

Sociedad civil organizada y democracia en Panamá¹

Giulia De Sanctis

Resumen: *La Sociedad Civil Organizada, a través de su presencia y participación en los consensos nacionales a partir del retorno de la democracia en Panamá, ha evitado la profundización de conflictos sociales, ha definido agendas públicas, le ha dado seguimiento a los temas nacionales críticos y los ha mantenido vigentes y ha incidido en las políticas públicas, lo que hace impensable separar de la práctica democrática panameña a la Sociedad Civil Organizada, que a pesar de sus imperfecciones ha logrado incidir de manera importante en nuestra historia. Como grandes logros concretos de la sociedad civil en democracia, productos de los diálogos nacionales, se pueden considerar la Ley de Áreas Revertidas y la del Canal de Panamá, los cambios constitucionales de 2004, la Ley de Responsabilidad Social Fiscal y la Ley de Descentralización.*

Palabras clave: *Sociedad Civil Organizada, Consensos Nacionales, Democracia, participación ciudadana, Concertación Nacional.*

Summary: *The Organized Civil Society, through their presence and participation in national consensus from the return of democracy in Panama, has prevented the deepening of social conflicts, defined public agenda, has followed critical national issues and has influenced public policy, making it unthinkable to separate from Panamanian democratic practice the Organized Civil Society, that despite its imperfections has an important influence in our history. As concrete achievements of the Organized Civil Society, in the national dialogues can be considered the Law of the Reverted Areas and the Panama Canal, the constitutional changes of 2004, the Fiscal Responsibility Law and the Law of Decentralization.*

Keywords: *Organized Civil Society, National Consensus, Democracy, citizen participation.*

1. Publicado inicialmente en la obra “Reflexiones en un Panamá Democrático”. Tribunal Electoral, Panamá, 2012, p.307 - p.326.

El concepto

Tradicionalmente se reconocía solamente a los partidos políticos como actores en el escenario de la democracia y como interlocutores entre la ciudadanía y el Estado; con el reconocimiento de los derechos sociales se le dio entrada a los sindicatos y a los representantes de gremios empresariales para participar como representantes de la sociedad en el rejuego democrático. Sin embargo, no es hasta finales de los años 80, principio de los años 90 del siglo pasado, que la sociedad civil organizada se va formando con un protagonismo especial en el desarrollo de las democracias en América Latina.

Hay varias nociones sobre el concepto sociedad civil, en contraposición a la ya generalizada noción de sociedad civil organizada; aquel es percibido como un ente disgregado, sin objetivos ni fines comunes y que de alguna manera se contrapone al concepto de Estado, tal y como señala el italiano Norberto Bobbio: *“La expresión sociedad civil” es conocida como uno de los términos de la gran dicotomía Sociedad Civil-Estado. (...) es la esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado entendido restrictivamente, (...) como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coercitivo.*² En realidad esta noción viene desde el alemán August Ludwig Von Schlözer (1974) pero generalizada por Hegel y Marx. Hegel, quien critica el individualismo competitivo, según él característico de la sociedad civil, considera que la única forma de superarlo es a través del Estado. Marx retoma el concepto, pero transforma su contenido: en la sociedad civil se encuentra la causa de la explotación, los explotadores y los explotados, pero no es sino en la sociedad civil donde debe y puede germinar el cambio, y por lo tanto la salvación en contra de la explotación del hombre por el hombre; desde allí este concepto no ha dejado de difundirse tanto a nivel teórico como en la práctica.

Derivado de estas nociones más amplias nace una nueva categoría: la sociedad civil organizada, que se entiende como el conjunto de organizaciones de la sociedad que son reconocidas formalmente por el Estado y cuyo objetivo es la defensa de algún interés, como por ejemplo el ambiente, la democracia, la igualdad de géneros, los infantes, el patrimonio histórico, los derechos humanos, etc. Estas organizaciones no tienen el fin de llegar al poder político, es decir la toma del poder del Estado, pero sí de influir y participar en la toma de decisión sobre temas que les conciernen o preocupan.

2. Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política, Editorial Fondo Cultura Económica, México, 1991, p. 46.

El politólogo Dirk Messner³ en su escrito sobre el nuevo papel de las organizaciones no gubernamentales en América Latina, indica que estas funcionan como “sistemas de alerta temprana, representan sensibles sensores sociales y aportan al proceso político argumentos y puntos de vista del mundo real, tanto utópicos como funcionales –realistas, obtusos y orientados al bien común” y al mismo tiempo se han vuelto complementarias al sistema político establecido, por su flexibilidad y capacidad organizativa.

En Panamá, es con el retorno de la democracia en los años 90 del siglo pasado que se van estructurando una multiplicidad de organizaciones que representan diversos ámbitos de la sociedad panameña y que reclaman la atención del Estado en la solución de los problemas de su interés.

Participación ciudadana

En los últimos tiempos se han ensayado múltiples mecanismos de participación ciudadana, que buscan darle espacios en la toma de decisión de las políticas públicas, de tal manera que esta participación por un lado es espontánea o informal, como por ejemplo un cierre de calle, ahora los comentarios en la redes sociales, una manifestación, y por el otro formal, es decir, institucionalizada en el aparato estatal, como por ejemplo la participación en juntas directivas y representaciones gremiales en entes estatales, consagrada en leyes o resoluciones administrativas, representaciones en diálogos formales, entre otras. En efecto, existe una variedad de mecanismos de participación ciudadana que pueden ser incluidos en los ordenamientos jurídicos, cuyo objetivo final es la promoción de una democracia social, participativa, pluralista e inclusiva, pero que contribuyen de manera particular a mejorar la gestión pública, a optimizar los recursos del Estado, y que logran al final una mayor legitimación de las políticas de gobierno.

En Panamá, el tema de la participación ciudadana está regulado en normas dispersas, de diversas épocas y para nada sistematizado, siendo quizás los más antiguos los cabildos ciudadanos, hasta llegar a la más reciente, la Ley 6 de 2002, conocida como Ley de Transparencia, que en su artículo 24 ordena que “*TODOS los actos de la administración pública*” que pueden afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, deben ser sometidos a participación ciudadana, por parte de las instituciones del Estado. En el año 2008 hubo un intento de regular la participación ciudadana mediante el “Proyecto de Ley de

3. Messner, Dirk. Organizaciones No Gubernamentales ¿nuevas esperanzas o actores sobreestimados? Procesos de búsqueda en América Latina y experiencias de los países industrializados. En Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad. Editorial Nueva Sociedad, 1999, Venezuela, p 442.

Participación ciudadana” que lamentablemente nunca fue aprobado.⁴

El aumento de esta última clase de participación institucionalizada de la sociedad civil en los ámbitos del Estado panameño, es un fenómeno social recurrente que se ha logrado gracias al esfuerzo y lucha constante de esta, pero que de alguna manera ha permitido que ciertos sectores históricamente más organizados, como los empresariales y los sindicales, se hayan visto favorecidos al ser tomados en cuenta en la toma de decisión, dejando lamentablemente por fuera otros sectores con menor capacidad de coordinación y más atomizados, que al no verse representados o tomados en consideración buscan formulas informales, pero más efectivas para ser escuchados, como los ya señalados cierres de calles.

En conclusión, la realidad desborda las leyes, y la sociedad civil, organizada o no, ha tenido que forzar espacios de participación que no existían en la gestión pública y en las políticas de gobierno, cuando las circunstancias así lo exigían; no obstante, y de forma paradójica, sucede que al estar más institucionalizada la participación ciudadana mediante mecanismos formales como los mencionados, parece que hay menos impacto en la toma de decisión de las políticas públicas a gran escala, siendo un problema en el que hay que profundizar si se quiere lograr una verdadera participación.⁵

Participación de la sociedad civil organizada en el Panamá Democrático: los Diálogos Sociales.

En nuestra historia democrática, los gobernantes, frente a crisis coyunturales o más estructurales, se han visto obligados a convocar a los actores sociales a un diálogo para dirimir sus diferencias, algunos de los cuales tuvieron resultados exitosos y otros menos, pero ciertamente todos lograron generar algún tipo de acuerdo que redujo el nivel del conflicto social. En estos espacios ha ido creciendo de manera paulatina la importancia de la presencia de sectores organizados de la sociedad civil.

De acuerdo con Jean-Paul Vargas y Dennis Petri⁶ hay dos categorías de diálogos sociales que buscan generar consensos para la paz social y la institucionalidad democrática: el diálogo de gestión y el diálogo de consejo, siendo el primero aquel orientado “hacia la contención de la conflictividad social”⁷ y

4. Ver Proyecto de Ley No. 475 de 2008.

5. Ver Vargas, Jean-Paul y Petri, Dennis. Diálogo Social en América Latina. En Revista Realidad No. 118, 2008, Universidad Centroamericana (UCA) San Salvador, El Salvador, p. 575.

6. *Ibidem* p. 565

7. *Ibidem*.

que guarda relación con problemas o conflictos concretos, por ejemplo, la crisis generada por la Ley 8 de 2010 -conocida como Ley Chorizo- en la que se conformó una comisión para resolver el problema entre sus protagonistas.

La segunda categoría, denominada diálogo social del consejo “corresponde a procesos de concertación con una vocación más estructural, dirigidos hacia la elaboración de políticas públicas, principalmente políticas macroeconómicas, coherentes y de largo plazo”⁸. Sobre esta última categoría de encuentros es que se va a concentrar el presente ensayo, puesto que desde el año 1993 hasta el presente se han abierto y cerrado procesos de diálogos sociales a nivel nacional o sectorial, fomentados y apoyados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en los que la participación de la Sociedad Civil Organizada ha significado un aporte esencial en el desarrollo de nuestra democracia.

Consideramos que su participación, alejada la mayoría de las veces de los intereses partidistas inmediatos, logró que se superaran diferencias y que se pudieran alcanzar objetivos que han sido fundamentales para la actual plataforma de desarrollo, y que han dado como resultado un crecimiento económico importante (sin considerar que se requiere una mejor distribución de la riqueza) y una sociedad ciertamente mejor cohesionada y organizada, que en estos momentos puede enfrentar los peligros que acechan a nuestra incipiente democracia.

Estos diálogos sociales demuestran la importancia que ha tenido la Sociedad Civil Organizada panameña en el proceso de transición democrática, ya que la clase política, por sí sola, no tenía ni la capacidad ni la voluntad para formular y llevar adelante las transformaciones que Panamá requería. Al decir de Harry Brown “Una de las piezas fundamentales de este proceso político es la capacidad que ha demostrado tener la sociedad panameña de dialogar y lograr consensos. Desde agosto de 1993, cuando se efectuó el primero, hasta hoy se han realizado en Panamá quince procesos para la consecución de consensos nacionales y sectoriales, ya sea con el nombre de “encuentros”, “diálogos” o “concertaciones”.”⁹

Los procesos que vamos a analizar son aquellos diálogos sociales que se organizaron para revisar los grandes temas nacionales, a diferencia de muchos otros que se han dado para buscar soluciones a temas sectoriales o particulares (como por ejemplo el Pacto del Estado por la Justicia, el Diálogo por el Seguro Social y Panamá 2000, para lograr consensos sobre el Canal de Panamá). Desde el retorno de la democracia se han llevado a cabo los siguientes esfuerzos de

8. *Ibidem*.

9. **Brown, Harry**: Panamá: *Del consenso extra institucional al disenso institucional*. **Revista Mundo Electoral- Electoral World**, No. 7 de enero de 2010, Tribunal Electoral, Panamá.

concertación nacional: **“Encuentros Bambito I, II y III”**; **“Visión Panamá 2020”** y **“Concertación Nacional para el Desarrollo”**.

A. Encuentros Bambito I, II y III

En el año 1993, al terminar el primer período presidencial en democracia con Guillermo Endara a la cabeza y en plena campaña electoral, había un tenso clima político, dado que se ponía a prueba la democracia panameña; la sociedad no estaba segura de que se respetaría la voluntad popular en las cercanas elecciones presidenciales que contaba con siete (7) candidatos, siendo uno de ellos el representante del Partido Revolucionario Democrático, quien había sido el brazo político de la dictadura militar que había dominado a Panamá por 20 años.

Los partidos políticos acababan de firmar el 18 de abril de 1993 el Compromiso Ético Electoral de Santa María La Antigua, auspiciado esencialmente por la Comisión de Justicia y Paz de la Iglesia Católica (el cual fue fundamental para el éxito de las elecciones generales de 1994), sin embargo había mucha desconfianza entre todos los sectores sociales, económicos y políticos del país y por ello el PNUD organiza, el 2 y 3 de agosto de 1993 en Bambito el “Encuentro Nacional Unidad y Desarrollo Humano” con la participación de representantes de los partidos políticos, organizaciones de trabajadores y empresariales, la Iglesia y el sector universitario, y como invitados especiales los ex presidentes Belisario Betancur (Colombia) y Julio Sanguinetti (Uruguay).

En palabras de Raúl Leis *“El objetivo era consolidar la confianza en el desarrollo del proceso democrático, promover un encuentro formal e informal de la dirigencia política panameña, establecer confiabilidad en el manejo del proceso electoral, lanzar urbi et orbi una imagen de confianza en la democracia política, e intentar establecer una agenda de Estado.”*¹⁰

Bambito I giró alrededor de los siguientes temas, que eran las mayores preocupaciones del momento (y que de manera sorprendente, casi 20 años después, siguen vigentes la mayoría de ellos) y se acordó que los partidos políticos incorporarían estos temas en sus programas, y que debían ser considerados temas de Estado y no de gobierno:

1-El fortalecimiento de la independencia nacional y la democracia panameña sobre la base de participación ciudadana, seguridad jurídica, libertad y garantía de los derechos humanos.

10. Leis, Raúl: Procesos de Concentración: Algo bueno está pasando en Revista Digital Envío No. 196, julio de 1998; Universidad Centroamericana (UCA), Nicaragua,

2. Lograr acuerdos políticos para administrar con éxito el Canal de Panamá.
3. El desarrollo económico y social equilibrado, para lograr disminuir la pobreza.
4. La modernización de los servicios de educación y salud para que haya mayores oportunidades.
5. La integración de las áreas revertidas y por revertir, en beneficio de todos los sectores de la sociedad.
6. El mejoramiento de la eficacia administrativa y el fortalecimiento de la independencia judicial.

Bambito II se llevó a cabo un mes antes de las elecciones nacionales y participaron cinco de los siete candidatos presidenciales, (no se presentaron Rubén Blades y Mireya Moscoso) representantes del sector laboral y empresarial, de la Iglesia Católica, del sector universitario e invitados especiales, entre ellos el entonces vicepresidente de la República, (¿Ricardo Arias Calderón o Guillermo Ford?). Lo importante de este encuentro fue, por un lado, que se hizo énfasis en que los candidatos a presidente hicieran propuestas concretas sobre cada uno de los temas de Bambito I, y por el otro, que la Sociedad Civil Organizada allí presente demostró interés en la búsqueda del consenso entre los actores sociales para la resolución de los problemas nacionales, y se logró cierta relajación de las tensiones políticas frente a las futuras y cercanas elecciones.

Bambito III contó con una participación más amplia, pues además de los partidos políticos, el Gobierno Nacional, la Fundación del Trabajo, la Iglesia Católica y rectores de universidades, hubo una mayor representación de la sociedad civil: Foro Mujer y Desarrollo, APEMEP (Asociación de Pequeños y Medianos Productores) y CONAPIP (Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá).

A pesar de que se contaba también con el apoyo de los ex presidentes Belisario Betancur y James Carter, fue un intento fallido de institucionalizar los diálogos sociales para llegar a acuerdos permanentes sobre los ejes temáticos de Bambito I.

Emblemáticas las palabras del entonces Presidente Ernesto Pérez Balladares, en la inauguración:

“El futuro del Canal de Panamá, la destinación de las áreas revertidas, la redefinición del Estado, el fortalecimiento de la democracia, los mecanismos de participación de la sociedad civil y el rol de nuestro país en el próximo milenio, son los grandes temas sobre los que se requiere consenso. A pesar de sus complejidades, abrigó muy

fundadas esperanzas de que el gobierno, la oposición y la sociedad civil, podamos coincidir. La aprobación del Título Constitucional por dos Asambleas cuyas composiciones eran diametralmente opuestas, y sancionadas por dos presidentes de partidos que se adversaron, indican que existe la voluntad y la determinación de anteponer los intereses de la Nación a los enfrentamientos electorales. Yo estoy seguro que a ello contribuyeron grandemente nuestras conversaciones anteriores, por lo que miro con particular optimismo la que estamos próximos a iniciar”¹¹

No obstante estas palabras esperanzadoras, ni los partidos políticos ni la sociedad civil quisieron firmar un compromiso de crear un foro permanente el cual debía ser convocado por la Universidad de Panamá y la Universidad Santa María la Antigua. Solo se suscribió un documento denominado “El Pacto de Compromisos para el Desarrollo” presentado por la Fundación del Trabajo.

No obstante lo anterior, para efectos de articulación de la sociedad civil Bambito III fue esencial, ya que al haberse ampliado el espacio de representación se formaron las bases para la creación de la Asamblea de la Sociedad Civil, aún vigente hoy día.

B. Visión 2020

En una reunión entre la Asamblea de la Sociedad Civil, de reciente constitución, y el PNUD, celebrada el 2 de mayo de 1997, se solicitó que este organismo colaborara en otro gran diálogo nacional, luego de los recientes éxitos obtenidos en las reuniones de Coronado I, II y III en el marco del denominado Diálogo Panamá 2000, ocurridas durante el año 1996, y mediante las cuales se garantizaron las bases para que Panamá, de manera seria, pudiera tomar las riendas del Canal de Panamá, como de las áreas que se estaban revirtiendo y que produjeron las leyes que aprobaron el Plan General de Usos de Suelo de las Áreas Revertidas, el Plan Regional de la Autoridad de la Región Interoceánica y la Autoridad del Canal de Panamá.

Era el momento perfecto para que los actores sociales y políticos del país pudieran sentarse y meditar sobre lo que se quería para Panamá; no era un objetivo específico frente a una coyuntura, sino la idea de repensar el país en su totalidad, soñar en un ideal, construir lo imposible... así nació la Visión 2020.

11. Castillo, Rolando y Otros. Estudios de Casos Cuaderno número 4 / Serie “Cuadernos de Trabajo” Proyecto Regional de Diálogo Democrático, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, Magna Torres Editores, Guatemala, p 20.

En palabras del PNUD:

“Ese proceso de diálogo se basó en buscar las realidades y aspectos que unieran a toda la sociedad panameña, sin importar tendencias o ideologías políticas. La búsqueda de estas realidades dejó evidenciadas las ventajas comparativas del país.

Durante las conversaciones de consenso quedó claro que Panamá cuenta con una posición geográfica interesante para la atracción de recursos para la inversión, que contribuye a la generación de empleos y la creación de riquezas. A lo anterior se le unía el traspaso del Canal y todos sus bienes que generarían más oportunidades para todos los sectores productivos del país.

*Los aspectos antes mencionados implicaban impulsar un conjunto de políticas de desarrollo para aprovechar el transporte internacional, los servicios marítimos, el desarrollo portuario, la banca y el turismo, y que están íntimamente relacionadas con el comercio, la agricultura y la industria. Esta visión fortalecía el objetivo de convertir a Panamá en uno de los centros de actividad económica y humana más importante de América Latina.”*¹²

Con el aval del Gobierno del entonces presidente Ernesto Pérez Balladares, la Sociedad Civil Organizada y los partidos políticos se reunieron el 11 de junio de 1997, en un taller en el que se consensuó que a fin de que la Visión 2020 pudiese reflejar los objetivos estratégicos de Panamá como Nación, y que estuviesen representados todos los sectores sociales y políticos, se debía utilizar una metodología de planeación estratégica (visión, misión, fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas) y se solicitó a centros académicos, que a través de sus especialistas, plantearan una propuesta.

En la elaboración de dicha iniciativa participaron las siguientes instituciones:

Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá, Universidad Santa María la Antigua (USMA), Instituto de Estudios Políticos Internacionales (IEPI), Centro de Estudios Latinoamericanos, Justo Arosemena (CELA), Centro de Estudios y Acción Social (CEASPA), Instituto Panameño de Estudios Comunitarios (IPEC), Instituto para el Desarrollo Integral de Kuna Yala (IDIKY) y el entonces Ministerio de Planificación y Política Económica, además de la participación de intelectuales y especialistas.

Luego de un intenso debate que cubrió los aspectos históricos y del presente de nuestra realidad social y nacional, se llegó a la conclusión que Visión

12. <http://www.undp.org.pa/dialogos-panama/procesos-historicos>

2020 debía girar alrededor de cinco ejes temáticos:

Institucionalidad Democrática;
Autodeterminación;
Desarrollo Económico;
Ética y Equidad;
Sostenibilidad.

De esos elementos y reuniones posteriores entre la sociedad civil, los partidos políticos y el gobierno surgió VISIÓN de Panamá 2020-Repensando el País:

“Panamá es una nación soberana, democrática y multicultural, que goza de un pleno Estado de Derecho. El Istmo, como puente geográfico y biológico de las Américas, es uno de los más importantes epicentros de ciencias tropicales, terrestres y marinas del mundo y uno de los más importantes centros de actividad económica de América Latina. Panamá ha desarrollado de forma sustentable sus ventajas competitivas sobre la base de la educación, la salud, el empleo y la productividad, lo que ha permitido remuneraciones adecuadas a su población. Las personas en condiciones vulnerables reciben una atención equitativa y un trato solidario. La sociedad panameña mantiene una alta calidad de vida y la riqueza de su patrimonio natural y cultural”.

Cada eje tenía varias metas y a la vez objetivos operacionales a ser cumplidos, por ejemplo, en el tema de institucionalidad democrática se señalaron como metas el desarrollo de la participación ciudadana, la descentralización, la modernización del sistema electoral y de la administración pública, la erradicación de la corrupción y la desmilitarización, entre otras.

Se quería un país inclusivo, participativo, con una buena educación y oportunidades para todos; un país con sostenibilidad ambiental y económica.

El 29 de mayo de 1998 se firmó el documento por todos los participantes y el documento fue divulgado a través de talleres en todo el país, en todas las comunidades del interior, incluyendo las comarcas indígenas.¹³

Muchos de los objetivos y metas que promueve Visión 2020 han sido parte de los programas de gobierno de los diversos partidos políticos en campaña, pero sobre todo han sido la guía de la sociedad civil organizada para pedir al gobierno que ejecute y apruebe las leyes y programas que hagan realidad estos

13. Leis, Raúl. Panamá: los canales de participación ciudadana. Revista Digital Sinéctica No. 16, enero/julio 2000 Universidad Jesuita de Guadalajara, México, p. 3-12.

ejes. Muchos de los objetivos han sido cumplidos, pero muchos más han sido olvidados por los gobiernos de turno.

Cuatro años después de su nacimiento, durante el gobierno de la presidente Mireya Moscoso, parecía olvidada la Visión 2020, así como los acuerdos logrados. El padre Néstor Jaén (QEPD) a través del Consejo Ecuménico, firmante del documento, convocó en el año 2002 a una Asamblea General con los actores y se conformó el Foro Panamá 2020, como un espacio permanente para el seguimiento de los acuerdos, alrededor de tres mesas: 1-Mesa Ética e Integridad, 2-Mesa Nueva Constitución y 3- Mesa Seguimiento de la Visión.

Durante más de dos años se reunieron todos los integrantes de las mesas y se celebraron tres Asambleas Generales del Foro Panamá 2020: el 15 de abril y el 28 de agosto de 2003 y el 18 de febrero de 2004,¹⁴ fecha en la cual se aprobó un último documento que incluía todas las propuestas elaboradas por las mesas de trabajo, siendo que el resultado de la Mesa Nueva Constitución fue la base para los cambios introducidos a la Constitución Política en el año 2004 y que profundizaron de manera importante, aunque no suficiente, la democracia en nuestro país.

C. Concertación Nacional para el Desarrollo

Durante el gobierno del presidente Martín Torrijos hubo dos crisis políticas importantes que desembocaron en dos procesos de diálogos sectoriales durante el año 2005: el Diálogo Nacional por el Seguro Social, que modificó casi en su totalidad una ley aprobada por el gobierno de Torrijos, y el Pacto de Estado por la Justicia, que debía corregir las graves fallas estructurales de la justicia panameña, en cuyo marco se constituyó la Comisión de Estado por la Justicia a través de la Procuraduría de la Administración, que debía concluir en un reforma judicial integral, lo cual lamentablemente nunca sucedió, a pesar de la presión y vigilancia constante que ejerce la Alianza Ciudadana por la Justicia, entidad conformada por 24 instituciones y organizaciones del país que tienen relación con la administración de justicia.

Cuando la Autoridad del Canal de Panamá plantea la ampliación del Canal de Panamá, la cual debía ser aprobada mediante un referéndum por la población, hay un fuerte debate sobre la conveniencia de llevar a cabo dicha obra. Del diálogo en los medios de comunicación y los ciudadanos emerge una aceptación condicionada: sí a la ampliación, pero sujeta a una gran diálogo nacional para resolver los graves problemas de inequidad, pobreza extrema, educación, y corrupción, entre otros que aquejan a la sociedad panameña.

14. Giannareas, Jorge. Espacios Democráticos. Proyectos de nuevas constituciones. www.jorge-giannareas.com

Es así que surge en el año 2006, antes del Referéndum sobre la Ampliación, la Concertación Nacional para el Desarrollo, también con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que de alguna manera era el paso siguiente a Visión 2020.

Según el propio PNUD

“la Concertación Nacional para el Desarrollo, que se inició a mediados de 2006 y concluyó en su etapa deliberativa y de formulación de acuerdos a finales de 2007, fue posible por la combinación de una particular oportunidad, un fuerte incentivo y unas condiciones específicas de la sociedad panameña: La oportunidad, el incentivo y las condiciones. (...) Se trataba de actualizar los objetivos del desarrollo nacional mediante la definición y consenso de políticas de Estado que apuntaran al crecimiento económico sostenible, la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la calidad de la educación, la generación de empleos, crear oportunidades para todos los sectores, y fortalecer la institucionalidad democrática. El anhelo era lograr una prosperidad compartida, en el marco de una sociedad más ética y más democrática.”¹⁵

El resultado inmediato más importante de este gran diálogo nacional, además de su institucionalización, es que se aprobara la Ley de Responsabilidad Fiscal, mediante la cual se determinó que un tercio de los ingresos del Canal de Panamá al gobierno debían ser exclusivamente para inversión.

Asimismo, producto de la Concertación para el Desarrollo se enviaron a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana -que como ya se indicó, no fue aprobado- y la Ley de Descentralización, cuya entrada en vigencia, sin embargo, fue aplazada por el gobierno de Ricardo Martinelli hasta el año 2014.

Las exigencias del comercio internacional y la globalización, y del propio desarrollo de Panamá, plantearon la necesidad de emprender un proyecto de una gigantesca envergadura: la ampliación del Canal de Panamá, El proyecto de ampliación debía ser sometido a un referendo nacional. En importantes sectores de la sociedad panameña había dudas de diferente naturaleza sobre la conveniencia del proyecto. Las más importantes eran dos, íntimamente relacionadas: primero, que los beneficios de la ampliación no se distribuyeran con equidad en el conjunto de la sociedad, y que se repitiera la expe-

15. www.undp.org.pa/dialogos-panama/procesos-historicos

riencia del Canal en siglo XX en que efectivamente fue un factor que impulsó de manera decisiva el crecimiento del país, pero en el marco de una doble dualidad estructural: por un lado socioeconómica, pues aunque Panamá es un país de ingreso medio (más de \$6,000 de ingreso per cápita) tiene importantes sectores de la población excluidos de los beneficios del crecimiento (al 2005 casi un 40% de pobres, con un 15% en situación de pobreza extrema); por otro lado, dualidad territorial pues gran parte del crecimiento inducido por el Canal se han concentrado en la región adyacente al mismo. Segundo, la desconfianza en que los recursos adicionales derivados de la ampliación del Canal se manejaran con la eficiencia y transparencia adecuada. En ese contexto, y para garantizar el éxito del referendo, el gobierno decidió convocar a un proceso de Concertación Nacional para el Desarrollo de Panamá con el objetivo de alcanzar los acuerdos sobre proyectos y programas que, frente a las dudas mencionadas, garantizaran que la ampliación del Canal contribuyera a un desarrollo sostenido y equitativo del país.

No obstante, en materia de institucionalización de diálogos, la Concertación Nacional tuvo gran éxito dado que mediante Ley 20 de 2008 se aprueba el Mecanismo de Verificación y Seguimiento de los Acuerdos y Metas de la Concertación Nacional.

A pesar que al inicio de su mandato el Presidente Ricardo Martinelli había prácticamente descartado la Concertación Nacional como espacio de diálogo, en la actualidad ha recobrado algo de su importancia, dado que la Propuesta de Reforma de la Constitución Nacional, impulsada por su gobierno, fue discutida al amparo de la Concertación, así como por la recién nombrada Comisión Especial de Consultas de las Reformas a la Constitución Nacional, integrada por 9 juristas escogidos por el propio Presidente, que está trabajando en sus dominios. Lamentablemente, muchas organizaciones de la Sociedad Civil Organizada que se encuentran reunidas bajo la denominada Asamblea Ciudadana, han rechazado participar por supuesta falta de legitimidad, tanto de la Comisión Especial como de la propia Concertación, y por miedo a que sean instrumentalizadas por el Gobierno.

Asimismo, el tema educativo y sus actores -en crisis permanente- han acudido a la Concertación Nacional para tratar sus diferencias y llegar a un acuerdo.

En pocas palabras, el espacio ha sido creado y existe, y la Sociedad Civil Organizada debe luchar para mantener su vigencia e importancia, y no darle la espalda.

En conclusión, la Sociedad Civil Organizada ha sido, no solo partícipe, sino agente de cambio permanente durante los procesos democráticos de Panamá.

A pesar que durante años se ha señalado que la Sociedad Civil Organizada en Panamá está atomizada, dividida y desorganizada, se puede notar que desde los primeros diálogos en la década de los noventa, hasta ahora, ha habido un desarrollo progresivo, cuantitativo y cualitativo tanto de las organizaciones como de su protagonismo e importancia en el quehacer nacional. En efecto, se puede decir sin temor a equivocarse, que la Sociedad Civil Organizada ha estado presente en todos los procesos democráticos de los últimos veinte años.

Como grandes logros concretos de la sociedad civil en democracia, productos de los diálogos nacionales, se pueden considerar la Ley de Áreas Revertidas y la del Canal de Panamá, los cambios constitucionales de 2004, la Ley de Responsabilidad Social Fiscal y la Ley de Descentralización.

No obstante lo anterior, consideramos que aun no se han logrado cambios importantes en los temas de administración de justicia, salud, educación, equidad y corrupción entre otros, a pesar de los esfuerzos de todos los sectores sociales en temas tan sensitivos para la población.

En conclusión, es imposible separar de la práctica democrática panameña a la Sociedad Civil Organizada, que a pesar de sus imperfecciones ha logrado incidir de manera importante en nuestra historia. Los partidos políticos por sí mismos no tienen la capacidad para resolver los grandes problemas nacionales, dada su estructura tan poco democrática, poco transparente, inequitativa y no incluyente, y su fin único de toma del poder.

La Sociedad Civil Organizada, a través de su presencia y participación en los consensos nacionales, ha evitado la profundización de conflictos sociales, ha definido agendas públicas, le ha dado seguimiento a los temas nacionales críticos y los ha mantenido vigentes, ha incidido en las políticas públicas; en pocas palabras, en Panamá no se puede hablar de democracia sin hablar de participación ciudadana.