

Panamá: El Canal como Palanca del Desarrollo

Sigeily Fanovich y Salvador Sánchez

Resumen. *El evento político más significativo fue la aprobación la propuesta de Ampliación del Canal de Panamá mediante un referéndum popular. También es importante la reforma de la legislación electoral y la renovación de las autoridades de la jurisdicción electoral. En lo internacional, destaca la elección de Panamá como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En lo económico, 2006 fue un año positivo para Panamá, que creció por tercer año consecutivo y dentro de la región se situó entre los primeros cuatro países con mayor crecimiento. Además, al final del año se cerraron las negociaciones para el TLC con los Estados Unidos.*

Abstract. *The most significant political event was the approval of the proposal of Extension of the Panama Canal by a popular referendum. The change of electoral legislation and the renewal of the authorities of the electoral jurisdiction, is also important. In the international, the election of Panama as a nonpermanent member of the United Nations Security Council, is the most relevant. About the Economy, 2006 was a positive year for Panama, that grew by third consecutive year and within the region it was located between the first four countries with greater growth. In addition, at the end of the year the negotiations for the TLC were closed with the United States.*

1. Temas salientes de la realidad nacional y su impacto político

Eventos más importantes el año 2006.

i. Coyuntura política

El país está presidido por Martín Torrijos Espino, quien ganó las elecciones para el período constitucional 2004-2009, a la cabeza de una alianza integrada básicamente por el Partido Revolucionario Democrático (PRD) y el Partido Popular (PP) y el Partido Liberal (PL).¹ Esos mismos partidos se encuentran coaligados en la Asamblea Nacional, donde conservan una cómoda mayoría.²

El primer evento significativo del año 2006 lo protagonizó Laurentino Cortizo, Ministro de Desarrollo Agropecuario, quien renunció a su cargo el 10 de enero, por oponerse a compromisos dentro de la negociación del Tratado de Libre Comercio que negociaba Panamá con Estados Unidos, que a su criterio ponían en juego la seguridad sanitaria de Panamá. Su reemplazo por Guillermo Salazar, la aprobación por Decreto Ley de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, encargada de centralizar todas las materias relacionadas con la importación de alimentos, y la posterior firma del TLC con Estados Unidos, parecieron cerrar la polémica generada por la salida del Ministro.

Durante 2006 también se dieron movimientos importantes en el Partido Arnulfista en el que su Presidente, Marco Ameglio, había impulsado reformas estatutarias que tenían como fin expreso democratizar las estructuras internas del partido. Parte de esas reformas incluyeron la restauración del nombre histórico del partido, que pasa a denominarse Partido Panameñista (PaP). A finales de julio de 2006, el partido celebró elecciones nacionales, con el propio Marco Ameglio y Juan Carlos Varela como principales aspirantes a presidir el partido. Ganó la dirección Juan Carlos Varela, quien se mantiene liderando el principal partido de oposición desde entonces.

El Partido Liberal Nacional (PLN) y el Partido Solidaridad (PS) decidieron fusionarse y lo hicieron bajo la nueva denominación de Unión Patriótica (UP). La fusión fue aprobada por el Tribunal Electoral en octubre³, pero el año cerró sin haberse escogido los organismos del nuevo partido bajo el liderazgo de dos co-presidentes.⁴ La fusión abrió la posibilidad para que algunos parla-

1. Este último no pudo concurrir formalmente al torneo, en razón de su tardía inscripción formal como partido político. Su líder es Joaquín Fernando Franco.

2. Sin embargo, el Partido Popular sólo aporta a esa alianza un diputado, y el Partido Liberal, ninguno.

3. Mediante Resolución 384 de 5 de octubre de 2006.

4. Raúl Mulino, ex presidente del Partido Solidaridad y Anibal Galindo, ex presidente del Partido Liberal Nacional.

mentarios de ambos partidos se realinearán con otras organizaciones. El Partido Solidaridad, concretamente, dejó a sus nueve diputados en libertad de elegir.⁵ Poco después, a principios de julio, la Diputada Mireya Lasso renunció al PS y se adhirió al partido en formación, Vanguardia Moral de la Patria.

El MOLIRENA (Movimiento Liberal Republicano Nacionalista) aprobó modificaciones a su Estatuto y escogió nueva dirigencia en enero de 2006, que fueron reconocidas por el Tribunal Electoral en julio. El cambio más significativo fue el reemplazo de Jesús “Maco” Rosas por Gisela Chung, ex legisladora, quien pasó a ser la nueva Presidenta del MOLIRENA.

El Partido Popular se había reorganizado a finales de 2005, pero hubo algún grado de conflicto sobre la elección de varias autoridades, que debieron ser saldadas en la jurisdicción electoral, durante 2006.

Cambio Democrático (de Ricardo Martinelli) y el Partido Liberal no realizaron cambios significativos durante este año.

A lo largo de 2006, el partido en formación Vanguardia Moral de la Patria (VMP), del ex presidente de la República Guillermo Endara, continuó el proceso de inscripción de los adherentes necesarios para formalizarse ante el Tribunal Electoral. Endara había sido el principal contendor de Martín Torrijos en las elecciones de 2004, a las que había concurrido como cabeza de la nómina del Partido Solidaridad. Su proyecto personal avanzó durante 2006, pese a notables defecciones, como las del abogado Fonseca Mora (diciembre 2005), cuyo movimiento político, Fuerza Comunal, aprobó integrarse al Partido Panameñista en noviembre de 2006. En ese mismo mes, el ex Presidente del MOLIRENA, Jesús “Maco” Rosas, anunció que se inscribiría en VMP a principios de 2007.

Durante 2006 también se estableció el “Comité Organizador Nacional de una Fuerza Política Alternativa”, integrado por organizaciones de la izquierda política panameña, que proponen la creación de un partido político que exprese esa orientación ideológica.

Además de ésta última organización en proceso de inscripción, y que claramente responde a un posicionamiento de izquierda en el eje izquierda-derecha, el PRD suele identificarse como organización socialdemócrata, y el PP como partido demócrata cristiano. Los restantes partidos, adoptando o no la etiqueta de “liberales”, expresan ese fundamento ideológico, sin negar particularidades como las que vinculan al Partido Panameñista con una doctrina histórica de naturaleza nacionalista. De todas formas, el clivaje determinante en la operación del sistema de partidos ha sido desde 1978 (cuando se restablecieron los partidos políticos) la contraposición entre quienes respaldaron el régimen militar (1968-1989) y quienes le adversaron. En las elecciones generales de 2004 ese clivaje queda superado en parte, con la alianza entre el PRD y el PP,

5. Resolución de 25 de junio de 2006.

dos tradicionales adversarios.⁶

Puede reconocerse que el sistema de partidos está atravesando actualmente un período de inestabilidad, en el que el liderazgo personal será el factor determinante de la orientación y la acción política de la mayoría de las organizaciones partidarias panameñas.

Haciendo un balance, el Partido Revolucionario Democrático (PRD) en el poder, se mantiene sin adversarios partidarios sólidos, aunque se espera que la reorganización interna de los otros partidos concluya en algún punto durante 2007. Aunque empieza a plantearse una posible convergencia de los partidos de oposición para las próximas elecciones generales (2009), el elemento que genera mayor expectativa son las elecciones internas del PRD (2007), porque determinará probablemente la viabilidad de unas u otras coaliciones, lo que es otro indicativo de la situación central del PRD en el sistema de partidos panameño.

Adicionalmente, durante todo el año 2006 FRENADESSO⁷ se mantuvo como un actor político importante. Había destacado como principal convocador de las protestas contra las reformas a la Seguridad Social en el 2005, y en 2006 promovió el voto negativo en el Referéndum para la Ampliación del Canal de Panamá. Hay que destacar que este grupo, junto a otros movimientos sociales, fueron quienes más capacidad de convocatoria demostraron al oponerse a la propuesta del Gobierno. Sin embargo, el Referéndum fue aprobado y el FRENADESSO parece haber concluido el año debilitado.

Ante el evento del Referéndum sobre la ampliación del Canal, los partidos políticos en la oposición mantuvieron posturas críticas, pero no se opusieron sistemáticamente a la propuesta, ni en sus etapas previas⁸, ni en la etapa propiamente electoral.

La postura crítica más sólida expresada desde los partidos de la oposición coincidió con la de quienes, desde la sociedad civil, reclamaban un posicionamiento gubernamental sobre el uso de los recursos que generaría el Canal de Panamá en las décadas siguientes. El reclamo por un “Proyecto Nacional de

6. La alianza había iniciado a nivel legislativo, entre 2000-2004. En las elecciones de 2009, el entonces Presidente del PP, Rubén Arosemena, participó como candidato a la segunda Vicepresidencia de la República en la nómina de Martín Torrijos. Actualmente sigue ocupando ese cargo, y también es el responsable de la Autoridad Marítima de Panamá.

7. Frente Nacional para la Defensa de la Seguridad Social, surgido en 2005 con motivo de la reforma del sistema de seguridad social, aglutinó a organizaciones sindicales de la construcción y gremiales del sector educativo. Luego cambió su nombre a Frente Nacional para la Defensa de los Derechos Sociales, y mantuvo las siglas.

8. La Junta Directiva de la Autoridad del Canal, que generó la propuesta inicial, se pronunció de forma unánime, pese a que entre las personalidades que la integraban se contaban figuras emblemáticas de los partidos de oposición. En la Asamblea Nacional, pese a múltiples pronunciamientos críticos, tanto de fondo como de forma, realizados por los diputados de la oposición, la propuesta contó con el voto favorable unánime, en la votación final.

Desarrollo” estuvo en la génesis de la convocatoria del “Diálogo Nacional para el Desarrollo”, que fue convocado en 2006 por el Presidente de la República, y que recibe el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Ampliación del Canal de Panamá

El 22 de octubre se celebró el Referéndum para la Ampliación del Canal de Panamá. La propuesta gubernamental a favor de la construcción de un tercer juego de esclusas resultó ganadora con un 77.80%. La participación electoral alcanzó sólo un 43.32%.

La propuesta, lanzada en abril de 2006, consiste en la ampliación de la ruta mediante la construcción de un tercer juego de esclusas para permitir el paso de buques postpanamax. La ampliación, según las proyecciones, estará concluida en el año 2014. La inversión será de aproximadamente 5300 millones de dólares y los trabajos se iniciarán a inicios del año 2007.⁹

Los que apoyaban el Sí señalaban que si no se ampliaba la ruta perdería vigencia y que los dineros provenientes del Canal serían utilizados para fortalecer la inversión social, en un país con un 40% de pobreza. Los que apoyaban el No, argumentaban que no era necesario emprender una obra de tal envergadura que solamente endeudaría al país y que, en definitiva, no confiaban en que el gobierno administrara los fondos debidamente.

La sociedad civil tuvo una participación institucionalizada, a través del Tribunal Electoral, se inscribieron 333 grupos, de los cuales al 15 de septiembre, 267 grupos apoyaban el “Sí” y 66 grupos el “No”.¹⁰ FRENADESSO tomó el liderazgo del “No”, convocando a marchas y mostrando un nivel de movilización apreciable.

Concertación Nacional para el Desarrollo

El 16 de agosto de 2006 el Presidente Martín Torrijos convocó a una Concertación Nacional para el Desarrollo con el objeto principal de “*invitar a todos los partidos políticos a actualizar los objetivos de desarrollo para juntos diseñar un plan de acción, convertidos en políticas públicas incorporando a los ingresos del Canal de Panamá para estos efectos*”.¹¹

Este es el último, pero no el menos importante, de los procesos de diá-

9. Propuesta de Ampliación del Canal de Panamá. <http://www.pancanal.com/esp/plan/temas/propuesta/>

10. Diario La Prensa. Edición del Sábado 16 de septiembre de 2006.

11. Presidencia de la República. Discurso del Presidente Martín Torrijos Espino el 16 de agosto de 2006. www.presidencia.gob.pa

logo público efectuados en Panamá desde principios de los noventa.

Reforma Electoral

El régimen electoral aplicado en las últimas elecciones generales (2004), dispone la elección del Presidente de la República por mayoría relativa, previa postulación partidista. En lo relativo a la elección de Diputados, se dispone la coexistencia de circunscripciones uninominales y plurinominales. En los circuitos uninominales se aplica la mayoría relativa. En los circuitos plurinominales se vota por listas cerradas, dentro de las que se admite el voto selectivo, y se aplica además una fórmula muy mitigada de representación proporcional, con efectos que suelen ser mayoritarios. Se admite, desde las reformas constitucionales de 2004, tanto la postulación partidaria de candidatos a Diputados, como la libre postulación, condicionada al cumplimiento de determinados requisitos legales.

En el caso de Panamá, el Tribunal Electoral convoca a una Comisión Nacional de Elecciones cada vez que termina un año electoral, y de ella suele surgir una propuesta para modificar el marco legal existente en el que se aprovecha para incorporar experiencias del periodo electoral anterior. En este sentido, el Tribunal Electoral pudo presentar una iniciativa de ley, a la Asamblea Nacional. Aprobada con modificaciones por la cámara, vino a convertirse en Ley 60 de 29 de diciembre de 2006, que reformó el Código Electoral.

Se trató de una reforma donde se aprovecha para elevar a rango legal aspectos que se encontraban regulados por la vía reglamentaria y se aprovechó para legislar sobre temas que no estaban previstos en la legislación anterior, como donaciones privadas a los partidos políticos, revocatoria de mandato a los Diputados postulados por partidos político y de libre postulación, el voto en el extranjero, la obligación de todos los partidos de celebrar elecciones primarias para escoger candidato a Presidente de la República, la votación secreta para elección de cargos internos y que se encuentre debidamente regulado dentro de los estatutos de cada partido los requisitos y mecanismos para pertenecer a sus organismos internos, se regula sobre los mecanismos previos que han de agotarse antes de recurrir decisiones de los partidos políticos ante el Tribunal Electoral y también se regula el procedimiento para convocar a una Asamblea Constituyente Paralela.

También se establecieron normas más puntuales con respecto a la financiación pública que reciben los partidos políticos y el Tribunal Electoral se compromete a publicar informes sobre la ejecución de presupuestaria de este financiamiento. Sin embargo, la amplia regulación propuesta para las donaciones privadas a las campañas electorales, no fue aprobada.

Adicionalmente, se aprobó en diciembre de 2006 la ley que redefinió las circunscripciones electorales, para adecuar la regulación a las últimas reformas constitucionales, aprobadas en 2004, que fijaron el número de diputados en 71 (a partir de 2009).

Las autoridades electorales también pudieron sufrir una renovación a fines de noviembre, al concluir el mandato constitucional de los tres Magistrados que integraban el Tribunal Electoral. En reemplazo del Magistrado designado por la Corte Suprema de Justicia, ésta designó al hasta entonces Fiscal General Electoral (Gerardo Solís). A Solís lo reemplaza su Suplente, Orlando Barsallo. La Asamblea Nacional re-eligió en su cargo al Magistrado que le correspondía designar, Erasmo Pinilla. Y el Ejecutivo designó a Eduardo Valdés, quien acababa de concluir su mandato como Magistrado designado por la Corte Suprema de Justicia. Reemplazó en el cargo a Dennis Allen.

ii. Coyuntura económica

Se registró un aumento del PIB en un 7.5%, con respecto del año anterior (6.9%). Este crecimiento económico se ha mantenido por tercer año consecutivo, situando a Panamá entre los primeros países de la región latinoamericana, superado solamente por República Dominicana, Venezuela y Argentina.¹²

La producción de bienes y servicios, medida a través del Producto Interno Bruto Trimestral (PIBT), creció el segundo trimestre del 2006 en 7.9%, respecto del período similar del año previo. Durante el primer semestre del año, el PIB se elevó en 8.1% respecto del mismo período del año anterior.¹³

El año fiscal 2006 concluyó con un superávit fiscal.¹⁴ Por primera vez en 10 años se logró revertir la tendencia deficitaria que se había impuesto desde 1997.

Se registró un crecimiento en la recaudación de impuestos (20%), debido a los efectos de la Reforma Fiscal y de la Reforma de la Seguridad Social, ambas del 2005, y también por el acuerdo suscrito por el Gobierno Nacional con una empresa portuaria con la que se tenía un contencioso (lo cual generó un ingreso extraordinario).

Los sectores que presentaron mayor dinamismo son: La construcción, las telecomunicaciones, el comercio, el turismo, sectores portuarios, exportación de frutas. Contribuyeron a este crecimiento económico la Zona Libre de

12. CEPAL. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y El Caribe. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/27542/P27542.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

13. Contraloría General de la República. Cifras estimadas del Producto interno bruto Trimestral de la República: Segundo Trimestre del 2006. http://www.contraloria.gob.pa/dec/Publicaciones/16-13/Comentario_final.pdf

14. MEF. Informe Fiscal-Cierre del año 2006. www.mef.gob.pa.

Colón y el Canal de Panamá.¹⁵

En el 2006 Panamá obtuvo el monto más alto de inversión extranjera en su historia, fijada en 2.500 millones de dólares.

La Hong Kong Shanghai Bank Corporation (HSBC) compró el Primer Banco del Istmo, el banco privado más importante de Panamá, con lo cual se inició una nueva fase de consolidación del sector bancario a nivel regional. Los activos bancarios crecieron en un 8%.

Se aprobó una nueva ley de contrataciones públicas, y se lanzó el Programa Panamá Compra, para garantizar la transparencia y agilidad en esas transacciones, así como la rendición de cuentas del Estado.

Siguiendo los objetivos de la política comercial que se ha trazado el Gobierno, se reactivaron las negociaciones de los tratados de libre de comercio con Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Se firmó y ratificó el TLC con Singapur, que entró en vigencia el mismo año, y con Chile¹⁶. Las negociaciones sobre el TLC con EEUU cerraron a fines de 2006.

El déficit de la balanza de pagos se redujo del 5.3% al 4.2% del PIB. A su vez el superávit de la cuenta de servicios se incrementó en 370 millones y al final la cuenta financiera arrojó un saldo positivo de 616 millones de dólares.¹⁷

Con respecto al mercado laboral, la población ocupada asciende a 1,293,527¹⁸ resultado de un aumento en 23,732 puestos de trabajo. El porcentaje de crecimiento del empleo se situó en 1.9%¹⁹

La tasa de desocupación abierta es de 6.5% y la total de 8.6%.²⁰ Hay que destacar esta cifra ha ido mejorando sostenidamente desde que el año 2004, donde la tasa de desempleo se encontraba en 11.8% y en el año 2005 se redujo a 9.8%

Con respecto a la calidad de empleo, existe un 4.3% de crecimiento de la población empleada (asalariada). No obstante, el desempleo es fundamentalmente femenino y joven.

Se crearon 10, 920 plazas de empleo en la construcción, existiendo en la actualidad un total de 102,666 empleados en este sector. El porcentaje de aumento se sitúa en 11.9%.

15. MEF. Informe Económico de Coyuntura III Trimestre 2006. www.mef.gob.pa Pág. 1.

16. Se espera que a durante el primer trimestre del año 2007 se ratifique el TLC por el Congreso chileno, ya fue ratificado por la Asamblea Nacional de Panamá en diciembre de 2006.

17. CEPAL. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y El Caribe. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/27542/Panama.pdf>

18. Contraloría General de la República. Encuesta de Hogares. <http://www.contraloria.gob.pa/dec/Publicaciones/10-10/Grafica1.pdf>

19. MEF. Informe Económico de Coyuntura III Trimestre 2006. www.mef.gob.pa. P.17.

20. Contraloría General de la República. Encuesta de Hogares. <http://www.contraloria.gob.pa/dec/Publicaciones/10-10/Cuadro1.pdf>

iii. Coyuntura social

Crisis en el Sector Salud:

A finales de septiembre e inicios de octubre de 2006, una serie de muertes por motivos desconocidos dio la alarma sobre una posible epidemia o intoxicación masiva. Se diseñó un perfil del afectado que incluía entre sus características a personas con padecimientos renales. Inicialmente se señaló un medicamento importado, recetado para pacientes con problemas de presión arterial (comunes entre los enfermos renales), como el posible responsable. No obstante, personas que sin una historia médica de enfermedad renal aparecían cada vez con más frecuencia entre las víctimas. Se integró una junta médica presidida por el Ministro de Salud, Camilo Alleyne. Luego de semanas de investigaciones, se concluyó que una sustancia tóxica, había contaminado varios lotes de medicamentos fabricados por el Estado en los laboratorios de la Caja de Seguro Social. Los reportes de las autoridades han señalado que la sustancia contaminante aparecía etiquetada como glicerina, un componente usualmente utilizado en la fabricación de jarabes y otros productos. Se inició una investigación penal, en el marco de la cuál se han detenido a varios a funcionarios públicos y a empresarios panameños. Al menos una empresa española y otra de la República Popular de China, están involucradas en la fabricación y comercialización del producto contaminante.

El 13 de noviembre de 2006, el Presidente de la República, convocó a un grupo de médicos para discutir las condiciones del sistema de salud, y servir de garantes de las medidas gubernamentales en materia de Salud. El informe del “grupo técnico de garantes” debe presentarse a inicios de 2007.

Crisis en el Transporte Público:

El 23 de octubre de 2006, se incendió un autobús en la ruta Corredor Norte, que une el Distrito Especial de San Miguelito con el centro de la Ciudad de Panamá. En el incendio fallecieron 18 personas (incluyendo muchas mujeres y niños). La causa del accidente se vinculó a una reparación inadecuada del equipo de aire acondicionado, y a la ausencia de salidas de emergencia, adecuadas, funcionales y señalizadas. Este incidente desató una oleada de indignación social, que volvió a poner en la agenda política la crisis estructural del sistema de transporte público masivo. A partir de este evento trágico el Gobierno Nacional reactivó el proyecto de Sistema de Transporte Urbano Masivo de la Ciudad de Panamá que consiste de tres rutas de transporte con autobuses articulados, que circularían en carriles exclusivos. Los responsables de la Autoridad

del Tránsito y el Transporte Terrestre fueron removidos, y les reemplazó el Vice ministro de Gobierno y Justicia. Hay una investigación penal en curso.

Un nuevo reglamento de tránsito elevó notoriamente las multas a las infracciones de tránsito más comunes. Un nuevo Proyecto de Ley se presentó a la Asamblea Nacional.

En la actualidad, el Gobierno Nacional se encuentra en una etapa de negociación con los propietarios de unidades de transporte público masivo para su incorporación al nuevo Sistema de Transporte Urbano. En él tienen la opción de entrar como accionistas de la empresa operadora, como empleados de la misma, o podrán vender sus vehículos y ser capacitados para dedicarse a otras actividades.

iv. Coyuntura subregional e internacional

Panamá asumió la Presidencia Pro Témpore del SICA²¹ en enero a junio de 2006, dentro de este periodo se promovió el programa para eliminar la desnutrición infantil en Centroamérica, la interconexión eléctrica hasta Guatemala y se dio un nuevo impulso a las negociaciones para el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica.

Panamá recibió la visita de Hugo Chávez durante 2006, la que, unida a la visita anterior de George W. Bush, muestra el posicionamiento de Panamá en el escenario regional, en el que parece colocarse como un adecuado mediador, en los frecuentes conflictos entre Venezuela y Estados Unidos por mantener influencia internacional.

Sin duda, ese carácter mediador que se auto atribuye la diplomacia panameña está en el origen del mayor logro internacional de Panamá en el año 2006: haber sido escogida en noviembre, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para el bienio 2007-2008.

Por otra parte, se continuó avanzando en el establecimiento de agencias regionales de Naciones Unidas en la Ciudad del Saber.

2. Cambios Institucionales- Cambios sustanciales de Políticas Públicas

Durante la primera mitad del año, el Ejecutivo hizo uso de su facultad para legislar según el artículo 159 de la Constitución Política²² y se emprendieron reformas importantes en materia institucional y de administración pública.

21. SICA es el Sistema de la Integración Centroamericana. <http://www.sica.int/>

22. El numeral 16 del artículo 159 faculta a la Asamblea Nacional a conceder al Ejecutivo “facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas durante el receso de la Asamblea Nacional, mediante Decretos-Leyes.”

Se reformó la Ley Orgánica del Banco Nacional de Panamá, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Obras Públicas y el IFARHU, y se transformó el antiguo INAFORP en INADEH.

Se crearon o reestructuraron las siguientes instituciones:

1- Autoridad de Protección del Consumidor y Defensa de la Competencia. Se le otorgan más facultades para sancionar prácticas monopólicas, y mecanismos más ágiles. Sustituye a la CLICAC, creada en 1996.

2- Autoridad Nacional de Servicios Públicos. Se nombra a un Administrador con más capacidad coercitiva y nuevos mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas. Sustituye al ERSP, creado en 1996.

3- Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos. Se crea como organismo encargado de centralizar todas las materias relacionadas con la importación de alimentos, con el objetivo de garantizar un elevado nivel de protección de la salud.

4- Empresa Estatal de Generación Eléctrica (EGESA). Se crea como una empresa estatal de generación eléctrica, con la intención de competir en las licitaciones de compra de energía de las empresas distribuidoras.

5- El Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV). Se crea para unificar los canales de TV y radios nacionales y se expande la cobertura a todo el país.

6- Autoridad de Recursos Acuáticos. Se crea con competencia sobre recursos marinos, costeros, acuicultura y pesca. Entre sus funciones tiene asegurar el cumplimiento de las medidas y procesos técnicos y administrativos para el aprovechamiento racional, sostenible y responsable de los recursos acuáticos.

Cambios legales y reglamentarios

En julio de 2006, se subrogó la Ley de Contrataciones Públicas, en la que además de establecer mecanismos para hacer más transparentes y ágiles los procedimientos para las compras que realiza el Estado, se creó la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas como entidad autónoma y se crearon Tribunales Administrativos de Contrataciones Públicas.

Cambios sustanciales en Políticas Públicas

- En enero se creó el Programa de Desarrollo Comunitario para Infraestructura Pública (PRODEC) el cual tiene como objetivo principal la identificación y planificación de proyectos de inversión a nivel nacional que amplíen el desarrollo del capital humano de las comunidades beneficiadas.²³ En un ejercicio de participación ciudadana, los miembros de la comunidad le comunican al Presidente de la República y a sus Ministros, ante las autoridades locales y público en general las prioridades de los habitantes.
- En febrero se inició el Programa de Desarrollo Municipal (PRODEM) que es un programa para apoyar la descentralización municipal a través del fortalecimiento de sus capacidades institucionales, con miras a mejorar su gestión.
- En septiembre de 2006, se lanzó el Programa de Seguridad Integral (PROSI), coordinado por el Ministerio de Gobierno y Justicia y que pretende atacar el problema de la delincuencia juvenil, con énfasis en los jóvenes de 12 a 29 años, involucrando aspectos educacionales y sociales, además de los represivos.

2. Resultados de Elecciones

Después de las elecciones generales de 2004, la última elección realizada fue una parcial, circunscrita al Corregimiento de Boca del Monte, en el Distrito de San Lorenzo, Provincia de Chiriquí, que se efectuó el 4 de diciembre de 2005, y cuyo resultado oficial se formalizó durante 2006.²⁴

La única consulta popular que se celebró en el año 2006 fue el Referéndum por la Ampliación del Canal de Panamá.

La opción del Sí obtuvo 705, 284 votos que representó un 76.3% del total del los votos válidos, mientras que la opción del No consiguió solamente 201,105 que representó el 21.8%. La participación electoral se calculó en un 43.3%. Los votos en blanco fueron 9,67 (1.1%) y los nulos fueron 7,673

23. Asamblea Nacional. http://www.asamblea.gob.pa/NORMAS/2000/2006/2006_545_1288.PDF

24. Resultó electo como Representante de Corregimiento Gustavo Polanco, postulado por el PRD.

(0.8%).²⁵

El Sí obtuvo una victoria de más de entre el 73% y el 85% en todas las provincias y entre el 65% y el 80% en las comarcas.

A pesar de que la propuesta impulsada por el Gobierno resultó ampliamente aprobada, los adversarios a la propuesta argumentaron que el resultado no era legítimo toda vez que el porcentaje de participación no era representativo.

En un país con una historia de altos porcentajes de participación electoral, una cifra de 40% puede resultar baja. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que quienes argumentaban eso comparaban los porcentajes de esta elección con las anteriores elecciones generales, y en todo caso deberían haberlo comparado con la participación en anteriores consultas de este tipo²⁶.

4. Poder Ejecutivo

a. Composición y rotación del Gabinete.

El 16 de enero de 2006 se incorpora al Gabinete como Ministro de Desarrollo Agropecuario al economista Guillermo Salazar, tras la renuncia de Laurentino Cortizo.

El 28 de abril de 2006 se designan nuevos Ministros: Carlos Vallarino, pasa de ser Ministro de Obras Públicas a ser Ministro de Economía y Finanzas; Olga Gólcher, al momento, Viceministra de Gobierno y Justicia asciende al cargo de Ministra y Benjamín Colamarco, se integra al Gabinete luego de haber fungido como Director de Catastro una dirección adscrita al MEF.

El 3 de julio de 2006, se nombra al Viceministro de Gobierno y Justicia, Severino Mejía; Doris Zapata pasa de ser Viceministra de Desarrollo Social a ser Viceministra de Vivienda y Felipe Cano se integra al Gabinete como Viceministro de Desarrollo Social.

De los 12 Ministerios existentes, hay 3 Ministras (Gobierno y Justicia, Vivienda y Desarrollo Social) y 5 Viceministras (Salud, Comercio Exterior, Vivienda, Finanzas y Educación).

Aunque el PRD concurrió a las elecciones de 2004 en alianza con el PP, la mayoría del Gabinete es miembro del PRD. Tras los cambios de julio, sólo el Segundo Vicepresidente y un Viceministro (MIDA) son miembros del PP.

25. Tribunal Electoral de la República de Panamá. <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/referendum/documentos/resultados/cuadro-01-por-circuito.xls>

26. Tribunal Electoral de la República de Panamá. <http://www.tribunalelectoral.gob.pa/referendum/documentos/resultados/cuadro-02-resumen.xls>

Al finalizar el año 2006, el Gabinete del Presidente Torrijos estaba compuesto así:

Cargo	Ministro/a	Partido	Profesión/Ocupación
Primer Vicepresidente de la República Ministro de Relaciones Exteriores	Samuel Lewis Navarro	PRD	Empresario
Segundo Vicepresidente de la República Administrador de la AMP	Rubén Arosemena	PP	Abogado (Político de carrera)
Ministros			
Gobierno y Justicia	Olga Gólcher	PRD	Abogada
de la Presidencia	Ubaldino Real	PRD	Empresario
Comercio e Industrias	Alejandro Ferrer		Abogado
Vivienda	Balbina Herrera	PRD	Ing. Agrónoma (Política de carrera)
Trabajo y Desarrollo Laboral	Reynaldo Rivera	PRD	Abogado (Político de carrera)
Obras Públicas	Benjamín Colamarco	PRD	Economista
Desarrollo Social	María del C. Roquebert		Abogada
Salud	Camilo Alleyne	PRD	Médico
Economía y Finanzas	Carlos Vallarino	PRD	Contador
Desarrollo Agropecuario	Guillermo Salazar		Economista
Ministro de Educación	Miguel Ángel Cañizales		Psicólogo
* Instituto Panameño de Turismo ¹	Rubén Blades		Abogado (Cantante profesional)

b. Funcionamiento del Gabinete

El Consejo de Gabinete tiene funciones señaladas en la propia Constitución Política. Sin embargo, es evidente que los Ministros de Estado dependen de la confianza del Presidente de la República que los nombra y los destituye. En ese sentido, las funciones del Consejo de Gabinete son ejercidas sin contradicción con las orientaciones dadas por el Presidente.

Un rasgo notable del funcionamiento del Consejo de Gabinete en la República de Panamá es la realización de reuniones del Consejo fuera de la ciudad de Panamá, que es la sede del gobierno, con la intención política de poner en relación al equipo de trabajo del Presidente de la República con los entornos en los que se ejecutan los programas gubernamentales.

3. El Poder Legislativo

El legislativo panameño está constituido por una única cámara y se denomina Asamblea Nacional. El mandato parlamentario actual, 2004-2009, corresponde a 78 diputados.

La Asamblea se reúne en sesiones que se inician el primero de septiembre de cada año, y que se organizan en dos períodos de cuatro meses cada uno, denominados legislaturas. Sus dignatarios se eligen también anualmente, y son un Presidente y dos Vicepresidentes.

El año inició con siete partidos con representación parlamentaria. Sin embargo, al fusionarse el partido Liberal Nacional y Solidaridad, el año termina con seis partidos representados en la Asamblea Nacional.

Los seis partidos representados en la Asamblea a finales de 2006 son:

Partido Revolucionario Democrático
Partido Popular
Unión Patriótica
Movimiento Liberal Republicano Nacionalista
Partido Panameñista
Cambio Democrático

Existen actualmente 21 comisiones permanentes en la Asamblea Nacional. De las comisiones permanentes, 20 están integradas por siete diputados, mientras que la Comisión de Presupuesto está integrada por quince diputados.

Las comisiones permanentes debaten y aprueban el primer debate de todo Proyecto de Ley sometido a la consideración de la Asamblea Nacional.

Durante el segundo y tercer debates (plenarios) de los diferentes proyectos de ley, se utiliza el quórum deliberativo (un cuarto del total de diputados), y el quórum de votación (mayoría relativa para leyes ordinarias, y mayoría absoluta para leyes orgánicas). En 2006 se aprobaron 60 leyes.

Los estudios realizados hasta el momento han documentado una tendencia a la disciplina partidaria entre los diputados del PRD, y una tendencia a considerar la disciplina partidaria menos importante, entre otras fracciones de diputados.

El distinto objeto de las leyes es señalado en la Constitución Política. La mayoría de ellas son las denominadas orgánicas. Las leyes denominadas ordinarias en la Constitución panameñas son, paradójicamente, muy pocas. Únicamente son ordinarias las leyes que sirven al objeto de declarar la guerra, la que autoriza negociar la paz, la que declara amnistía para delitos políticos, y la

ley mediante la cual se aprueba el reglamento del régimen interno de la Asamblea Nacional.

Entre las leyes expedidas durante 2006, resalta la que aprobó el Proyecto de la Ampliación del Canal de Panamá y ordenó realizar el referéndum popular para su aprobación o rechazo definitivo.

Destacan igualmente la aprobación de dos leyes de importancia electoral: la ley que establece el nuevo diseño de las circunscripciones electorales para las elecciones a diputados (ley 59 de 2006) y las reformas al Código Electoral (ley 60 de 2006).

En julio de 2006, se aprobó la Ley 25 por la cual se establece el procedimiento para la investigación y procesamiento de Diputados, antes la Asamblea debía autorizar la investigación de un Diputado, ahora la denuncia se presentará directamente en la Secretaría General de la Corte Suprema quien a su vez, está encargada de sustanciarla.

En el ejercicio de otras funciones, durante 2006 la Asamblea Nacional designó a Liborio García como Defensor del Pueblo (marzo) y a Erasmo Pinilla como Magistrado del Tribunal Electoral (diciembre).

Inmediatamente después de la designación de Liborio García como Defensor del Pueblo, se generó una polémica pública ocasionada por su presunta vinculación con un episodio de violencia intra familiar. La disputa se fue profundizando con el paso de los días, con la participación activa de las organizaciones no gubernamentales promotoras de los derechos de las mujeres. La Asamblea Nacional decidió inicialmente integrar una Comisión parlamentaria, para dar seguimiento al asunto.

La crisis se resolvió provisionalmente con la remoción por la propia Asamblea Nacional del Defensor del Pueblo (aún y cuando la decisión no se relacionó directamente con el escándalo inicial), y la instalación en su lugar de su Adjunta, Mónica Pérez. Sin embargo, Liborio García presentó un amparo de garantías constitucionales ante la Corte Suprema de Justicia, cuya admisión o rechazo no había sido decidida aún a finales de 2006.

4. Relación entre los poderes del Estado

El Consejo de Gabinete está integrado mayoritariamente por miembros del PRD. En la Asamblea la mayoría pertenece a la alianza de gobierno, integrada por los partidos PRD y PP.²⁷

Las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo han sido ágiles, facilitada por la común orientación política y por la reelección del Presidente de la Asam-

27. 42 Diputados son miembros del PRD y 1 es miembro del PP que forman el 55% de la Asamblea Nacional.

blea Nacional en los períodos 2005-2006 y 2006-2007.²⁸

Durante 2006 el Ejecutivo logró la aprobación de toda la legislación que consideró relevante presentar ante el Legislativo, y todas las ratificaciones de altas autoridades que necesitó. Algunos aspectos potencialmente problemáticos, como la legislación vía Decretos Leyes, o la objeción del Ejecutivo a varios proyectos aprobados por la Asamblea Nacional, no enturbiaron el clima de colaboración.

El debate público en torno a la designación y remoción del Defensor del Pueblo en 2006 involucró indudablemente un componente relativo a la relación entre los órganos superiores del Estado. En primer lugar, y por primera ocasión, el Defensor del Pueblo debía ser designado por la Asamblea Nacional sin intervención directa del Órgano Ejecutivo. En el pasado, el Ejecutivo debía hacer formal nombramiento de la persona seleccionada por el Legislativo. Desde la reforma constitucional de 2004, la designación la hace únicamente la cámara. A todo lo largo del prolongado proceso de consulta pública dirigido a la selección del Defensor del Pueblo (iniciado en octubre de 2005) se debatió en la opinión pública el asunto de si existía o no una decisión formada con anterioridad al proceso de consulta, vaciaba de sentido al diálogo social en sede parlamentaria. La posterior remoción del Defensor del Pueblo, y su judicialización actual, aporta un nuevo escenario en el que los Órganos del Estado se presentan en tensión.

La Corte Suprema de Justicia está compuesta por 9 Magistrados y son designados por el Ejecutivo, y sometidos a la aprobación de la Asamblea Nacional. Las últimas designaciones realizadas en 2005²⁹, iniciaron su período de diez años en enero de 2006. No hubo cambios adicionales durante 2006.

La relación entre el Órgano Judicial y el Ejecutivo se deterioró en noviembre de 2006, cuando la Corte Suprema de Justicia designó como Magistrado del Tribunal Electoral a Gerardo Solís. La tensión luego se trasladó a la Asamblea Nacional, al aprobarse una propuesta del Ejecutivo que derogó la competencia de la Corte Suprema de Justicia sobre la designación del Director y Subdirector de la Policía Técnica Judicial (PTJ) y la trasladó a la Procuradora General de la Nación.

5. Relación entre los distintos niveles de gobierno

El Estado panameño es unitario. De acuerdo con su división política Panamá está dividido en 9 provincias, y 5 comarcas indígenas. Las provincias están divididas a su vez en distritos (de los cuales hay 75) y éstos en Corregimientos (de los que hay 621).

En las provincias, la autoridad máxima es el Gobernador de libre nom-

28. Se trata de Elías A. Castillo G.

29. Harley James Mitchell (Sala Civil) y Benavides (Sala de lo Contencioso Administrativo).

bramiento y remoción por el Órgano Ejecutivo.

En el nivel distrital (municipal) el jefe de la administración es el Alcalde y en el Corregimiento es el Representante de Corregimiento. Los Representantes de Corregimiento de cada Distrito integran los diferentes Consejos Municipales, que son el “legislativo” municipal.

Tanto los Alcaldes como los Representantes de Corregimiento son elegidos por votación popular directa por un periodo de 5 años, el mismo día de las Elecciones Generales.

En las comarcas indígenas están establecidas diversos regímenes administrativos, que en algunos casos reproducen el común al resto del Estado, pero que presentan algunas particularidades en atención a la organización tradicional de los distintos pueblos indígenas, y a razones de orden histórico.

A nivel social, se fortalecieron programas como Red de Oportunidades que está dirigido a los habitantes de áreas de pobreza extrema y se iniciaron otros como el PRODEC para crear infraestructuras comunitarias que ayuden a desarrollar el capital humano de sus habitantes como vivienda, acueductos, escuelas, entre otros, utilizando mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisión y con programas que buscan el fortalecimiento de la capacidad institucional de los municipios. Igualmente, se dio prioridad a la capacitación técnica para formar mano de obra que será necesaria en la construcción del tercer juego de esclusas.

6. Evaluación general sobre el funcionamiento y calidad de democracia

Las características esenciales de la democracia representativa de partidos se han mantenido ininterrumpidamente desde principios de los noventa. El funcionamiento regular de la democracia panameña, en términos electorales, es notorio. Paralelamente, existe una progresiva incorporación a la institucionalidad de órganos y procedimientos tendentes a llevar a la democracia panameña a un nivel superior. Algunos de estos procedimientos e instancias han sido incorporadas a la Constitución, o mediante cambios legislativos. Así se ha hecho mucho énfasis en la creación y utilización de mecanismos de fiscalización de la actividad estatal. Este año, se han puesto en ejecución herramientas que ayudan a fortalecer la transparencia y agilización de trámites de la administración pública: Gaceta Oficial Digital, Panamá Compra y Panamá Tramita.

Desde 1990, además, se ha ensayado el recurso a las formas de concertación de los asuntos públicos en diálogos Estado-partidos políticos-sociedad civil, que han incluido también las reformas a las instituciones públicas y la designación de altos cargos. El año 2006 ha sido un nuevo período en el que estas

tendencias de profundización y diversificación de la democracia han seguido presentándose. Además de la convocatoria a la “Concertación Nacional para el Desarrollo” este año vio la designación de una comisión independiente para el estudio de las alternativas de organización del sector salud, y la creación de una comisión *ad-hoc* para monitorear los aspectos económicos y contractuales de las obras de ampliación del Canal de Panamá. La Comisión Nacional de Reformas Electorales, presidida por el Tribunal Electoral, pero integrada por todos los partidos inscritos y por delegados de la sociedad civil, preparó la reforma del Código Electoral.

Sin embargo, resultado frecuente de los estudios de opinión pública es la falta de credibilidad en los partidos políticos, y en general, en las instituciones democráticas. También es preocupante la aparición de señales de pérdida de vigor de las formas de pensamiento favorables a la democracia y a los valores de la tolerancia. Por último, algunos productos concertados, como las reformas al Código Electoral, no pudieron ser aprobados íntegramente, lo que deja algunos asuntos pendientes en la agenda de la democratización.

Simultáneamente el país creció económicamente por tercer año consecutivo, situándose entre los primeros 4 lugares de la región. Los principales retos para la democracia parecen provenir de uno de los peores esquemas de distribución de la riqueza, que podría agravarse con el actual crecimiento económico, si los programas de gobierno no son eficaces, o si no son suficientes. La progresiva pérdida de credibilidad de la forma de gobierno democrática entre el numeroso grupo de personas dejadas al margen del progreso, está documentada; así como los efectos autoritarios del ejercicio del poder acumulado por grupos privados enriquecidos, en ausencia de una adecuada supervisión democrática. Afrontar estas dos situaciones establece en gran parte la agenda presente del fortalecimiento democrático.