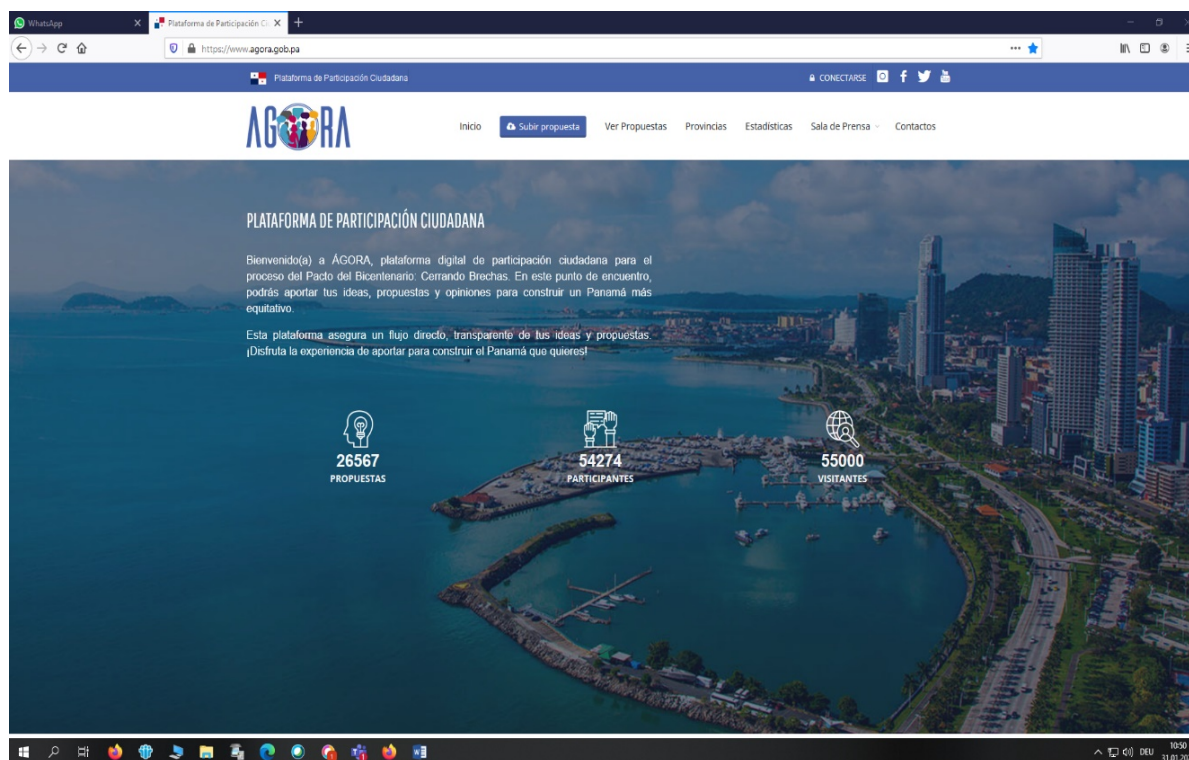


Febrero 2021

Informe País



Oficina de Panamá, Programa Regional
Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latinoamérica ADELA



Panamá “Pacto del Bicentenario”

¿Una forma seria de diseñar el futuro o un nuevo engaño?

Winfried Weck

La pandemia de covid-19 ha golpeado duramente a Panamá. A fines de 2020, era el país del mundo con mayor número diario de nuevas infecciones con relación a su población. La cuarentena completa, reimplantado desde Navidad, esta vez provocó protestas de la población urbana pobre. La tensa situación económica y social motivó al gobierno de centroizquierda del presidente Laurentino Nito Cortizo a iniciar un programa integral de desarrollo nacional con la finalidad de contrarrestar eficazmente la grave desigualdad en Panamá. Por lo tanto, la creación e implementación del programa «Pacto del Bicentenario» no debe ser puesta en marcha únicamente por el gobierno. Más bien, todas las fuerzas políticas, económicas y sociales, hasta cada ciudadano, están llamados a contribuir.

Ya en octubre del año pasado, el gobierno panameño anunció su intención de lanzar un amplio plan de reforma y reconstrucción nacional. En las semanas siguientes, los miembros del gobierno se reunieron con representantes de todos los partidos políticos, empresas, asociaciones profesionales y la sociedad civil organizada para convencerlos de que unieran sus fuerzas más allá de las líneas partidistas y los intereses particulares. Luego, el 26 de noviembre de 2020, el presidente Cortizo anunció oficialmente el inicio del proceso para crear el Pacto del Bicentenario.

A finales de noviembre de 2021, el Pacto deberá estar lleno de contenido y completado como un programa de acción en términos de contenido. El trasfondo histórico del "Pacto del Bicentenario" es el bicentenario de la independencia de los actuales estados de Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá, así como de partes de Perú y Guyana, de la potencia colonial España en 1819/1821, que en ese momento se habían unido para formar la Gran Colombia (República de *Colombia*) bajo el presidente Simón Bolívar.¹

Por qué se necesita urgentemente un programa de acción

En comparación con la mayoría de los países de la región, a Panamá le fue bien. Tanto el Canal de Panamá como el sector bancario garantizan un flujo constante de ingresos, incluso en condiciones de pandemia. Cualquiera que se acerque por primera vez a la ciudad de Panamá desde el aire para aterrizar en el aeropuerto internacional de Tocumen se sorprenderá con un fondo de rascacielos que recuerda a Singapur. En la capital del país, el dinero y la prosperidad están a la vista. Y eso es exactamente lo que ha convertido a Panamá en uno de los países más desiguales del mundo actual.² Incluso hoy en día, la vida cotidiana de muchas personas en Panamá está signada por la pobreza. En la capital misma, se encuentran barrios pobres justo al lado de las torres residenciales de los ricos. Un sistema de escuelas públicas completamente ineficaz y un sistema de salud y seguridad social que necesitan urgentemente ser reformados contribuyen a que las clases más humildes, tanto rurales como urbanas, sigan rezagadas en comparación con las clases medias y, sobre todo, ricos. La pandemia amenaza a la sociedad panameña con una mayor profundización de las desigualdades en las condiciones de vida. Tras una cuarentena total de cinco meses desde finales de marzo hasta principios de septiembre de 2020 y la nueva cuarentena desde la Navidad de 2020 —tras una fase de apertura y normalización de la vida pública entre septiembre y diciembre—, muchos panameños afrontan la ruina económica. Muchas familias que, a pesar de pertenecer a los estratos más pobres de la población, lograban llegar a fin de mes, ya no saben cómo pagar la comida ni siquiera el alquiler. Las ayudas del gobierno de 100 dólares al mes para las personas sin trabajo no son en absoluto suficientes para financiar sus necesidades mínimas.

Porque la economía de Panamá también está sufriendo la pandemia. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) prevé una caída del producto nacional bruto del 11 % para Panamá en 2020. Para financiar el déficit presupuestario y las medidas por el coronavirus, el gobierno ha emitido en los mercados financieros internacionales obligaciones del Estado por un total de USD 8.200 millones (equivalentes a USD 1.823 por habitante) y ha recibido préstamos del FMI, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. Debido a la cuarentena de meses y los numerosos cierres de empresas, la tasa de desempleo en el sector formal aumentó al 18,5% en 2020, mientras que la participación del sector informal aumentó del 44,9% en 2019 al 52,8% en 2021.³ La deuda nacional aumentó en otros 6.000 millones, hasta 37.000 millones de dólares estadounidenses.⁴ Estas son señales claras de agudización de la crisis económica y social.

A esto se agrega que varios miembros del gobierno, incluido el vicepresidente, así como altos representantes de la burocracia ministerial, están bajo sospecha de corrupción desde abril del año pasado por enriquecimiento personal a través de sobrepagos en las compras de dispositivos médicos para el tratamiento de los enfermos de coronavirus. Además, los medios de comunicación social

¹ Sin embargo, la Gran Colombia tuvo una vida corta. Ya en 1830, tras la muerte de Simón Bolívar, el Estado se dividió en partes individuales, a partir de las cuales se desarrollaron las actuales repúblicas de Colombia, Ecuador y Venezuela. La actual Panamá siguió siendo parte de Colombia. No fue hasta 1903 cuando Panamá se separó y se convirtió en un estado. Por ello, Panamá celebra hasta hoy tanto un Día de la Independencia como un Día de la Separación.

² Según el índice de Gini del Banco Mundial que mide la desigualdad, Panamá está en el puesto 15 a nivel mundial. En comparación con los países de América Latina y el Caribe ocupa el puesto 4.

³ Panamá cierra el año con una tasa de desempleo del 18,5%, La Estrella de Panamá, 23 de diciembre de 2020, S. 4ª.

⁴ La deuda pública aumentó 5.941 millones de dólares en un año, La Prensa, 21 de enero de 2021, S. 1B.

informan repetidamente de miembros del gobierno o de sus familiares que no se sienten obligados a cumplir las normas de cuarentena de ninguna manera, más recientemente durante el fin de semana de Año Nuevo, que todos los residentes tuvieron que pasar en casa en cuarentena. La confianza de la población en el gobierno está por el piso.

Lo que se pretende alcanzar con el *Pacto del Bicentenario*

En este contexto, no es de extrañar que el presidente Cortizo y su gobierno lancen un gran proyecto que busca ser no solo beneficioso para la nación, sino también prestigioso. Y con la ambiciosa, si no grandilocuente, denominación de «*Pacto del Bicentenario*», el proyecto está condenado al éxito de antemano, y el gobierno no quiere perder por completo la confianza de todos los panameños.

Por este motivo, se ha ideado una metodología completamente nueva para darle contenido al pacto: por un lado, todos los ciudadanos pueden participar directamente y hacer sugerencias a través de una plataforma de internet creada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), denominada *Ágora*⁵. Esta plataforma fue diseñada en forma altamente transparente y puede usarse no solo en español, sino también en las tres lenguas indígenas más importantes del país. Por otro lado, el pacto pretende apuntar más a las particularidades regionales del país que solamente a soluciones nacionales. Y, finalmente, se han convocado comisiones de expertos independientes a nivel nacional y regional para examinar y evaluar todas las propuestas y elaborar una estrategia. Sin embargo, ya ha habido 19 proyectos de reforma nacionales o sectoriales desde el final de la dictadura en 1989, pero todos ellos han fracasado principalmente porque los políticos y los grupos de interés no se han centrado en el bien del país y de su población, sino sobre todo en el bienestar material personal.

El escepticismo inicial, especialmente entre los partidos de la oposición y los analistas políticos, no era infundado, pero el uso de la plataforma *Ágora* hasta el momento parece refutar este pesimismo: ya en las primeras 24 horas posteriores a la activación se recibieron 165 propuestas, y en los dos días siguientes 256 y 332 respectivamente⁶. Al 31 de enero se habían recibido inesperadamente 26.567 sugerencias, 55.000 personas habían visitado el sitio web, de las cuales 54.274 habían hecho algún comentario o propuesta. El sitio concede especial importancia a la transparencia en la comunicación de la información. De esta forma, es posible conocer cuántos ciudadanos, instituciones o partidos presentaron propuestas y sobre qué áreas temáticas. Los contenidos de las propuestas dependen totalmente del usuario y van desde la demanda de campos de fútbol en áreas remotas hasta propuestas detalladas para reformar el sector educativo.

Sorprende la participación extremadamente alta de aportes individuales, expresados en 25.345 propuestas al 31 de enero de 2020, mientras que se habían presentado 85 de organizaciones de la sociedad civil, 103 de organizaciones políticas, 1.000 de instituciones del Estado y empresariales y, muy por detrás, solamente 34 propuestas de académicos.⁷

⁵ Siehe Titelbild, <https://www.agora.gob.pa>, Aufruf am 31.01.2021

⁶ La Estrella de Panamá, Escepticismo por resultados del Pacto del Bicentenario, 30.11.2020, S.4^a

⁷ <https://www.agora.gob.pa>, Aufruf am 31.01.2021

Además, la presentación transparente de los contenidos seleccionados muestra claramente cuáles son los temas candentes para los panameños. El sector de la educación, que necesita una reforma urgente, es claramente prioritario, seguido por el sistema de salud. He aquí un resumen del número de propuestas presentadas hasta ahora, según el área temática:

Solicitudes enviadas hasta el 31 de enero de 2021, por temática

Educación	4.486
Salud	3.698
Acceso al agua	2.757
Seguridad en la alimentación	2.102
Reformas económicas	1.970
Deporte	1.348
Estado de derecho, ética	1.278
Inclusión	756
Biodiversidad	753
Cultura	705
Otros temas	6.545 ⁸

Fuente: <https://www.agora.gob.pa>.

⁸ Edb.

Plan para la formulación del *Pacto del Bicentenario*

Fase 1	26 de noviembre de 2020 al 28 de febrero de 2021. Ágora se activa para solicitudes y sugerencias.
Fase 2	2 de enero al 15 de abril de 2021. Todas las propuestas serán leídas, clasificadas y examinadas para determinar su viabilidad.
Fase 3	16 de abril al 30 de junio de 2021. Comisiones regionales tratan las respectivas propuestas.
Fase 4	15 de junio al 20 de noviembre de 2021. Realiza recopilación y edición final del texto definitivo del <i>Pacto del Bicentenario</i>.

A esto le seguirá la fase de implementación, aún no especificada con más detalle, ya que depende del texto final del pacto. No se puede descartar que algunas de las propuestas, particularmente en lo que refiere al sistema electoral, requieran reformas constitucionales. Para ello, sin duda sería apropiado legitimar democráticamente el pacto mediante un referéndum. Sin embargo, es dudoso que tal procedimiento sea siquiera considerado por la parte política.

La creación del Pacto va acompañada de un detallado y necesario debate sobre la renovación del sistema social, en particular del seguro de enfermedad (*Caja de Seguro Social CSS*) y del sistema de seguro de invalidez, vejez y muerte (*Programa de Invalidez, Vejez y Muerte IVM*). Solo este último, según la evaluación de un grupo de expertos, tiene un déficit de 65.000 millones de dólares estadounidenses, según las cifras de 2018.⁹ Este déficit no es sólo estructural, sino un ejemplo especialmente triste y fatal de décadas de corrupción. Las propuestas presentadas en la plataforma Ágora también se tendrán en cuenta en este proceso.

El gran desafío: la construcción de confianza

El objetivo central del procedimiento de elaboración del propio pacto es la generación de confianza. La clase política se ha enriquecido descaradamente a lo largo de las décadas. La corrupción y la colusión son tan naturales en Panamá como la existencia del Canal.¹⁰ La clase política siempre se ha considerado intocable, ya que el Poder Judicial no ha mostrado interés en tomar medidas contra tales acusaciones. Con las investigaciones de corrupción contra los expresidentes Ricardo Martinelli y Juan Carlos Varela, así como los buenos resultados de los candidatos independientes en las elecciones presidenciales de 2019 (Ricardo Lombana logró el tercer lugar), parecen haber cambiado los vientos. Y la larga cuarentena hizo al resto para provocar que las personas fueran más reflexivas y críticas.

La creciente ira de la población contra la clase dominante y su código de conducta, a menudo exenta de ética, también se ve alimentada por periodistas de investigación que informan repetidamente sobre nuevos casos de comportamiento corrupto e irresponsable a través de las redes sociales y también documentan sus acusaciones. La participación ciudadana activa en los procesos de configuración política más allá de la membresía partidaria se está convirtiendo en forma visible en un tema popular en Panamá.

⁹La Prensa, Diálogo por la CSS: ¿Qué sigue?, 20.01.2021, S. 5ª

Im aktuellen Korruptionswahrnehmungsindex 2020 (Corruption Perception Index CPI) von Transparency

¹⁰International teilt sich Panama Rang 111 (von insgesamt 179 Staaten) mit Bosnien und Herzegowina, der Mongolei und Nordmazedonien; <https://www.transparency.de/cpi/cpi-2020/cpi-2020-tabellarische-rangliste>; Aufruf am 28.01.2021

El gobierno de Cortizo, sometido a una fuerte presión por sospechas de corrupción, intenta liberarse de esto mediante el *Pacto del Bicentenario*. La transparencia, la inclusión y el enfoque de «no dejar a nadie atrás» deben asegurar que los ciudadanos de Panamá puedan realmente involucrarse en el proceso de renovación política por primera vez. Y el fuerte aumento en el número de sugerencias presentadas en la plataforma *Ágora*⁵ en los últimos días muestra que los panameños están a punto de liberarse de la pasividad política que han practicado durante décadas y volverse activos. Si el Pacto del Bicentenario es realmente exitoso y lleva a suavizar las profundas brechas y déficits estructurales en la nación panameña, podría convertirse en un modelo de mejores prácticas y convertirse en un ejemplo para proyectos similares en otros países no solo de América Latina.

Capturas de pantalla por cortesía del PNUD de Panamá:

Ágora - Plataforma de participación ciudadana para el proceso del Pacto del Bicentenario: Cerrando Brechas. © Copyright 2021 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Desarrollado por GovRight.

¹¹ A modo de comparación, el 22 de enero de 2021, nueve días antes de los datos de *Ágora* citados en este informe, el número total de solicitudes era de 13.467, de las cuales 12.627 eran de ciudadanos.



Informe País

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Winfried Weck
Jefe de la Oficina de Panamá y del Programa Regional de ADELA
Departamento de Cooperación Europea e Internacional
www.kas.de
winfried.weck@kas.de



El texto de esta obra está autorizado bajo los términos de "Creative Commons Divulgación de Nombres bajo las Mismas Condiciones 4.0 Internacional" CC BY-SA 4.0 (disponible en: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)