

# PANAMÁ: LOS CANALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Raúl Leis\*

En Panamá, luego del trauma de los años 80, cuando se conjugaron dictadura, invasión y crisis económica, germina en los noventa una transición democrática probada en dos elecciones y dos referendos nacionales votados con amplio apoyo en las urnas; la reversión definitiva de los bienes e instalaciones canaleras el 31 de diciembre de 1999; y un conjunto de posibilidades de crecimiento económico interpelada por una economía de servicios dotada de una de las peores distribuciones del ingreso a nivel mundial. En este marco se dibujan los futuros escenarios donde la participación ciudadana puede ayudar a definir rumbos.

La sociedad panameña expresa cada vez más visiblemente la existencia de una ciudadanía relegada al papel de consumidora y con una participación limitada o simplemente excluida del desarrollo, en muchos casos sobreviviente en las ranuras de un crecimiento económico que parece ser privativo de una franja de la sociedad.

La sociedad civil es este "espacio público que tiene función normativa, regulativa, independiente y autónoma frente a la economía y el Estado para expresar su propio quehacer".<sup>1</sup>

Las relaciones entre sociedad civil y la sociedad política han estado marcadas casi siempre, por el signo de la confrontación o de la subordinación de la primera a la segunda, y pocas veces por relaciones de inclusión y participación. Los partidos deben ser canales e instru-

mentos sociales para mediar entre la sociedad y el Estado, para que aquella se fortalezca con leyes e instituciones.

Los movimientos de la sociedad civil colocan demandas en la agenda pública e intentan ejercer influencia; producen, en ocasiones, una presión constante, vía la esfera pública, sobre los partidos para que estos reaccionen y traten de institucionalizar las nuevas demandas. Pero la mayoría de las veces los partidos no son permeables a estas demandas porque funcionan como maquinarias electorales eventuales, sin un programa político consistente y desconectadas de las propuestas sociales de la población.

Edelberto Torres llama la democracia posible a "aquella que puede ser establecida como resultado de la capacidad política de las fuerzas sociales internas, para generar instituciones políticas participativas y representativas, establecer pactos, alianzas explícitas y de hecho". Pero para ello, la llamada modernización económica necesita sintonizarse con los procesos de democratización y el diseño de métodos incluyentes de carácter político que contrarresten las exclusiones socioeconómicas.

Es vital estimular la capacidad de construir agendas sociales que influyan en las agendas políticas de los partidos y la agenda pública del Estado, para lograr la equidad tan ausente del crecimiento económico. Es necesaria la existencia de una sociedad civil fuerte y un

\* Sociólogo, escritor y politólogo panameño. Es catedrático en la Universidad de Panamá y presidente del Centro de Estudios y Acción Social Panameño CEASPA.

sistema político autónomo competitivo, con partidos políticos permeables a las necesidades y aspiraciones de la población. Esto es lo que sentaría las bases de la gobernabilidad democrática, a través de la capacidad del Estado para ejercer sus funciones ordinarias en un clima de continuidad; la capacidad de las instituciones públicas para satisfacer necesidades mínimas de la población, y de generar capacidad incluyente; la formación y perdurabilidad de consensos básicos sobre la legitimidad del sistema político.

Todo esto pasa por la dignificación de la figura del ciudadano, pues nuestra ciudadanía es incompleta, parcial y fragmentada. El ciudadano no sólo debe ser titular de derechos políticos, sino además de derechos sociales y económicos. Es decir, la doble ciudadanía que asegura el usufructo de las libertades públicas al mismo tiempo el derecho a comer, vestir, educarse, habitar y vivir dignamente en un ambiente sano. Esta es la ciudadanía de alta intensidad, la ciudadanía plena.

### **Procesos de concertación entre los actores**

En los años 90, el proceso de transición democrática, destaca cuatro importantes esferas:

- La convergencia sectorial de la sociedad civil, donde instancias como los pequeños productores del campo, el movimiento de mujeres, los indígenas y sectores sindicales logran establecer coordinaciones nacionales y estrategias de acción e incidencia.
- La articulación de instancias populares en luchas específicas reivindicativas, que toma la vía confrontativa.
- La concertación global nacional en torno al futuro del canal y los bienes en reversión (Panamá 2000), y en relación a una mirada conjunta al país que se quiere (Visión Nacional 2020).
- La convergencia de propuestas sectoriales en el marco del proceso electoral 1999 (pactos).

Para efecto de este trabajo nos ubicaremos fundamentalmente en los dos últimos puntos.

### **La concertación global**

Entre 1994 y 1995, a raíz de las elecciones la Iglesia católica auspició entre todos los partidos políticos la firma del Pacto Ético Electoral de Santa María la Antigua y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) convocó a una serie de encuentros sobre el desarrollo nacional, que dieron pie a la realización en 1996 de los Encuentros Panamá 2000, pues se palpaba que existía en el país un sentimiento generalizado de abrir un nuevo espacio de conversación e intercambio nacional. Se percibía la necesidad de que una nueva experiencia de concertación diferenciara los temas de una agenda de gobierno más ligados a una visión de corto plazo de los temas de la agenda de Estado, proyectada en una propuesta estratégica para el país y que los temas abarcados no fueran maximalistas sino ubicados en la esfera de lo viable.

Luego de una sistematización cuidadosa de lo acontecido en los encuentros iniciales sobre el desarrollo nacional y consultas constantes y planificación realista, el PNUD centra el tema que históricamente ha convocado a los panameños y panameñas: el Canal y sus áreas en reversión y ocurre un nuevo llamado para los Encuentros Panamá 2000, abiertos a una amplia gama de representantes de la sociedad civil y la sociedad política, en torno a temas sustantivos como la ley de la Autoridad del Canal y el uso de suelos de las áreas canaleras en reversión.

El punto de partida fue el I Encuentro Panamá 2000, del 26 al 28 mayo de 1996, que buscaba legitimar los propósitos de la reversión del canal de Panamá, como parte de una agenda de Estado. En este acontecimiento —al igual que en los siguientes— participaron los partidos políticos, el gobierno nacional y catorce representaciones de la sociedad civil: Foro Mujer y Desarrollo, Consejo Nacional de Trabajadores Organizados, Fundación del Trabajo, Sindicatos de Trabajadores Canaleros, Consejo Nacional de la Empresa Privada, Foro de Mujeres de Partidos Políticos, Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas, Consejo Ecuménico de Iglesia, iglesia católica, Asocia-



Manglar, Tabasco.

ción de Pequeños y Medianos Productores Campesinos, Consejo de Rectores, Grupos Académicos, Consejo Nacional de Cooperativas, Asociación de Medios de Comunicación Social. El moderador clave en éste y todos los encuentros fue el expresidente de Colombia, Belisario Betancur.

El encuentro se centró en el Canal y áreas revertidas, en la perspectiva de que su usufructo debería servir para impulsar el desarrollo integral y nacional. Los bienes canaleros desafían a mantener y mejorar la administración efectiva de la vía interoceánica. Para ello era clave la exclusión de los intereses de política partidista o sectorial en las decisiones canaleras. Los miembros directivos del canal deberían ser nombrados sólo sobre la base de capacidades, méritos y probidad. Siendo así importante garantizar los derechos y condiciones de trabajo del equipo humano, capacitar al

personal panameño necesario y lograr una participación creciente de la mujer en todos los niveles de gestión del Canal.

La preservación del medio ambiente en la región interoceánica se convirtió en un factor vital. Todo esto invitó al compromiso de ubicar el tema canalero en una agenda estratégica de Estado y no en un menú limitado de gobierno, y a la necesidad de impulsar procesos comunicativos y educativos para orientar y educar a la población con relación al tema del canal y áreas revertidas.

El documento planteó los pasos a seguir: la necesidad de crear un foro permanente de diálogo interactivo ligado a la realización pronta de cuatro encuentros precedidos por una serie de sub talleres.

En los encuentros Panamá 2000 se aplicó un nuevo modelo sistémico de negociación funcional,<sup>2</sup> cuyo despliegue tomó en cuenta las

demandas expuestas por la sociedad civil, el gobierno y los partidos, las cuales se procesaban en un grupo de apoyo formado por notables ligados a la sociedad civil y la intelectualidad y el PNUD, que generó una permanente retroalimentación hacia y con los participantes. Así podían manejarse las diversas situaciones, desatar nudos, aliviar tensiones y disminuir posibles conflictos. Según Solórzano el modelo:

Contempla tres componentes: principios, objetivos e ingeniería. Los tres componentes funcionan íntimamente relacionados entre sí. Particularmente, el respeto a los principios en el proceso de estructuración (ingeniería), de la negociación (del inicio al fin), sin perder de vista los objetivos propuestos.<sup>3</sup>

La interrelación dinámica se formó a través de dos mesas de trabajo, una con la sociedad civil y la otra con los partidos políticos, que permitía establecer “un mecanismo de consulta formal e informal con la dirigencia de cada sector social o partido político”.<sup>4</sup> Con ello se expresaron principios como la inclusión, la consulta y algo fundamental: la transparencia. El objetivo central se perfiló como el crear el clima de confianza para limar asperezas y lograr poner a hablar a “tirios y troyanos”.

Se definió una agenda temática, que fue ampliamente discutida con el trasfondo de reglas del juego muy claras y de una estrategia comunicativa que sumó a los medios de comunicación social durante todo el proceso en lugar de distanciarlos. El modelo utilizado sumó flexibilidad, convocatoria legitimada, un modelo de negociación funcional, efectivo, dúctil y accesible, una correcta interpretación de la coyuntura, el factor subjetivo personal, agendas de Estado no maximalista, gradualidad de lo simple a lo complejo, consulta permanente a todos los sectores, visibilidad ciudadana a través de una relación abierta con los medios masivos, todo lo cual fue clave para permitir la expresión de la voluntad de los actores involucrados y demostrar que era posible resolver problemas esenciales entre todos y todas.

Sin embargo, los diversos sectores de la sociedad civil tuvieron una presencia desigual, pues unos eran los portadores de agendas estratégicas estructuradas, pero con limitadas capacidades para impulsarlas a fondo por motivo de sus debilidades organizativas internas, y otros expresaban la ausencia de convergencia entre instancias horizontales. Los encuentros Panamá 2000 fueron un inicio potencial de posibilidades de coordinación y capacidad de interlocución más plena. En ellos la sociedad civil logró hacerse visible y hacer sentir sus planteamientos. En el último encuentro realizado se sentaron las bases de la Asamblea de la Sociedad Civil, centrada en el tema canalero, pero en la actualidad la Asamblea asume agendas más abarcadoras, lo que constituye un importante paso en la dirección señalada. Es importante puntualizar que los temas ambientales, sociales, de género y laborales fueron los más posicionados por la presencia de la sociedad civil en los encuentros Panamá 2000.

Desde otra perspectiva, varios factores limitaron la participación de la sociedad civil en la experiencia de los encuentros: uno de estos fue la representatividad, en la medida en que algunos sectores como la juventud y los educadores no fueron incorporados al proceso, en función de la falta de instancias macros de coordinación (jóvenes), o la heterogeneidad de las organizaciones (educadores). También es una realidad que no se ha logrado la articulación adecuada entre los niveles de información y decisión de los representantes en relación a los representados, pues a pesar de la amplia difusión de la actividad faltó el desarrollo de una campaña educativa comunicativa, que nivelara lo acontecido y permitiera una mayor representación de base.

Aunque finalmente un producto de los encuentros Panamá 2000 fueron dos leyes de la República (autoridad del Canal y Planes de Uso de las Áreas Canaleras Revertidas), se han producido dificultades en áreas que no se delimitaron y se dejaron a la buena fe, como por ejemplo, la composición de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal, pues la designación presidencial conformó una composición

de miembros que ha sido cuestionada por la opinión pública, por sus ligas familiares y comerciales muy estrechas con los intereses del mandatario. También es necesario destacar que a pesar de las menciones explícitas sobre el uso civil de los bienes canaleros, esto no fue obstáculo para la negociación de la instalación de un Centro Multilateral Antidrogas.

### La visión nacional 2020

Las experiencias anteriores permitieron avizorar la posibilidad de abarcar una nueva experiencia concertada, a través de una imagen objetivo del país que queremos y que podemos. La idea fue repensar el país entre todos:

Tomando en cuenta cuatro aspectos de profunda incidencia en el devenir histórico de la nación: la toma de conciencia de la dinámica del cambio que vive el mundo; el traspaso del Canal, sus bienes y áreas aledañas de manos norteamericanas a manos panameñas; el esfuerzo panameño para consolidar el sistema democrático; y la firme convicción para alcanzar mediante el diálogo, acuerdos de mediano y largo plazo entre los actores nacionales. Al irse concretando la idea de repensar el país surgió el interrogante de ¿cómo hacerlo?, particularmente, si se partiese del respeto a la pluralidad del pensamiento y del quehacer funcional de los partidos políticos y de la sociedad civil en el país.<sup>5</sup>

En un taller realizado con participación de los partidos políticos y la sociedad civil en junio de 1997 se estableció la ruta de trabajo.

- El esfuerzo debía estar encaminado a establecer la visión del Panamá del 2020.
- Se trataba de edificar un objetivo estratégico compartido por el conjunto de la nación frente al mundo, que permitiera recoger los más amplios intereses sectoriales y que dejara el espacio necesario para que los partidos políticos completaran, según su propio estilo de gobernar, los pasos para hacer realidad el sueño de la nación.

- El ejercicio se impulsaría dentro de una metodología de planeación estratégica.
- Se encargaría a los centros académicos, especialistas y profesionales<sup>6</sup> la elaboración de una propuesta interactiva, para ser sometida a la aprobación a la sociedad civil, los partidos políticos y el gobierno.

El debate entre los centros académicos fue intenso, pues cubrió en sus inicios la interpretación de las principales causales de los grandes problemas nacionales, lo que condujo a caracterizar cinco ejes fundamentales de la visión nacional: institucionalidad democrática, autodeterminación, desarrollo económico, equidad y sostenibilidad.

El debate condujo a la necesidad de realizar un ejercicio de planificación estratégica con los representantes de los partidos políticos y la sociedad civil panameña, para establecer las fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y los objetivos estratégicos de Panamá. El ejercicio logró ubicar la visión de los participantes, que coincidió en lo fundamental con lo trabajado por los centros académicos, lo que afirmó que el trabajo iba en la dirección correcta.

La *visión* establece una proyección de largo plazo (el 2020), se sustenta en un análisis objetivo de las condiciones actuales y de las ventajas dinámicas de Panamá frente al mundo, lo cual permite establecer las posibilidades reales para convertirla en realidad. Hacer realidad esta *visión de largo plazo* implica establecer de común acuerdo metas y objetivos operacionales, pero sobre todo, significa alcanzar un compromiso para hacerlos realidad.<sup>7</sup>

El 29 de mayo de 1998, el documento fue firmado por los representantes de todos los partidos políticos y de la sociedad civil panameña, que hicieron un alto en las pugnas políticas y sociales para suscribir una visión conjunta de país.

El documento Visión Nacional 2020 a lo largo de 1998 fue discutido con mil 500 dirigentes de la sociedad civil en todas las provincias y comarcas indígenas del país, a través de talleres



Mt McKinley, Alaska.

participativos y productos comunicativos populares, los eventos se convirtieron en espacio de encuentro y articulación de la sociedad civil de provincias y regiones.<sup>8</sup>

A partir de junio de 1998, un grupo de profesionales de centros académicos elaboró una propuesta de monitoreo, una especie de "visionómetro", que permitió medir el avance de la Visión Nacional y se convirtió en una forma de contraloría social de la sociedad civil sobre sus gobernantes y políticos. Diversos partidos políticos nutrieron sus programas de gobierno con el enfoque del programa de Estado que constituyó esta visión del país.

¿Qué país queremos?, ¿qué país podemos construir?, ¿en qué país viviremos nosotros, nuestros hijos o nietos? Fueron y son las preguntas claves para formular e impulsar esta visión nacional. No son preguntas fáciles de responder pero, fue absolutamente necesario hacérselas.

Mirar hacia el futuro y visualizar con una intención lo que se quiere construir en forma realista no es escaparse de la realidad; los problemas cotidianos no deben ahogar hasta el punto de limitar y paralizar la acción necesaria, pues para superar los problemas de hoy se debe contar precisamente con la posibilidad transformadora, que permita tener la capacidad de levantar un horizonte futuro (el allá) ligado íntimamente a la situación actual (el aquí). El aquí y el allá son interactivos, pues permanecer sólo en el aquí es pecar de falta de visión estratégica, pero situarse sólo en el allá divorcia las situaciones y posibilidades concretas.

Al mismo tiempo el allá, debe ser producto de la relación estrecha y necesaria entre lo que se quiere y lo que se puede, entre una perspectiva utópica que debe ir de la mano con la factibilidad de lo que se quiere realizar.

Por otra parte, construir una visión significa partir de la constatación de que existen muchas realidades que deben ser superadas, y que son necesarios procesos de cambios para erigir ese país que se quiere y que se puede. Eduardo Galeano escribió así "los sueños y las pesadillas están hechos de los mismos materiales"; una perspectiva propositiva de país es el sueño que debemos elaborar a partir de las pesadillas.

Juntar a gente con intereses, necesidades y aspiraciones para ponerse de acuerdo en la clase de país que se quiere, no fue ni es una tarea fácil. A ello contribuyó el aporte de los centros académicos e intelectuales, que trabajaron incansablemente para recoger información, diagnosticar, analizar, interpretar el país, sus problemas y posibilidades. Uno de los grandes méritos de la labor fue haber logrado consensar un texto base que permitió delinear objetivos comunes, con pleno recono-

cimiento de que el documento es una materia viva, mejorable y perfectible.

El producto es un documento que señala a la democracia, el desarrollo económico, la equidad social, la autodeterminación y la sostenibilidad ambiental como los cinco aspectos claves, que articulados entre sí, dibujan la sociedad que queremos tener y construir para el futuro marcado por el año 2020. Es importante señalar que ninguna de estas puntas debe proyectarse sin las otras lo que mutilaría la integralidad necesaria para el pleno desenvolvimiento, por ejemplo, el crecimiento económico sin equidad es excluyente para las mayorías; la autodeterminación sin democracia está huérfana de su base de sustentación; la democracia sin desarrollo económico no se sostiene por mucho tiempo, y el crecimiento económico sin sostenibilidad ambiental puede atentar contra la sobrevivencia y la calidad de vida de la gente.

La Visión Nacional 2020 afirma la posibilidad de que Panamá pueda ser, dentro de 21 años, un país con capacidad de mantener y elevar la calidad de vida de la mayoría de sus habitantes, de disminuir la pobreza en general y eliminar la pobreza extrema, dotado de un excelente sistema educativo, descentralizado en funciones y recursos, con una institucionalidad democrática sólida, sin discriminación de ningún tipo, con participación real de los ciudadanos en la democracia y el desarrollo, con mantenimiento y ampliación de sus bosques, con un desarrollo urbano integral y sin militarismo de ninguna clase, atravesado todo esto desde una mirada ética. Todos los elementos que se afirman en la Visión Nacional son posibles pues el país posee suficientes recursos y capacidades para lograrlos pero depende de la voluntad humana, previsión y decisión.

La articulación de propuestas sectoriales en el marco del proceso electoral 1999 (pactos).

En el marco del último proceso electoral del siglo, en un año que culminará con la reversión total de los bienes canaleros, diversos sectores de la sociedad panameña se articularon para concertar un conjunto de pactos de la sociedad

civil con las tres alianzas participantes en la contienda electoral, personificadas en los tres candidatos a la presidencia de la república. Los pactos fueron los de la juventud, mujer, descentralización, participación ciudadana y ambiente. Los pactos son como una bisagra entre varios procesos.

Por una parte las alianzas políticas electorales reflejan sus programas de gobierno y los dotan de legitimidad al comprometerse con sectores sociales determinados; su credibilidad pasa por el cumplimiento de lo prometido, ante la mirada revisora de sectores que buscarán la concreción de lo pactado. Las fuerzas políticas se comprometieron a cumplir sean triunfadores o no, estén donde estén; es decir, que tanto el ejecutivo como el legislativo están comprometidos a apoyar decididamente las medidas contempladas en los pactos, aunque estén opuestos políticamente entre ellos. Los pactos poseen la legitimidad de estar acordados con todos los partidos y no ser privativo de ninguno. En el fondo, no cumplirlos es fallarle a la sociedad panameña.

Por otra parte, los pactos hilvanan y consolidan la convergencia de un sector social determinado que logra construir y unificar un programa de trabajo, y también la decisión de coaligarse o continuar coaligados internamente para garantizar el seguimiento del cumplimiento de ese pacto. Así, por ejemplo, las mujeres fortalecen las instancias de trabajo ya existentes, pero los municipalistas organizan una coordinación nacional que antes no existía para impulsar su pacto y otras actividades en torno a la descentralización.

Pero, ¿a qué sectores sociales se expresan en estos pactos? La mitad del país, que lo constituyen las mujeres; un tercio de la población que son los jóvenes, la sociedad civil organizada, los gobiernos locales municipales y comarcales, y las entidades ambientalistas. Al mismo tiempo, cada sector social buscarán monitorear los pactos a través de diversos mecanismos de seguimiento por parte de los interlocutores, que se sumarán a la construcción del "visionómetro" (monitoreo de la Visión Nacional 2020), de manera que pueda ser

posible converger en un solo sistema de seguimiento coordinado y más efectivo.

¿Se habrán generado las condiciones de convocatoria nacional desde agentes legítimos internos y a partir de nuevas realidades? ¿Hasta dónde se ha generado una apropiación metodológica y temática de los procesos vividos? Las respuestas no son fáciles e invitan a aportar para lograr capacidad nacional de resolución de conflictos por vía de acuerdos dialogados.

Los cuatro pactos mencionados serán monitoreados a través de diversos mecanismos de seguimiento por parte de los interlocutores, que se suman al "visionómetro" que impulsa la Asamblea de la Sociedad Civil. Por ejemplo, en el pacto por la descentralización, se ha elaborado un "pactómetro" y es el eje del proceso intensivo de capacitación a las municipalidades que surge luego de las elecciones del 2 de mayo de 1999.

### **Escenarios posibles para el futuro de la democracia en Panamá**

Los escenarios posibles para el futuro de la democracia en Panamá pueden ubicarse en el marco de la sostenibilidad nacional, en la cual interactúan y hacen sinergías los factores económicos, sociales y políticos.<sup>9</sup>

Es posible afirmar que Panamá cuenta con oportunidades para lograr mejor calidad de vida de su población por varios factores, entre lo que se encuentran la incorporación de las áreas revertidas y el Canal al desarrollo nacional, eso sí, si se manejan como temas de la agenda de Estado. En lo ambiental a pesar de la degradación observada, el país tiene una oferta considerable, tanto en tierras como en bosques y agua, y han sido realizados esfuerzos considerables de ordenamiento de la ocupación territorial de hecho, entre el sistema de áreas silvestres protegidas y las comarcas indígenas, que abarcan 40% de la extensión nacional. Esta situación constituye la base para una adecuada gestión de ese espacio y su transformación en proveedor de bienes y servicios que redunden en mayor beneficio de las comunidades rurales e indígenas, sin

afectar el funcionamiento saludable de los ecosistemas.

Para revertir el proceso de degradación ambiental y de exclusión social, es fundamental revisar el modelo de desarrollo en función de dar solución al problema de las inequidades, con la participación de la sociedad entera en el proceso de generación y distribución de la riqueza. El problema de la inequidad se da tanto verticalmente, por la distribución del ingreso entre los estratos sociales, como horizontalmente por la concentración del ingreso desde el punto de vista territorial. Se requiere una mayor integración nacional para lograr una mejor distribución del ingreso y la riqueza, tanto vertical como horizontalmente, vía la descentralización con delegación de competencias y mayor control y autonomía local sobre los recursos. Puesto que la dimensión del mercado interno nacional no hace posible encadenamientos productivos complejos, podría lograrse sostenibilidad económica por la ampliación de los vínculos productivos intersectoriales a través de la integración regional o la ubicación de los sectores agroindustriales o industriales susceptibles de asumir roles integradores.

A corto plazo, es crucial responder a la necesidad de transformaciones estructurales, para obtener mayores eslabonamientos entre los sectores económicos, una política fiscal progresiva en vez de regresiva, la vinculación al exterior vía tecnologías medias y un ordenamiento territorial como sustento de la seguridad alimentaria.

Una democracia política es difícil de sostener en medio de desigualdades extremas, al mismo tiempo que la reversión canalera, si se adscribe al modelo concentrador y excluyente, sesgaría la capacidad de un desarrollo más integral y equilibrado, tanto para estratos sociales como regiones determinadas. Pero también es cierto que una democracia política consolidada, donde se fomenten espacios de concertación y participación y el control nacional sobre sus propios recursos, puede ser favorable para provocar cambios en el modelo hacia formas más equitativas y sustentables.

Para impulsar el escenario de sostenibilidad nacional es clave:

- El control nacional sobre recursos (bienes canaleros).
- La consolidación de la democracia política en transición hacia una mayor participación en todos los niveles.
- La capacidad de gobernabilidad democrática.
- El impulso de una propuesta de crecimiento económico con equidad social y ambiental.

Panamá parece caminar gradualmente hacia el control nacional sobre recursos y la consolidación de la democracia política, con mediano y lento desarrollo en la capacidad de gobernabilidad democrática y muy bajo en el impulso de una propuesta de crecimiento económico con equidad social y ambiental. Se trata de crear un nuevo modo de gestión política y social de la actividad económica, que supere la ilusión de una sociedad liberal reducida a un conjunto de mercados y un Estado reducido al papel de policía; en su lugar, perfilar un Estado garante de las transformaciones necesarias para preparar las inversiones a largo plazo, la sostenibilidad ambiental y coadyuvar a cerrar la brecha entre ricos y pobres; y una sociedad civil por vía de un mayor énfasis y fortalecimiento en el capital social, la participación y la gestión de la colectividad, para alcanzar un desarrollo que considere a todos los y las panameñas, incluidas a las generaciones futuras.

Sin embargo, los esfuerzos nacionales no son suficientes para lograr el desarrollo sostenible mientras algunos factores, como la gestión financiera internacional y patrones de producción y consumo no sostenibles de los países industrializados, sean los mismos de la actualidad.

Con base en este marco y con el énfasis puesto en lo político, dos temas fundamentales atraviesan la situación de Panamá. Uno, es el tema de la transición, que ubica las manifestaciones de superación democrática de la degradación y derrumbe de los regímenes autoritarios, y otro es el de la consolidación,



La Manzanilla, Jalisco.

que expresa la estrategia de las fuerzas democráticas para fortalecer espacios públicos de participación, así como a las instituciones políticas en el marco de una nueva cultura política.

Pero lo político democrático no debe soslayar la necesidad de un nuevo proyecto nacional de desarrollo socioeconómico, todo como parte de un proyecto nacional inclusivo. En la actualidad el problema es cómo profundizar la cultura ciudadana, en una situación en que coinciden simultánea y contradictoriamente la profundización de la exclusión y la pobreza, degradación ambiental, posibilidades de crecimiento económico y mejores oportunidades de participación democrática.

Es más gobernable una sociedad que construye formas de consenso social y que logra eficazmente la canalización de los conflictos sociales; es decir, un gobierno legítimo es un gobierno más estable.<sup>10</sup> Es necesario un nuevo principio de legitimidad que supere las mayorías electorales, surgidas al calor del momento electoral, por una participación de la ciudadanía, y de una dirección gubernamental que se preocupe por enfrentar los déficit sociales con el mismo cuidado con que impulsa el crecimiento económico.

Los escenarios, pues, se adscriben en el marco de la sostenibilidad o insostenibilidad nacional, en relación a los cuales ubicaremos las contradicciones y posibilidades de la sostenibilidad democrática en la perspectiva de la sociedad política y de la sociedad civil.

Son dos y opuestos entre sí los grandes escenarios para el 2020: la sostenibilidad o la insostenibilidad nacional. Un país con capacidad de cumplir la Visión Nacional y lograr un proceso armónico en el cual se articulen integralmente las diversas dimensiones, con capacidad de superar el autoritarismo civil, militar o cotidiano, con una democracia consolidada y un proceso participativo de convergencia ciudadana o un país astillado en agudas contradicciones sociales y económicas, militarizado, sometido a autoritarismos, con una población al margen de las decisiones fundamentales.

En la cosmovisión oriental, el *yin* y el *yang* son símbolos que expresan los dos principios antagónicos y complementarios, cuya metamorfosis incesante expresa el tejido mismo del universo en acción. Son ubicuos pares de opuestos como el día y la noche, lo positivo y negativo, lo lleno y lo vacío, lo masculino y femenino, el sí y el no. Los factores explicados son elementos básicos profundamente insertados en la médula de la historia y expresan cada día el *yin* y el *yang* vibrantes en los escenarios del futuro.

## Notas

1. Maihold, Gunther. "Representación política y sociedad civil en centroamérica", en: *¿Que será de*

- centroamérica?: Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil*, Fundación Ebert y CEDAL, San José, 1994.
2. Mario Solórzano. *Cuando los políticos cumplen*, PNUD, Panamá, 1998, p.17-36.
3. *Ibidem*.
4. *Ibid*.
5. Documento Visión Nacional 2020, PNUD, Panamá, junio de 1998.
6. El Instituto de Estudios Nacionales (IDEN); la Universidad de Panamá; el Instituto de Estudios Políticos Internacionales (IEPI); el Instituto para el Desarrollo Integral de Kuna Yala (IDIKY); el Instituto Panameño de Estudios Comunitarios (IPEC); el Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena" (CELA); la Universidad Santa María la Antigua (USMA); el Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA), y el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE).
7. Documento Visión Nacional 2020, *op.cit*.
8. Este proceso fue coordinado por el Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA) por solicitud del PNUD.
9. Elton, Ch. *Evaluación de la sostenibilidad nacional*, CEASPA, Panamá, 1997.
10. Torres Rivas, Edelberto. *La democracia y la metáfora del buen gobierno, en la Democracia Hoy*, Istmo editores, El Salvador, 1993.

## Otra bibliografía

- BORJA, Jordi. *Descentralización y participación ciudadana*, IEAL, Madrid, 1987.
- DAHL, Robert. *La Poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989.
- FLISFISCH, Ángel. "El surgimiento de una nueva ideología democrática en América Latina", en *Crítica y Utopía*, núm. 9, Buenos Aires, 1983.
- JOVANE, Juan. *Los desafíos de la economía nacional panameña: hacia una Agenda Nacional*, CECADE, Panamá, 1993.
- GUEVARA, Mann, Carlos. *Ilegitimidad y hegemonía: una interpretación histórica del militarismo panameño*, La Prensa, Panamá, 1994.
- KARNER, Harlmut "Los movimientos sociales, revolución de lo cotidiano", en *Nueva Sociedad*, núm.64, Caracas, 1983.
- HOPENHAYN, Martín. "La participación y sus motivos", en *Acción Crítica*, núm.24, Lima, 1988.
- Diccionario Electoral, IIDH, San José, 1989.
- Curso de Derechos Humanos, IEPALA, Madrid, 1996.
- LECHNER, Norberto. "Los patios interiores de la democracia", en FCE, Santiago de Chile, 1990.
- LINZ, Juan. *La quiebra de la democracia*, Alianza, Madrid, 1995.
- O' DONELL, Guillermo. "Ilusiones sobre la consolidación", en *Nueva Sociedad*, núm.144, julio-agosto, Caracas, 1996.
- OLIVERA, Alberto. "El Concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana", en *Sociedad Civil*, núm.1, vol.1, México, 1996, pp.31-44.
- SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia*, vol. 1, Alianza, Madrid, 1988.
- TOURAINÉ, Alain. *La globalización como ideología*, El País, Madrid, 1996.
- ALMANCIA, J, Rodríguez, Alexis y Raúl, Leis. *Panamá en donde nace la rosa de los vientos*, Fundación Paz y Solidaridad, Madrid, 1994.