

# ÍCONOS | 76

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • mayo-agosto 2023



**Covid-19: de la política a las políticas  
públicas en América Latina**

**COVID-19: From politics to public policy in Latin America**

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 76, vol. XXVII (2do. cuatrimestre)  
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065  
[www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)



**FLACSO**  
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos  
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT). Chile  
CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos  
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España  
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México  
DIALNET. Universidad de la Rioja. España  
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia  
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science  
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics  
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador  
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos  
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos  
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos  
ICI Journals Master List. Index Copernicus International. Polonia  
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos  
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia  
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos  
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México  
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España  
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos  
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México  
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España  
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador  
SCOPUS. Elsevier. Países Bajos  
SJIF. Scientific Journal Impact Factor. Estados Unidos  
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos  
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

#### CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

##### Editoras en jefe (Editors-in-chief)

- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

##### Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Cristóbal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe. University of Cambridge. Reino Unido

##### Editores del dossier 76 (Editors of dossier 76)

- Paúl Cisneros. Instituto de Altos Estudios Nacionales. Ecuador
- Sofía Cordero. Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. Ecuador
- Magnus Lembke. Universidad de Estocolmo. Suecia.

#### COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

#### GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Correctora de estilo: Bárbara Sáez

Traducción al inglés: Angus Lyall

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión: V&M Gráficas

Información o solicitud de canje:  
[revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro  
Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. –Quito: FLACSO Ecuador, 1997–

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral: enero, mayo, septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

## Contenido/Content

### Dossier de investigación/Research dossier

---

#### Presentación del dossier

Covid-19: interacciones entre política y políticas  
públicas en América Latina . . . . . 7-11

*Introduction to dossier*

*COVID-19: Interactions between politics and public policies in Latin America*

Paúl Cisneros, Sofía Cordero y Magnus Lembke

01. La irrupción de lo político después de la pandemia. El caso de Panamá . . . . 13-31

*The irruption of the political after the pandemic: The case of Panama*

Sergio García-Rendón y Jon Subinas

02. Construyendo capacidades para la innovación orientada:  
la respuesta argentina con perspectiva de género a la covid-19 . . . . . 33-54

*Building capacities for oriented innovation: Argentina's response*

*to COVID-19 from a gender perspective*

Leila Mucarsel, Ana Clara Barile y Meera Bhat

03. Covid-19, cierre de escuelas y enseñanza remota:  
el tiempo de respuesta de los sistemas de educación brasileños . . . . . 55-75

*COVID-19, school closures, and remote teaching: The response time*

*of Brazilian education systems*

Roberta dos Reis Neuhold y Márcio Rogério Olivato Pozzer

04. La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19:  
una comparación de los estados mexicanos . . . . . 77-98

*The diversity of local political agendas during COVID-19:*

*A comparison of Mexican states*

Enrique García-Tejeda y Juan Guillermo Vieira-Silva

05. "Sobre llovido, mojado". Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia . . . . . 99-122  
*"Sobre llovido, mojado". Problems, strategies, and demands of the Argentine popular, social, and solidarity economy during the pandemic*  
María Victoria Deux-Marzi, Cecilia Cavigliasso, María Sol Fransoi, Florencia Pisaroni, Diego Nicolás Rach, Carlos Alfredo Vignolo y Sofía Magalí Vitali-Bernardi

Temas/Topics

---

06. Ciudad, cólera y covid: una lectura mediada por la religiosidad y la ciencia . . . . . 125-145  
*City, cholera, and COVID: A reading mediated by religiosity and science*  
Carlos E. Flores-Rodríguez, Luis Fajardo-Velázquez y Rosa María López-Nanco

07. Entre lo común y lo privado: tensiones en el mantenimiento del parque habitacional en altura . . . . . 147-166  
*Between the common and the private space: Tensions in the maintenance of high-rise residential buildings*  
Natalia Ponce-Arancibia

08. Recambio de ingresos y comercio informal durante la pandemia de la covid-19 en Huancayo, Perú . . . . . 167-185  
*Replacement income and informal commerce during the COVID-19 pandemic in Huancayo, Peru*  
Patrick Clark, Aparicio Chanca-Flores y Susan Vincent

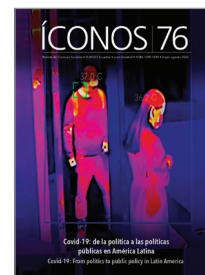
09. Movimiento en las calles: rasgo espacial significativo del centro histórico de Quito . . . . . 187-209  
*Movement in the streets: Significant spatial features of the historic center of Quito*  
Estefanía Piñeiros



10. La privatización punitiva en México. Subjetivaciones laborales frente al *outsourcing* penitenciario . . . . . 211-227  
*Punitive privatization in Mexico: Labor subjectification in relation to prison outsourcing*  
Pablo Hoyos-González, Nadia Patricia Gutiérrez-Gallardo y Francisco Javier Escobedo-Conde

dossier

# La irrupción de lo político después de la pandemia. El caso de Panamá

*The irruption of the political after the pandemic:  
The case of Panama*



-  Dr. Sergio García-Rendón. Investigador. Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) (Panamá). (sgarcia@cieps.org.pa) (<https://orcid.org/0000-0002-4569-2018>)
-  Dr. Jon Subinas. Investigador. Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) (Panamá). (jsubinas@cieps.org.pa) (<https://orcid.org/0000-0001-9250-0747>)

Recibido: 28/09/2022 • Revisado: 16/12/2022  
Aceptado: 07/03/2023 • Publicado: 01/05/2023

## Resumen

En este artículo se analiza la emergencia de nuevas agendas políticas producto de la movilización social ocurrida en Panamá durante la pandemia y cómo estas se tradujeron, finalmente, en una nueva institución para las negociaciones de las políticas públicas: la Mesa Única de Diálogo. Se emplean las narrativas analíticas basadas en fuentes secundarias; para ello se revisó la literatura y distintos indicadores y se realizó una búsqueda hemerográfica sobre el fenómeno estudiado. Como hipótesis se plantea que, si bien han ocurrido protestas previas en la nación panameña, existe un antes y un después en relación con la ocurrida durante julio de 2022 en términos del sentido y el alcance de las reivindicaciones de los actores movilizados: se trata de un momento de irrupción de lo político, en el cual quienes no suelen tener voz se manifiestan por tenerla. En el texto se caracterizan las condiciones en que se han dado las políticas públicas en el sistema político panameño, se describen los efectos sociales y económicos de la covid-19, así como el proceso de irrupción de lo político y la emergencia de nuevas agendas durante las movilizaciones. En las conclusiones se ilustra cómo las mencionadas protestas constituyen una interrupción de los equilibrios previos de un país, donde la noción de lo público ha estado deformada y requiere ser replanteada.

*Descriptor:* agendas políticas; Centroamérica; covid-19; movilización social; Panamá; políticas públicas.

## Abstract

This article analyzes the emergence of new political agendas as a result of the social mobilization that took place in Panama during the pandemic and how these were finally translated into a new institution for the negotiation of public policies –The Single Roundtable for Dialogue (*Mesa Única de Diálogo*). Analytical narratives are used based on secondary sources. To this end, the literature and various indicators were examined and a newspaper search was conducted on the phenomenon studied. The hypothesis is that, although there have been previous protests in the Panamanian nation, there is a before and an after in relation to the one that occurred in July, 2022, in terms of the meaning and scope of the demands of mobilized actors. It was a moment of political irruption, in which those who do not usually have a voice demonstrated that they have one. This text characterizes the conditions of public policies in the Panamanian political system; describes the social and economic effects of COVID-19; and describes the process of political irruption and emergence of new agendas during the mobilization. The conclusions illustrate how the aforementioned protests constituted an interruption of the previous equilibrium of the country, where the notion of the public had been distorted and needed to be reformulated.

*Keywords:* political agendas; Central America; COVID-19; social mobilization; Panama; public policies.

## 1. Introducción

En este artículo, basado en un estudio de caso sobre Panamá, se describe cómo la emergencia de nuevas agendas políticas se tradujo en una mesa de diálogo nacional, es decir, una nueva institución para definir políticas públicas. La hipótesis que sostenemos es que después de la pandemia se han dado unas condiciones que han favorecido un momento de irrupción de lo político en el sentido de Rancière (1996).<sup>1</sup>

La perspectiva teórica se sustenta en el enfoque postestructural, que destaca la dimensión excepcional y contingente de ciertos fenómenos sociales que escapan a los esquemas de representación, tienen efectos en el gobierno y en la organización de la sociedad y facilitan la creación de nuevas instituciones (Rancière 2011). Desde ese enfoque, todo orden social y político tiene momentos en los que funciona con la participación de unos actores, unas reglas y unas lógicas ya establecidas; sin embargo, también hay actores que no participan en esos funcionamientos, sentidos, demandas y contradicciones. Debido a ello, en otros momentos y de manera inesperada irrumpe lo político con la presencia de quienes no tenían parte en ese juego (Rancière 1996), sujetos que no estaban presentes en la discusión, pero que cuestionan la distribución de lugares, funciones y sistemas de legitimación previos, evidenciando la incapacidad del orden de responder a la realidad.

En la primera parte del texto identificamos las condiciones que hacen que el sistema político panameño se caracterice por que en la formulación de políticas públicas el protagonismo recaiga recurrentemente en las élites políticas y económicas. Estos sectores pueden reaccionar a demandas específicas producto de la protesta, pero en lo habitual no admiten la discusión sobre la forma en que controlan el juego político y económico. Ello ha tenido como consecuencia que el espacio de defensa de lo público esté reducido a la demanda aislada, al diálogo particular dentro de los límites del juego ya trazado, imposibilitando la visión amplia y colectiva sobre el país.<sup>2</sup>

En la segunda parte describimos los efectos sociales y económicos que la emergencia sanitaria de la covid-19 tuvo en la sociedad panameña. Argumentamos que, si bien ya existían rasgos de insatisfacción popular, producto de la conjunción entre la desaceleración económica y la percepción frente al Gobierno del presidente Cortizo, con la pandemia se plantean ciertas condiciones de posibilidad que propiciaron las

1 Hay una serie de autores postalthuserianos que son protagonistas de los debates actuales sobre lo contingente y lo político: Zizek, Badiou, Laclau, Mouffe y Rancière (Appleton 2021). Nos centramos en Rancière por la función representativa que da a lo político, ya que para él ningún orden social es capaz de representar a todas sus partes, y especialmente por entender la irrupción de lo político como un “acontecimiento del habla”, que posibilita a “la parte que no tiene parte” disputar en los espacios de decisión quién puede hablar, de qué se habla y dónde se habla. A su vez la irrupción de lo político constituye un momento de igualdad (democrático), ya que evidencia que todas las partes de la sociedad pueden “hablar” y no solo los nominados para hacerlo (Rancière 2011). Estas teorías de Rancière han tenido reflejo en varios textos que analizan lo político en América Latina (Chávez Soca 2016; Faundes 2019; Martínez Espinosa 2017).

2 Al respecto Brown Aratú y Pérez explican que “las características más destacables del proceso de formulación de políticas públicas en Panamá desde la transición a la democracia en 1990 son el gran peso del presidente de la república, el papel relativamente subordinado de los partidos políticos y su capacidad de articulación de intereses y la omnipresencia de los intereses particulares” (2019, 3).



movilizaciones de julio de 2022. En la tercera, reconstruimos el proceso de emergencia de nuevas agendas políticas en las recientes protestas, exponemos qué consideramos nuevo dentro de esta movilización social y nos referimos a la institución resultante, la mesa de diálogo, hasta arribar a las reflexiones finales que constan en las conclusiones.

## 2. Las políticas públicas antes de la emergencia sanitaria

Para el caso panameño, resulta imposible advertir el surgimiento de nuevas agendas políticas y su traducción en nuevas políticas públicas e instituciones después de la pandemia sin describir primero cómo estaba configurada tal construcción antes de la emergencia sanitaria. En la caracterización de este momento previo abordamos tres ejes principales que condicionan las políticas públicas del país: los rasgos de la democracia panameña y, en particular, del aparato representativo, las condiciones de exitosa captura del Estado y del mercado por parte de un conjunto de élites económicas y políticas a través de la corrupción y, finalmente, la debilidad resultante de lo público y sus efectos en términos de tejido social y confianza interpersonal.

Estos tres ejes dan cuenta de un sistema político en el cual la formulación de políticas públicas ha tenido lugar principalmente bajo el control de una serie de actores recurrentes, que en determinadas ocasiones han respondido con medidas y políticas públicas particulares a los reclamos que otros actores organizados han realizado, pero siempre sin cuestionar los arreglos y el control de las élites en diversas áreas. Por más de treinta años de democracia, desde 1989 y hasta la emergencia sanitaria de 2020, el sistema político panameño se ha regido por elecciones, sin embargo, no se han preguntado quiénes participan del juego realmente, con qué sentido y hacia qué modelo se dirigen la mayoría de las políticas públicas del país. Pareciera que la política y las políticas públicas tuvieran lugar en un nivel funcional y procedimental, y no en un sentido más amplio: el de la política como ese momento en que se disputan demandas colectivas y definiciones de lo público, gracias a la impugnación del orden que realiza un nuevo sujeto múltiple.

### *¿Democracia de calidad con una representación limitada?*

En varios índices se ha reconocido que la democracia panameña se encuentra por encima de la media en América Latina y el Caribe (Altman y Pérez-Liñán 2002; Alcántara Sáez 2007; Barreda 2011). El índice de Freedom House la ubicó en 2022, con un puntaje de 83/100, tan solo por debajo de Uruguay, Chile, Costa Rica, Belice y Argentina en la región (Freedom House 2023). El Democracy Index de la Unidad de Inteligencia de *The Economist* indicó, en 2021, que únicamente era superada por

la de Uruguay, Costa Rica, Chile, Trinidad y Tobago, Jamaica y Brasil (The Economy Intelligence Unit 2021). En el índice de desarrollo democrático de América Latina de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung la calificaban solo por debajo de Uruguay, Chile, Costa Rica y Perú en 2016 (Konrad Adenauer Stiftung 2016).

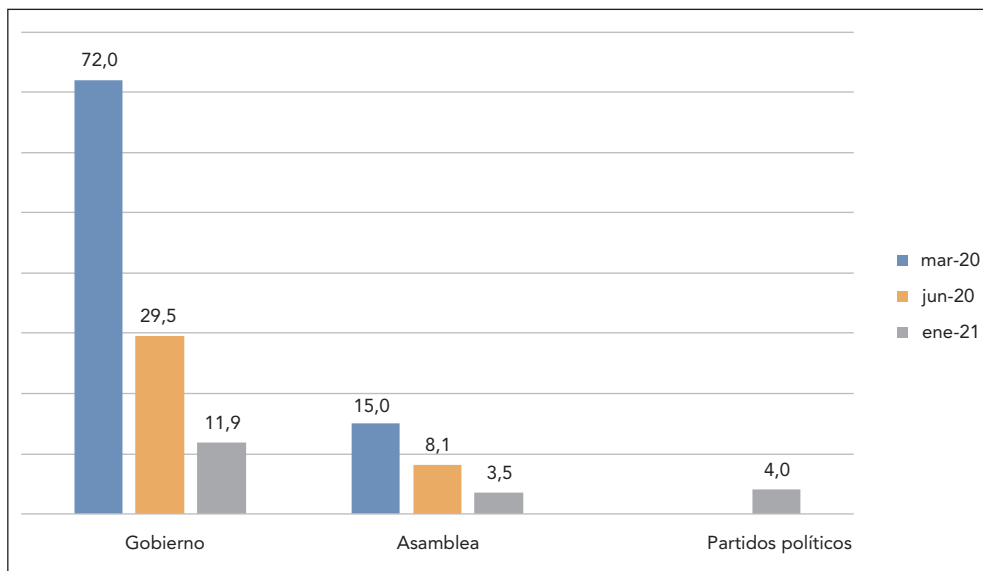
Las elecciones son libres, competitivas y periódicas desde la transición, lo que garantiza el elemento procedimental del régimen democrático y ha hecho que algunos autores reconozcan la excepcionalidad de una transición a la democracia exitosa vía invasión (Loxton 2022). Pero paradójicamente estas evaluaciones comienzan a ser más discutibles cuando se miran dos aspectos en particular: en primera instancia, la baja representatividad e inclusión de nuevos actores políticos en el sistema y, en segundo lugar, la escasa legitimidad que otorga la ciudadanía a la democracia y al sistema político en general.

En cuanto al primer problema, las consecuencias de la representación para el sistema electoral panameño, que favorece los partidos más grandes y genera exclusión para los más pequeños, ya ha sido discutida (Brown Araúz 2002, 2005, 2007, 2020; Guevara Mann 2004). La combinación de distritos electorales con baja magnitud, una fórmula de reparto de escaños que otra vez inclina la balanza hacia los partidos más grandes, y las disparidades relevantes en términos de financiamiento político anulan el juego político de actores emergentes.

Esto tiene serias implicaciones para la formulación de las políticas públicas. Si los partidos existentes tuvieran claras diferencias ideológicas y se presentaran programas y discusiones contrarias sobre cómo se ordena lo público y el modelo económico, entonces podría hablarse de un espacio de discusión política saludable en una democracia representativa, uno en el que la oferta política puede ser premiada o castigada por la ciudadanía en las urnas. Como no existe tal diferencia ideológica y tales programas contrapuestos (Brown Araúz y Pérez 2019), sino un juego político “al menudeo” en el cual los sospechosos de siempre, los partidos y figuras habituales se vinculan por períodos a los arreglos clientelares que garantizan su reelección, entonces se puede hablar de la inexistencia de un plano político real, de discusión y pugna por políticas públicas que respondan a las necesidades de inclusión de la población (Subinas 2014).

Sobre el segundo problema, la legitimidad que la ciudadanía panameña otorga a la democracia y al sistema en general, varios datos generan preocupación. De acuerdo con las Encuestas de Ciudadanía y Derechos que hace el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS), solo un 46,8 % de la ciudadanía reconoció la democracia como la mejor forma de gobierno en 2019 y en 2021. Igualmente hay niveles preocupantes de confianza en las instituciones políticas, incluidos el Gobierno, la Asamblea y los partidos políticos. Esto es un problema regional, pero de dimensiones dramáticas para el caso panameño. En la figura 1 se muestra cómo se derrumba la valoración positiva de estas instancias luego de la pandemia.

Figura 1. Valoración positiva del Gobierno, la Asamblea y los partidos políticos en Panamá



Fuente: CIEPS (2020a, 2020b, 2021).

Nota: Los datos están en porcentajes y se basan en el período comprendido entre marzo de 2020 y enero de 2021.

En suma, la democracia y el sistema de partidos panameños son un juego formalmente representativo, pero en ocasiones incapaz de discutir e incluir nuevas agendas públicas. La estabilidad política ha venido con el costo de excluir nuevos actores en la representación, lo que trae consigo problemas de legitimidad y satisfacción (Brown Araúz y Luna Vásquez 2013). No queda sin consecuencia que por más que la democracia panameña funcione en términos electorales esté basada en una trayectoria en que, a diferencia de Uruguay y Costa Rica, ha primado la desigualdad (Bohigues 2021).

### *La captura del Estado y el libre mercado que no es libre*

Para abordar la segunda dimensión que caracteriza el proceso de políticas públicas antes de la pandemia hay que hablar de corrupción. La corrupción representa un fenómeno negativo para la gestión gubernamental y es imposible no remitirse a ella como un elemento del panorama de la política y las políticas públicas en Panamá (Olken y Pande 2012; Montes y Chaves Paschoal 2016).

Al respecto, los trabajos académicos (Ruhl 2011; Pérez 2017), las mediciones de expertos y las encuestas de opinión pública coinciden en que la corrupción es un problema importante. La literatura advierte que es uno de los retos fundamentales de la sociedad panameña, sobre todo luego de los escándalos de Odebrecht, los Panamá Papers, y con mucha mayor razón luego de los recientes Pandora Papers. De parte de

los expertos, tenemos los resultados del índice de percepción de la corrupción (IPC) de transparencia internacional que ubican al país con un puntaje de 36, por debajo de la media mundial y regional en términos de transparencia (ocupa el lugar 105 entre 180 países del mundo y el 21 de 29 en la región). En tercera instancia, para la opinión pública, la corrupción viene haciéndose un tema cada vez más importante para la ciudadanía; la II Encuesta de Ciudadanía y Derechos del CIEPS (2021) la ubica como el primer problema del país con el 23,1 % de las respuestas, cinco puntos más que el segundo problema, el desempleo (18,1 %).

¿Pero qué tipo de corrupción es la que afecta a Panamá? Es necesario hablar de la corrupción en cuanto modelo colectivo e interpersonal, institucionalizado y sistémico, en el cual los actores principales y agentes hacen parte de un mismo arreglo que les beneficia a todos (Teorell 2007; García-Rendón 2018). Existe un juego entre élites políticas y empresariales caracterizado por formular políticas públicas en favor de particulares o apropiarse de los recursos públicos para beneficio personal, cuestión que es lo usual, no lo fuera de la norma (Cárdenas y Robles 2020). A través de redes clientelares, patronazgo y favores personales se ha logrado instalar como práctica esperada el hecho de que para solventar cualquier necesidad que debiera resolverse por medios públicos hay que vincularse o acercarse a quienes tienen el poder de distribuir esos recursos. “En este país robamos todos”, dijo recientemente Alberto Cigarruista, magistrado presidente del Tribunal de Cuentas (Morales Gil 2022).

Todo esto está presente en un nivel en que no solo se captura el Estado, sus políticas y los recursos a distribuir, también se interviene como árbitro en el mercado para favorecer actores en particular, a la manera de la “gran corrupción” que define Jain (2001). El mismo Guillermo Chapman, exministro de Planificación y Política Económica (1994-1998), Gobernador del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), funcionario del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, fundador de la Bolsa de Valores de Panamá y actual miembro de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá reconoce que en la práctica ni siquiera funciona tal libre mercado: “Panamá pretende ser una economía de mercado o capitalista, pero se trata de un capitalismo distorsionado, patrimonialista, en el que una labor importante del poder ejecutivo es la distribución de concesiones” (Chapman 2021, 21).

En resumen, tanto el Estado como algunos espacios que debieran pertenecer al llamado libre mercado han sido capturados por un conjunto de élites políticas y económicas, lo cual sesga el proceso de construcción de políticas públicas y la discusión política en general (Cárdenas y Robles 2020). En la práctica se funciona como en un “capitalismo de amiguetes” (Chapman 2021). Luego se toman las decisiones que convienen a quienes hacen parte de ese juego, ya sean unas exenciones tributarias o la concesión de una licitación en particular. En tal contexto, lo público, lo que debiera ser de todos, se debilita. Y si esto se repite por mucho tiempo termina derivando en una serie de condiciones políticas y sociales, como las que abordamos en el siguiente acápite.

*El malestar de lo público y “el sálvese quien pueda”*

Que una sociedad como la panameña tenga impreso desde hace tanto que la distribución de recursos públicos se realiza predominantemente por vías particulares tiene efectos en la ciudadanía y el tejido social en general. En el país hay problemas a la hora de reconocer y valorar lo público como algo que corresponde a todas las personas sin distinción, lo que a su vez ha incentivado un contexto de competencia particular por recursos debido a la ausencia de ese espacio colectivo. No es gratuito lo común de la expresión “juega vivo”, que alude a que se debe actuar de manera astuta y tramposa para sacar el mejor provecho de la situación. En palabras de Pérez: “La racionalidad instrumental dicta que ‘el fin justifica los medios’, por lo tanto, hacer trampa, o como dicen los panameños el *juega vivo*, genera una tendencia a tomar atajos y hacer lo que sea necesario para tener éxito, incluso si esto significa violar las reglas” (2011, 157 [traducción de los autores]).

Sin embargo, estos rasgos no son un asunto de bondad o maldad inherente a la ciudadanía panameña. El sendero histórico panameño parte con un régimen democrático en lo formal, de partidos oligárquicos, clientelares e incapaces de respetar las reglas del juego establecidas por ellos mismos. Después de esto tuvo lugar un régimen autoritario que mantuvo el clientelismo y, finalmente, en el régimen democrático no se superaron esas prácticas, sino que se ajustaron a un modelo económico rentista que genera riqueza, pero es incapaz de distribuirla, y que limita la política pública social a la distribución de subsidios (Pérez 2011; Brown Araúz 2018). Como consecuencia de esto, la ciudadanía simplemente ha adoptado formas de relación, que son producto de configuraciones históricas e institucionales propias de ese Estado. Esas formas de relacionamiento con el Estado, caracterizadas por lo particular, se imprimen en ciudadanos y ciudadanas, haciendo que no encuentren problema en hacer regular el uso personal de los recursos públicos, y que entre ellos compitan por la distribución particular de los bienes que debieran ser de todos (Brown Araúz y García-Rendón 2019).

En suma, para advertir la emergencia de nuevas agendas políticas y su traducción en nuevas políticas públicas e instituciones después de la pandemia era necesario caracterizar el sistema político. En Panamá los canales de representación hace años que están en deuda, lo que ha generado una cada vez más baja legitimidad de la democracia y el sistema en su totalidad. El Estado y lo que se supone el espacio propio del libre mercado han sido capturados por élites políticas y económicas que lucran con esos arreglos y, por ende, la idea de lo público se ha deteriorado al punto de imprimir en la ciudadanía una lógica de “sálvese quien pueda” en sus interacciones con el Estado y entre sus propios miembros. Además, sin un espacio de lo público, de lo de todos, que supere esas lógicas producto de los arreglos de las élites y el “juega vivo” ciudadano, se configura la ausencia de una comunidad política que atienda a lo

colectivo. Esa lógica se acerca a la reflexión final de Brown Araúz y Pérez: “la calidad del proceso de formulación de políticas públicas es deficiente precisamente porque hay pocos actores interactuando o siendo reconocidos en los escenarios en los que se desarrolla el proceso de formulación de políticas públicas” (2019, 30).

A continuación, argumentamos cómo la pandemia agudizó las condiciones sociales y económicas, al punto de favorecer las condiciones en que ha irrumpido un momento político en Panamá con las movilizaciones de julio de 2022 y con la instauración de la mesa de diálogo producto de ellas.

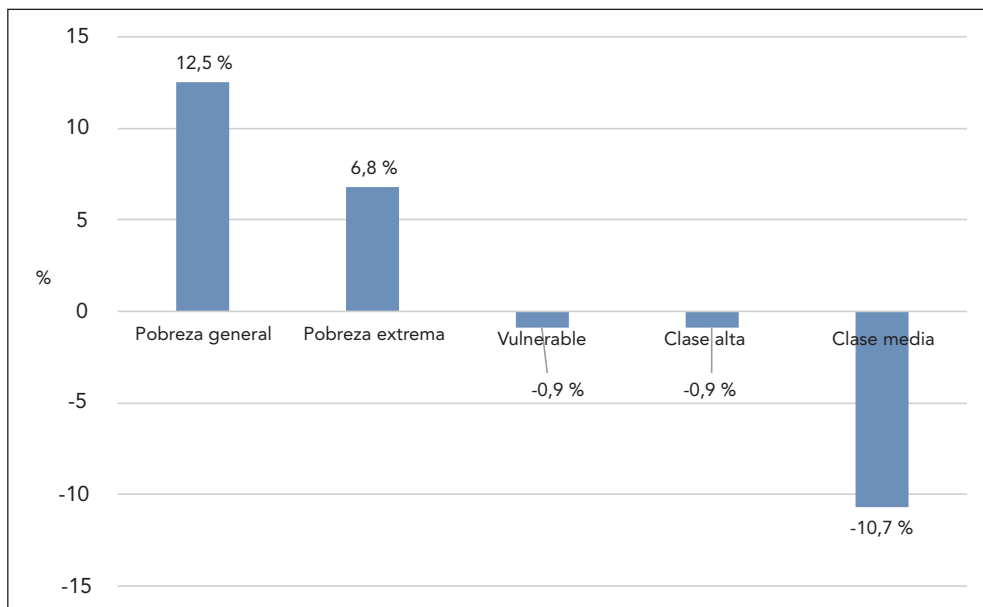
### 3. Pandemia: efectos sociales y económicos

Retomemos la hipótesis que se presenta en el texto: existe un antes y un después de la pandemia en cuanto a la irrupción política de nuevos actores y agendas en las políticas públicas panameñas. Esto se relaciona con las características de la emergencia sanitaria, sus consecuencias sociales y económicas, y cómo incidieron en la activación del momento político descrito. En este apartado nos ocupamos de ello sobre la base de indicadores sociales y económicos que revelan el golpe que sufrió la sociedad panameña en ese lapso.

La cuarentena producto de la emergencia sanitaria comenzó el 24 de marzo de 2020 con el Decreto Ejecutivo 507. Desde entonces la población vivió un aislamiento estricto y prolongado, con severas limitaciones a la movilidad y al comercio, lo cual supuso un grave impacto económico en general (García-Rendón 2020). En 2017 el Banco Mundial (BM) había incluido a Panamá dentro de la lista de países con ingresos altos, superando los \$12,055 de ingreso nacional bruto per cápita, una cifra que le acercaba a países del sur de Europa. En parte, esto fue producto del *boom* económico que tuvo lugar entre 2004 y 2018, cuando Panamá tuvo un crecimiento promedio del 7,0 % frente al 3,3 % del resto de América Latina (Astudillo, Fernández y Garcimartín 2019). Aunque destacaba en comparación con el resto de la región, la economía panameña ya comenzaba a mostrar señales de desaceleración y de no poder reducir los altos niveles de desigualdad (United Nations University 2020).

Hacia finales de 2020 ya eran más visibles las consecuencias económicas de la emergencia sanitaria. Panamá sufrió la mayor contracción económica de su historia con un descenso del producto interno bruto (PIB) de 17,9 %. Este dato superó incluso la histórica recesión de 1988 cuando el PIB de Panamá se derrumbó un 13,4 %. La pobreza aumentó un 12,5 % y la pobreza extrema creció 6,8 % en el año 2020, según estimaciones del BID. La clase media se desplomó, encogiéndose en casi un 11 % (figura 2), al tiempo que el índice de Gini aumentó en 3,8 puntos alcanzando el valor de 54,1 (Garcimartín, Freire y Astudillo 2021).

Figura 2. Variación 2019-2020 por grupos de ingresos



Elaborada con datos de Garcimartín, Freire y Astudillo (2021).

A este difícil panorama se unió una inflación inusual. El índice de precios al consumidor (IPC), aumentó con respecto a años anteriores. En 2021 ascendió al 1,6 % y en julio del 2022 –momento de las protestas– hasta el 3,5 % (Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá [INEC] 2022), lo cual ha tenido un fuerte impacto entre las capas medias y los grupos sociales que sufren vulnerabilidad.

A todas estas consecuencias sociales y económicas es necesario adicionar la percepción de agravio relativo que la ciudadanía tuvo que enfrentar con una serie de episodios en los que las élites políticas, y en particular el PRD, el partido de gobierno, se saltaron las condiciones de emergencia sanitaria que el resto de población debía cumplir (García-Rendón 2020).

La pandemia incidió entonces en las condiciones que propiciaron un contexto en el cual, de manera simultánea, no organizada ni prevista por nadie, sucedieron las movilizaciones del mes de julio (Lauría y Cota 2022). En el siguiente apartado, describiremos ese momento y sus impactos en la política y las políticas públicas del país.

#### 4. Después de las políticas públicas

Las protestas de julio de 2022 revelaron la emergencia de un sector ciudadano que si bien ya se había movilizado no había sido considerado en la discusión pública como ahora. Asimismo, obligó a discutir temas que no se solían debatir en medios

de comunicación masivos, y desembocó en la instauración de una mesa de diálogo nacional televisada, un espacio reglado en el que se definen políticas públicas, lo cual no deja de ser una paradoja institucional teniendo una Asamblea Legislativa electa para ello. La nueva figura ha sido un logro en términos de representación, más allá de la incapacidad de la mesa para pasar a una segunda fase con más actores tradicionales –algo que discutiremos más adelante–.

Todo esto permite establecer, desde la perspectiva que presentamos, un momento de irrupción de la política, como el surgimiento inesperado de actores en pugna no solo por una reivindicación particular, sino por el quiénes entran en el juego y qué reglas deben ponerse en cuestión. En este apartado final describiremos las movilizaciones y cómo derivaron en la Mesa Única de Diálogo Nacional como institución, para luego reflexionar sobre los logros alcanzados y los límites presentados en términos de construcción de políticas públicas.

### *Las movilizaciones de julio de 2022*

Las protestas de julio no comenzaron ese mes. Si bien la importancia y magnitud de esas movilizaciones son las que queremos resaltar hay que mencionar que la situación social y política comenzaba a hervir desde puntos anteriores de la administración del presidente Cortizo. Previo a la pandemia ya hubo una serie de protestas juveniles frente a la reforma constitucional (Gordón 2019). En medio de ellas hubo diversas manifestaciones contra la minería (Agencia EFE 2021). En abril hubo reclamos de los trabajadores de la Autoridad del Canal (Morales 2022) y en mayo la Coalición de la Unidad por Colón (CUCO) realizó manifestaciones y paros por más de tres semanas en la ciudad portuaria (García 2022b), entre otros episodios de acción colectiva. Todas estas manifestaciones revelaban el descontento generalizado, resultado de las condiciones que antes describimos (Nevache 2022), solo que en un punto más cercano a la ebullición.

Otro suceso anterior a las movilizaciones de julio se manifiesta en una noticia relevante: el 20 de junio el presidente Laurentino Cortizo informó que fue diagnosticado con un síndrome mielodisplásico de riesgo intermedio y luego del tradicional Informe a la Nación del 1 de julio viajó a Estados Unidos a una consulta más especializada (Rodríguez 2022). A cargo de las funciones presidenciales quedó el vicepresidente Gaby Carrizo, quien tuvo que enfrentar el inicio de lo sucedido en ese mes.

El 4 de julio comenzó el paro de maestros y maestras del sector público y las respectivas marchas en distintos lugares del país. Si bien existían condiciones para un estallido social, a la manera de las señaladas por Tarrow (1997) como estructura de oportunidad, nadie advirtió ni hubiera esperado que esa manifestación en particular encendería una chispa que devendría en llama mucho más fuerte y prolongada, tomando por sorpresa tanto a la ciudadanía como al Gobierno y las élites políticas y económicas, lo que sin



duda ha jugado parte en su trascendencia. Al respecto Fernando Abrego, líder sindical, dijo: “El Gobierno fue sorprendido por esta coyuntura, pero también fue sorprendida la Cámara de Comercio [...] y otros sectores [...] incluyendo a los propios sectores populares” (Pensamiento Crítico Panamá 2022, min. 34:01).

El personal docente reclamaba ante el alto costo de la vida y el incremento del precio del combustible. En respuesta se envió una comisión gubernamental encabezada por la ministra de Educación. Luego rechazaron negociar con la ministra y exigieron la presencia del vicepresidente Carrizo, que al final no apareció (Cárdenas 2022a). Pronto se unieron a las manifestaciones otros sectores sociales que en principio se pueden agrupar en tres: la Alianza Nacional por los Derechos del Pueblo Organizado (ANADEPO), los grupos sindicales de la Alianza Pueblo Unido por la Vida,<sup>3</sup> y los pueblos indígenas originarios, concentrados bajo la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá. Sin embargo, a estos actores se fueron vinculando sectores ciudadanos que no hacían parte de organizaciones sociales y que se articularon a partir del descontento, lo cual dotó a la movilización de algunas de las características de la multitud que describen Negri y Hart (2004).

La aglutinación de los distintos sectores en las protestas fue vista con una aprobación de 75,4 % según el Informe de Encuesta Virtual de julio de 2022 del CIEPS, una cifra mayor del 52,8 % de apoyo a las protestas que reportó en 2020 el Latino-barómetro. Del universo encuestado, estudiantes (82,2 %) y personas desempleadas (83,6 %) fueron los dos grupos que más estaban de acuerdo con las protestas; mientras que empresarios (62,5 %) y jubilados (69,3 %) eran los dos grupos que mostraron mayor desacuerdo. Esto nos habla de cómo las movilizaciones apelaban más a un sector que no tiene asegurada su inclusión dentro del equilibrio económico y social del país.

Los siguientes días las movilizaciones tomaron mucha más fuerza, se interrumpieron tramos de la vía Panamericana y el vicepresidente, a cargo del Ejecutivo, brilló por su ausencia, lo que provocó el aumento del malestar ciudadano. Para entonces las demandas giraban en torno a las consecuencias de la inflación en el combustible y en productos de la canasta básica, pero también hubo menciones a los altos precios que históricamente se pagan en el país por los medicamentos (Reyes 2022a). La verdad es que las movilizaciones comenzaron a articular demandas disímiles y a hacerse más que la suma de las partes, una multitud de partes no incluidas en la discusión política.<sup>4</sup>

3 Dicha alianza está conformada por la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente, la Central Nacional de Trabajadores de Panamá, la Federación Auténtica de Trabajadores, la Central General de Trabajadores, la Asociación de Médicos, Odontología y Afines de la Caja de Seguro Social, la Asociación de Profesores de Panamá, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Universidad de Panamá, la Convergencia Sindical, el Movimiento Comunal Nacional Federico Britton y otros grupos.

4 Al respecto, Juan Ramón Herrera de ANADEPO expresó: “El tema que metió a la clase media [...] era el tema de la corrupción, escuchaba otros sectores que no [...] para mi es el costo del combustible, otros era la Caja del Seguro Social y las medicinas, salud, y otros planteaban distintos temas [...], en San Félix [...] que en su mayoría eran la población ngöbe-buglé el costo de la comida [...], no era la misma pelea [...]. Los profesionales estábamos por el costo del combustible” (Pensamiento Crítico Panamá 2022, min. 34:31).

Ante el avance de las movilizaciones, el Gobierno finalmente se pronunció el 11 de julio anunciando el congelamiento de los precios de los combustibles y de algunos productos de la canasta básica, lo que supuso que liberaría la presión social (Aparicio 2022). Sin embargo, las protestas continuaron, lo que fue el primer indicio de que las demandas iniciales estaban comenzando a superar lo coyuntural. Luego de esto el presidente Cortizo convocó a un diálogo en la Ciudad del Saber, pero la ANADEPO se negó a ello y manifestó que debía tener lugar en Santiago (Vega Loo 2022).

A mediados de julio el Gobierno decidió organizar varias mesas de diálogo atendiendo las demandas de forma segregada con el fin de que cesaran las movilizaciones. Aprobó la rebaja y la congelación temporal de los combustibles en 3,25 USD el galón, también congeló el precio de 10 alimentos básicos, que se sumaban a los de otros ocho que ya estaban congelados, y anunció un plan de austeridad que incluía reducir en un 10 % el gasto público de la planilla y la propuesta de derogación de dos leyes referidas a unos cuestionados incentivos turísticos (Agencia EFE 2022).

Uno de estos acuerdos se alcanzó con la ANADEPO, pero la Alianza Pueblo Unido por la Vida lo desconoció. Al día siguiente la ANADEPO renegó de los acuerdos alcanzados con el Gobierno y manifestó que se debía a las demandas por justicia que tenía el pueblo. El representante nacional de la organización, Luis Sánchez, manifestó:

Hoy rompo frente a las cámaras lo que se firmó en el día de ayer porque me debo a las bases y las bases son las que tienen el último mandato. [...] La única agenda que nosotros tenemos es llevarle justicia al pueblo panameño y vamos a seguir en las calles hasta que el Ejecutivo se siente nuevamente con nosotros (Rodríguez Campos 2022, párr. 1).

Todo esto habla de cómo la agenda dejó de centrarse en un solo aspecto y comenzó a complejizarse y a articular otras demandas que el sistema político no estaba considerando. La lógica de irrupción de la política superó el sentido concreto, utilitario e instrumental instando en su lugar a abordar el contexto con nuevas agendas que incluían la participación en la discusión de aquellos que nunca habían sido incluidos, “la parte de los que no tienen parte”.

La decisión de desconocer los acuerdos iniciales y las soluciones presentadas por el Ejecutivo terminó siendo exitosa para los grupos que eran parte de la movilización. El Gobierno finalmente accedió a una mesa de diálogo nacional ubicada fuera de la capital (Gordón 2022c). Históricamente este recurso del diálogo y la búsqueda de consenso en Panamá ha sido parte de una lógica de resolución de conflictos ineficaz para la política social y más conveniente para las élites políticas y económicas (Brown Araúz y Pérez 2019), pero en la siguiente sección veremos por qué es posible considerar que este inesperado momento de irrupción de la política, de nuevas agendas y articulación de demandas ha logrado cambiar y significar algo nuevo incluso para las organizaciones que ya habían protestado antes.

*La Mesa Única de Diálogo como institución*

Las mesas de diálogo son una institución antigua en la política panameña después de la transición. Panamá se ha caracterizado por la construcción de grandes consensos, funcionales para desactivar la disidencia y garantizar la reproducción del orden. Así lo advierten Brown Araúz y Pérez cuando dicen que “los diálogos [...] han sido el escenario extrainstitucional favorito de los actores políticos panameños desde la década de los noventa” (2019, 18). Sin embargo, la Mesa Única de Diálogo producto de las movilizaciones de julio se alejó en una serie de cuestiones de las anteriores experiencias.

Para comenzar no fue tanto la cuestión de los actores, algunos de los cuales ya habían estado presentes en la demanda de necesidades y derechos frente al Estado, sino la incursión conjunta de todos estos gremios, movimientos sociales y sectores de la ciudadanía a modo de multitud plural y diversa (Negri y Hart 2004). En este caso las demandas no atendieron exclusivamente a una agenda concreta, sino que señalaron a la necesidad de construir una agenda colectiva del país. La mesa de diálogo nacional se instauró el 21 de julio en torno a ocho puntos que trataban de abordar de manera colectiva a todos los sectores articulados (Gordón 2022b):

- a. Rebaja y congelamiento de la canasta básica sin afectar al productor nacional
- b. Rebaja y congelamiento del precio del combustible
- c. Rebaja y abastecimiento de medicamentos en la Caja de Seguro Social y Ministerio de Salud, sin privatizar
- d. Cumplimiento de la Ley del 6 % del PIB, para educación
- e. Rebaja de la energía
- f. Discusión del tema de la Caja de Seguro Social
- g. Corrupción y transparencia
- h. Mesa intersectorial y de seguimiento, un órgano de la mesa de diálogo que vela por el cumplimiento de lo acordado.<sup>5</sup>

En segundo lugar, es notorio que en la mesa de diálogo estuvieron ausentes los gremios empresariales, a pesar de que ellos mismos y hasta el propio presidente Cortizo defendieron la pertinencia de su participación. Estos actores empresariales tuvieron que ser relegados a un segundo momento (Peña 2022) que todavía no ha tenido lugar, a causa de dos eventos particulares. Primero, porque la ANADEPO se negó a avanzar a una segunda etapa que tuviera a los empresarios sin haberse cumplido con

5 En la mesa se consiguieron acuerdos en cinco puntos: la rebaja y congelamiento de la canasta básica de 72 productos (Ministerio de la Presidencia 2022), en la rebaja y congelamiento del combustible (que ya se había fijado previamente en USD 3,25 el galón de gasolina), en la rebaja de los medicamentos (Ministerio de la Presidencia 2022) y en cumplir con el 6 % en inversión pública en educación (Gordón 2022a); por último, se ha constituido una Comisión Ciudadana Contra la Corrupción (Reyes 2022b). Pero no se han llegado a acuerdos en la situación de la Caja de Seguro Social (Cárdenas 2022b) y la energía (García 2022a).

los logros de los ocho puntos ya mencionados. Segundo, porque acusó a los empresarios de desconocer los avances de la primera etapa e incluso tratar de torpedear los acuerdos demandando ante la Corte Suprema de Justicia lo que se iba alcanzando (Bustamante 2022).<sup>6</sup> Con todo, la capacidad de la mesa de impedir inicialmente el acceso a las élites económicas a un lugar de debate, en contravía de la opinión de las élites políticas, es una muestra de la excepcionalidad de la situación.

En tercer lugar, no es menor que las negociaciones de la Mesa Única hayan sido televisadas en una transmisión nacional. Que estos actores tuvieran la posibilidad de discutir con el Gobierno en un espacio público sobre temas que son públicos sin la intervención de las élites económicas es todo un evento inesperado antes de la pandemia y antes de las movilizaciones de julio.

En la primera parte del texto hemos descrito un orden social con apariencia de estabilidad, con un mito del consenso y la negociación, en el cual hay problemas de representación y unas élites políticas y económicas juegan un rol para la reproducción de ese orden. Ahora hemos descrito cómo luego de la pandemia han surgido fuerzas que rompen ese consenso del orden previo, traen en su emergencia la preocupación por lo de todos, y derivan en una Mesa Única de Diálogo con aspectos institucionalmente excepcionales para el país. Los temas tratados, oligopolios y precios de medicamentos, por ejemplo, no estaban permitidos en el orden social y político previo. Los gremios empresariales no dirigieron el sentido de la mesa, y las discusiones han sido de carácter público y televisado. Esta ruptura ha propiciado por un momento fugaz la necesidad de pensar en lo político como lo de todos.

## 5. Conclusiones

En este artículo hemos abordado cómo después de la pandemia emergieron nuevas agendas políticas que se tradujeron finalmente en la Mesa Única de Diálogo, una nueva institución de definición de políticas públicas en Panamá. Se ha descrito la persistencia de lógicas particulares y utilitaristas en los espacios de discusión y los conflictos y las dificultades que esto implica para que la política ejerza su rol de construir un objetivo común, algo fundamental a la hora de cimentar una comunidad política. El predominio de estas lógicas utilitaristas en los espacios de decisión ha debilitado el sentido y el ejercicio de lo público, producto de la asimetría de poder entre actores políticos y la ausencia de un Estado que, en efecto, arbitre entre los diferentes intereses para armonizarlos. En este sentido, la falta de política con un objetivo común y la debilidad de lo público constituyen dos características primordiales del país.

6 “¿Cómo nos vamos a sentar con la empresa privada, que ha dicho que no reconoce estas alianzas? ¿Cómo sentarnos en esa segunda fase? ¿Cómo sentarnos cuando no tenemos los cumplimientos de los ocho puntos?, preguntó Alirio Prado, de la Alianza Nacional por los Derechos de los Pueblos Organizados (Anadepo)” (Bustamante 2022, párr. 2).

En una coyuntura de empeoramiento de las condiciones de vida, causada por la emergencia sanitaria de la pandemia, ha tenido lugar un evento contingente, la irrupción de la política como “la parte de los que no tienen parte” en los espacios públicos de deliberación y decisión para la elaboración de las políticas públicas (Rancière 2011). Un conglomerado de docentes, profesionales de la medicina, trabajadores de la construcción, indígenas, estudiantes e incluso ciudadanos y ciudadanas anónimos no agrupados, participaron en las movilizaciones de julio de 2022. Todos estos actores constituyeron una multitud en la que se sumaron varios proyectos políticos de diferente nivel de articulación, constituyendo así un sujeto plural y contradictorio, pero que ha conseguido derivar en la Mesa Única de Diálogo.

Si bien las movilizaciones y la Mesa han hecho evidente que los rasgos de particularismo del sistema político panameño se agotan hoy para resolver los desafíos en frente, los retos apenas están comenzando. La labor de la Mesa parece estar estancada y no da lugar a una nueva fase en la que se incluya a los actores con mayor poder de veto entre las élites económicas y políticas, pero era de esperar que este proceso resultara en otro consenso parcial, que los participantes del litigio vieran satisfechas sus demandas particulares y se diluyera de nuevo la agenda colectiva del país. Los desviados sentidos de lo público no se transformarán en un solo momento.

Lo que habrá que resaltar entonces es que por medio de esta emergencia inesperada de un actor múltiple se interrumpió por una ocasión la estabilidad del sistema político, del orden previo. La presencia de este sujeto múltiple en un diálogo televisado, sin el concurso de actores como los gremios empresariales, que fueron relegados a un segundo lugar, constituyó una situación excepcional. Independientemente de las consecuencias prácticas que tenga este proceso es evidente la necesidad de una política que atienda a lo común.

## Apoyos

Esta investigación se realizó gracias al apoyo financiero del Sistema Nacional de Investigación de Panamá (SNI).

## Referencias

- Agencia EFE. 2022. “Se instala mesa de diálogo en Panamá para solventar la peor crisis en décadas”, 21 de julio. <https://bit.ly/41nXuY8>
- Agencia EFE. 2021. “Protestan en Panamá contra la minería: ‘es pan para hoy y hambre para mañana’”, 5 de mayo. <https://bit.ly/3kqTkyf>
- Alcántara Sáez, Manuel. 2007. “Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina”. *Revista Oficial del Poder Judicial* 2 (2): 233-244. <https://bit.ly/3Y3RUHu>

- Altman, David, y Aníbal Pérez-Liñán. 2002. "Assessing the quality of democracy: Freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries". *Democratization* 9 (2): 85-100. <https://doi.org/10.1080/714000256>
- Aparicio, Gustavo. 2022. "Presidente Cortizo anuncia congelamiento del precio del combustible en \$3.95 para autos particulares". *La Estrella de Panamá*, 11 de julio. <https://bit.ly/3KvzKvq>
- Appleton, Timothy. 2021. *La política que viene. Hacia un populismo de las singularidades*. Madrid: Ned Ediciones.
- Astudillo, Jhonatan, Marco Fernández y Carlos Garcimartín. 2019. "La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de las inversiones públicas". Nota Técnica 1703, Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001776>
- Barreda, Mikel. 2011. "La calidad de la democracia: un análisis comparado de América Latina". *Política y Gobierno* 18 (2): 265-295. <https://bit.ly/3xMK5vj>
- Bohigues, Asbel. 2021. *Élites, radicalismo y democracia. Un estudio comparado sobre América Latina*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Brown Araúz, Harry. 2020. "Financiamiento político en Panamá: situación actual, tendencias de reforma y desafíos específicos". *Revista de Derecho Electoral* 29: 215-222. [http://dx.doi.org/10.35242/RDE\\_2020\\_29\\_12](http://dx.doi.org/10.35242/RDE_2020_29_12)
- Brown Araúz, Harry. 2018. *El vencedor no aparece en la papeleta. Ensayos sobre el voto y los partidos políticos de Panamá*. Ciudad de Panamá: Editorial Descarriada.
- Brown Araúz, Harry. 2007. *Partidos políticos y elecciones en Panamá: un enfoque institucionalista*. Ciudad de Panamá: Fundación Friedrich Ebert.
- Brown Araúz, Harry. 2005. "Las elecciones desviadas de Panamá 2004". *Nueva Sociedad* 195: 4-17. <https://bit.ly/3INFfEz>
- Brown Araúz, Harry. 2002. "Hacia la consolidación del sistema de partidos políticos panameños". *Tareas* 111: 5-25. <https://bit.ly/3m3Xg8C>
- Brown Araúz, Harry, y Clara Inés Luna Vásquez. 2013. "Panamá: el crecimiento económico a expensas de la política". *Revista de Ciencia Política* 33 (1): 287-301. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100014>
- Brown Araúz, Harry, y Orlando Pérez. 2019. "Panamá: el diálogo político como escenario para la formulación de políticas públicas". Working Paper, Baker Institute for Public Policy. <https://bit.ly/3krBQBS>
- Brown Araúz, Harry, y Sergio García-Rendón. 2019. "Un malestar general ante la debilidad de lo público". En *Iera Encuesta CIEPS de ciudadanía y derechos*, 16-23. Ciudad de Panamá: Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales. <https://bit.ly/3xIRXOj>
- Bustamante, Aminta. 2022. "Diálogo: alianza descarta sentarse con empresarios". *La Prensa*, 14 de septiembre. <https://bit.ly/3xJkvHx>
- Cárdenas, Henry. 2022a. "Docentes siguen protestando en las calles y más gremios se suman al paro; reunión con el gobierno será este jueves". *La Prensa*, 6 de julio. <https://bit.ly/41nf8v9>
- Cárdenas, Henry. 2022b. "Mesa única sigue sin acuerdo sobre el Diálogo Nacional por la Caja de Seguro Social". *La Prensa*, 12 de agosto. <https://bit.ly/3Kw1boP>
- Cárdenas, Julián, y Francisco Robles. 2020. "Business elites in Panama: Sources of power and state capture". Occasional Paper 12, The United Nations Research Institute for Social Development. <https://bit.ly/3XSg6Ng>

- Chapman, Guillermo. 2021. "Hacia una nueva visión económica y social de Panamá". En *El futuro de la economía panameña poscovid-19*, compilado por José Chen Barría, 3-49. Ciudad de Panamá: Editora Novo Art. <https://bit.ly/3Irs7TW>
- Chávez Soca, Fernando Daniel. 2016. "Notas sobre la política, el Estado, la democracia y el sujeto. Tensionando algunas categorías de Jacques Rancière para pensar la última década argentina". *Andamios* 13 (32): 305-330. <https://bit.ly/3m0DN8V>
- CIEPS (Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales). 2021. "Informe de estudio de opinión, Impacto del coronavirus sobre la conducta y la opinión pública III". Acceso el 25 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3YZ1qx4>
- CIEPS. 2020a. "Informe de la encuesta virtual, Impacto del coronavirus en el comportamiento y la opinión pública I". Acceso el 25 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3m2U655>
- CIEPS. 2020b. "Encuesta virtual: impacto del coronavirus sobre la conducta y la opinión pública II". Acceso el 25 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3YY6Nwv>
- Decreto Ejecutivo 507. 2020. Gaceta Oficial 28987-B, 24 de marzo. <https://bit.ly/3JDk5YZ>
- Faundes, Juan Jorge. 2019. "El derecho fundamental a la identidad cultural de los pueblos indígenas: un derecho-matriz y filtro hermenéutico para las constituciones de América Latina: la justificación". *Revista Brasileira de Políticas Públicas* 9 (2): 514-536. <https://doi.org/10.5102/rbpp.v9i2.6043>
- Freedom House. 2023. "Freedom in the World 2023: Marking 50 Years in the Struggle for Democracy". Acceso el 2 de marzo de 2023. <https://bit.ly/3LDjMjp>
- García, Lourdes. 2022a. "Mesa del diálogo cierra con disensos sobre la reducción de la tarifa eléctrica". *La Estrella de Panamá*, 14 de agosto. <https://bit.ly/3SqDikC>
- García, Lourdes. 2022b. "Tercera semana de paro en Colón". *La Estrella de Panamá*, 23 de mayo. <https://bit.ly/3SmkT8h>
- García-Rendón, Sergio. 2020. "Panamá y el Estado de derecho durante la pandemia". En *Covid-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, editado por Marie-Christine Fuchs y Leandro Querido, 454-469. Berlín: Konrad Adenauer Stiftung. <https://bit.ly/41mXhVf>
- García-Rendón, Sergio. 2018. "Institucionalización informal de la corrupción en España". Tesis doctoral, Universidad de Salamanca. <https://bit.ly/3kimkIk>
- Garcimartín, Carlos, Carolina Freire y Jhonathan Astudillo. 2021. "Impacto social de la pandemia del covid-19 en Panamá y análisis de eficiencia de los programas de transferencias monetarias". Nota Técnica 2221, Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0003367>
- Gordón, Ismael. 2022a. "Gobierno asignará un 6 % del PIB a educación en el 2024". *La Estrella de Panamá*, 30 de julio. <https://bit.ly/3Kv81L5>
- Gordón, Ismael. 2022b. "La mesa única de diálogo acuerda 8 puntos para negociar con el Gobierno". *La Estrella de Panamá*, 20 de julio. <https://bit.ly/3lPm1Fg>
- Gordón, Ismael. 2022c. "La mesa única del diálogo llega a un acuerdo y espera en Penonomé al Gobierno". *La Estrella de Panamá*, 21 de julio. <https://bit.ly/3lIE0L7>
- Gordón, Ismael. 2019. "Crecen las protestas en rechazo a las reformas constitucionales". *La Estrella de Panamá*, 31 de octubre. <https://bit.ly/3xKmsn7>
- Guevara Mann, Carlos. 2004. "Calidad de la representación política y tamaño de las circunscripciones electorales: una comparación de las asambleas panameñas de 1945 y 1999". *Revista de Ciencia Política* 24 (2): 94-115. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2004000200005>

- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá). 2022. “Estadísticas sociales”. Acceso el 9 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3ISkAhc>
- Jain, Arvind. 2001. “Corruption: A review”. *Journal of Economic Surveys* 15 (1): 71-121. <https://doi.org/10.1111/1467-6419.00133>
- Konrad Adenauer Stiftung. 2016. “Índice de Desarrollo Democrático de América Latina”. Acceso el 25 de agosto de 2022. <http://idd-lat.org/2016/>
- Lauría, Sol, e Isabella Cota. 2022. “El caso Panamá: cuando se rompe la burbuja de la macroeconomía”. *El País*, 10 de septiembre. <https://bit.ly/3ESvP8r>
- Loxton, James. 2022. “The Puzzle of Panamanian Exceptionalism”. *Journal of Democracy* 33 (1): 85-99. <https://doi.org/10.1353/jod.2022.0006>
- Martínez Espinosa, Manuel Ignacio. 2017. “Radiografía democrática del extractivismo minero en América Latina”. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder* 9 (1): 35-62. <https://doi.org/10.5209/GEOP.54914>
- Ministerio de la Presidencia. 2022. “Presidente Cortizo Cohen autoriza rebaja del 30 % de medicamentos”, 9 de agosto. <https://bit.ly/3InU8fd>
- Montes, Gabriel, y Pericles Chaves Paschoal. 2016. “Corruption: what are the effects on government effectiveness? Empirical evidence considering developed and developing countries”. *Applied Economics Letters* 23 (2): 146-150. <https://doi.org/10.1080/13504851.2015.1058900>
- Morales Gil, Eliana. 2022. “El arte de gobernar y tres confesiones para el debate”. *La Prensa*, 27 de agosto. <https://bit.ly/3SjSQGJ>
- Morales, Yorlenne. 2022. “Trabajadores del Canal de Panamá convocan protesta para el 28 de abril”. *La Estrella de Panamá*, 15 de abril. <https://bit.ly/41d0hUd>
- Negri, Antonio, y Michael Hart. 2004. *Multitud: guerra y democracia en la era del imperio*. Barcelona: Cultura Libre.
- Neveche, Claire. 2022. “Las cinco crisis de Panamá”. *The Conversation*, 20 de julio. <https://bit.ly/3KvTAqo>
- Olken, Benjamín, y Rohini Pande. 2012. “Corruption in Developing Countries”. *Annual Review of Economics* 4 (1): 479-509. <https://bit.ly/3IyoICT>
- Pensamiento Crítico Panamá. 2022. “Polo Ciudadano: la explosión popular”. Video de YouTube, 24 de septiembre. <https://bit.ly/3Ks3OrB>
- Peña, Judith. 2020. “Presidente Cortizo viaja a Coclé para interceder por empresarios, pide que los dejen participar en la mesa de diálogo”. *Radio Panamá*, 27 de julio. <https://bit.ly/3Ev8oI0>
- Pérez, Orlando. 2017. “Panama: democracy under the shadow of corruption”. *Revista de Ciencia Política* 37 (2): 519-541. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200519>
- Pérez, Orlando. 2011. *Political culture in Panama: democracy after invasion*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Rancière, Jacques. 2011. *El tiempo de la igualdad. Diálogos sobre política y estética*. Barcelona: Herder.
- Rancière, Jacques. 1996. *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Reyes, Gezalette. 2022a. “Obreros reanudan jornada de protestas; piden rebajar precios de los alimentos”. *La Prensa*, 11 de julio. <https://bit.ly/3ZdQMIR>
- Reyes, Gezalette. 2022b. “Promulgan el decreto que crea la Comisión Ciudadana Contra la Corrupción”. *La Prensa*, 2 de septiembre. <https://bit.ly/3Z4XACe>



La irrupción de lo político después de la pandemia. El caso de Panamá

- Rodríguez Campos, Olmedo. 2022. “Incertidumbre, caos, huelga, protesta, y un acuerdo roto”. *La Prensa*, 18 de julio. <https://bit.ly/3Kwfee0>
- Rodríguez, Mirta. 2022. “Cortizo anuncia que fue diagnosticado con cáncer; viajará a EE. UU. para segunda opinión”. *La Estrella de Panamá*, 20 de junio. <https://bit.ly/3EtYm3W>
- Ruhl, Mark. 2011. “Political corruption in Central America: Assessment and explanation”. *Latin American Politics and Society* 53 (1): 33-58. <https://bit.ly/41uelIR>
- Subinas, Jon. 2014. “La imposibilidad de la política en el Istmo: una aproximación histórica política a la relación entre el canal y Panamá como modelo de país”. *Revista Panameña de Política* 18: 93-103. <https://bit.ly/3Z2ZW51>
- The Economy Intelligence Unit. 2021. “Democracy Index 2021. The China challenge”. Acceso el 25 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3YS5wXI>
- Tarrow, Sidney. 1997. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Teorell, Jan. 2007. “Corruption as an institution: Rethinking the nature and origins of the grabbing hand”. Working Paper 5, Göteborg University. <https://bit.ly/3YamE9R>
- United Nations University. 2020. “World Income Inequality Database”. Acceso el 25 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3EwLnOK>
- Vega Loo, Manuel. 2022. “Cortizo convoca a un diálogo este 14 de julio en la Ciudad del Saber; Anadepo pide que las negociaciones sean en Santiago”. *La Prensa*, 14 de julio. <https://bit.ly/3KzFJ2e>

#### Cómo citar este artículo:

García-Rendón, Sergio, y Jon Subinas. 2023. “La irrupción de lo político después de la pandemia. El caso de Panamá”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 76: 13-31. <https://doi.org/10.17141/iconos.76.2023.5731>