

## CAPITULO V

### **Balance De La Democracia Panameña.**

En los capítulos anteriores se analizaron los Mecanismo de Control Horizontal, y la evolución constitucional del Órgano Ejecutivo, intentando comprender el hecho de que a pesar de que el país ha tenido cuatro reformas constitucionales, de las cuales dos fueron durante el período democrático (1994 y 2004), las mismas no han producido cambios sustanciales.

En el desarrollo de este capítulo, haremos el balance sobre la democracia panameña, el enfoque se circunscribe a la gestión del Ejecutivo. En la medida en que queremos ver cuanto se ha avanzado en la Reforma del Estado, que de alguna manera estaban dirigidos al establecimiento y fortalecimiento de los Mecanismos de Control Horizontal.

Aunque la democracia no es el punto central de este trabajo, hay que recordar como se explica con anterioridad que los Mecanismos de Control Horizontal adquieren sentido únicamente en un sistema democrático, toda vez que esta precedido por la existencia del Mecanismo de Control Vertical, si no fuera el caso nos estaríamos preocupando por otro tema y no por la debilidad de los Mecanismos de Control Horizontal.<sup>65</sup>

Este balance, se complementa con la información brindada por uno de los principales actores de ese proceso, dos Ex Presidentes de la República. Además de las reflexiones de distinguidos sociólogos, estudiosos panameños del sistema democrático y la revisión de documentos, entre otros.

#### **1. La Transición: Democracia Para La Reconstrucción Nacional.**

*El Gobierno De Guillermo Endara Galimany. 1990-1994*

Para analizar la democracia panameña, y los mecanismos de control horizontal, en el periodo que comprende los gobiernos de los Ex Presidentes, Ernesto Pérez Balladares y Mireya Moscoso, es preciso detenerse a revisar la gestión de gobierno de *Guillermo Endara Galimany*, el cual posee características muy particulares, que no podemos dejar de mencionar.

Compartimos la idea del Dr. José Cal<sup>66</sup>, “*Panamá no dejó el caudillismo: Noriega, el hombre fuerte, Endara el hombre de la transición, Toro Balladares la redefinición nacional, Mireya Moscoso el rescate del arnulfismo y Martín el rescate del Torrijismo. Todos los partidos han manejado esas imágenes de liderazgo, pero en ningún momento se plantearon equipos de gobierno representativos de la nación*”.

---

<sup>65</sup> Supra pág. 19

<sup>66</sup> Dr. Jose Cal impartió la clase Teoría Sociológica III en el programa de maestría 3º promoción FLACSO-Guatemala, esta señalamiento del Dr. Jose Cal proviene de un intercambio de ideas vía correo electrónico.

La organización del Estado panameño, han dado pie para este caudillismo, a pesar de las reformas al Estado, más allá de las reglas formales, las reglas informales, tienen raíces en una cultura política de manejo del poder, que coloca en una condición de debilidad a los mecanismos de control horizontal.

Según el sociólogo panameño, Enoch Adames, *“la institucionalidad político-estatal en Panamá, históricamente asume poco o nada una institucionalidad estable. En este proceso de afirmación, históricamente lo social y lo nacional se han articulado a través de la mediación autoritaria que constituye a sus vez al mito político (la figura del caudillo), e insinúa que la integración nacional desde la fragmentación social, solamente es posible a través de él”* y añade que: *“no es difícil argumentar que en Panamá, la politicidad, es decir, las prácticas institucionalizadas, han configurado modalidades culturales, en la relación gobernantes gobernados, se han realizado bajo la impronta de un autoritarismo estatal...”*<sup>67</sup>

A partir de 1990, inicia lo que podemos llamar un periodo de transición, donde se produce la ruptura con el pasado, hacia el establecimiento de la democracia, con un presidente que por primera vez desde 1968, ocupa el cargo sin la presencia militar.

Los antecedentes que rodean su llegada al poder, nos llevan a los años de 1968 cuando un movimiento de oficiales de la Guardia Nacional irrumpe la institucionalidad y depone al Dr. Arnulfo Arias Madrid, asumiendo el control del país, con una posición ideológica populista, quedando al frente, por más de una década, como jefe de Estado y de las Fuerzas de Defensa el General Omar Torrijos Herrera.

Como parte de su estrategia de lograr apoyo popular, se dieron algunas conquistas sociales, como las del movimiento sindical, con la creación del Código de Trabajo en 1972 y se ratifican gran parte de los Convenios de la OIT, allí nace el CONATO, que se le adscribe la responsabilidad de designar a los representantes sindicales ante los organismos oficiales y internacionales, y se le asignan una partida para su funcionamiento.

A la muerte de Torrijos en 1981, surge la figura de Manuel Antonio Noriega, quien busca alianzas con el movimiento obrero a través de su discurso nacionalista, lo que lleva a divisiones entre los que estaban a favor y en contra del gobierno.

Durante este periodo hasta 1989, se dieron diferentes cambios presidenciales, así como enfrentamientos entre el gobierno de Estados Unidos, que decretó embargo económico y que terminó con la invasión el 20 de diciembre de 1989.

En este clima de rechazo popular, por la constante violación a los derechos humanos por parte del gobierno y la represión de las Fuerzas de Defensa, se dieron las elecciones del 7 de mayo de 1989, donde salió electo el presidente Guillermo Endara Galimany, las cuales fueron anuladas por el Tribunal Electoral, las mismas ocasionaron protestas de los movimientos sociales, que fueron violentamente reprimidas por las Fuerzas de Defensa y los denominados batallones de la dignidad, con resultados de muertos y heridos.

---

<sup>67</sup> (Adames, Gandásegui, y otros. 2000: 35).

El período de transición tiene como escenario un ambiente post-invasión, con una organización del Estado que responde a la constitución de 1972, la cual era de corte militarista, una sociedad que iniciaba a recuperar su identidad democrática, un movimiento sindical y de la sociedad civil, que procura ajustar su estructura y se plantea cómo debía ser su relación con el Estado.

Para Raúl Leis,<sup>68</sup> *“La entrada a la democracia, se da a partir de la invasión, la entrada a la democracia, es producto de una crisis de organización de la sociedad panameña, la intervención de los Estados Unidos, marca de alguna manera la clase de democracia a que hoy tenemos.*

*Habría que hablar del carácter detonante que tiene el tema del invasión, para la democracia panameña, la permanencia de las figuras históricas, que van ligadas al desenvolvimiento de estos polos políticos, y de alguna manera son protagonistas de los cuatros gobiernos post. Invasión, el gobierno de Endara, el gobierno del toro, Mireya, y Martín. La viuda de Arnulfo Arias, y el hijo de Torrijos.”*

Según el Ministro de Planificación y Política Económica y Segundo Vicepresidente Guillermo Ford, *“la situación económica era crítica, el desempleo se estimaba en un nivel de más de un 25%, muchos sectores de la economía estaban paralizados, como la construcción, la venta de automóviles, bienes de consumo duraderos, los materiales de construcción, entre otros y el servicio de la deuda externa, estaba suspendido, aunado a la ineficiencia productiva y la ineficiencia distributiva en los últimos 20 años”*<sup>69</sup>.

Se propone reactivación de la economía y el crecimiento sostenido que mejore el nivel de vida del pueblo, aumentar los niveles de empleo, y productividad, crecimiento auto sostenible, creación de un sistema que genere oportunidades más equitativas.

El concepto central, que inspira las medidas, según el Plan Ford *“es el de organizar la economía nacional sobre una base de competencia y libertad de gestión, a fin de lograr los mayores niveles de eficiencia del trabajador y de las empresas. En este sentido, se estimulan los mecanismos de mercado, como un instrumento eficaz de expresión de tales libertades de gestión, en los ámbitos laborales, empresariales e inversionistas, también se reduce la función del Estado como productor y la orientación estadista de la economía”*.<sup>70</sup>

En el denominado Plan Ford, se reconoce como una de las causas que ha ocasionado problemas económicos del país, *“la discrecionalidad y poder de decisión-intervención del gobierno en distintas áreas económicas produjo una situación donde, favores políticos determinaban la operación de actividades económicas, lo cual dio como resultado corrupción e ineficiencia.”*<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Leis, Raúl. Sociólogo y docente de la Universidad de Panamá. Entrevista realizada por Luís Herrera M. Panamá. 15 de Mayo de 2007.

<sup>69</sup> Ford, Guillermo. 1990. Plan de Desarrollo Nacional. Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá. Pág. 4

<sup>70</sup> Idem. Pág. 4

<sup>71</sup> Idem. Pág. 2

Este gobierno de Transición, dedicó parte importante de su gestión a la reconciliación y concertación entre los diferentes sectores políticos y sociales, a la recuperación económica, a modernizar la fuerza pública, eliminar el ejército y preparar las condiciones para la reversión y organización de los Asuntos del Canal a través de las Reformas Constitucionales, que a juicio de muchos panameños, era el momento para hacer profundas transformaciones, pero no se logran cambios significativos en cuanto al establecimientos de mecanismos de control horizontal, pero sobre todo resolver el tema de la justicia, los crímenes de la dictadura, la indemnización a las víctimas, que han quedado en la impunidad, como un pendiente.

Según José Raúl Molina, *“Muchos pensarán que se perdió la oportunidad, tras el derrocamiento del régimen, para plantar un borrrón y cuenta nueva, pero la fragilidad del sistema de ese entonces, imponía cautela y un esfuerzo centrado para afianzar el clima democrático. Luego de dos décadas, aquel sistema imperfecto ha colapsado y en el país se goza de la democracia, pero con instituciones débiles y sujetas a muchas presiones provenientes de los diferentes sectores”*.<sup>72</sup>

En este sentido, podemos decir que esta transición, cimentó las bases para que en Panamá, iniciara su proceso democrático sin mayores traumas. Los frenos y contrapesos, dependían de los controles institucionales horizontales, porque los grupos sociales estaban sufriendo sus transformaciones internas y era muy poco su cuestionamientos en las decisiones del ejecutivo.

## **2. Fortalecimiento de La Democracia.**

*El Gobierno Del Dr. Ernesto Pérez Balladares. 1994-1999.*

Con este período, se inicia lo que hemos denominado el fortalecimiento de democracia en Panamá, donde se introducen reformas que van configurando el desenvolvimiento de los mecanismos de control horizontal en el país, tomando en cuenta aspectos sociales, políticos y económicos, para comprender las complejidades del poder, que están llamados a controlar.

El Doctor Pérez Balladares, a través de su vinculación partidaria en el PRD, logró en un proceso electoral libre y democrático, ganar las elecciones en 1994 y obtener el reconocimiento de su triunfo por quién lo antecedía, como por quienes fueron sus adversarios en esa contienda electoral.

Este dirigente político, tenía en su haber una amplia experiencia en la administración pública, había ocupado cargos en el gobierno desde 1975, durante el régimen de Omar Torrijos Herrera, fue nombrado miembro de la Comisión de Legislación y delegado en las negociaciones de convenios internacionales para la financiación de proyectos de desarrollo.

En 1976, participó en el Gobierno como Ministro de Hacienda y Tesoro, cartera que cambió por la de Planificación y Política Económica en 1981. En 1977, formó parte de la delegación que negoció con el Gobierno de Estados Unidos la restitución del Canal de Panamá y el 7 de septiembre estuvo presente en la firma de los históricos tratados.

Fue uno de los fundadores en 1979, del Partido Revolucionario Democrático (PRD), soporte político del torrijismo, del cual fue nombrado en 1982, Secretario General. A finales de 1982, Pérez Balladares, deja el cargo, en protesta por el intento de Rubén Darío Paredes, comandante de la Guardia Nacional, de postularse como candidato presidencial. A principios de 1999, regresó al PRD, que se hallaba en la oposición y trataba de recomponerse tras el derrocamiento de Manuel Antonio Noriega.

En 1991, se renovó toda la estructura orgánica del PRD, y volvió a hacerse cargo de la Secretaría General en el Comité Ejecutivo Nacional de su partido. Pérez Balladares, con su capacidad y experiencia política, representaba a muchos torrijistas que no habían querido ser cómplice del régimen dictatorial de Noriega.

Pérez Balladares, participa como el candidato presidencial del PRD en las elecciones del 8 de mayo de 1994 y logra la victoria con el 33,3% de los votos. Prometió trabajar por la superación de las luchas partidistas y la reconciliación de los panameños. Se le cuestionó con sus primeras decisiones ya que nombró un Gabinete de ministros con presencia de tecnócratas e independientes, que contrario a las practicas de designar a los copartidarios.

Su programa electoral, incluía tanto promesas de atención a las urgentes necesidades sociales, como reformas de tipo liberal, tendiente a modernizar el Estado, como el desarrollar un programa de privatización de las empresas del Estado deficitarias (como la telefonía, la energía eléctrica y la gestión portuaria), el levantamiento de barreras comerciales y desregulaciones.

Impulsó en la Asamblea Nacional, una serie de reformas constitucionales para permitir la reelección presidencial por otros cinco años. El proyecto reeleccionista, fue rechazado en referéndum el 30 de agosto de 1998 por el 63,8% de los votantes, manifestándose el 34,2% a favor, con una participación del 66%.

En este resultado, responde más que todo, a un voto de censura a la política liberal, que por las privatizaciones había propiciado numerosos despidos, abaratados por la nueva legislación laboral (Reformas al Código del Trabajo de 1995) que desmejoraron las condiciones de trabajo<sup>73</sup>.

El malestar popular puso de relieve, la falta de un sistema de seguridad social capaz de amortiguar el coste de los cambios estructurales (la Caja de Seguro Social, con crónicos problemas financieros, dejaba mucho que desear, en cuanto a la extensión y la calidad de sus servicios a los afiliados), y a pesar de los resultados macroeconómicos, relativamente positivos, las importantes bolsas de pobreza se mantuvieron.

---

<sup>73</sup> Véase Herrera Luis y Córdoba Paúl en Tesis de Licenciatura “Movimiento Sindical y Reformas Laborales: entre la libertad sindical y las condiciones de trabajo” Universidad de Panamá 2005. 73

El país recibió durante inicios de su mandato, su "plan económico", denominado: "Políticas públicas para el desarrollo integral: desarrollo social con eficiencia económica". El propulsor de este documento y Ministro de Planificación, Guillermo Chapman, aunque se reconoce como independiente de los partidos políticos, en sus actuaciones profesionales, ha sido identificado como uno de los principales ideólogos de las políticas neoliberales en Panamá.

Este plan económico, no señala por dónde, ni cómo resolver el mal estructural del país, no define cuánto se piensa reducir la pobreza, y el pago de la deuda sigue estando por encima de los problemas sociales. Pero su programa de gobierno, logra ejecutorías importantes en el plano económico.

Ciertamente, el gobierno elabora una propuesta de desarrollo, sus esfuerzos no estaban dirigidos a reformas del Estado, para que el sistema democrático, tuviera la capacidad de contar con los frenos y contrapesos, al excesivo poder del Ejecutivo.

Los planes económicos, no contemplaban de manera clara, la participación de todos los sectores afectados. Ni reservaba un espacio donde otros sectores productivos, el agropecuario, la pequeña y mediana empresa, se expresara.

El Plan Económico, contiene como único eje de discusión el crecimiento económico y no aborda suficientemente el problema de la distribución de la riqueza. Y esto es grave, teniendo en cuenta que Panamá ocupa uno de los primeros lugares del mundo entre los países con peor distribución de sus riquezas.

Según cifras del propio Plan Económico, *"el 20% de la población más rica tiene ingresos que son 45 veces mayores que los ingresos del 20% de la población más pobre. Alrededor del 20% de las familias panameñas no tienen suficientes ingresos para comer adecuadamente, (mientras que) un 25% adicional, aunque puede alimentarse, no satisface otras necesidades básicas"*.<sup>74</sup>

El fenómeno de esta pobreza generalizada, tiene una relación directa con la distribución de la riqueza nacional. En un sistema democrático, no solo es necesaria la existencia de mecanismos de control horizontal fuertes, también se requiere que el desarrollo político, social y económico de nuestros países, resuelva el problema de la pobreza, entre otros.

Durante su gobierno, Pérez Balladares estuvo sometido a fuertes cuestionamientos por muchas de las políticas económicas de privatización que impulsó, y aunque hoy pueda decirse si tenían o no fundamento, en aquellos momentos, lograba el respaldo de los demás Órganos del Estado, y continuar con su proyecto, porque a pesar de las reglas formales, la cultura presidencialista, impone una presión sobre todas las Instituciones del Estado.

---

<sup>74</sup> Véase Chapman, Guillermo. "Políticas Publicas Para El Desarrollo Integral: desarrollo social con eficiencia económica. Panamá 1994.

El Doctor Pérez Balladares, nos manifestó, que el respeto a la institucionalidad democrática, a la separación de poderes entre los Órganos del Estado, fue una preocupación ética de su parte, aunque reconoce que la cultura política, la falta de civismo, la excesiva concentración de poder en manos de los presidentes, y la discrecionalidad, los haga sentirse reyes por cinco años, lo que puede ser muy riesgoso para el sistema democrático.

No se producen, en este período de gobierno, transformaciones significativas en los mecanismos de control horizontal, a pesar de la creación de la Defensoría del Pueblo, que fue un paso importante.

Otro elemento a destacar en el balance de este periodo de democracia en Panamá, fue el preservar la autonomía e independencia del Tribunal Electoral. Por primera vez se respeta la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas, manteniendo lo que ha sido la característica de nuestra democracia, la alternancia en el poder, entre los partidos Revolucionario Democrático, y el Arnulfista, cuya denominación actual es Panameñista, lo que coadyuvo en el fortalecimiento de la democracia.

### **3. Consolidando La Democracia.**

*El Gobierno de Mireya Moscoso Rodríguez 1999-2004.*

Del año 1999 al 2004, le hemos denominado el período de la Consolidación de democrática y los mecanismos de control horizontal, porque es la primera vez, que la sociedad panameña, ratifica su voluntad en las urnas, de vivir bajo los principios que imperan en una democracia, la que se afianza con el respeto de todos los sectores políticos, a los resultados del proceso electoral.

Después de un total de 22 contiendas electorales, muchas de las cuales fueron manipuladas, intervenidas o golpeadas tanto por civiles, por militares o por invasiones extranjeras, las elecciones de 1999, se caracterizaron por un 76.2%(ver cuadro N° 9) participación popular y por el respeto a los resultados del escrutinio.

Hasta el momento, pareciera que la tendencia es la alternancia del poder, el respeto por los resultados de las elecciones, por parte del presidente y el partido gobernante.

Durante la campaña electoral donde el Dr., Balladares fue candidato, todas las alianzas presentaron sus programas de gobierno, sometiéndolas al debate público. Por el contrario el proceso electoral de 1999, no se logró concretizar un debate público entre los aspirantes a la Presidencia.

Previamente, y al igual que en las elecciones anteriores, los partidos se comprometieron a adecentar las elecciones a través del Pacto Ético Electoral, promovido por la Iglesia católica, la participación de la sociedad civil fue importante en este aspecto.

Tanto los grupos de poder económico, como un sector de los movimientos sociales distribuyeron sus votos en las tres alianzas. Tal distribución, de cierta forma permitió que los intereses económicos quedaran salvaguardados, pero los movimientos sociales obtuvieron una pobre representación en los cargos de elección popular.

El primero de septiembre de 1999, al instalarse este nuevo gobierno, se puso a prueba la institucionalidad de la joven democracia panameña y la oportunidad de que este período se constituyera en un avance en su consolidación, donde se confirmó la capacidad de cambiar o de mantener a los gobernantes, por el camino cívico del voto y la posibilidad de dilucidar las diferencias con tolerancia.

Antes del régimen militar (1968-1989) era frecuente en Panamá, impugnar elecciones o no reconocer los resultados de las mismas. Quien pierde, como oposición asume frecuentemente una función obstruccionista, que puede resumirse en la consigna: "no dejar gobernar", en la creencia de que así se garantizan el triunfo en la próxima elección presidencial.

Esta forma de actuar, puede ocasionar una ruptura democrática. La confrontación innecesaria contra el Ejecutivo, erosiona la credibilidad y la legitimidad del sistema democrático, porque las actuaciones no responden a ejercer las atribuciones de controlar el exceso a los abusos de poder, sino, a intereses políticos partidistas.

La Presidenta Mireya Moscoso, realizó una campaña electoral populista, con la propuesta "Nuestro Compromiso para el Cambio", que contenía una Agenda Social, nunca antes atendida de manera tan integral, como una prioridad del Estado, un terreno de cuya desatención se acusaba a Pérez Balladares, artífice de importantes reformas liberales.

Moscoso, con un discurso nacionalista, que el PRD deseaba seguir monopolizando, defendió la total retirada de los efectivos militares de Estados Unidos, sin menoscabo de las buenas relaciones con el Gobierno de Washington.

En cuanto a la pretensión estadounidense de asentar en Panamá el llamado Centro Multilateral Antidrogas (CMA), una estructura de vigilancia del narcotráfico procedente de Sudamérica reclamada desde la invasión de 1989, para suplir la evacuación de la Zona del Canal, la candidata, contrario a su antecesor, planteaba que cualquier acuerdo bilateral debería someterse a referéndum.

Más que el control del narcotráfico lo que se buscaba era mantener la presencia militar en el país. Según el Profesor Leis *"cuando se dan las negociaciones frustradas que permitían la instalación de esa presencia militar, a través del disfraz de un centro Multilateral Antidrogas (CMA). Lo que estuvo en el centro de la discusión en ese momento, no era tanto el tema del narcotráfico, sino la continuidad o no de la presencia militar de EEUU..."*<sup>75</sup>

Considerando el equipo de profesionales de que se había rodeado Moscoso y el propio perfil liberal-conservador de la política, un eventual gobierno de la Unión por Panamá, debía continuar las reformas estructurales auspiciadas por el PRD y aunque el Ejecutivo

---

<sup>75</sup> (Leis, 2004).

lo ganó la primera Presidenta de Panamá, a nombre de la opositora Alianza Unión Por Panamá (UPP), la mayoría del Legislativo, alcaldías y municipios quedaron en manos de la alianza Nueva Nación (NN) que respondía a Torrijos, representando al partido que resultó más votado en la contienda, el Partido Revolucionario Democrático (PRD).

Después de diez años de democracia, el que los ciudadanos, a través del voto, decidieran dejara en manos de un partido político el Ejecutivo y en las de la oposición el Legislativo, denotaba una madurez, y la confianza en el sistema democrático.

Mireya Moscoso, en mayo de 1999, sale victoriosa con el 44,9% de los votos sobre Martín Torrijos Espino (el 37,6%), candidato presidencial por la coalición de Nueva Nación, liderizada por el PRD, y la de Alberto Vallarino Clement (el 17,5%), que fue derrotado por Moscoso, en las primarias del Partido Arnulfista, y la enfrenta en alianza del PDC y el Partido Renovación Civilista, en la plataforma de Acción Opositora<sup>76</sup>.

Los resultados del Proceso electoral, consolidan la alternancia democrática en Panamá, y los mecanismos de control horizontal, por primera vez en el PRD cedían el poder pacíficamente. La Presidenta Moscoso, llama a un Gobierno de unidad nacional, a las pocas semanas de su mandato, establece acuerdos de legislatura con el Partido Solidaridad, de Samuel Lewis Galindo y el Partido Liberal Nacional de Raúl Arango Gasteazoro -dos integrantes de Nueva Nación- y el grupo de Arosemena Valdés, intentando obtener una mayoría legislativa de 37 escaños.

Antes de iniciar el periodo de sesiones de la Asamblea Nacional, todos los partidos y el (MOLIRENA), rubricaron el llamado Pacto de la Pintada, que debía llevar a la presidencia de la Asamblea al democristiano Enrique Garrido Arosemena. Con esta maniobra política de alianza, promovida por el poder ejecutivo, se derrumba la balanza de la representación política obtenida en los resultados del proceso electoral, que en principio, daba cierta garantía de freno y contrapeso al poder del Ejecutivo.

Durante su discurso a la Nación, en la toma de posesión, la jefa del Estado, primera mujer en el país en ocupar este cargo, prometió administrar el Canal interoceánico que estaba a punto de revertir a Panamá con “transparencia, eficacia y responsabilidad”, así como instituir “un gobierno para los pobres” y luchar contra “la injusticia social”.

Uno de los temas que generó muchos cuestionamientos, fue anunciar su intención de suprimir la Sala Quinta de la Corte Suprema de Justicia, que había sido creada por Pérez Balladares donde se nombramos personas afines a su círculo, porque los cambios propuestos, no era parte de una estrategia integral de reformas al Estado, para darle autonomía a los mecanismos de control horizontal, sino una posición política.

En principio, la Asamblea legislativa, puso trabas a su gestión, particularmente, con el tema de la aprobación de Presupuesto General del Estado, como ella misma manifestó en su entrevista, al no poder obtener un consenso con los otros partidos políticos, pero todo fue superado, por su tenacidad y las alianzas que pudieron concretarse.

---

<sup>76</sup> Ver. [www.cidop.org/bios/castellano/líderes](http://www.cidop.org/bios/castellano/líderes).

Algunos hechos históricos relevantes durante el mandato de la señora Moscoso, fue el cumplimiento estricto de los Acuerdos de 1977, sobre la reversión del Canal, y el corresponderle finalizar los detalles de la devolución de la Zona del Canal, así como presidir el día 31 de diciembre de 1999, la histórica ceremonia del retorno a la soberanía panameña, de un territorio que había permanecido bajo control estadounidense desde 1903.

La consolidación de la democracia panameña, en gran medida, se ha logrado con la activa participación de la sociedad civil, en los procesos de concertación nacional en torno al Canal (Encuentros Panamá 2000), en 1997 y en la elaboración de la Visión Nacional 2020 en 1998. Como lo ha expresado el profesor Leis *“Las experiencias de concertación que ha tenido con todo y sus fallas (Pacto Ético Electoral, encuentro Panamá 2000, visión 2020, pactos sobre la mujer, la descentralización) contribuyen a delinear el camino hacia un acuerdo político nacional...”*<sup>77</sup>

A lo largo del proceso electoral de 1999, presentó y logró un conjunto de pactos que fueron firmados por todos los candidatos en la campaña electoral. Los pactos con la juventud, las mujeres, los municipios y las comarcas indígenas, los ambientalistas, la sociedad civil y los regionales (Colón) comprometieron a las tres alianzas a cumplirlos ganaran o no el proceso electoral, sin importar si se trataba del Ejecutivo, el Legislativo, en el oficialismo o en la oposición.

En la práctica, los pactos constituyen una agenda democrática de gobernabilidad que se suma a las propuestas de la sociedad civil organizada y de los movimientos sociales, que deben constituirse en agenda nacional donde converjan los intereses nacionales, pero mientras estos compromisos, no rompan el esquema de las prácticas institucionales de excesivo uso del poder del ejecutivo en el gobierno, queda en manos de la voluntad política si se acatan o no.

Este ejercicio ciudadano<sup>78</sup>, denotó que es vital estimular la capacidad de construir agendas sociales para influir en la agenda política de los partidos y en la agenda pública del Estado, con el fin de lograr la equidad, tan ausente del crecimiento económico, y con el fin de fortalecer la democracia.

Es necesaria una sociedad civil, un sistema político autónomo y competitivo, partidos políticos permeables a las necesidades y aspiraciones de la población y mecanismos de control horizontal fuertes, para sentar las bases de la gobernabilidad democrática, dar capacidad al Estado para ejercer sus funciones, autonomía a las instituciones públicas para satisfacer las necesidades mínimas de la población, y posibilidad de consensos básicos sobre la legitimidad del sistema político.

Durante el gobierno de la señora Moscoso, se dieron muchos acontecimientos que ilustran, que al igual que su antecesor, utilizó ese poder real que un sistema presidencialista le reconoce a quién ocupa tan alto cargo. Así, por ejemplo, nombra como Magistrados de la Corte Suprema de Justicia a su ministro de Gobierno y Justicia y al Vice ministro de la presidencia.

---

<sup>77</sup> Op. Cit. Leis, Raúl. Pág. 127.

<sup>78</sup> El ejercicio ciudadano de suscribir pactos sociales ha permitido incluir algunos temas en las políticas públicas.

Este periodo de gobierno, permitió consolidar la democracia panameña, pero quedó evidenciado, que el presidente, o presidenta, a pesar que las reglas formales, restrinjan su ingerencia en las decisiones de los demás órganos del Estado, o tenga una minoría en el Legislativo para aprobar sus proyectos, el cargo, de por sí, representa el poder real del Estado, y los mecanismos de control horizontal, resultan insuficientes o débiles, por lo que pueden ser ignorados y dan pie para las transgresiones al ordenamiento jurídico y consecuentemente facilitan los actos de corrupción.

Como nos comentaba el profesor Leis, la democracia formal, liberal, puede decir que la democracia esta funcionando. Si uno entra más a fondo del concepto de la democracia como ideal y uno lo aplica en Panamá, es una democracia que funciona parcialmente, independientemente de los indicadores.

#### **4. Sosteniendo la Democracia.**

*El Gobierno de Martín Torrijos Espino 2004-2009*

Si bien es cierto que el gobierno de Martín Torrijos no a culminado su mandato, es importante incluirlo en esta balance en la medida que se han producidos que no podemos obviar.

Uno de los problemas que se han identificado en la democracia panameña, es la forma como se integra la Asamblea Nacional, donde la mayoría de los diputados responden al partido gobernante, dándose una peligrosa sumisión a los dictados del ejecutivo, lo que se convierte en un cinismo político, una práctica aceptada como parte del “botín político electoral”. La cual ha sido una constante en nuestra democracia.

En otras palabras, las pocas atribuciones para enfrentar los abusos de poder, son letra muerta, ya que quien debe ser controlado decide y manda sobre quien controla, ejemplo de ello lo tenemos en los nombramientos que debe hacer la Asamblea Nacional, como es el cargo del Contralor de la República, cuyo designado sale de las filas de las amistades o copartidarios del presidente de turno y mal puede entonces, esperarse una fiscalización sobre el manejo de los recursos públicos y la hacienda pública.

El actual presidente, se beneficia en tener la mayoría en la Asamblea Legislativa. El PRD controla 40 de las 78 posiciones en la nueva Asamblea Nacional. Además, cuenta con dos posiciones por parte del Partido Popular (PP), cuatro del Partido Cambio Democrático (CD), y tres del Partido Liberal Nacional (PLN). Puede decirse que en total el PRD controla 49 de 78 posiciones.

En julio, antes que el Presidente Torrijos asumiera su posición, la Asamblea Nacional, aprobó una serie de reformas que contienen enmiendas a la Constitución Política dirigidas a reducir la burocracia, la corrupción y a mejorar la gobernabilidad. Al mismo tiempo, la nueva legislación le facilita un campo más amplio al gobierno para negociar la propuesta ampliación del Canal de Panamá.

Teniendo esta nueva legislación vigente, le permite al Gobierno a concentrarse en las reformas fiscales y de seguridad social, la que en efecto logra aprobar, a través de llamados a sesiones extraordinarias. Cada vez que entra en receso la asamblea, el presidente somete a la discusión sus proyectos de leyes, que de manera rápida, y sin grandes objeciones, se le aprueban, por los diputados de la bancada de gobierno.

Muchos de estas leyes, han sido duramente cuestionados por la ciudadanía, por ser aprobadas a “tambor batiente”. De allí que el pueblo, cada vez que el presidente quiere pasar una ley, se habla de los “madrugonazo”, porque se aprueba en sesiones a altas horas de la madrugada, erradicar estas prácticas, son algunos de los desafíos que debe enfrentar la joven democracia panameña.

En las relaciones internacionales, la administración del Presidente Torrijos se mantendrá enfocada en mantener las relaciones con países con quién mantiene intercambio comercial, en particular Estados Unidos.

Existe una coincidencia con sus antecesores, en cuanto a que el Órgano Ejecutivo sigue concentrando mucho poder y discrecionalidad, que es un riesgo para cualquier democracia, al tener la posibilidad de intervenir los otros Órganos del Estado, al tener ingerencia en los nombramientos en cargos claves.

Esperar cada 5 años, que el pueblo panameño pase la factura con votos castigos para lograr esta alternancia del poder, la garantía de sus libertades básicas, no parecen ser suficientes, cuando existen un alto porcentaje de la población que acumula riqueza, y se extiende peligrosamente la exclusión social, donde parece que no se tiene claro el país que estamos construyendo, ni el sistema democrático que la sustenta.

El sostenimiento de nuestra joven democracia, debe ser la gran tarea de la sociedad panameña, su perfeccionamiento, no solo depende de la efectividad de los mecanismos de control horizontal, sino de una participación ciudadana, el respeto a las libertades y el fortalecimiento de los partidos políticos, entre otros.