicos junto con Google, Apple, Microsoft y Amazon. De ser así, estaríamos frente a un claro ejemplo de lo que Marianne Díaz Hernández llama “privatización del espacio deliberativo” (Díaz Hernández, 2018), pues los medios para informarse –y, dadas sus características interactivas, deliberar– sobre los asuntos del país, serían los que la autora describe como “jardines vallados”, o ámbitos comunicativos sesgados en los que se producen varios tipos de desórdenes informativos, entre ellos la desinformación, sin duda un fenómeno que requiere ser investigado con mayor profundidad

en Panamá.

Los medios nativos digitales (aquellos que no son la versión en línea de los tradicionales, sino nuevos emprendimientos periodísticos de carácter usualmente independiente, como sitios web, blogs y revistas), que podrían ampliar la democracia informativa incluyendo diferentes temas y vocerías en la agenda pública, apenas son consultados por un 47.3 %. Sin embargo, en provincias como Colón y Bocas del Toro aparecen con porcentajes mayores al 60 %.

Por otro lado, un cruce de variables entre el uso de RRSS y aplicaciones de mensajería privada como canales para informarse y el acceso a bienes y servicios, evidencia que el grupo que tiene entre 10 y 13 bienes y servicios las usa mucho más en comparación con el resto de los grupos sociales, en especial si se compara con el que tiene como máximo 6 bienes y servicios. De acuerdo con datos del INEC (2019), la conectividad a Internet más extendida es la de tipo móvil, y según la Autoridad Nacional de los Servicios

**Gráfica 6.2. Acceso a bienes y servicios y uso de mensajería privada y redes sociales (%)**



Públicos (ASEP, 2020), el 84 % de estas líneas son prepagadas; es decir, requieren recargas periódicas para poder hacer uso de los servicios, con excepción de aquellos disponibles mediante los planes *zero rating* ya referidos.

Por el contrario, las posibilidades de conectarse a internet desde redes fijas de banda ancha, que son las necesarias para usos relevantes como los vinculados con la educación y el trabajo, son sensiblemente menores en el país: la Unión Internacional de Telecomunicaciones las calcula en apenas un 12.33 % (UIT, 2019).

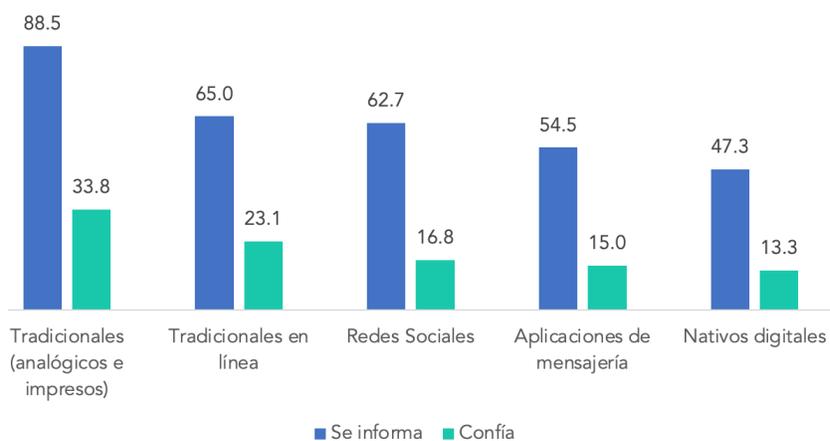
Esta enorme diferencia causa preocupación, pues existen estudios que evidencian que contar con acceso a una Internet de calidad incrementa las ventajas de los sectores más favorecidos económicamente, ampliando las brechas existentes (Lozano, 2019).

Si un aspecto central del vínculo entre los medios de comunicación y la democracia es la posibilidad de informar e informarse con igualdad de derechos (Pellegrini, 1993), los resultados de nuestra encuesta permiten inferir, entonces, que en un espacio digital desigual unos grupos sociales cuentan con mayores posibilidades de ejercer estos derechos que otros. Y aunque el ejercicio de estos derechos ha estado siempre limitado por factores vinculados con factores socioeconómicos, políticos o ideológicos, en la sociedad digitalizada esto se manifiesta de otras maneras, como argumentaremos más adelante.

### Más jóvenes, más digitales, pero más desconfiados

La encuesta también dio luces acerca de las preferencias según grupos etarios. Informarse a través de los medios tradicionales aumenta a partir de los 50 años. Un 43 % de quienes dijeron preferir los medios

**Gráfica 6.3. Preferencia y confianza por tipo de medio (%)**



radioeléctricos e impresos cayó dentro de este segmento. Apenas el 20.9 % de los jóvenes entre 18 y 29 años dijo informarse a través de ellos. De la misma forma, menos del 30 % de quienes dijeron informarse por RRSS son mayores de 50 años.

Existe un grupo de personas entre 30 y 49 años que se informan a través de medios tradicionales, analógicos y en línea, RRSS, aplicaciones de mensajería privada y medios nativos digitales casi en igual medida, en un porcentaje cercano al 40 %. No se hallaron diferencias significativas de acceso entre hombres y mujeres.

### Expectativas insatisfechas y desafíos

Los medios de comunicación, además de ser el actor con mayor influencia en Panamá, cuentan con una valoración positiva (ver el apartado sobre instituciones y actores políticos); sin embargo, ninguno de ellos resulta alto ni medianamente confiable para la población. El mayor grado de confianza, de apenas un 33.8 %, recae en los medios tradicionales, aunque sus versiones en línea reciben el 23.1 %. Las RRSS y las aplicaciones de mensajería privada tienen un 16.8 % y un 15 %, respectivamente. El menor porcentaje corresponde a los medios

nativos digitales, con solo el 13.3 %. A escala global participamos en un nuevo contexto hipermediático (Scolari, 2008) del cual Panamá no es la excepción. Como señalamos inicialmente, los ciudadanos están usando cada vez más las plataformas digitales –como RRSS y aplicaciones de mensajería– para informarse.

El estudio sobre consumo de medios Digital News Report 2021, que desde 2012 realizan anualmente el Instituto Reuters para el estudio del Periodismo y la Universidad de Oxford (Newman et al., 2021), detectó que en Colombia, por ejemplo, el uso de redes sociales para informarse ya asciende al 70 %, y que en Argentina apenas un 20 % dice informarse a través de los medios impresos.

No obstante, estos canales no pueden catalogarse propiamente como medios informativos, pues la mayoría de los contenidos que circulan por ellos no están producidos de acuerdo con prácticas periodísticas profesionales que tengan como objetivo brindar información de calidad. Por el contrario, la contaminación de esta nueva plaza de comunicación global con contenidos expresamente

## “La caída que sufrieron WhatsApp, Facebook e Instagram el 4 de octubre de 2021 evidenció, entre otros asuntos, la enorme vulnerabilidad de quienes solamente cuentan con ese tipo de recursos para informarse y comunicarse”.

destinados a manipular tendencias de opinión a favor de intereses opacos –que una población con condiciones educativas tan desiguales difícilmente puede discernir–, ha contribuido a debilitar la credibilidad de los medios y por ende la salud de la democracia.

Si bien es un panorama preocupante, la población panameña parece advertirlo, pues aunque desconfía de todos los medios, concede un mayor grado de confianza a los tradicionales, especialmente en un contexto como el de la pandemia, algo que también ocurre en otros lugares:

*“...la crisis también ha mostrado el valor de la información rigurosa y fiable cuando hay vidas en juego. En varios países vemos a las audiencias volcándose hacia las marcas confiables y atribuyendo mayor confianza a los medios en general. La diferencia entre “los mejores y el resto” ha crecido, al igual que la brecha de confianza entre los medios y las redes sociales” (Newman, 2021).*

En las postrimerías del siglo pasado, con el surgimiento de una tecnología de comunicación bidireccional como internet, algunos llegaron a pensar que, al subvertirse el modelo de comunicación de masas de un emisor a muchos receptores, las posibilidades de emisión y el acceso a la información se democratizarían. Y aunque haya sido parcialmente cierto,

pasadas varias décadas se observan otros fenómenos menos auspiciosos que es necesario conocer si se desea contrarrestar sus efectos.

Si antes se cuestionaba la concentración mediática (Murciano, 2004), ahora estamos viendo un fenómeno de hiperconcentración que pone en riesgo la sostenibilidad de los medios y, como consecuencia, la diversidad y la pluralidad informativas que requiere la democracia (Nielsen y Fletcher, 2020).

El desplazamiento de los medios tradicionales (incluso en sus versiones digitales), cuyos intereses eran menos difíciles de escrutar e interpelar, ha terminado fortaleciendo a un pequeño grupo de plataformas globales cuya altísima rentabilidad obedece a un modelo de negocio basado en la extracción masiva de datos personales y a la circulación de información curada por medio de algoritmos que operan sin ningún tipo de transparencia, como una tijera que “recorta” el panorama informativo de las audiencias, lo que tiene lógicas consecuencias en la agenda pública y en su deliberación (Benítez-Eyzaguirre, 2020).

En Panamá, debido a la masificación de la telefonía móvil, que cuenta con un 133 % de penetración (ASEP, 2020), y a la existencia de los planes *zero rating*, estas plataformas

son fácilmente accesibles para los grupos sociales menos favorecidos, los cuales a la par carecen de los recursos digitales necesarios para la educación en línea, el teletrabajo, y el acceso a información de calidad. Las consecuencias de esta conjunción de factores deberían estudiarse con más profundidad. La caída que sufrieron WhatsApp, Facebook e Instagram el 4 de octubre de 2021 evidenció, entre otros asuntos, la enorme vulnerabilidad de quienes solamente cuentan con ese tipo de recursos para informarse y comunicarse.

La posibilidad de agregar valor a la información de interés público, sumando medios digitales alternativos al conglomerado mediático tradicional, con una agenda diversa de temas y vocerías que atraigan las preferencias y la confianza de la población, luce muy difícil en el entorno que hemos descrito.

El modelo de negocio de las grandes plataformas de Internet no solo ha desestabilizado el sistema de medios, sino que ha afectado a los propios periodistas. No sin un dejo de sorna, algunos reporteros incluso han cuestionado el hecho de tener que dedicar buena parte de su tiempo a desmentir lo que circula a través de unos mediadores que están acabando con la industria (Bernstein, 2021). Los periodistas profesionales, formados para la búsqueda, el tratamiento y la difusión de información dentro de un marco ético, han ido perdiendo el rol de intermediarios en el debate público, como lo explica Román (2020):

*“...la relevancia de las redes sociales está en aumento, como una de las principales fuentes de información que reportan las personas. A los*

*periodistas nuestra sociedad los está despidiendo sin carta de preaviso. Y con memes o acaloradas discusiones políticas alrededor de noticias de entretenimiento, no da visos de echarlos de menos”.*

La pandemia parece haber agravado esta situación. Una encuesta para conocer los impactos de la crisis del coronavirus en el periodismo, hecha por el Centro Internacional para Periodistas y el Centro Tow para el Periodismo Digital de la Universidad de Columbia (Posetti, Bell y Brown, 2020), reveló que las dificultades que atravesaban las redacciones se profundizaron durante este periodo, con cierres de medios, pérdidas de puestos de trabajo y recortes salariales.

La consulta acerca de cómo se informan las personas en Panamá sobre los asuntos del país revela con claridad meridiana que el consumo de información se está desplazando hacia mediadores como las RRSS y plataformas de mensajería privada. Por los argumentos que hemos dado en estas breves líneas, en una sociedad tan desigual como la panameña, este fenómeno debe investigarse con mayor profundidad por los posibles efectos que tendría en la democracia.

## Bibliografía

ASEP (2020). Indicadores del Servicio Móvil desde 2010-2020e—Datos—Panama Datos Abiertos. <https://bit.ly/3mZ44Cv>

Banco Mundial (2016). Poverty and Shared Prosperity 2016. World Bank. <https://bit.ly/3ofbL6Y>

Benítez-Eyzaguirre, Lucía (2020). Aspectos éticos del uso de algoritmos en el acceso a la información e impactos en la ciudadanía y la política. En *Algoritmos* (pp. 331-

347). Tirant lo Blanch Brasil.

Bernstein, Joseph (2021, agosto 9). Bad News: Selling the story of disinformation. *Harper's Magazine*, September 2021. <https://bit.ly/3romEqg>

Castells, Manuel (2009). *Comunicación y poder*. Alianza Editorial.

CIEPS (2019). Encuesta de ciudadanía y derechos. <https://bit.ly/3ovhJRp>

Díaz Hernández, Marianne (2018). El pasto más verde: Espacio público, jardines vallados y la privatización de la libertad de expresión en internet. *La vida no trae instrucciones*. <https://bit.ly/3doLrIy>

Instituto Nacional de Estadística y Censo, INEC (2019). Encuesta de múltiples propósitos.

Kleis, Rasmus y Fletcher, Richard (2020). Democratic Creative Destruction? The Effect of a Changing Media Landscape on Democracy. En J. A. Tucker & N. Persily (Eds.), *Social Media and Democracy: The State of the Field, Prospects for Reform* (pp. 139-162). Cambridge University Press.

Lozano, Daniel (2019). Internet y desigualdad en América Latina. (*Working Papers* cet.la No 2019/03, p. 14). <https://bit.ly/3mZuhko>

Gustavo Román. (2020). Comentario: Sin oficio ni beneficio. En *Democracia en digital: Facebook, comunicación y política en Costa Rica* (pp. 123-137).

Luna, Clara Inés (2013). El papel de los medios de comunicación en la consolidación de la cultura política democrática: Análisis de dos noticieros de televisión en Panamá (Repositorio Universidad Nacional Autónoma de México). <https://bit.ly/30472fR>

[ly/30472fR](https://bit.ly/30472fR)

Murciano, Marcial (2004). Poder económico e influencia social: Los retos de la concentración mediática para la democracia. <https://bit.ly/3D6CA2v>

Newman, Nic; Fletcher, Richard; Schulz, Anne; Andi, Simge; Robertson, Craig T. y Kleis, Rasmus (2021). *Digital News Report 2021*. Reuters Institute for the Study of Journalism. <https://bit.ly/3phAvf4>

Pellegrini, Silvia (1993). Medios de comunicación, poder político y democracia. *Cuadernos.info*, 8, 18-27. <https://bit.ly/3ljc4wD>

Pallero, Javier (2015, abril 22). Facebook en la OEA y Zero Rating: Neutralidad en peligro en Latinoamérica. Access Now. <https://bit.ly/3xEnxvU>

Posetti, Julie; Bell, Emily y Brown, Pete (2020). Journalism & the pandemic. A global snapshot of impacts. International Center for Journalists (ICFJ) and the Tow Center for Digital Journalism at Columbia University. <https://bit.ly/31iwC1z>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2019). Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2019. Renovando las Instituciones para el Desarrollo Humano Sostenible. <https://bit.ly/3Dl3lSp>

Scolari, Carlos (2008). *Hipermediaciones*. Gedisa.

Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación en Comunicación.

Van Dijk, Jan (2005). The Deepening Divide: Inequality in the Information Society. <https://bit.ly/3lnQirF>

# Ficha técnica de la encuesta

## Procedimiento para seleccionar las unidades muestrales

muestreo aleatorio estratificado.

## Universo geográfico y de población

Ciudadanos/as con derecho a voto.

- Universo 1: República de Panamá sin Darién ni comarcas Guna Yala ni Emberá Wounaan.
- Universo 2: Darién, Guna Yala y Emberá Wounaan.

## Tamaño de la muestra

- Muestra 1: 1251
- Muestra 2: 227

## Ponderación

Se suman las dos muestras aplicando un coeficiente de ponderación en función del peso poblacional de provincias y comarcas en el censo.

## Técnica de recolección de datos

Entrevista cara a cara

## Fechas del trabajo de campo

Del 15 de mayo al 4 de junio de 2021

## Margen de error calculado

- Muestra 1: +- 2.8 %
- Muestra 2: +- 6.9 %

Nivel de confianza del 95 % en ambas muestras y representativo a nivel nacional (muestra 1).

## Empresa subcontratada para el trabajo de campo

Gallup Panamá, bajo la supervisión del CIEPS.

## Equipo de investigación



### NELVA ARAÚZ REYES

Doctora en Derecho y Maestra en Política Criminal por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con diplomados en Derechos Humanos y Género y con especializaciones en Políticas Públicas Locales con Perspectiva de Género, Docencia Superior y Derecho Procesal.



### HARRY BROWN ARAÚZ

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Es autor de los libros “El vencedor no aparece en la papeleta” (2018) y “Partidos políticos y elecciones en Panamá: un enfoque institucionalista” (2007). Miembro del Sistema Nacional de Investigación (SNI).



### SERGIO GARCÍA RENDÓN

Politólogo, Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca. Sus temas de investigación son la calidad de la democracia, las instituciones informales y la corrupción. Tiene experiencia profesional en Colombia, Ecuador y España. Miembro del Sistema Nacional de Investigación (SNI).



### CLAIRE NEVACHE

Politóloga especialista en derechos humanos. Doctoranda en Ciencias Políticas en la Universidad Libre de Bruselas. Experiencia profesional en América Central y Sudamérica. Autora de varios textos académicos sobre actores políticos emergentes en América Latina, entre ellos “Las Iglesias Evangélicas en Panamá: análisis de la emergencia de un nuevo actor político”. Miembro del Sistema Nacional de Investigación (SNI).



### EUGENIA RODRÍGUEZ

Doctora en Antropología Social y magíster en Género y Desarrollo. Desde 2014 vinculada a la Universidad de Panamá como investigadora del Centro de Investigaciones de la Facultad de Humanidades, CIFHU. Participa como docente en diversos cursos de posgrado. Miembro del Sistema Nacional de Investigación (SNI).



### PATRICIA ROGERS

Licenciada en Sociología por la Universidad de Valencia. Actualmente asistente de investigación en el Proyecto Pioneras de la Ciencia en Panamá. Experiencia en participación ciudadana, perspectiva de género y migraciones en Panamá y España.



### JON SUBINAS

Doctor en Sociología y Antropología por la Universidad Complutense de Madrid. Experto en investigación social y estudios de opinión pública, consultoría y formación para organismos multilaterales, administración pública, empresas y ONG.



### RAISA URRIBARRÍ

Periodista con maestría en Tecnologías de la Información (TIC) y Doctora en Ciencias Humanas. Profesora e investigadora emérita de la Universidad de Los Andes (Venezuela). Consultora en temas relacionados con la libertad de expresión e información en el entorno digital, y con las TIC para el desarrollo.

## Acerca del CIEPS

Con la misión de producir conocimiento científico en el campo de las ciencias sociales, el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) fue creado en 2018 como Asociación de Interés Público, con el apoyo económico de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El CIEPS trabaja con un núcleo de investigadores del máximo nivel académico, con el fin de producir conocimiento que impulse la formulación de políticas públicas dirigidas a atender los principales problemas del país. Al mismo tiempo, el Centro busca nutrir el debate público mediante la divulgación de las ciencias sociales y promueve el interés en la investigación por medio de prácticas profesionales con jóvenes estudiantes de ciencias sociales.

La primera Encuesta CIEPS de Ciudadanía y Derechos, que explora el impacto de la desigualdad en la calidad de la democracia, fue realizada en 2019. Este estudio de opinión es realizado cada dos años, y el centro también realiza otros estudios de opinión que abordan temáticas de interés nacional.

Actualmente, el CIEPS conduce investigaciones sobre la problemática de la corrupción en Panamá, derechos humanos, bienestar socioeconómico, opinión pública, acceso a la información, institucionalidad y actores políticos.







Ciudad del Saber, edificio 239, oficina 3-C  
admin@cieps.org.pa | (507) 504-1557



[cieps.org.pa](http://cieps.org.pa)