

**UNIVERSIDAD DE PANAMA  
VICERRECTORIA DE INVESTIGACION Y POSGRADO  
FACULTAD DE DERECHOS Y CIENCIAS POLITICAS  
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS**



**Poder y territorio. Centralismo, poder local y  
Descentralización en Panamá.**

**Por:  
Raúl Alberto Leis Romero.**

**Tesis presentada como uno de los requisitos para optar  
por el grado de Maestría en Estudios Políticos.**

**Panamá, 1999**

**DIGITALIZADO  
DEPTO. DE COMPUTO  
SIBIUP**



**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ  
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO**

**ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS  
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN**

ESTUDIOS POLITICOS

Título del trabajo de tesis "PODER Y TERRITORIO: CENTRALISMO, PODER LOCAL Y DESCENTRALIZACION EN PANAMA"

Nombre del estudiante RAUL LEIS Cedula PE-4882

<b>Miembros del Jurado:</b>	<b>Calificaciones que otorgan</b>
a <u>Prof. Juan Jované (Asesor)</u>	<u>95</u> <u>A</u>
b <u>Prof. Lina Vega A.</u>	<u>91</u> <u>A</u>
c <u>Prof. Jorge Giannareas</u>	<u>93</u> <u>A</u>
Nota final promedio	<u>93</u> <u>A</u>

Observaciones generales del jurado  
-Se recomienda la publicación de la presente tesis y su divulgación.-

Firma de los miembros del jurado

a Juan Jované  
Lina Vega A.

Jorge Giannareas  
 Firma del coordinador del programa

Firma del estudiante

Fecha 11 de mayo de 1999

c Jorge Giannareas  
Jorge Giannareas

Firma del representante de la Vicerrectoria de Inv y Postgrado

Juan Antonio...

Firma del decano  
 Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

23 JUN 1999

*ob. del autor*

315087

## INDICE

### INTRODUCCION

1

### CAPITULO UNO CENTRALISMO Y METROPOLIZACION. CARACTERIZACION Y PROCESO HISTORICO

1. Enfoque sobre centralismo.....16
2. Características del centralismo.....27
3. El Proceso de Metropolización.....37
4. La Metropolización Transitista.....46
5. Autoritarismo y Centralismo en la Colonia.....51
6. Centralismo en el Panamá Colombiano.....65
7. Centralismo en la era Republicana.....70

### CAPITULO DOS PODER LOCAL Y AUTONOMÍA MUNICIPAL

1. Autonomía Municipal.....72
2. Participación en Poder Local.....78
3. Equidad y Poder Local.....84
4. Autonomía Municipal y Centralismo.....90
5. Municipio y Capital Social.....94

### CAPÍTULO TRES PODER LOCAL Y AUTONOMÍA INDÍGENA

1. Etnicidad y Mito Monoétnico.....101
2. Movimientos Etnicos.....106
3. Pueblos Indígenas y Autonomía.....112
4. Relación Comarca-Democracia Local.....136
5. Centroamérica: Autonomías Municipales e Indígenas.....139

**CAPÍTULO CUATRO**  
**PERSPECTIVA POLITOLÓGICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

<b>1. Concepto de Descentralización.....</b>	<b>157</b>
<b>2. Realidad Actual de la Descentralización.....</b>	<b>165</b>
<b>3. Descentralización y Democrátización.....</b>	<b>168</b>
<b>4. Descentralización y Competencias.....</b>	<b>170</b>
<b>6. Descentralización y Cultura.....</b>	<b>188</b>
<b>7. Descentralización y Construcción Social.....</b>	<b>190</b>

**CAPÍTULO QUINTO**

**ELEMENTOS CONSTITUTIVOS Y VIABILIDAD DE UNA  
ESTRATÉGICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN**

<b>1. La Construcción de una Estrategia de Descentralización.....</b>	<b>194</b>
<b>2. Descentralización y Procesos de Concertación.....</b>	<b>210</b>
<b>3. La Cultura Política Democrática en Panamá.....</b>	<b>247</b>

<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>294</b>
---------------------------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>310</b>
--------------------------	------------

**ANEXOS**

## **INTRODUCCIÓN**

**I. RESUMEN:**

El tema central se ubica en el centralismo y metropolización imperantes en las esferas políticas y económicas de la sociedad panameña, en la cual se desenvuelven históricamente las propuestas de autonomías municipales y regionales indígenas (comarcas) Se ubica un enfoque politológico de la descentralización y el desarrollo del poder local donde la cultura política y la concertación nacional juegan un papel fundamental, como expresión de la necesidad de un proceso de desarrollo sostenible con equidad y real democratización política

**SUMMARY:**

The main theme is found in centralization and the bias towards the metropolitan area that predominates in the political and economic spheres in Panamanian society, in which proposals for municipal and regional indigenous autonomy historically have to move

This thesis brings a political focus to decentralization and the development of local power, where political culture and national consensus-building play an important role as expressions of the need for a process of sustainable development with equity and real political democratization

## **I. OBJETIVOS**

### **Objetivos generales:**

- 1 Ubicar los principales elementos del contexto nacional y global que han sido facilitadores y obstaculizadores de la construcción de poder local y regional, en especial en los segundos, el centralismo político administrativo y la metropolización económica
- 2 Analizar la evolución y características principales de los gobiernos locales autónomos (régimen municipal) y las regiones autónomas (comarcas indígenas) en Panamá, y la capacidad y viabilidad para impulsar la democracia y el desarrollo sustentable desde la perspectiva local y regional
- 3 Aportar propuestas que sean útiles en la definición de una estrategia nacional de descentralización política y desarrollo del poder local

### **Objetivos específicos:**

- 1 Ubicar los elementos teóricos fundamentales con relación al tema
- 2 Analizar las raíces históricas del centralismo, la metropolización y la conformación de los espacios autónomos en el período colonial, colombiano y republicano en Panamá

3 Caracterizar la situación actual del centralismo y la metropolización en Panamá

4 Señalar las diversas propuestas de descentralización política existente a la luz de diversas interpretaciones sobre el desarrollo (neoliberal, estructuralista y marxista) y los contextos globales

5 Desarrollar una interpretación de la viabilidad y capacidad local de impulsar procesos participativos de democracia y desarrollo sostenible, y su impacto en el conjunto del país

6 Ubicar la situación de la cultura política democrática y los procesos de concertación como dos elementos claves para la viabilidad de la propuesta descentralizadora

6 Enunciar recomendaciones y propuestas específicas

### **III PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Justo Arosemena, enfocó en su magistral ensayo El Estado Federal de Panamá(1855) la dialéctica poder y territorio como una asociación entre la

concentración del poder político sobre una base espacial "Así que, centralismo, ejército y autoridad absoluta han sido ideas correlativas, inseparables, hermanas como las Furias, destinadas a labrar la ruina y la humillación de los pueblos " Sitúa la centripetación del poder de esta manera "Cómo nace el despotismo del poder centralizado, me parece que no es difícil explicarlo. El poder tiende siempre a ensancharse y a abusar de su fuerza cuando no está dividido, y esa división no consiste únicamente en separar los diferentes ramos del Gobierno, organizándolos de diverso modo y encargándolos a distintas personas también consiste en compartir el poder en cada uno de esos mismos ramos, tronchando, si así puede decirse, las atribuciones de la soberanía, y esto es lo que se logra con el pleno ejercicio del régimen o gobierno municipal."

El tema del centralismo y su alter ego económico, la metropolización, y sus opuestos los procesos de autonomía locales y regionales cobran una enorme importancia en nuestros días en el marco de los cambios globales y particulares por lo que atravesamos

El espacio se expresa desde la perspectiva de un enfoque integrado de intervención territorial como "un proceso múltiple y complejo de determinaciones

y acciones sociohistóricas acumuladas en productos y configuraciones que condiciona, a su vez los procesos futuros" De León y Caruso (1996) En el marco de cual ocurre la revalorización del espacio local signado por la intencionalidad política y la demarcación territorial, y que se incorpora a la agenda pública por la vía de las transformaciones estructurales y de reforma del Estado característicos de la globalización, la presencia activa de movimientos sociales de la sociedad civil, los procesos de revitalización de los particularismos culturales y de identidades en espacios definidos, y las nuevas agendas de las políticas públicas y las ciencias humanas referidas al espacio local

¿Qué puede aportar una propuesta descentralizadora y de democracia y desarrollo local regional a la especificidad de una propuesta de desarrollo integral nacional? Mas bien, ¿No debilita al Estado nacional? ¿No lo hace perder capacidad negociadora? La propuesta ¿No se identifica como una de las explícitas recetas neoliberales?

Es evidente la hegemonía de una especie de cultura centralista, construida en torno a los intereses que se fraguan con relación a las ventajas de esa posición y que es diseminada e introyectada en toda la sociedad. En cambio en

la periferia subdotada y subequipada lo que existe es "una cultura de la marginalidad, del abandono, cuando no, una cierta cultura de la resignación de tener que asumir a regañadientes los efectos perniciosos del centralismo, y un reclamo de poder y competencias para evitar esos efectos ineludibles del sistema centralista" <sup>1</sup> Pero esta cultura centralista tiene su situación límite. El escaso consenso que se logra en torno de políticas y programas públicos, lo que nos refiere al problema del enervamiento del sistema político. La poca identificación de los estamentos políticos con los problemas reales. La necesidad de cambiar valores y prácticas políticas, y más aún el vacío provocado por la casi inexistencia de la presencia de movimientos plurales y efectivos de la sociedad civil para ampliar y mejorar los márgenes de la democracia. Es necesario profundizar sobre las características de esa cultura centralista emanada de la primacía urbana transitoria, la primacía de la concentración de inversiones económicas, y la primacía de poder simbólico y decisonal.

Lo local hace referencia a un espacio o ámbito delimitado por factores

---

<sup>1</sup> Garcia, Daniel. 1993 LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. Heredia CR DEMUCA

culturales, económicos y/o por una división política administrativa en la cual interactúan actores colectivos e individuales portadores de necesidades e intereses, cuyo poder puede estar fundamentado dentro de la localidad o derivado de los factores de poder existente en toda la sociedad. El poder local se refiere al conjunto de actores individuales y colectivos, con capacidades y posibilidades diferenciadas para incidir en la realidad y en el comportamiento de otros dentro de un espacio determinado. Consideramos al municipio y la comarca indígena como espacios de poder local y regional. ¿Cuál es la capacidad de la municipalidad y la comarca de influir en su comunidad y en el gobierno central, en la defensa y promoción del interés vecinal, cultural y social (gestión-ejecución)? La capacidad local regional se fundamenta en la base social que participando lo legitima, en la autonomía y ejercicio del poder público a esos niveles. ¿Cuál es la participación de esa base social? ¿Cuál es la capacidad de acceder- por parte los grupos sociales que integran las instancias autónomas- a las decisiones, ejecución y propuestas, y no solo a la presencia como voluntariado o mano de obra disponible? ¿Se va propiciando la aparición de un liderazgo emergente que ofrezca oportunidades que antes no existían, para la

formación de representantes auténticos de la comunidad que surjan de la base misma de la sociedad?

Pero autonomía no es aislamiento, por el contrario los espacios autónomos constituyen factores claves en la articulación con el gobierno, mercado, sociedad civil y la necesaria concertación con todas las fuerzas vivas de la comunidad. Esto previene contra el paternalismo y tentaciones centralistas del gobierno central sobre gobiernos locales, y contra la aparición o incremento de localismos estrechos, surgidos de una interpretación parcial e incorrecta sobre el principio de autonomía municipal y comarcal y el desarrollo local.

La participación democrática y poder local no resuelven el problema del poder en la sociedad por sí solos pues están presentes factores como la estratificación social y el poder del Estado, entendiéndose con esta afirmación que toda la cuestión de la descentralización y la democracia local tiene sentido en la perspectiva de un proyecto nacional democrático y transformador. Es decir lo local regional puede significar ganar espacios de poder sin que necesariamente se esté construyendo poder real de cambio. No podemos dejar de lado que al neoliberalismo le interesa el tema del desarrollo local, porque quiere impulsar la

descentralización en la perspectiva de la transformación del Estado Liberal, transfiriendo a lo local regional lo que antes era responsabilidad del Estado benefactor. En su afán de adelgazar al Estado y asegurar la dictadura del mercado ven la esfera de lo local y la descentralización en la perspectiva de la privatización.

El camino es otro, se trata de vincular el tema a la estrategia con un proyecto transformador. Se trata de una propuesta de democratización que fortalece en Estado nacional en sus raíces y en las células básicas de su tejido, pero al mismo tiempo involucrando a la población en la posibilidad de transformación desde abajo. La transferencia de recursos y competencias desde el nivel central del Estado hacia los niveles regionales y locales, fortaleciendo su protagonismo tiene sentido real en la medida que por otra parte, se suceda procesualmente el desenvolvimiento efectivo de funciones y recursos de parte del gobierno local, articulándose con las instancias de autogobierno comunitario. Así, desde sus diversas esferas las autonomías municipales e indígenas pueden conjugar esfuerzos para recrear la democracia y el desarrollo en función de la humanización de las relaciones sociales y del poder.

¿Es posible una estrategia de descentralización y de desarrollo del poder democrático local? La descentralización antes que una operación técnica encaminada a introducir nuevos modos de gerenciar la cosa pública, es un proceso político democrático que persigue la redistribución el poder en el seno de la sociedad. Una reforma descentralista debe invitar a la reformulación más participativa y equitativa de la democracia. Esto implica una redefinición de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, pues la legitimidad del sistema político depende en gran medida de la equidad, eficacia y eficiencia del Estado. Por ello es importante

-Afianzar la democracia, propiciando estructuras participativas que permitan la gestión comunitaria directa y estableciendo canales de comunicación entre la comunidad y el Estado en los distintos niveles de la administración

-Lograr la equidad en la gestión pública, con nuevas formas de gestión destinadas a atender a toda la población y enfrentando los desequilibrios regionales

-Garantizar la sostenibilidad del desarrollo local, municipal, comarcal y regional es fundamental, en términos de equilibrio con la protección del ambiente y la

naturaleza. Es el espacio de lo cotidiano dando las macropolíticas toman corporeidad y se hacen o no viables

-Lograr la eficiencia en la gestión pública, haciendo necesaria la redistribución de competencias y recursos entre los distintos niveles y territorios

-La necesidad de ubicar formas de gestión económicas que por sus características expresen al mercado con menor opacidad como los expresa Braudel, y que pueden articularse y combinarse y aportar en formas de mejor alimentación, fuentes de trabajo y de calidad de vida

Las claves reguladoras del mundo de hoy la hegemonía de las fuerzas de mercado que propugna un crecimiento económico sin equidad y un Estado adelgazado en sus políticas públicas, es importante definir la clave reguladora del fortalecimiento de la sociedad civil, a través de la construcción de sujetos con capacidad de intervención y regulación de la acción estatal y la dinámica del mercado. En ese marco el poder local expresado a través de la posibilidad de una redistribución democrática del territorio, de la gestión económica sostenible y de la participación ciudadana se convierte en un desafío de primera magnitud

**Hipótesis de trabajo:**

H1 El área metropolitana de Panamá expresa la primacía política administrativa del Estado, concentrado en un determinado espacio territorial en detrimento del resto del país

H2 Las inversiones privadas y públicas, la dotación de infraestructura y los servicios transnacionales y militares, promueven la primacía económica del área metropolitana, acentuando una deficiente distribución el ingreso nacional

H3 Un proceso de descentralización política administrativa, de desconcentración económica, y de fortalecimiento participativo de los municipios y comarcas indígenas es un factor fundamental para impulsar el desarrollo socioeconómico y la democracia política en Panamá

## V METODOLOGIA

### 1 Tipo de investigación, métodos y técnicas de recolección de datos

El trabajo responde a una perspectiva descriptiva diagnóstica, la cual no exige planteamiento de hipótesis, relaciones de variables y comprobación de las mismas, lo que permite especificar las propiedades importantes del fenómeno o problema en estudio. Las hipótesis presentadas son supuestos de trabajo. Se trata de una investigación aplicada con uso de técnicas análisis documental, interpretación de encuestas de opinión y valores.

El trabajo está compuesto de cinco capítulos, conclusiones y recomendaciones y bibliografía.

Los capítulos son:

- 1 Centralismo y metropolización. Caracterización y proceso histórico.
- 2 Poder local y autonomía municipal.
- 3 Poder local y autonomía indígena.
- 4 Perspectiva politológica de la descentralización.
- 5 Elementos constitutivos y viabilidad de una estrategia nacional de descentralización.

El capítulo uno, se centra en definir los rasgos principales del centralismo y metropolización en Panamá, incorporando el desenvolvimiento histórico como parte medular de comprensión de l problema

El capítulo dos, busca caracterizar el poder local y se adentro en el régimen municipal en sus diversas variantes, ubicando con más precisión el status de las autonomía municipales en Panamá

El capítulo tres, analiza la estructura comarcal que abarca la quinta parte del territorio del país analizando las contradicciones existentes entre el poder emanado del Estado y el poder derivado de las estructuras autoctonas provenientes de antes de la existencia del Estado nacional

El capítulo cuatro, ubica la descentralización desde la perspectiva politológica ubicandose en relación al Estado y la descentralización tres corrientes Los neoiberales, para los cuales el quid es lo económico, todo surge de una deficiente delimitación entre los sistemas, y por ello exigen dismantelar el estado intervencionista, resistir las demandas adelgazando la capacidad social del Estado, olvidando la necesidad de la legitimización en el marco de una sociedad polarizada Para los estructuralistas es primordial el aspecto

político pues la crisis de regulación es un problema de racionalidad administrativa, y no de delimitación entre los sistemas. La crisis de legitimidad es central, es decir la crisis del contrato social. No disienten sobre el predominio del intercambio pues mucho depende de la posibilidad de mejorar los recursos estatales a través de las diversas formas de legitimación. Los marxistas, la crisis son fundamentalmente las primarias, reduciendo la situación a las exigencias de un modo de producción que impone su lógica. La dinámica política y relaciones entre sistemas sociales quedan al margen del análisis.

El capítulo cinco, reflexiona sobre las posibilidades de un proceso de descentralización que fortalezca el poder local, ubicando un análisis de la cultura política democrática en Panamá en base a dos encuestas de opinión y valores, y un balance de las experiencias de procesos de concertación en la década del noventa.

## **CAPITULO UNO**

**CENTRALISMO Y METROPOLIZACIÓN.**

**CARACTERIZACIÓN Y PROCESO HISTORICO.**

## CAPITULO UNO: CENTRALISMO Y METROPOLIZACIÓN.

### CARACTERIZACIÓN Y PROCESO HISTORICO.

#### **1. ENFOQUES SOBRE EL CENTRALISMO**

El tema del centralismo y su alter ego económico, la metropolización, y sus opuestos los procesos de autonomía locales y regionales cobran una enorme importancia en nuestros días en el marco de los cambios globales y particulares por lo que atravesamos.

El centralismo es la expresión política administrativa y la metropolización es la expresión económica, de la concentración territorial y funcional del poder en una sociedad determinada. El desarrollo regional latinoamericano posee características similares centrado en la jerarquización rígida de los espacios centrales, sometidos al predominio piramidal que ejerce una metrópoli centralista, “ es un desarrollo pluripolar y con opciones múltiples, por la especialización de sus regiones, actúa dentro de un esquema estratificado que impide eficazmente el surgimiento de centros rivales a la metrópoli central. La regionalización se define así en términos sociales, culturales y económicos, mas no en términos políticos y del ejercicio del poder social”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Rionda, Luis Miguel 1997. La política desde la región: algunas reflexiones sobre la incidencia de la distribución regional sobre el ejercicio del poder público. Guanajuato: Universidad de Guanajuato col. nuevo siglo, serie humanidades.

Para Gramsci<sup>2</sup> el poder es síntesis de coerción y consenso. El autoritarismo subraya la coerción sobre el consenso, y en cambio la democracia se destacan el camino consensual supeditando al uso de la fuerza. A lo primero le llama dominación y a lo segundo hegemonía.

La hegemonía conlleva el origen etimológico de "conducir" "ser guía" pero la contrasta a la idea de dominio directo, pues la hegemonía es la capacidad de una clase o grupo fundamental de "ser guía" a través de la formulación del consenso y de la dirección política, intelectual y moral del conjunto social. Es una concepción de poder imbricada a una acepción genérica del Estado, a una coalición compuesta por la suma de educación, dirección y organización de otros grupos y clases sociales para formar una voluntad colectiva.

El poder político se encuentra no solo concentrado en el aparato de Estado, sino que aparece diseminado en muchos núcleos societarios, de ahí la importancia de ubicar cuáles son los aparatos de hegemonía es decir los mecanismos por los cuales una clase fundamental se convierte en dirigente y dominante.

La hegemonía es la función que se ejerce coaligando una voluntad colectiva en la sociedad, a través del consenso que obtiene a nivel de la sociedad civil, para

---

<sup>2</sup> Gramsci, A. 1975-80. Cuadernos desde la Cárcel. México: Juan Pablos edit.  
Gramsci, A. 1973. El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce. Bs As: Nueva Visión.

lograrlo difunde su concepción del mundo entre los diversos grupos sociales-  
delineando sentido común- caracterizando el bloque histórico

En cambio la dictadura trata, la situación de un grupo social no  
hegemónico que domina la sociedad por la sola coerción, gracias a que detenta el  
aparato del Estado Este grupo no tiene o ha dejado de tener la dirección  
ideológica, y debe manejarse solo por la fuerza

En esta perspectiva el centralismo y la metropolización, expresan en la  
práctica mecanismos de dominación en la medida, que el centrar el poder  
funcional y territorial en un solo haz favorece y es favorecido por el uso de la  
coerción

El poder es según Foucault, una vasta tecnología que atraviesa el conjunto  
de relaciones sociales, una maquinaria que produce efectos de dominación a  
partir de un cierto tipo peculiar de estrategias y tácticas específicas "Por todas  
partes en donde existe el poder, el poder se ejerce. Nadie hablando con propiedad  
es titular de él, y sin embargo , se ejerce siempre en una determinada dirección,  
con los unos de una parte y los otros de otra".<sup>3</sup> Por ello el poder se difumina en lo  
cotidiano a través de múltiples prácticas y formas, pero produce un conjunto de  
relaciones desiguales y asimétricas. El poder como gobierno es un modo de  
acción de unos sobre otros Se ejerce cuando unos son capaces de gobernar y  
dirigir las conductas de otros Para Foucault conducir es gobernar y gobernar es  
la forma más acabada del poder, pero ese poder no equivale a una supeditación

---

<sup>3</sup> Foucault, M 1980 Microfísica del poder Madrid La piqueta Pag 84

total del sujeto sino que ese es el límite del poder, la resistencia, la rebeldía y el contrapoder

El centralismo y la metropolización expresan la simetría y la desproporción entre territorios y funciones políticas en el marco del Estado, lo que bien expresa Mariátegui al afirmar en relación a la primacía de la capital peruana

“El optimismo limeño respecto al porvenir próximo de la capital se alimenta, en gran parte, de la confianza de que ésta continuará usufructuando largamente las ventajas de un régimen centralista que le asegura sus privilegios de sede del poder, del placer, de la moda etc Pero el desarrollo de una urbe no es una cuestión de privilegios políticos y administrativos Es más bien, una cuestión de privilegios económicos”<sup>4</sup>

El espacio se expresa desde la perspectiva de un enfoque integrado de intervención territorial como "un proceso múltiple y complejo de determinaciones y acciones sociohistóricas acumuladas en productos y configuraciones que condiciona, a su vez los procesos futuros" (De León y Caruso 1996 2) En el marco del cual ocurre la revalorización del espacio local signado por la intencionalidad política y la demarcación territorial, y que se incorpora a la agenda pública por la vía de las transformaciones estructurales y de reforma del Estado característicos de la globalización, la presencia activa de movimientos sociales de la sociedad civil, los procesos de revitalización de los particularismos culturales y de identidades en espacios definidos, y las

---

<sup>4</sup> Manategui, JC 1977 7 Ensayos de interpretación de la realidad peruana Lima Biblioteca Amauta Pag 218

nuevas agendas de las políticas públicas y las ciencias humanas referidas al espacio local

En su libro La Democracia en América, Tocqueville advierte como peligro presente en las democracias el hecho de poseer un poder único central, sin intermediarios, con una legislación uniforme aplicable a todos los ciudadanos. Esto, permite que el poder central asuma los derechos mayores por ser el único representante real de los intereses colectivo, lo que conduce a un Estado paternalista y centralizador, y al peligro de un reiterado individualismo en los ciudadanos. El antídoto son las instituciones libres que obligan al ciudadano a salir del ensimismamiento, a preocuparse por lo público reflatando de lo privado, para así propiciar la acción común y sacudirse de la apatía que lo inmoviliza. Estas instituciones están formadas por las asociaciones libres y las libertades locales que son "la fuerza de los pueblos libres". La democracia retoña pues en lo local, regional, y la descentralización pone el poder al alcance del pueblo y da vida a cada porción del territorio.

Para Marx y Engels en sus reflexiones sobre la comuna de París, ubican su concepción de la democracia en el marco global de su concepción del Estado, percibiéndolo como una democracia electiva con revocación de mandato, que incluye sustitución de parlamento por cuerpo de delegados locales, reducción al mínimo del poder estatal vía la descentralización, además de medidas como

transformación de la burocracia, la elección de jueces, la revocatorias de mandato, y la supresión del ejército por una milicia popular

Es decir Marx (Marx 1955, p 501) en su perspectiva, señala que el poder local obrero descentralizador debilita y aniquila el Estado burgués "Así, esta nueva Comuna, que viene a destruir el poder estatal moderno El régimen de la Comuna habría devuelto al organismo social todas las fuerzas que hasta entonces venía absorbiendo el estado parásito, que se nutre a expensas de la sociedad y entorpece su libre movimiento.", afirmando la acumulación de poder social que conduciría a la extinción final del estado

Pero en la práctica no ocurrió así pues el socialismo real, degeneró más bien en formas de centralismo político en torno al Estado, el partido único y la economía que bien fue advertido por diversos analistas y políticos antes del colapsara el sistema "Demasiada centralización puede anquilosar y asfixiar tales actitudes y responsabilidades nuevas, que las nuevas situaciones sociales pueden crear espontáneamente Es un flujo de sentido único de directrices que los productores tenían la obligación de seguir con frecuencia de una forma mecánica"(Dobb, 1973,p 93)

Otros marxistas como J.Lojkine incorpora reelabora la dimensión de la renta de la tierra en Marx y ubica en este marco contradicciones intercapitalistas en el uso del espacio Un elemento importante es el concepto de división espacial o territorial del trabajo altamente influido por la hegemonía del Capitalismo Monopolista de Estado en la medida que territorialmente el capital

ya no se expresa solo en la unidad física de producción (la fábrica) o centro de trabajo, sino que abre sus alas al conjunto del territorio. Así, los fenómenos urbanos pertenecen a la división del trabajo en la sociedad y por consiguiente a la división territorial del trabajo, en la cual la relación campo ciudad es una base social que atraviesa diversas formaciones sociales.

La segregación urbana diferencia por ejemplo, entre -por un lado- zonas centrales de producción intelectual y de mando ligadas al capital monopolista de estado, y por otro, zonas periféricas donde están diseminadas actividades de ejecución y lugares de reproducción mutilada de la fuerza de trabajo (obreros, sectores medios, pequeños y medianos empresarios). El precio del metro cuadrado del "zoning" es el parteaguas entre estas dos zonificaciones. La ciudad es el espacio privilegiado para la producción, uso, circulación, distribución de bienes de consumo donde los de uso colectivo como los transportes colectivos, ciudades dormitorio, equipamientos, áreas sociales contiene valores de usos complejos, y donde la duración de los consumos están en proporción directa a las necesidades de rotación del capital. La ciudad pues se define con referencia a los medios de consumo colectivo y a los medios de circulación material (comunicación y transporte) a través de

- a) oposición entre el centro y la periferia
- b) separación creciente entre zonas de vivienda reservados a los estratos sociales más acomodados y zonas de vivienda popular

c) fragmentación de funciones diseminadas en zonas geográficas distintas y cada vez más especializadas (Zonas industriales, viviendas)

Por su parte Pablo González Casanova propone la necesidad de relacionar las dos formas de explotación que existen en nuestra sociedad, la explotación de clases y la explotación de regiones. La combinación de estas dos categorías generales (clases y región) se vislumbra a través de la característica de la desigualdad entendida como falta de semejanza, de uniformidad y como diferenciación. Las desigualdades pueden ser de clase o regionales (inter o intraregionales) y entre sus variantes tenemos la desigualdades entre centro y periferia (metrópoli y colonia, ciudad y campo), la desigualdad al interior del centro o al interior de la periferia.

González hace énfasis en el colonialismo como un fenómeno interno e intranacional y no solo internacional. Con la desaparición del dominio colonial aparece la noción de dominio y explotación de los nativos por los propios nativos, es decir los criollos substituyen a los españoles con las mismas características que distinguían al dominio colonial.

El colonialismo interno corresponde a una estructura de relaciones sociales de dominio y explotación entre grupos culturales heterogéneos, diferencias de civilización como los que existen entre ciudad y campo, capital e interior, ladinos e indígenas. "Una población integrada por distintas clases (urbana o colonialista) domina y explota a una población integrada también por distintas clases (rural o colonizada)" (González, 1980: 240).

Por ejemplo una ciudad o centro rector o metrópoli en un país ejerce monopolio sobre el comercio y el crédito indígenas con relaciones de intercambio desiguales. Profundiza el aislamiento de la comunidad indígenas, el monocultivo, la deformación y dependencia de su economía, así existe la explotación conjunta de la población indígena por las distintas clases sociales de la población ladina. Los despojos de tierra sirven para privar a los indígenas de sus tierras y convertirlos en peones y asalariados, víctimas de discriminaciones sociales, lingüísticas, jurídicas, políticas y sindicales, debatiéndose en una economía de subsistencia, un mínimo nivel monetario y de capacidad de ahorro. Viviendo de una tierra de muy baja calidad, agricultura y ganadería deficiente, técnicas atrasadas de explotación, bajo nivel de productividad, carencia de servicios, alta mortalidad y enfermedades.

Esta realidad "guarda natural interacción con el conjunto de la sociedad nacional, en la que hay un continuum del colonialismo desde la sociedad que reviste íntegramente las características de la colonia, hasta las regiones y grupos en que solo quedan resabios o formas paralelas discriminatorias, o de manipulación paracoloniales, observable sobre todo en el terreno jurídico político" (González, 1980 248-9)

El colonialismo interno explica en parte el desarrollo desigual de los países subdesarrollados en los cuales "las leyes del mercado y la escasa participación y organización política de los habitantes de las zonas subdesarrolladas, juegan simultáneamente en favor de una `dinámica de desigualdad` y en contra de los

procesos de igualitarismo característicos del desarrollo. Las burguesías nativas lo más que logran es constituir hegemonías político-militares en sus ciudades, particularmente eficaces a su propio interior. Ahí se detienen, mientras el Estado-Nación es una entidad relativamente ficticia e ineficaz frente al mundo exterior y los países dominantes. Por ello la ciudad de los países coloniales y dependientes es la categoría más significativa para el análisis político-militar de los mismos " (González, sup cit. 273)

En lugar del Estado-Nación se da un Estado-Ciudad que en los países coloniales y semicoloniales depende en gran medida del capital monopólico, aplicando su control político-militar en especial en las regiones y localidades rurales y sobre su población campesina. Para González, la burguesía nativa del Estado Ciudad sostenida en su aparato represivo transfiere la carga del colonialismo internacional que la subordina al espacio interno. Es decir que la dominación interna es expresión de la dependencia externa que amenaza la constitución misma del Estado-Nación.

Para el autor la formulación de políticas de desarrollo a nivel nacional lleva en sí disparidades regionales. El sacrificio de los intereses locales en nombre del desarrollo nacional ha sido justificado por la 'teoría de derrame', 'la filtración gradual' que anuncia que los beneficios del desarrollo alcanzarán algún día las dimensiones locales y regionales atrasadas y los sectores menos favorecidos. Así, "se favorece la política de 'búsqueda de plusvalía' con la cual la presencia de minerales y otros bienes exportables o recursos humanos, pueden tornar a

regiones enteras en víctimas del estado que las utiliza para financiar estrategias de desarrollo nacional " (Portes A y Douglas,K 1990)

Para César A Quintero el poder del Estado puede disponer tanto de una distribución funcional o separación del poder (gobiernos parlamentarios o presidencialistas), como de una distribución territorial o división del poder (gobiernos unitarios o federales) La distribución territorial según el autor no debilita la constitución del Estado nacional ni de la democracia política en ningún sentido reconociendo ventajas y desventajas particulares en cada aspecto

Estos autores corresponden a diversas épocas y perspectivas, pero es posible encontrar la ubicación de la descentralización más hacia una visión administrativa totalmente cónsona con el fortalecimiento de Estado sin provocar cambios de fondo, y otro que se ubica en un marco de relación más amplio ubicando un escenario donde se mueven elementos como división espacial del trabajo y no solo de poderes, segregación territorial, colonialismo interno, dualidad y acumulación de poder que busca como finalidad expresar la necesidad de la descentralización como un cambio del carácter del Estado, de la economía y la sociedad. Es decir lo local visto como expresión de una contradicción en relación a un estado territorial, económica y socialmente centralizado, y que al superarse será la base de un estado realmente democrático

## 2. CARACTERISTICAS DEL CENTRALISMO.

Según Luis M Rionda en el caso de Mexico, casi todos los estados federales se han desenvuelto en torno de una urbe centralizadora, que acapara el poder político, las actividades productivas, los servicios y las comunicaciones Este ancestral centralismo es compartido por la las civilizaciones precolombinas, pues la vertiente indígena comparte con la ibérica su vocación autoritaria y centralizadora "Las ciudades-estado del periodo clásico, así como las urbes expansionistas del postclásico, construyeron esquemas de control político-administrativo tan estratificados como sus pirámides La autonomía regional sólo existía en el ámbito productivo, mas no así en el del intercambio, que se mantuvo bajo el control de los comerciantes y los agentes fiscales de la metrópoli " La prsencia hispánica no está ajena a este tipo de controles centralizadores La lucha contra el moro puso a la corona como epicentro de amplias facultades impuestas sobre regiones y reinos La expansión colonial hacia América fue una empresa de estado, donde los particulares ejercen su iniciativa fuertemente acotados por las autoridades administrativas

Así la delineación política de las regiones respondió a ambas tradiciones focalizadoras, pero La política colonial de "enclaves" a traves de la creación de ciudades y villas, reducciones de indios, instauración de fortines, ergástulas y plazas militares, afirmó establemente el centralismo estratificado en las regiones El modelo no fue uniforme ni se aplicó por igual en tods los espacios, su

desarrollo en las áreas con mayor presencia histórica de grupos indígenas fue sencilla y casi natural. El Estado colonial español sólo reconoce las modalidades locales de control y de ejercicio del poder, superponiendo sus propias estructuras administrativas para así garantizar su dominio como la instancia última del poder social.

En la América Latina del siglo XVII, brotando desde las profundas asimetrías económicas y sociales, y al calor de las reformas borbónicas, se acentúa en América Latina el proceso de concentración de poder y recursos políticos, subrayando los patrones autoritarios de gobierno. Este proceso se funda, según Claudio Véliz<sup>5</sup>, en cuatro "ausentes" y dos "pilares" o pivotes.

Ausentes

- 1 La ausencia de una experiencia feudal en la tradición latinoamericana
- 2 La ausencia del fenómeno arraigado de la disidencia religiosa, con el resultante centralismo latitudinario de la religión dominante (esto es, un centralismo religioso "amplio e incluyente")
3. La ausencia, a lo largo del tiempo, de "cualquier acontecimiento o

---

<sup>5</sup> Citado por Echegollen Guzman, Alfredo. 1998 CULTURA E IMAGINARIOS POLITICOS EN AMERICA LATINA. Mexico. Revista Metapolitica #7 ( julio-sept)

circunstancia" comparable con la Revolución Industrial europea.

4 La ausencia de los rasgos característicos de la "evolución ideológica, social y política" asociados con la Revolución francesa, que han contribuido a la transformación radical del carácter de la sociedad europea occidental desde hace siglo y medio

#### Pivotes

1 Una tradición burocrática de racionalización industrial, sobre la cual se instala el centralismo activo, que ha configurado los procesos de continuidad y de cambio

2 Una cultura urbana preindustrial sui generis, al interior de la cual se ha formado y desarrollado un vasto sector terciario, orgánicamente ligado a las instituciones y hábitos burocráticos

Cabe ubicar la distinción que hace Etienne Juillard entre regiones de tipo "rhiniano", equilibradas, con una población distribuida entre centros medianos, y las de tipo "latino" con predominio de una "metrópoli castrante"

El telón de fondo ha sido la abrumadora presencia de las burocracias centralistas, portadoras de un ethos autoritario y "caudillista", pero también racional y centralizador que instrumentalizó al propio Estado para sus fines

“Las burocracias centralistas de América Latina hicieron algo más que sobrevivir. Cuando durante la pausa liberal todos los principales grupos de presión estuvieron de acuerdo acerca de la necesidad de dismantelar el aparato del Estado y minimizar su papel, estas burocracias centralistas fueron capaces, con notable éxito, de conservar su prestigio e influencia y de ejercitarlos en beneficio de lo que consideraban los mejores intereses del Estado que, a menudo, coincidían sin duda con los de su propio grupo. Cuando las revoluciones liberales del siglo XIX abrieron el camino a docenas de jefezuelos militares (la mayoría de ellos ávidos imitadores de Napoleón) que dieron circulación internacional a la palabra caudillo, fue la maquinaria impersonal de la burocracia superviviente la que mantuvo funcionando a aquellos países de manera más o menos aceptable.

De manera que el tan sobado papel "civilizador" que supuestamente habrían jugado los caudillos latinoamericanos, esos "césares democráticos", o "gendarmes necesarios" para la modernización en Nuestra América, habría sido poco menos que imposible sin la existencia ya estructurada de formas culturales características del ethos racionalizador y centralista sobreviviente, dúctil y adaptable de las burocracias urbanas latinoamericanas. En la mirada de largo plazo, cabría entonces replantear diversas cuestiones sobre, por ejemplo, el autoritarismo y el populismo en América Latina, a la luz de esta constante adaptativa del ethos centralista” (Echegollen, 1997: 22)

El Estado no es simplemente instrumento de una clase, guardián del orden

social o promotor del desarrollo socioeconómico. La política estatal supone una cadena de interacciones sociales sumamente complejas, que es necesario desagregar para poder comprender. Un componente esencial de esa cadena es el poder central, entendido como el “conjunto de instituciones que conforman el aparato centralizado de Estado (dependencias del Ejecutivo y entidades semiautónomas). Es el nivel más elevado de definición de las políticas, y constituye el centro de organización de los procesos de gobernabilidad y de activación de las funciones de integración social” (Rivera, 1996.26)

Allí en ese poder central se diseñan y orquestan los criterios técnicos que dan forma y ordenan la política estatal, que es producto de la dinámica de procesamiento de demandas de diversos segmentos corporativos de la sociedad, del juego de operaciones de poder que se producen alrededor de la confrontación de proyectos entre distintas fuerzas sociales, y de las acciones de diversos sectores de la población.

Del poder central, emanan las directrices que dan forma a la política local, se cuadran el conjunto de acciones institucionales que afectan el ámbito local. A través de la política local el poder central, afirma una serie de acciones que son dirigidas por el Estado hacia la localidad en sentido extenso, y es la expresión institucional de la relación entre Estado y la localidad en sentido estricto.

El poder central hegemoniza el conjunto a través de la cultura del centralismo, que es el cemento que asienta esta concepción con especial asiento en el funcionariado, pero que sentido común en la generalidad de la

sociedad

Los partidos políticos buscan aferrar el poder central por la vía del rejuogo electoral, embudos de una visión de manejo del poder concentrado en el aparato del Estado

El poder central concentra los recursos financieros en los niveles centrales estatales, y acepta desenvolverse a través de la desconcentración relativa de las entidades estatales, pero es más remiso a efectuar la delegación o transferencia real de competencias a los entes locales. Así, la democracia local se devalúa progresivamente y las estructuras que la sostienen (base territorial, organización, competencias y recursos) resultan cada día más inadecuadas

Los actores principales del poder central son

- Gobierno
- Órgano legislativo
- Administración pública con sus distintos cuerpos
- Grandes partidos políticos
- Medios de Comunicación
- Grandes empresas
- Instituciones prestadoras de servicios públicos y financieros

Ese poder central es el núcleo del centralismo que ha demostrado ser, "económicamente ineficiente, escasamente representativo en lo político, distante y autoritario, socialmente injusto porque incrementa las inequidades,

margina y excluye, culturalmente homogeneizadora, justo en un contexto en el que agudiza los desequilibrios regionales, urbanos y rurales, y ambientalmente inadecuado porque produce altos niveles de contaminación y de ruptura de la sustentabilidad

El centralismo se expresa por diversos elementos como lo son la primacía urbana, el transismo, la concentración de recursos, bienes y servicios en una región determinada. En este marco son evidentes los estragos del centralismo: Deformaciones en el funcionamiento económico, y “disfunciones específicas como burocratismo, sectorialización, pérdida de coherencia y de agilidad de los procesos decisorios, disminución del control social, aumento de gastos de funcionamiento interno de los aparatos lo cual conduce a plantearse la eficacia del control local” (Borja, 1987)

Los gobiernos locales expresan la ausencia, pérdida o disminución de competencias, capacidades, representación y funciones, lo que se explica por el centralismo existente en Panamá, al igual que muchos otros países, expresa la existencia de una contradicción entre lo que proclaman la Constitución y las leyes sobre autonomía de los gobiernos locales, y la realidad imperante la potestad que ejerce financieramente, política y administrativamente el poder central

Se vive una sobrecarga de las demandas de la población hacia las instituciones estatales, lo que se correlaciona con el debilitamiento de la capacidad gubernamental de respuesta, lo cual genera un conjunto de desequilibrios

La excesiva centralización del poder debilita la capacidad de desarrollo autónomo de provincias, comarcas, municipios, y comunidades lo que repercute en la no satisfacción efectiva de las necesidades e intereses de la población que deben representar. Así, existe un mandatario provincial-el gobernador- cuya lealtad fundamental se dirige hacia arriba, hacia el órgano del cual emana su nombramiento y remoción el ejecutivo. Por su parte las comunidades, que participan indirectamente, a través del voto por candidatos a alcaldes y representantes escogidos por los partidos políticos, sienten que las instancias de gobierno municipal, no tienen mayor interés en satisfacer sus demandas, aparte de que no administran servicios que sean de interés para la población del área. La gente advierte también que muchas de las delegaciones de instituciones públicas en su región tampoco tienen poder de decisión, por lo que en definitiva conduce a que buena parte de las gestiones importantes deban realizarse en la ciudad capital.

También es evidente que las cuestiones propiamente relacionadas a lo local generalmente no son objeto de debate en las campañas electorales, por estar subordinado a la lógica de la situación nacional, es decir, a un espacio muchas veces distinto y ajeno. Existe pues un deterioro de la imagen del gobierno local que no aparece como un ente representativo, eficiente y eficaz.

La mitad de los 67 municipios del país se encuentra en condiciones económicas deficitarias, los ingresos corrientes representan solo el 47% de los ingresos nacionales, y las erogaciones municipales en un 80% derivan hacia

gastos de funcionamiento<sup>6</sup>. Se tienen muy escasos recursos para gastos de inversiones. No existe una política coherente de crédito municipal, ni de capacitación, ni asistencia técnica a los funcionarios municipales. Es evidente la existencia de una baja capacidad administrativa que genera a su vez una baja capacidad financiera, mientras que la mayor parte de los servicios básicos de la población están en manos del poder central. Por otra parte en comarcas y regiones indígenas y muchos municipios rurales aparecen como la expresión de los más altos índices de analfabetismo, desnutrición, morbilidad y pobreza.

El gobierno central asume proyectos que le corresponden a los gobiernos locales y los que a su vez asumen proyectos, que muchas veces no logran convocar ni lograr niveles de participación de sus comunidades. A los grupos comunitarios los planes se les dan preelaborados, sin diagnósticos en los que ellos participen y ayuden a decidir sus prioridades. Hay una ausencia de diagnósticos reales y participativos, y de planes consultados.

El gobierno local se convierte en brazo administrativo de políticas que son decididas en otros espacios de poder, y es visto como oficina locales del gobierno central, relegando al gobierno local el rol de administrador y además en la mayoría de los casos, un pobre administrador. La falta de eficacia, la desvalorización de la imagen, la politización partidista ha ido provocando una

---

<sup>6</sup> González, Marcos. 1994. La descentralización y el financiamiento municipal. Revista Gobierno Municipal, 3, IPADEM, Panamá, pag. 20

deslegitimización por parte del resto de la ciudadanía hacia el gobierno local, pues no ven como importante acercarse a él, pues no lo sienten representativo de sus aspiraciones e intereses, y no les interesa apoyarlo con recursos e incluso pagar los impuestos

El gobierno local es una figura política y administrativa, un instrumento y expresión del poder democrático de la ciudadanía asentada en un territorio, y su misión es participar aportando los planes locales de desarrollo y el fortalecimiento de la dimensión democrática. Pero en cambio se ha impuesto una especie de cultura centralista, construida en torno a los intereses que se fraguan en relación a las ventajas de esa posición y que es diseminada e introyectada en toda la sociedad

En la periferia subdotada y subequipada lo que existe es "una cultura de la marginalidad, del abandono, cuando no, una cierta cultura de la resignación de tener que asumir a regañadientes los efectos perniciosos del centralismo y un reclamo de poder y competencias para evitar esos efectos ineludibles del sistema centralista" (García, 1994). Pero esta cultura centralista tiene su situación límite. El escaso consenso que se logra en torno de políticas y programas públicos, lo que nos refiere al problema del enervamiento del sistema político. La poca identificación de los estamentos políticos con los problemas reales. La necesidad de cambiar valores y prácticas políticas, y más aún el vacío provocado por la casi

inexistencia de la presencia de movimientos plurales y efectivos de la sociedad civil, para ampliar y mejorar los márgenes de la democracia

### **3. EL PROCESO DE METROPOLIZACION**

El supuesto fundamental es que el fenómeno de la metropolización es esencialmente un proceso social caracterizado por el modo de utilización del territorio en torno a una región central, orbitada por una serie de regiones periferias marginadas del proceso en el marco del desarrollo capitalista

Por metrópoli entenderíamos una ciudad excepcionalmente grande en relación a resto del país (primacía urbana), sea por la población aglomerada o por su área continuamente urbanizada, o por menor importancia de ciudades y regiones que se encuentran bajo su influencia económica. La metrópoli es una ciudad-región a partir de un núcleo principal que induce a la rápida urbanización de las áreas vecinas, integran antiguos núcleos a una nueva realidad socioeconómica, y dejan sobrepasadas las unidades político administrativas que le corresponde

El crecimiento rápido y desordenado de ese centro metropolitano y el crecimiento inarmónico de las regiones que conforman las periferias nacionales, se agudiza a través de elevadas tasas de urbanización que dan marco a la desarticulación territorial y a un conjunto de áreas urbanas que por su

localización y sus magnitudes relativas, no permiten discernir ninguna estructura jerárquico funcional coherente

El núcleo metropolizado asume la generación y difusión del crecimiento económico hacia otras ciudades y áreas rurales, pero "como un sistema de áreas o focos de actividad económica ligados funcionalmente a un proceso económico capitalista internacional, pero no organizado funcionalmente en un proceso económico que optimice los flujos internos de extracción, transformación fabril y comercialización de los recursos naturales, a la vez que los flujos de distribución de la producción de bienes y servicios para el consumo interno, no disponen de una red organizada de centros poblados que cubran sistemáticamente el territorio para este fin" (Gómez, 1971, 31)

La metropolización también se caracteriza por su fuerza centrípeta hacia grandes masas marginales que se transfieren desde áreas periféricas, buscando acceder a los limitados empleos generados por el crecimiento económico. El área urbana central está caracterizada por "distrofias típicas como la primacía urbana, la proliferación de centros intermedios de depósitos y almacenamiento y poblaciones, que se nuclean alrededor de estaciones de una red de circulación radial y centrípeta" <sup>7</sup>

La metropolización como proceso específico y concepto histórico es el proceso mediante el cual la división técnica del trabajo, propia de un modo de

---

<sup>7</sup> Gómez, Vicente et al. 1972. El proceso de metropolización en Chile y en América Latina. Santiago de Chile. DEPUR U de Chile

producción dominante, reproduce la concentración de la división social del trabajo a escala nacional

La metropolización en Panamá se caracteriza por estos elementos

a El proceso global capitalista integra al país, definiendo un rol socioeconómico y político de inserción asimétrica, transnacionalizada y dependientes, tanto como totalidad como parcialidad a través de roles socioeconómicos y políticos por sectores y áreas determinadas

b La formación de capitales es asimétrica ya que favorece a la Región Metropolitana en la medida que internamente, se produce una tendencia a la concentración empresarial financiera monopolística

La economía panameña se ha especializado en el sector del mercado externo especialmente el sector terciario que abarca el 69.9 % de la formación del PIB (Tabla 1) y que tiene su énfasis en una plataforma de servicios transnacionales( transporte marítimo, zona libre, oleoducto, turismo, ingresos por presencia militar de EE UU , banca servicios internacionales y exportaciones de bienes), lo que ha condicionado el desenvolvimiento del resto de la economía, reflejándose en la asimetría territorial

La terciarización y el predominio del mercado externo, vanguardiza y condiciona a los otros sectores otros sectores en especial al mercado interno, lo que conduce

a la concentración de la riqueza en el sector ligado al mercado externo lo que conduce a una concentración de tipo espacial en torno a la zona de tránsito. Vemos que el 80% de la inversión y bienes del país están ubicadas en la Región Metropolitana, lo que ha obstaculizado un desarrollo equilibrado, lo que vislumbra una estructura económica heterogénea y poco articulada. Más del 70% del PIB registrado en los sectores secundarios y terciarios se dan a través de las actividades del centro financiero y bancario, administración gubernamental, la industria manufacturera, puertos, Zona Libre situadas principalmente en el área metropolitana de Panamá.

- c El incremento concentrado de las inversiones y el gasto público y privado, y de los medios de producción promueve la concentración de trabajadores directos y no directos en el centro metropolitano. De acuerdo a los censos de 1990, las áreas urbanas de las provincias de Panamá y Colón concentran 48% de la población del país en el 4.2% de extensión territorial, lo que equivale a 1,155,823 personas que podrán llegar a ser 2.2 millones en el 2020 (Tabla 2).

En el área metropolitana de Panamá el 99% de la población se agrupa en el 8% del territorio, y en el Área Metropolitana de Colón es el 95% en el 5% del territorio.

La Región Metropolitana concentraba 56.1% de la PEA (10 años y más) y 86.4% de la PEA esta ocupada en la provincia de Panamá (Tabla 3). La población ocupada de las provincias de Panamá y Colón fue en 1990, el 71.4% y 63.4%.

respectivamente de su fuerza laboral en el sector terciario de la economía, a diferencia del resto del país que solo ocupaba el 32.9%

d La propiedad de los medios de producción, las inversiones públicas y privadas en la medida que implican una alta densidad en la relación capital producto, promueve la concentración metropolitana y la articulación de las desigualdades regionales combinadas, la especialización funcional regional y la concentración espacial. Existe una progresiva tendencia metropolitana a la apropiación y acumulación del excedente económico real en solo algunas áreas y grupos sociales. El proceso de urbanización y metropolización genera un centro de rango superior, radicalización de los mecanismos de interacción lo cual incide en la emergencia de una jerarquía urbana intrametropolitana.<sup>8</sup>

El nivel de urbanización en la provincia de Panamá es de 79.6%, lo que es muy superior al resto del país (Tabla 4). Las construcciones particulares se concentraron en un 77.8% en la ciudad de Panamá en 1997.<sup>9</sup>

En 1978 la región metropolitana absorbía el 72.3% del PIB y en 1997 ascendió al 75% concentrando 4,909.8 millones de balboas en comparación con solo 1,718.9 millones del resto del país. El PIB per capita de la región metropolitana fue de 3,238.6 balboas en relación a 1,429.4 balboas en 1997, posee mejores indicadores socioeconómicos en alfabetización, educación, agua potable,

---

<sup>8</sup> Morales, Miguel 1971. El proceso de metropolización en Chile y América Latina. DEPUR. Universidad de Chile. Santiago de Chile.

<sup>9</sup> Panamá en Cifras 1992-1996.

alcantarillados, luz eléctrica, telefonización, salud que el resto del país (Tabla 5)

La intensidad centralizadora de las funciones político administrativas y de las fuerzas productivas, ha generado una hiperconcentración espacial de actividades en la Región Metropolitana, que se traduce en la dispersión periférica de la población en áreas residenciales mediano y bajos ingresos, en el marco de estrategias de valorización de la tierra urbana movilizadas a través de la promoción inmobiliaria, así, los corregimientos de Bella Vista y San Francisco absorben el 60% de la inversión privada en la capital representando el 7% de la población, es decir 60 mil personas asentadas en mil hectáreas de terreno

e El proceso de metropolización y urbanización explican el dinamismo fluctuante de las interdependencias entre el centro metropolitano, las jerarquías urbanas, y también el significado de las relaciones urbanas y rurales. El proceso de metropolización significa la ocupación urbana del campo, la modificación progresiva de la estructura agraria a partir de las transformaciones del uso y manejo del suelo agrícola, la estructuración cuasi monopólica de la comercialización de los productos agrícolas, la acentuación de la pobreza y la exclusión

Según los censos de 1990, 1,077,774 personas o sea el 46% de la población vive en el campo, siendo la tendencia predominante la de la urbanización puesto que la población que vive en localidades urbanas ascendió del 42% en 1960 al 54% en 1990 con una tasa de crecimiento urbano de 3.2% en la última década

En la economía panameña el campo se ha ido desvalorizando hasta el punto que disminuyó su participación en el PIB del 23% en 1960 al 10% en 1990 y 8.9% en 1995.

La asimetría predomina en la economía agraria, un ejemplo es el acceso al crédito puesto que el tamaño de las fincas y el capital invertido hace que las grandes explotaciones tengan posibilidades de mejorar su tecnología y producir más. Esto sucede en inversiones que han beneficiado al 60% de las grandes fincas que logran producir hasta 60 quintales de arroz a un costo de menos de cuatro dólares por hectárea, y las inversiones en solo el 8% de las pequeñas que apenas producen 22 quintales a un costo mayor de seis balboas por hectárea. Tal es también el caso de la comercialización, pues 12 grandes productores acaparan la mitad de las ventas de productos agropecuarios del país.

Los costos sociales de la situación agraria son enormes y caen sobre los pequeños propietarios, los sin tierra, asalariados y semiasalariados rurales. El 71% de los asalariados campesinos no reciben el salario mínimo estipulado y el 66% no satisfacen necesidades básicas, ejemplificándose esto en el 91% de los trabajadores de la caña malnutridos y 70% desnutridos siendo la quinta parte de estos trabajadores menores de edad.

El crecimiento de la pobreza se da en forma indistinta en zonas urbanas y rurales, aunque en esta última la proporción de hogares pobres es mayor. En 1990 era pobre un 34% de los hogares urbanos, mientras lo eran un 62% de los rurales. De los 68 distritos del país 42 se encuentran clasificados en los niveles

más bajos de pobreza, en los que se concentran mayores carencias en aspectos de salud, educación, nutrición y vivienda. Por otro lado los distritos con población indígena están clasificados entre los 20 distritos más pobres del país.

El sector informal rural es el expulsado del campo y engrosan el sector informal urbano y las fronteras agrícolas. La población de la provincia de Panamá incluye un componente de migración interna de aproximadamente 308,886 personas (casi 29% de la población total de esa provincia). La fuerza laboral no logra desarrollar toda su potencialidad producto de modelo de crecimiento sin equidad concentrante y excluyente que privilegia un sector de la economía, como el comercio y los servicios en la región metropolitana y algunas exportaciones tradicionales.

La distribución de los servicios de salud es muy desigual concentrándose primordialmente el área metropolitana. El número de habitantes por médico es de 577 personas en la provincia de Panamá en relación 2,096 en Bocas del Toro, 2,944 en Kuna Yala o 1,497 en Veraguas.<sup>10</sup> Las enfermeras se concentraban en un 67.2% en la provincia de Panamá mientras que solo una tercera parte de los distritos del país cuenta con ese importante servicio.

La población que cuenta con suministro más o menos adecuado de agua potable se encuentra concentrada en el área urbana, mientras que en el área rural existe un gran déficit de agua en condiciones sanitarias adecuadas. En 1990 64% de la población de la Región Metropolitana cuenta con agua potable de

---

<sup>10</sup> Panamá en Cifras 1992-1996 Pag 206

acueductos mientras que la cobertura es de 36.7 en el resto del país

El 10.7% de la población de 10 y más años en la República es analfabeta pero entre los indígenas asciende a un 44.3% una perspectiva muchas veces olvidada lo constituye la población analfabeta funcional, la cual se estima en el doble de la cantidad de los analfabetas adultos

Esto se hace patente en la realidad de la educación en las áreas rurales panameñas <sup>11</sup>, donde en un medio rico de experiencias y saberes la educación no logra brebar de esa realidad, coadyuvando junto con la situación de pobreza y necesidad de trabajar de muchos estudiantes al abandono y deserción escolar por parte de educandos de cualquier nivel. La escuela pierde significado para ellos, a los que se suma las deficiencias en la formación de los docentes, en los calendarios y horarios escolares, los planes y programas educativos y las condiciones del contexto de pobreza rural. El caso de los planes y programas es ilustrativo, pues estos son los mismos que los que se realizan en las ciudades cuando enfrentan situaciones muy diferentes en el campo. Los docentes reciben una formación muchas veces no se compagina con la realidad rural la que consideran como una situación de paso. Por otra parte los centros de educación de adultos no están convenientemente ubicados ni usan la metodología adecuada para atender a sus usuarios rurales.

Pese a los avances el sistema educativo se caracteriza por su baja

---

<sup>11</sup> Ver conclusiones Oficina Subregional de la UNESCO 1993 Situación y perspectivas de la educación en las áreas rurales de Panamá, Panamá MINEDUC UNESCO

capacidad de preparar el capital humano que el país necesita, y por no lograr incluir segmentos importantes de la población que quedan al margen de oportunidades de preparación

#### 4 LA METROPOLIZACIÓN TRANSITISTA

Con la Conquista y la Colonización empiezan a definirse las características estructurales y particulares que delinear la génesis de la metropolización de la sociedad panameña. En los siglos XVI y XVII la naturaleza y especificidades de la terciarización y el papel específico de las ciudades terminales de Panamá y Portobelo, marcan los puntales del transitismo. Panamá es producto del impacto colonial que desorganiza espacios, genera desintegración demográfica, aniquila, astilla, conforma y reagrupa gentes y geografías se convierte según Castillero Calvo en "la yugular de un gran sistema de intercambio entre España y América" y en el "epicentro del más importante circuito comercial existente entonces en el mundo" <sup>12</sup>. Así "el istmo del encuentro se convirtió en el istmo del paso, y la economía del cacicazgo fue brutalmente catapultada a la economía-mundo". La mayoría de todo el oro y la plata que usufructuaba España recibe el sol y las lluvias del istmo. Dos mil millones de pesos circulan al amparo de dos siglos (193 años) de ferias portobeleñas (1544-1737).

---

<sup>12</sup> Castillero Calvo, Alfredo 1978. ECONOMÍA TERCIARIA Y SOCIEDAD PANAMÁ SIGLOS XVI Y XVII

La estructuración de la economía de servicios gravita en factores endógenos como la capacidad de potenciar los recursos de la naturaleza (cercanía entre mares, río navegable, topografía) mediante un equipamiento poco variable de esclavos, mulas y embarcaciones, además de factores exógenos como los techos máximos y mínimos de volumen de mercancías y tesoros, ejemplificado en la frecuencia y periodicidad de las 95 ferias realizadas. Pero la inseguridad y distanciamiento de las ferias, afectó notablemente la dimensión terciaria generando que "los medios de transporte y otros recursos se mantuvieran siempre por debajo de la demanda, pero estas mismas escaseces también perjudican el régimen de ferias, al encarecer en forma desmedida los costos de esos servicios "(Castillero 1978 20)

El camino transistmico marca desde un principio su contorno monopolista y exclusivista, en cuanto a dimensiones y pesos del transporte mulero y costo de fletes. Así es 13 veces mas caro que la ruta Huancavelica-Potosí, 16 veces más caro que la ruta Santiago de Chile-Mendoza y 44 veces más caro que la de Acapulco a Veracruz. El trasiego se ve muy afectado pues por una adecuada oferta de servicios

La casta blanca busca marcarse un techo numérico en búsqueda de aumentar los beneficios del tránsito y mantener a raya al resto de la población dentro de estancos segregados territorial y funcionalmente, en los suburbios y

fuera de las murallas defensivas, o en la periferia subdotada y en los oficios de mas baja categoría. Uno de cada cuatro vecinos blancos son ricos en 1570 en la Muy Noble y Leal Ciudad de Panamá, y en 1607 era uno de cada tres vecinos, pero " el número de los hombres aumenta más que la riqueza. En la rigidez de esos márgenes se encuentra la clave de las nuevas distribuciones, se engolfan las esperanzas de expansión de una riqueza cada vez más repartida, porque ésta crecía menos que el número de lo que habrían que repartírsela "(Castillero,sup-cit 47)

El paso transitista mantiene la hegemonía con el paso del tiempo, ejemplo "Los dos mayores latifundios del interior del país, únicas propiedades legales de las sabanas centrales antes de 1701 pertenecen, hasta mediados del siglo XVIII por los menos, a burgueses de la ciudad de Panamá" (Jaén Suarez,sup cit 495)

En el siglo XIX "Los mecanismos económicos, en particular aquellas economías abiertas, primero del sector privado que se ocupa de los mercados urbanos y luego el papel que juega el Estado mediante la hacienda pública ha creado ciertos modos de organización del espacio geográfico que producen enorme disparidades económicas regionales y condena a la mayoría de la población, que habita el territorio panameño, a jugar un papel pasivo y hasta aún marginal "(Jaén Suarez,sup cit 47)

La ciudad comercia poco con el área rural y en lo que intercambian favorece amplamente a la ciudad. Ella tiene la iniciativa por medio de

mercado, los precios y la comercialización. El “principal vínculo económico entre la ciudad y el campo es el mercado de la carne, muy sensible al aumento de población y al mejoramiento de la capacidad de consumo”(Jaén Suarez, 1978,348) Sumado a esto se encuentra el mecanismo de impuestos fiscales y contribuciones extraordinarias como los empréstitos forzosos que suponía prestamos por particulares al gobierno sin interés alguno, fundamentalmente dirigido a las provincias interioranas (Segunda mitad del siglo XIX)

“La reducida capacidad de capitalización, la escasa posibilidad de obtener sumas de dinero suficiente, la baja circulación monetaria en la sabana otorga fácilmente, una superioridad de las clases dominantes urbanas para crearse una posición preeminente en la prestación de servicios administrativos y fiscales a las regiones rurales y drenas hacia ellas el poco numerario que obtiene la sabana en sus intercambios con las economías transísmicas” (Jaén Suarez, 1978,495)

Se afirman pues dos regiones opuestas Una de economías agrarias de subsistencia, dependientes y excluidas en relación a otra de economías comerciales y urbanas de centro abiertas a las economías mundiales.

## **5. AUTORITARISMO Y CENTRALISMO EN LA COLONIA.**

**a. EL SISTEMA DE GOBIERNO COLONIAL**

A través de los siglos XVI y XVII, bajo el dominio de los Reyes Católicos y la dinastía de la Casa de Austria (Carlos I y V de Alemania, Felipe II, Felipe III, Felipe IV, Carlos II), el sistema de gobierno colonial hispánico se mantiene sin muchas modificaciones, y es en el siglo XVIII cuando empieza a variar bajo la Dinastía de los Borbones (Iniciada por Felipe V en 1700) En esos dos siglos el gobierno posee estas características

- 1 Las Indias forman un conjunto de reinos bajo la égida directa del rey más que colonias referidas a otras estructuras, de ahí su denominación de Reinos (Nueva Granada, Nueva España, Nueva Castilla, etc) Es decir el Nuevo Mundo es de pertenencia única del mismo soberano, por lo cual la relación está mediada por instituciones reales creadas ex profeso y no por otros organismos ya existentes Las Indias son gobernadas de formas centralizada y vertical por los reyes de turno, que es la característica del conjunto de Europa gobernada por monarquías
- 2 La metrópoli real considera este sistema de dominación ungido por la misión divina de catequizar y de conversión cristiana, por lo que integra la dimensión institucional eclesial como parte sustantiva de su acción de gobierno
- 3 La dominación colonial produce una abundante legislación muchas veces desubicada en tiempo y espacio, y desprovista de capacidad real de aplicación que la hace muchas veces inoperantes en los hechos

- 4 El poco control real de la Corona lleva a la conformación de un conjunto de organismos y mecanismos políticos y administrativos hipercentralizados y complicados, que resta eficiencia en el manejo real de los problemas constantes que enfrenta la colonia. Así se teje una urdimbre de cargos que dependen del monarca, una fiscalización y acoso constante entre funcionarios, los juicios de residencia, la ubicación de los cargos más altos en manos de los peninsulares en desmedro de criollos y del resto de la población colonial.
- 5 La gran maquinaria de gobierno con el Rey con su indiscutible poder en la cúspide, se dimensiona en los organismos y funcionarios con sede en la metrópoli y con sede en las colonias.
- 6 El gobierno metropolitano, está formado por la Casa de Contratación, la Real Hacienda y el Consejo de Indias.
  - \*La Casa de Contratación, tiene bajo su égida el comercio colonial, los metales preciosos, administra justicia en asuntos mercantiles, hace las veces de centro naval y de estudios geográficos.
  - \*La Real Hacienda informa de recaudaciones, y ordenaba pagos y gastos.
  - \*El Consejo de Indias tiene directamente el gobierno colonial. Está formado por un presidente, cinco consejeros y un número plural de contadores, procuradores, secretarios y se reúne diariamente por varias horas. Sus facultades se amplían hasta el punto de ser el organismo clave a través del cual el Rey impone el orden real. Las funciones ejecutivas, son las de proponer al Rey nombramientos de virreyes, gobernadores, la creación de audiencias,

vigilar las finanzas, cumplimiento de leyes y otras. Las funciones legislativas son debatir, preparar y poner en consideración de la aprobación real las leyes y cédulas. Las funciones judiciales son importantes pues el Consejo resuelve en el tribunal superior las apelaciones contra fallos o sentencias de autoridades coloniales, juicios de residencias en relación a los funcionarios que cesan cargos y otros asuntos. Esto cambia en el siglo XVIII al modificarse con los Borbones el modelo de administración.

- 7 El gobierno colonial está formado por los virreyes, gobernadores, alcaldes mayores y corregidores, las audiencias y los cabildos
- Los virreyes, la autoridad colonial más elevada pues son la representación personal del Rey, pero su poder es limitado desde la metrópoli por el Consejo de Indias que los ubican más como ejecutor de leyes de las Reales Audiencias coloniales
  - Los gobernadores, alcaldes mayores y corregidores son los funcionarios locales subordinados al virrey, con mando civil, militar y judicial en un espacio geográfico delimitado. El gobernador que sustituye al Adelantado de la época de la conquista en regiones de conflictos, pueden ser llamados capitanes generales por la prioridad del aspecto militar. Los alcaldes mayores, manejan ciudades de importancia, a diferencia del corregidor ubicado en un espacio localizado
  - Las Reales Audiencias, son altos tribunales con jurisdicción en áreas determinadas pero que también ven extendidas sus funciones a aspectos

políticos o administrativos, tal como el asesoramiento o compartimiento al virrey por lo que se producen tres tipos de audiencias las pretoriales, subordinadas y virreinales. En el fondo las audiencias hacen contrapeso al poder de gobernadores y virreyes, y constituyen expresión de la legalidad colonial

La base del sistema de gobierno colonial esta constituido por el concejo municipal, ayuntamiento o cabildo, que toma el modelo organizativo castellano aragonés existente. Los cabildos de Castilla y Aragón surgen antes de la invasión romana, y se convierte en fuente de resistencia a estos, a celtas e iberos, la invasión napoleónica y a los árabes que ponen punto final a la influencia germánica y monarquía visigoda, pero sobreviven las instituciones locales. El cabildo castellano originalmente es expresión de democracia local, pues los habitantes de cada villa escogen directamente a sus regidores (concejales), a sus alcaldes ordinarios y otros funcionarios de la localidad, y que tiene su auge en los siglos XII y XIII. Coincidiendo con el descubrimiento y la conquista, el municipio español muestra deterioro, especialmente marcado por el dominio del absolutismo monárquico ejemplificado en el despotismo de la Casa de Austria, y el aniquilamiento del movimiento comunero en 1521 (Villar Borda, 1986)

Esta institución al ser trasladada por los conquistadores a América tiene en un primer momento el carácter de máxima autoridad local de elección directa, pero se erosiona producto de la autoridad de virreyes, gobernadores y

audiencias lo que conduce la práctica de la compra de cargos (regidores) o a la designación directa (Alcaldes) en especial en la época de los Austrias que buscan ventajas fiscales distorcionando la vigencia del cabildo. Esto favorece a los encomenderos y comerciantes por encima de los agricultores o artesanos pobres y ni hablar de los criollos. En la época de los Borbones (Carlos III) se proponen reformas desfasadas e incompletas que no remedian la situación e influyen en el posterior papel independentista de los cabildos.

La democracia municipal es restringida y piramidal, pues en ella se expresa primero los peninsulares que esgrimen "el derecho de conquista", y luego al los criollos que la ven como la única institución en la que pueden integrarse, estando marginada la población india y negra de las decisiones municipales en las villas coloniales. El alcalde o corregidor es la figura de administración de villas o ciudades importantes, y su poder proviene del gobernador o virrey. El cabildo establece parcialmente un equilibrio de ese poder en los primeros tiempos cuando representa más a la comunidad.

- 8 El sistema de gobierno expresa el autoritarismo centralista de la época a través de sus dos contrapartes, la primera dominante ubicada en la metrópoli directamente en torno al monarca, tomadora de las decisiones fundamentales, y la segunda, la parte colonial que manifiesta la supeditación y el peso del aparato, sin lograr expresar salvo en sus inicios procesos de ubicación de tomas de decisiones. La estructura global asegura la sumisión y lealtad ciega a la corona, al mismo tiempo que abre espacios de poder parcial en la urdimbre burocrática,

pero aborta la capacidad de innovar y generar iniciativas a no ser las provenientes de la corte

#### **b. EL GOBIERNO COLONIAL EN PANAMÁ:**

Ubicaremos dos dimensiones importantes, lo que ocurre en el seno del poder colonial urbano y la dimensión de las formas de gobierno en el marco del proceso de reducción de la población indígena más bien ubicada en pequeños poblados

- 1 La experiencia de Santa María la Antigua y el conflicto de jurisdicción entre Ojeda/Enciso y Balboa, avalado el segundo por la primera elección de Cabildo en tierra firme, marca la primera crisis política de la historia panameña. Se ubican elementos como el Cabildo, la creación de un centro urbano y la absoluta obediencia a la Corona (y al estado absolutista (Castillero, 1985)
- 2 El Cabildo se mantiene como institución a pesar de esta primera crisis que lesiona su autonomía, pero queda mediatizado por los controles del centralismo y la pérdida de su base democrática, remarcado por los nombramientos "a dedo" o ventas de cargos de regidores, alcaldes ordinarios y otros puestos por parte de la Corona. El Cabildo es un órgano de poder de las elites que poseen poder, para generar la capacidad de aumentar sus influencias. En ocasiones en que el poder central afloja el control sus representantes locales extienden su capacidad política dentro de situaciones límites. Pese a esto el Cabildo adquiere vitalidad

como expresión de las elites que lo sustentan localmente y logra presionar y doblegar eventualmente a la Audiencia, lo que expresa la potencialidad de ese instrumento de poder

- 3 La Audiencia significa la consolidación del poder central del Estado absolutista sobre las colonias, aunque dentro de esa institución reina las pugnas y contradicciones teniendo como origen la carrera militar, la preparación universitaria o la influencia del origen social. Esta primer forma de gobierno se ve desde el principio marcada por el patrimonialismo, el compadrazgo, el nepotismo
- 4 Un elemento clave es el hecho de la heterogeneidad interna producto de la poca delimitación y la relativa poca capacidad de ejercer el poder por parte de sus integrantes lo que reafirma el carácter arbitral u ordenatorio de Su Majestad. Todo esto visto desde una perspectiva global de poder donde Panamá es una pieza del engranaje y nada más. También influye las mentalidades de la época que cohesionan este particular sentido de la obediencia a través de elementos de cohesión como la religión, la lengua y cultura, leyes e instituciones
- 5 El poder económico es multimodal pues se expresa en una variedad de actividades económicas y no solo en un aspecto, que conforma a principios del siglo XVII varios grupos elitistas, reforzado en los siglos anteriores por la práctica de venta de oficios. Esto diferencia las elites peninsulares de los grupos de blancos empobrecidos que se funden y confunden en el arrabal. Las elites se

cierran y fortalecen su poder y "pureza" racial, viendo a la política como ejercicio oportunista y cortoplacista pero apuntando a la perpetuación en el poder. Contrario a esto están los sectores populares atomizados, inorgánicos y sin capacidad de articular propuestas por su propia condición social y económica. La política es pues reservada a las elites y la lucha de poder se constituye en intraelitaria más que entre clases opuestas.

6 El modelo político de las Misiones en Panamá, expresa por su parte la manera como a través de los religiosos se "reorganiza las jerarquías de gobierno en las comunidades indígenas panameñas" y se introduce "categorías políticas españolas en el gobierno local indígena" (Castillero, 1995, 169). En algunas regiones los misioneros o militares ponen los "caciques" o "capitanes" en las comunidades que han aceptado la reducción, en otras se trata de repartir entre los más asimilados, diversos componentes del cabildo español como alcaldes, alfereses, alguaciles. En otras regiones se eligen los caciques pero sujetos a la estructura municipal.

7 En este proceso el misionero es un doble agente que resume lo religioso y lo político militar, pues asimilar la nueva fe supone aceptar la subordinación a la autoridad real. Así el misionero emprende estos pasos que demuestran la imbricación: penetrar la zona y lanzar la catequesis con los aborígenes, lograr la aceptación de los mismos a reducirse en una población, busca la aprobación de

las autoridades hispánicas militares y civiles de la región, luego la del Gobernador, la Audiencia que da la aprobación y solicita al Obispo que faculta la predicación misionera, hecho esto, el Presidente de la Audiencia solicita confirmación al Consejo de Indias en Madrid

- 8 El común denominador entre las diversas regiones nos habla de un manejo el modelo organizativo para facilitar la subordinación y asimilación de las poblaciones indígenas, en donde los jefes ubicados entre los más plegados a la autoridad colonial internalizan y reproducen con facilidad los mecanismos de represión y control colonial entre sus propia gente
  
- 9 La Conquista encuentra al istmo de Panamá habitado por cacicazgos que cubrían el territorio, pues precisamente por ser regionalmente una área intermedia entre Mesoamérica y los Andes Centrales se corresponde con la ubicación intermedia de los grupos humanos que la habitan El cacicazgo es “una forma de organización sociopolítica de sociedades de escala pequeña y que ocupan territorios relativamente pequeños” (Fitzgerald,1998, 156), y que posee otros elementos que los caracterizan como el sedentarismo, población variable, estructura social basado en la cohesión del parentesco, liderazgo basado en la capacidad de superar los conflictos endógenas y exógenos pero que conforma jerarquías sociales no rígidas

El cacicazgo es el tramo intermedio entre la tribu y el Estado, que logra mecanismos de nivelación de asimetrías extremas a través de la redistribución de los excedentes productivos, por medio de eventos festivos y celebraciones que servían de apoyo para la articulación más estrecha de los lazos de parentesco. Habita buenas áreas de cultivos y posee estrategias de sobrevivencia diversificadas muy ligadas a la relación con el ambiente, donde los líderes basan su poder más en el control simbólico y cultural que en el manejo absoluto de los recursos. La flexibilidad de su organización interna, la ausencia de estados de control central y los usos del hábitat, les permiten un manejo del territorio que posibilita que el choque del cacicazgo prehispánico con la conquista y la colonia española, a pesar de sus altos costos en vidas humanas, pueda sobrevivir.

El cacicazgo ofreció a los españoles la imagen de una pluralidad de grupos indígenas diferentes entre sí, muchos inmersos en reyertas y luchas guerreras, y sin una unidad regional, organizados tribalmente con un enfoque de la autoridad centrado en valores de edad o de saber, con énfasis en la vida comunitaria, contrario a la rígida vertebración europea.

Utilizando el factor religioso o militar los españoles buscan reestructurar no solo sus formas de organización sino la cultura y valores, a través de sobreimponer el cabildo supeditado a la subordinación al nuevo orden colonial. La organización local pues, no es más que una forma de asimilación y control.

Pero el hecho de que tanto la estrategia militar y religiosa no da resultado en todas las regiones y organizaciones indígenas, explica la capacidad de

sobrevivencia de parte de los pueblos aborígenes, que hoy mantienen -aunque modificadas -sus elementos culturales, y exigen delimitar el territorio ocupado para preservarse

10 En las ciudades y villas coloniales, después de un efímero momento de relativa autonomía, el cabildo se convierte también en un eslabón del orden imperial y en un mecanismo más de ascenso de los peninsulares y en menor grado de criollos, con total exclusión de indígenas y negros Sanciona la división de casta y el rígido orden colonial

Los indios están en su tierra y conocen las montañas, los blancos eran pocos y podían volver enriquecidos a su terruño, pero el negro arrancado de sus lares por la esclavitud no tiene marcha atrás ni retorno. Las amarguras de la esclavitud invitan al cimarronaje (que fue amenaza grave entre 1549 -1582) pero por evitar ese paso a la rebeldía el sistema colonial, abre la puerta a la posibilidad de la libertad legítima y por esa puerta se cuele la marea demográfica que mina la casta exclusivista blanca.

La realidad delinea un grupo demográfico matizado de varios tonos, auxiliares del español, con capacidad de asumir la cultura ibérica prestamente, aliados militares contra todo enemigo, asimiladoras de multitud de oficios diversos. El negro horro o libre se aleja pues tanto de la esfera de la esclavitud o el servilismo como del cimarronaje, cubriendo paulatinamente los espacios que dejaba a descubierto el elitismo blanco, y a través del mulataje carcomiendo el hermetismo racial predominante. Las leyes no lo favorecen como al indígena pero a contramarea, a contramarcha a través de las cartas de libertad (compradas por los propios esclavos con su trabajo), la fusión étnica y el peso creciente del número (a partir de mediados del XVII), transforman el sentido de la sociedad colonial. Pero si uno de cada tres o cuatro blancos eran ricos, ocho de cada diez son más que pobres, miserables. La Independencia de España aunque no revierte significativamente la situación si propicia algunos cambios de actitudes, disminuyéndola una esclavitud que ya no era funcional al sistema colonial hasta el punto que en lugar de irrumpir,

subordinadamente imbricado con los vaivenes de la hegemonía

la libertad fue un proceso gradual que astilla la dominación económica, política y étnica del grupo blanco a través de la nivelación racial, y el acceso a oficios y profesiones antes segregadas.

Pero “No cabe duda que el territorio es dominado por la ciudad. Ella organiza el paso transísmico; regula la distribución de energías y flujos económicos regionales, es la mayor plaza comercial y sede del gobierno central y de la administración pública. La ciudad es además el principal intermediario en la transmisión jerárquica del poder entre los centros externos y el espacio panameño y pieza central en las relaciones coloniales.” (Jaén Suarez, op.cit:335)

11. El centralismo absolutismo y la unidireccionalidad real que deposita en el Rey y en su estructura de sostén metropolitano todo el poder de decisión a miles de millas de la contraparte colonial, lleva el peso del burocratismo en medio de recelos, corrupción y mimetismos, sientan las bases de la cultura centralista actual.

12. Una expresión del autoritarismo es la presencia del estamento militar pues el militarismo en Panamá, no es un fenómeno aislado sino que expresa históricamente un continuum que arranca desde el autoritarismo monárquico colonial con rasgos firmes de constituir una tradición política afincada. Ese militarismo es -posteriormente- subordinadamente imbricado con los vaivenes de la hegemonía norteamericana en el istmo.

El militarismo<sup>13</sup> es la consecuencia del problema de ilegitimidad, siendo posible distinguir el militarismo depredador del militarismo institucional. El primero es un fenómeno primitivo que surge al servicio de caudillos o partidos políticos que se introdujeron en la política para subordinar al Estado a sus intereses, y que ocurre en Latinoamérica en el siglo XIX y antes de la profesionalización de los ejércitos. El segundo, se caracteriza por una institución militar profesional en la que se ha ubicado previamente el monopolio de la violencia institucionalizada que subordina al Estado.

El desarrollo del militarismo panameño se condiciona a una causal exógena, la hegemonía norteamericana y a una interna, la tradición política heredada del pasado colonial y colombiano, y aparece pues como hijo de la ilegitimidad del sistema político imperante.

13 Así, el absolutismo monárquico de la colonia ibérica, el periodo de 1750 a 1820 es fundamental para entender la presencia de elementos contrarios, que incidirán en el desplome de la legitimidad colonial estimulando así el crecimiento del militarismo. Vicios y autoritarismos pasan de las milicias coloniales a los nuevos estamentos y se hacen uña y carne en el devenir militar istmeño.

14 El municipio panameño se constituye como instancia de gobierno local siguiendo el modelo español colonial, pero con mayor autonomía.

---

<sup>13</sup> Se define militarismo como "la injerencia de los militares, la casta militar o el instituto armado en la vida política del Estado" y la legitimidad "como la calidad que el consenso popular le otorga al régimen político de un Estado" Guevara Mann.

de la metrópoli por la distancia que los separa. A partir del siglo XVII con la creación de las reales Audiencias se inicia la pérdida de esta incipiente autonomía.

Los cabildos desempeñan una diversidad de funciones políticas, económicas, militares, judiciales, sanitarias, educativas, administrativas, obras públicas e incluso ceremoniales y protocolares. Tres clases de funcionarios los componen:

- Los alcaldes ordinarios que son jueces de primera instancia en asuntos civiles.
- Los regidores abastecen la ciudad, intervienen en obras públicas e inspecciones de prisioneros.
- Los síndicos personeros defienden la comunidad ante el cabildo y son parte de las comisiones concernientes al abastecimiento y policía de la urbe.

Según Alfredo Figueroa Navarro, los dos últimos cabildos coloniales (1820 y 21) en Panamá están plagados de relaciones de afinidad, "lacónicamente Bolívar suele definir a los ayuntamientos preindependetistas a guisa de unas tiranías domésticas, activas y dominantes". El futuro *homo oligárquicus* republicano figurara allí en germen, de fundamentalmente democrático que era en el siglo XVI, devino resueltamente plutocrático al despuntar los siglos XVIII y XIX. Bajo su techo, una proto-clase se desarrolla y emerge. Los criollos prósperos no aceptan, de buen grado la presencia de españoles y anhelan administrar los asuntos urbanos prescindiendo de la

injerencia de terceros nacidos en la península “Sedimentados en un determinado territorio, su inquietud municipal tomará harto vuelo”(Figueroa,1976 135)

## **6. CENTRALISMO EN EL PANAMÁ COLOMBIANO.**

El indudable el peso específico que tuvieron los cabildos en todo el proceso de independencia de España, pero progresivamente sumado a una perspectiva federalista Panamá se une a la Gran Colombia y los primeros años (1821-1843) son marcados por el centralismo bogotano especialmente la Constitución de Cúcuta que dispuso la égida de un gobernador bajo la dependencia de un intendente de Departamento afirmando el modelo francés centralizador con un pequeña porción de autonomía La Constitución de 1830 borra esa pequeña porción y establece un sistema jerárquico unidireccional de funcionarios dependientes del ejecutivo central, se desmembra la Gran Colombia, y la Constitución de 1832 de la Nueva Granada, nombre que adopta el Estado que es hoy la República de Colombia, repite al pie de la letra lo afirmado en la anterior carta magna, lo que se reproduce mas tarde en 1843 “La suerte de los municipios y de las provincias, bajo ese régimen que les negaba sus libertades y eliminaba de un tajo su autonomía, fue , si se quiere, mas triste que en lo tiempos de la colonia Muchas localidades languidecían, no solo por el efecto del

sistema autoritario, sino por la falta de recursos, agravada por los estragos de la guerra de independencia y los de las guerras civiles que pulularon desde los días iniciales de la formación de la nueva nacionalidad".<sup>14</sup>

La promulgación de la Constitución de 1853 otorga a las provincias colombianas cuotas más altas de municipalismo, permitiendo la posibilidad de más autonomía sin transgredir el poder del gobierno central

Justo Arosemena (1817-1886), el más prestigioso líder del federalismo y el municipalismo, enfoca en su magistral ensayo El Estado Federal de Panamá (1855), la dialéctica poder y territorio como una asociación entre la concentración del poder político sobre una base espacial "Así que, centralismo, ejército y autoridad absoluta han sido ideas correlativas, inseparables, hermanas como las Furias, destinadas a labrar la ruina y la humillación de los pueblos " Sitúa la centripetación del poder de esta manera "Cómo nace el despotismo del poder centralizado, me parece que no es difícil explicarlo El poder tiende siempre a ensancharse y a abusar de su fuerza cuando no está dividido, y esa división no consiste únicamente en separar los diferentes ramos del Gobierno, organizándolos de diverso modo y encargándolos a distintas personas también consiste en compartir el poder en cada uno de esos mismos ramos, tronchando, si así puede decirse, las atribuciones de la soberanía, y esto es lo que se logra con

---

<sup>14</sup> Villar Borda, Luis 1986 La Democracia Municipal Externado de Colombia Bogotá Pág 98-99

el pleno ejercicio del régimen o gobierno municipal "(Arosemena, 1982 11) Pero este proceso local necesita de recursos "El régimen municipal es ilusorio si las provincias carecen de recursos para mantener su categoría pagando sus gastos necesario, y para emprender algunas obras de común utilidad "(Arosemena, sup cit 59) Según Figueroa, Justo Arosemena defiende un "atomismo social nominalista" en el cual el municipio es la verdadera sociedad y la nación una simple abstracción, a través de una profunda crítica al centralismo que liquida las libertades municipales (Figueroa, op cit 322) También existen otros antecedentes de este pensamiento por ejemplo en 1827 el Gran Círculo Istmeño que lanza un proyecto de Constitución centro-federal para Colombia promoviendo el apoyo a este sistema a fin de que cada departamento colombiano adopte plenamente el poder municipal y el federalismo

El artículo 1 del Acto adicional de la Constitución aprobado el 27 de febrero de 1855, estableció el Estado Federal de Panamá el cual tuvo una duración de 30 años, las condiciones económicas, políticas y socioculturales conspiraron contra la buena marcha de esta experiencia. "Ciertamente, los 30 años de duración del Estado Federal de Panamá estuvieron signados por la inestabilidad política, económica y social, al punto que en 22 años, entre 1863 y 1885, Panamá conoció 26 presidentes de los cuales solo 4 culminaron su gestión."(Arauz y Pizzurno, 1992 152), sumado a la difícil situación económica y a las intervenciones norteamericanas que proliferaron en ese período

En febrero de 1863 se establece la Constitución de Rionegro que rige a Colombia por 22 años, consagra el régimen federal declarando la soberanía de los estados miembros con legislaciones propias en asuntos impositivos, administración de justicia. Los recursos son administrados por cada estado a excepción de las aduanas y salinas. El Presidente es elegido por un voto por estado y limitado su periodo a dos años sin reelección inmediata. La Constitución preserva la independencia de los estados y se traduce en Constituciones provinciales en lo referente al régimen municipal.

Pero en la práctica, son las elites económicas y políticas los que controlan las funciones claves del engranaje departamental del poder público, en tres funciones específicas: El cobro de tasas, tributos e impuestos, los oficios de escribano público, y las varas de justicia o funcionarios municipales (cabildos). Estas tareas corresponden a un perfil que privilegia el nivel de ingreso económico, la educación, la situación social y la raza. Las funciones municipales son oficios vendibles y renunciables u oficios de república como se les llamara desde fines del siglo XVIII, están articulados al transitismo vigente, con prolongación a un interior rural que demanda servicios municipales y notariales. A principios del siglo XIX los extranjeros recién llegados se imponen como mayoría en el Cabildo, mezclando consanguinidad y poder político.

En 1886 se promulga en Bogotá la constitución centralista y presidencialista liderada por el presidente conservador colombiano

Rafael Nuñez y respaldada por la facción nacionalista del Partido Conservador y la facción independiente del Partido Liberal, que elimina a los Estados Unidos colombianos y crea la República de Colombia. Los anteriores estados soberanos se convierten en departamentos, la religión católica es la hegemónica, el Presidente nombra y destituye a los gobernadores de esos departamentos, que son prolongaciones del poder centralista pues nombran los alcaldes, al tiempo que se esfuma la autonomía municipal desaparece, además se restablecen las aduanas. Se corta así la experiencia de autonomía federalista surgida desde 1855 con el Estado Federal. “Mucho se ha discutido el papel que jugó la Constitución de 1886 como gestora de la unidad nacional. Es probable que las hipótesis de disolución del país bajo el régimen federal no se hubieran llevado a efecto, y aún más, que con él se hubiese evitado la separación de Panamá”<sup>15</sup>

La población panameña resiente la restauración del centralismo y los comerciantes istmeños la imposición de la restauración de las aduanas que afecta la economía local, lo que desata a partir de 1886 la oposición del liberalismo que se opondrá sistemáticamente a la nueva Constitución y preparará el camino hacia la separación de 1903, pasando por la cruenta Guerra de los mil días (1899- 1902), en el cual el Departamento de Panamá levanta la bandera liberal contra el centralismo.

---

<sup>15</sup> Villar Borda *Ibidem* Pag 145

## 7. EL CENTRALISMO EN LA ERA REPUBLICANA

El área de paso entre dos mares, el subespacio modernizado se va convirtiendo en centro de difusión en relación al interior rural, estructurándose lazos de "dependencia interna tanto mas fuertes cuanto la intensificación de las relaciones jerárquicas (no de simple coexistencia) es mayor "(Jaén Suarez, op cit 11)

En cuatro siglos de organización del espacio regional se forman cuatro regiones rurales con cierta autonomía, Alarje y luego David, Santiago, Los Santos, y posteriormente Chitré, Natá y luego Penonomé, pero es un espacio enervado sobre el cual pende dispersión y sostenida precariamente por un marco administrativo

La época republicana expresa la prolongación de los privilegios derivados del sistema colonial por una parte, y la conformación del un Estado republicano caracterizado por la superposición de distintos órganos estatales, la restricción de las competencias municipales, la disminución de los recursos, la creación y fortalecimiento de organismos ligados al gobierno central Pero correlativamente se produce el ensanche de las bases sociales de representación en el Cabildo que en la separación de Colombia se desenvuelve favorable a lo nacional, y un progresivo desarrollo de la representación electoral que

da paso de la municipalidad de notables o ciudadanía restringida, a una municipalidad dotada un abanico mayor de representividad aunque inmersa en la continuidad del centralismo.

## **CAPÍTULO DOS**

### **PODER LOCAL Y AUTONOMIA MUNICIPAL.**

**CAPÍTULO DOS****PODER LOCAL Y AUTONOMIA MUNICIPAL.****1. AUTONOMÍA MUNICIPAL**

Por poder local podemos entender “las fuerzas, acciones y expresiones organizativas a nivel de la comunidad, del municipio o de la micro-región, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local mujeres y hombres en todas las edades para la mejora de sus condiciones de vida (económicas, sociales, culturales, políticas y personales), y como vía para convertirse en protagonistas de sus vidas.”<sup>1</sup> El poder local trasciende al poder generado de los gobiernos municipales, pues comprende una variedad de espacios organizativos comunales y procesos de solidaridad social que buscan aumentar la incidencia de la sociedad civil sobre los procesos políticos, económicos y sociales

Un concepto clave en el poder local es el empoderamiento o “*empowerment*” que amplía el tradicional enfoque de dominación de quien tiene más poder sobre el otro (*poder-sobre*), por diversas articulaciones y dimensiones de poder como

- El *poder-para* que busca resolver un problema o mejorar a la comunidad
- El *poder-entre* una colectividad, a través de la capacidad organizativa
- El *poder-dentro* de uno o fuerza espiritual como base de la dignidad, el respeto a los demás y la autoestima

---

<sup>1</sup> Macleod, Morna 1998 Poder Local Reflexiones sobre Guatemala Guatemala Oxfam Pags 39-40

“En términos estratégicos, necesitamos transformar nuestra comprensión del poder y resistir de forma creativa el *poder -sobre*.. Esto significa potencializar capacidades para la solución de problemas y resolución de conflictos, significa fortalecer la organización, la construcción de destrezas individuales y colectivas, y construir la solidaridad”<sup>2</sup>

El poder local construye capital social en la comunidad, y en ese marco el municipio expresa una dimensión importante

El municipio es “un sistema político administrativo subnacional con base geográfica, cuyo entorno está formado por otros sistemas más amplios y que obedecen a imperativos distintos y a veces antagónicos. Esos sistemas mayores son a) el regional o estatal, b) el nacional y, en ciertos casos, c) el internacional”<sup>3</sup>

La autonomía proviene de raíz griega y significa la posibilidad de darse la propia ley. Es la “potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades a él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio”<sup>4</sup> Es decir es una facultad de la municipalidad<sup>1</sup> autorganizarce en el marco de la soberanía del Estado nacional y su ley fundamental

La autonomía municipal como cualidad de los municipios, ha ido cambiando a través del tiempo, como también se transformo/concepto mismo del municipio y su base territorial. Además existen muchas definiciones

<sup>2</sup> Macleod Ibidem Pag 27 y 28

<sup>3</sup> Meyer, Lorenzo 1994 “El Municipio mexicano al final del siglo XX” En En Busca de la democracia Municipal , Mexico DF El Colegio de Mexico Pag 231

<sup>4</sup> Diccionario de la Lengua Española 1970 Madrid Pag 145

producto de diversas realidades y enfoques “En efecto, fácilmente podemos señalar en este sentido al *self government* británico, que luego fructificó magníficamente en los Estados Unidos, las influencias del *pouvoir* municipal originado en la revolución francesa, extendidas a Europa continental, o la particular configuración del municipio castellano, trasladado luego a América”<sup>5</sup> Estos sistemas son de variada naturaleza entre los que se encuentran (Albi, 1955)

- 1 El sistema histórico o anglo-germánico, que considera a los municipios como organismos diversificados y provisto de condiciones asimétricas que han ido apareciendo en diversa época, y no pueden estar regidos por las mismas medidas. Los municipios anglo-germánicos son organizaciones territoriales básicas comunales, con gran nivel de autonomía, autodeterminación y competencia.
- 2 El sistema legal francés, originado en la revolución francesa de 1789 se distingue por ser centralizado y universal, es decir de condiciones niveladas para todas las comunas, como reacción a los privilegios que usufructuaban ciudades y burgos medievales, que atentaban contra la visión igualitaria revolucionaria, lo que es subrayado por el régimen bonapartista. Es el sistema que <sup>se</sup> marcó más a los países latinoamericanos.
- 3 El sistema iusnaturalista, que considera al municipio como anterior al Estado y emanador del derecho natural, con exponentes conocidos como Alexis de Tocqueville.
- 4 El sistema de capacidad económica, concepción moderna que vincula a los

<sup>5</sup> Hernández, Antonio 1984. Derecho Municipal vol I. Buenos Aires. Ediciones de Palma. Pag 255

municipios con la prestación de los servicios públicos, despojándolo de su carácter político-administrativo, cuando deben ser aspectos complementarios entre sí

Es necesario ubicar la perspectiva desde el ángulo de las relaciones del municipio con el Estado, pues la municipalidad es la expresión local del Estado, por estar incluida en una unidad política superior, y es en sentido amplio la forma territorializada de su hegemonía. Por el hecho de que la municipalidad tenga como referente un territorio, vecindad y una correlación de relaciones sociales claramente delimitada, conduce a que los lazos de integración con el poder central no sean necesariamente homogéneos

No es equiparables la ciudad-estado con el municipio, pues el municipio nace en el momento de la expansión de la antigua Roma, que genera el espacio para que algunas ciudades guarden el régimen municipal, pero a cambio de pagar impuestos y rendir cuenta al gobernador de provincia. Esas cargas económicas se denominan *munera*, y *munia capere* significa “portador de obligaciones”, de los cuales se configuran los términos *municipes* a la población y *municipios* a ese régimen. Así, “Se respetaba las costumbres y los usos locales, pero solo en la medida en que no se oponían a las leyes generales del estado romano, cuyo poderío era la base de la unidad en su conjunto”<sup>6</sup>

Es de la Edad Media hasta el nacimiento del Estado Moderno el momento de máximo esplendor en cuanto a la descentralización política de los municipios, luego se diversificarían las posiciones del municipio en el Estado Moderno, pero en general pierde validez sus competencias frente el poder

---

<sup>6</sup> Menno, Maunio. 1994. En Busca de la Democracia Municipal Op cit. Pag 232

central en especial la rama ejecutiva <sup>7</sup>

La fuente última de la autonomía municipal radica en el pueblo como fuente de poder y como expresión de la voluntad democrática, la autonomía municipal es la naturaleza política y jurídica más imbricada con el gobierno local. Es decir el tema de la autonomía municipal está en relación directa con los lazos que tiene o puede tener con el Estado central. Así "la centralización es la fuerza propia del gobierno del Estado y la descentralización es la fuerza por la cual la nación reacciona contra el gobierno del Estado. La primera tiende a establecer la unidad de derecho y la unidad es la ejecución de las leyes y también en la gestión de los servicios, y la segunda busca llevar a la periferia la suma posible de las facultades de decisión y de gestión"<sup>8</sup>

La autonomía puede constituir un nuevo poder local, ya que el municipio, en su formulación actual, por regla general no permite el desenvolvimiento de la población por encontrarse limitado por el Estado central para ejercer su autodeterminación política. Además la división territorial muchas veces no corresponde a las unidades regionales. El municipio no debe desaparecer sino adaptarse a la organización territorial existente, y coexistir con el sistema autonómico con el ejercicio real de la forma jurídico-político de municipios libres (Corona, 1997: 147)

El concepto de poder local supera la instancia de la municipalidad y a las distintas formas institucionales de como se manifiesta lo estatal en la comunidad, y es incluyente de otras expresiones asociativas que no se desprenden del Estado como comités, asociaciones, comunidades de base y

<sup>7</sup> Ibidem

gremios, integrantes de la sociedad civil

La creación y fortalecimiento de los poderes locales, permite el contacto más directo y frecuente entre representantes y representados, el desarrollo de libertades y derechos, se articulan alianzas sociales más amplias y disminuye la presencia de los aparatos no democráticos de Estado, es más fácil la conversión de la demanda social en resultado jurídico político, además de que la contraloría social con relación a la administración pública puede ser más eficaz

Crecientemente tanto la sociedad civil organizada como las organizaciones y partidos políticos e instituciones sociales, tienen su ámbito de acción en la esfera de representación local. Las municipalidades constituyen un elemento muy importante de convergencia social en la perspectiva político cultural. Partes sustantivas de funciones sociales y económicas del Estado se viabilizan a través de las administraciones locales, y son generalmente aspectos claves para una mejor calidad de vida de la población. Este es el sentido de la gestión municipal entendida como “la capacidad de los municipios para lograr que sus decisiones se concentren en acciones de beneficio colectivo”<sup>9</sup> y es más eficaz esa gestión en la medida en que la democracia municipal se mira así misma como una especie de gobierno de intermediación, que permite el cauce de la libre participación ciudadana en un clima favorable para su expansión y fortalecimiento

La autonomía municipal se fortalece en la medida que abra un espacio a la autonomía social emanada de diversos sectores que levantan intereses,

<sup>9</sup> Maunce Haunou, citado por J. Hernández. Op. cit. pag. 258

aspiraciones y necesidades en el marco del respeto a los derechos humanos y la tolerancia que debe ser fomentada a todo nivel

## **2. PARTICIPACIÓN EN PODER LOCAL**

La autonomía municipal y un sistema democrático no son sostenibles sin contar con la participación ciudadana. Esta se dimensiona de varias formas, desde el proceso electoral que permite escoger libre y democráticamente autoridades y representantes popular hasta la misma manera como se organiza la municipalidad durante su gestión, abriendo el espacio a diversas variantes de participación que debe incluir hasta el control social de la gestión pública local.

La autonomía municipal “ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, determinándose el grado de intensidad de esa participación en función de la relación de intereses locales –municipales- y otros de ámbito regional o nacional, dentro de esos asuntos o materias. Es la voluntad y el derecho de los ciudadanos y las ciudadanas de autonormarse y establecer gobierno sobre sus propios asuntos”<sup>9</sup>

El 87.4% de las personas no ha asistido a una reunión convocada por el municipio en el último año cuando el 60% de las personas declararon que votaron por candidatos municipales en las elecciones de 1994.<sup>11</sup>, lo que

---

<sup>9</sup> Pardo, María 1994 “La Gestión Municipal, motor o freno para el ejercicio democrático” En En Busca de la Democracia Municipal”Op cit Pag 253

<sup>10</sup> Fundación DEMUCA 1998 Municipio Democracia y Cooperación San José Demuca Pag 19 y 20

<sup>11</sup> PNUD 1998 Barómetro Centroamericano Panamá PNUD Octubre 1998

expresa que la participación comunitaria en muchas municipalidades es inexistente, pues definen sus acciones no a partir de demandas comunales sino como respuesta a señales o imposiciones que vienen de las instituciones o agrupaciones políticas mayores

Para los sectores hegemónicos muchas veces la participación se reduce a involucrar a la gente en la ejecución de políticas definidas desde arriba, obstruyendo la posibilidad de participación en el plano decisonal (desarrollo participativo), en cambio para los movimientos sociales la búsqueda de participación real es una de las principales reivindicaciones que esgrimen

Existen diversas concepciones de la participación

- 1 Administrativista, en la cual la optimización de la política estatal depende de la capacidad que se posea para incorporar a las masas en la fase de ejecución. El Estado decide y el pueblo debe avalarlo incondicionalmente
- 2 Estadista pluralista, el reconocimiento que los distintos grupos deben participar, demandando, exigiendo y colaborando con los planes que son diseñados por un grupo especializado en la gestión. Este centro decisonal va a actuar de acuerdo con el nivel de presiones o negociaciones que se establezca entre los distintos grupos o núcleos de poder. La participación en las políticas es concebida como el complemento en el plano de las ejecuciones, de lo realizado en el plano programático

3 Liberal, por el cual la sociedad debe hacerse cargo de las actividades desarrolladas por el Estado. Por ello el ciudadano deberá tener mayor responsabilidad en la reproducción de la sociedad, pero no necesariamente poder de decisión. Aquí la participación es a partir de la negatividad de su actuación con relación a la gestión pública o la producción de la política o a producción de la política. Las poblaciones comunales tendrían solamente el derecho de asentir las políticas, que se hacen descender directamente del poder central.

4 Democrática, no es una concepción unívoca de la participación, sino abierta hacia una visión mucho más realista, menos cosificadora y autista. No debe descansar ni en el inmovilismo de las clases subordinadas, ni el centralismo, ni como reacción contra toda investidura estatal institucional, ni en la supresión del sujeto social como componente de la política. Para esta concepción la participación está íntimamente ligada al acceso a la toma de decisiones tomando en cuenta la voluntad de los sujetos, y pues se trata de caminar responsablemente hacia la meta de que estos se conviertan en protagonistas de sus vidas.

El Estado necesita ser transformado con espacios de más vigencia de la sociedad civil, reivindicando la presencia de los sujetos en los diversos niveles de discusión, tomas de decisiones con respecto a estrategias, planes y proyectos. Los espacios de participación deben multidimensionarse albergando las esferas de la vida social donde la población expresa sus deseos, aportes y aspiraciones.

En ella se agitan estas motivaciones

“Ganar control sobre la propia situación y el propio proyecto de vida mediante la intervención en decisiones que afecten el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelven. Acceder a mejores y mayores bienes y/o servicios que la sociedad está en condiciones de suministrar, pero que algún mecanismo institucional o estructural no suministran. Aumentar el grado de autoestima, mediante más reconocimiento de derechos, necesidades y capacidades propias” (Hopenhayn, 1983). Desarrollar la vocación de poder a través del ejercicio participatorio democrático. Incrementar la participación en todas las esferas de su vida.

“La participación no puede sustituir a un sector público opaco y desfalleciente, socialmente ineficaz, administrativamente improductivo, orgánicamente caótico, económicamente despilfarrador y políticamente burocratizado como el que muchas veces se ha heredado. La participación requiere una triple credibilidad del Estado que se lo considere democrático, honesto y eficiente. Es decir, representativo a todos los niveles, descentralizado y defensor decidido de las libertades de la sociedad”<sup>12</sup>

Se trata de articular el impulso a la democracia representativa con la democracia participativa, legitimizando el conflicto y abriéndose al cambio lo que abre el cuestionamiento permanente del orden establecido.

Formas de participación en los municipios democráticos.

---

<sup>12</sup> Borja, Jordi. 1987. Descentralización y Participación Ciudadana Madrid. IEAL pags 153-154

- 1 La elección de autoridades locales, que es la constatación más evidente de la participación
- 2 La existencia de partidos políticos, que se encarguen de fortalecer cívicamente la conciencia municipal, la formulación de políticas públicas locales, designación de candidatos para los cargos de elección popular, mediar entre la comunidad y el gobierno, educación política del pueblo, coadyuvar con la participación de la sociedad civil local, desarrollo y mantenimiento de la unidad de la nación
- 3 El desarrollo de canales de participación y gestión de la sociedad civil local a través de asociaciones, instancia bipartitas y amplias de trabajo
- 4 Aplicación de mecanismos de participación como el referéndum, la iniciativa, la revocatoria de mandato popular, el cabildo abierto y otros

En lo local, los movimientos sociales<sup>13</sup> expresan interés por el territorio, la vecindad, la ciudad, y entorno físico, la salud, la identidad sexual, la herencia, la identidad cultural, étnica, lingüística y nacional y se apoyan en valores tales como la autonomía y la identidad, y sus correlatos organizativos como la descentralización, el autogobierno y la autodependencia en contraposición a la manipulación, el control, la dependencia, la burocratización y la regulación. Expresan diversas opciones

- Los que se dirigen al Estado (local, provincial, nacional) como interlocutor directo
- Los que son menos institucionalizados y se dirigen a la opinión pública
- Los que parten de desconocer al Estado como proveedor y que se autoabastecen o procuran sus propios servicios (cooperativas)
- Movimientos ligados a lo cultural, como los ecologistas o étnicos

Al promover la participación los movimientos sociales abren cauces participativos que generan espacios de aceptación aceptar la diversidad y el conflicto, pues se asume la pluralidad de intereses legítimos y contrapuestos, renunciándose al monopolio del poder político y administrativo por parte de

---

<sup>13</sup> ¿Que es un movimiento social? Según Anibal Quijano se trata de "la tendencia de un sector determinado de la población de una sociedad, a presionar sobre alguno o algunos aspectos de la estructura de la sociedad, con la finalidad de cambiarlos en algún sentido, de manera deliberada" Para Daniel Camacho, es "una dinámica que se genera en la sociedad civil, y se orienta hacia la defensa de intereses específicos, y que cuestiona fragmentaria o absolutamente las estructuras de dominación prevaleciente, buscando transformar las condiciones de crecimiento social" Los movimientos sociales pueden ser clasistas o capistas (obreros, campesinos o capas medias ) o ser pluriclasista (urbano, regional, étnico, estudiantil, femenino, homosexual, juvenil, ecológico, derechos humanos, pacifista, religioso, nacionalista, de tercera edad, cultural, de ciudadanía, etc )

las autoridades elegidas y de la burocracia, lo que significa la opción por la posibilidad del cambio (Borja, 1987 168)

La participación es la antítesis del autoritarismo que pregona una direccionalidad preestablecida, o del populismo que plantea el consentimiento de la gente sobre la base del paternalismo, o el neoliberalismo que pregona la participación individualista en un mercado concentrador de ingresos y excluyente de los grupos humanos subordinados. La participación es el pivote de la integralidad de la vida. La participación es además crítica, acumulativa y germinal.

### **3. EQUIDAD Y PODER LOCAL**

La autonomía municipal integra la posibilidad de que las municipalidades dispongan de los recursos necesarios para impulsar beneficios a sus comunidades, en función de elevar la calidad de vida en asociación con diversas instancias públicas y privadas. Para ellos deben contar con un conjunto de competencias y recursos, "Por eso en el horizonte de la gestión municipal habrá que colocar el desarrollo humano sostenible, la calidad de vida no el crecimiento (económico) como tal, aunque tenemos serias dudas que sin crecimiento puedan alcanzarse aquellos objetivos" <sup>14</sup>

La equidad en la dimensión local se refiere a diferencias sistemáticas que no solamente son innecesarias y evitables, sino que además son injustas

Contiene el principio de igualdad de oportunidades para conseguir el máximo desarrollo del potencial individual y social, y evitar en lo posible, aquellos factores que limiten dicho desarrollo. Equidad es la necesidad que tienen los grupos sociales postergados de recibir más y mejores oportunidades y servicios, entendiendo esto último como la adecuación a sus problemas específicos. Pero las necesidades no pueden ser vistas solo como carencias sino como potencialidades individuales y colectivas, en un enfoque sistémico y de satisfactores sinérgicos<sup>15</sup>. Esto remite a una conceptualización multidimensional que puede abarcar seis aspectos<sup>16</sup>: Equidad social, económica, política, espacial, de género, étnico-religiosa.

#### 1 Equidad económica

Es la forma que asume la desigualdad económica en términos de acceso a ingresos, remuneración, trabajo, crédito y tierras en el marco de las políticas de ajuste y con relación a desigualdades regionales.

##### Indicadores

- Distribución del ingreso
  - Concentración de la tierra
  - Acceso a la tierra
  - Acceso al crédito
  - Acceso al trabajo y remuneración equivalente
  - Impacto de las políticas de ajuste

<sup>14</sup> Borja Op cit Pag 88

<sup>15</sup> Vanos, 1986 Desarrollo a escala humana Uppsala, Suecia CEPANUR

- Planes de reconversión laboral
- Niveles de degradación ambiental

## 2 Equidad social

Es el acceso diferencial entre individuos o grupos a los bienes y servicios sociales, ubicando quienes padecen de mayor privación relativa. Existencia de voluntad política del gobierno de destinar recursos para revertir situaciones

### Indicadores

- Acceso a la educación básica y superior de calidad equivalente según estrato socioeconómico o desigualdad regional
- Diferencias en el desempeño educativo según estrato socioeconómico y desigualdad regional (deserción, atraso o fracaso, analfabetismo)
- Nivel de cobertura y acceso diferencial a servicios de salud (calidad y tipo de los servicios, segmentación público privada)
- Extensión de la cobertura de los servicios de previsión social. Desigualdad en la calidad y tipo según estrato socioeconómico, desigualdad regional y estructura etaria
- Acceso a saneamiento y agua potable según grupos socioeconómicos y diferencias regionales
- Calidad de vivienda según estrato socioeconómico
- Acceso a crédito para la construcción de vivienda para sectores de

bajos ingresos.

- Acceso al mercado de trabajo Estructura del desempleo y el subempleo y niveles salariales según género, edad y nivel educativo
- Acceso a un sistema de transporte eficiente, rápido, seguro y barato
- Acceso a áreas verdes y a un sistema de entretenimiento accesible a diversos grupos o sectores (edad, capacidad física)
- Disposición ambiental de desechos sólidos y líquidos
- Acceso a niveles aceptables de aire y agua no contaminados, no saturación de ruidos y a un ambiente sano

#### Equidad política

Es el grado en que distintos grupos y organizaciones tienen oportunidad de organizarse, demandar, negociar tanto en la sociedad civil como en la sociedad política

#### Indicadores

- Participación electoral
- Leyes que protejan los derechos laborales y sociales
- Libre sufragio
- Acceso de organizaciones y partidos a los medios de comunicación social
- Vigencia de libertad de expresión

- Autonomía del poder judicial
- Capacidad de control ciudadano de la corrupción y del cumplimiento de metas. (Corruptómetro y gobiernómetro)
- Capacidad de organización local, intermedia y general de la sociedad civil y niveles de incidencia y regulación con relación al estado y al mercado

#### 4 Equidad espacial

Es el grado en que existe una desigualdad en el acceso a bienes y servicios sociales, mercado de trabajo e ingresos y participación política con relación a diferencias espaciales y las políticas de descentralización y desarrollo local en necesarias para superar la situación

##### Indicadores

- Distribución de recursos en el ámbito regional
- Distribución de competencias en servicios públicos
- Desarrollo de la capacidad de autogestión regional y local

#### 5 Equidad de género

Es el grado en que existen una desigualdad entre hombres y mujeres en el proceso de toma de decisiones, mercado de trabajo, bienes, ingresos y acceso a servicios sociales, y la existencia de una voluntad política para cambiar esta situación y la participación de las mujeres en este cambio

##### Indicadores

## 6 Equidad étnica y religiosa

En sociedades heterogéneas como la nuestra es el grado en que existe desigualdad de acceso a bienes y recursos que perjudican las minorías étnicas o religiosas, y la existencia de voluntad política del gobierno, iniciativas y legislación para combatir la discriminación

### Indicadores

- Existencia de leyes contra la discriminación racial, étnica y lingüística (reconocimiento de idiomas hablados como oficiales)
- Disparidad de ingresos Acceso a mercado de trabajo y educación producto de origen étnico o religioso
- Medidas de protección a desplazados, refugiados y población inmigrante Acceso a asesoramiento jurídico

Para reducir los indicadores de vulnerabilidad y acercarse a la equidad en el espacio local, es necesario trabajar a tres niveles

- 1 Nivel macrosocial, que comprende las intervenciones a partir de las políticas y programas que el gobierno central define y pone en práctica, como políticas y programas; el papel inversionista del sector privado y la acción de las ONG de desarrollo.
- 2 Nivel microsocia, que incluye el trabajo directo con grupos comunitarios para apoyar diversas actividades, entre ellas el crédito, mejoramiento de infraestructura básica y de la situación de los asentamientos pobres, el

desarrollo de microempresas y fortalecimiento de la participación comunitaria

- 3 Nivel medio La municipalidad puede expresar autónomamente la posibilidad de traducir las políticas del macronivel al nivel local, y dar apoyo a las iniciativas locales en el ámbito comunitario sumando posibilidades de cambios generales. Sus funciones claves son facilitar las iniciativas de las comunidades, coordinar la prestación de servicios y reforzar la participación local.

En la práctica la realidad es que el municipio no cumple este rol de intermediarios entre lo macro y lo micro, y muchas veces tampoco reconocen a las organizaciones de la sociedad civil y su función movilizadora, ni saben utilizar la potencialidad del capital social en especial en cuanto a la capacidad preventiva en la salud, educación no formal y formal, autoconstrucción de vivienda e infraestructura y servicios vecinales.

#### **4. AUTONOMÍA MUNICIPAL Y CENTRALISMO**

En 1903 es el Concejo Municipal de la Ciudad de Panamá reunido en Cabildo Abierto reunido por derecho propio decide proclamar la separación de Panamá de Colombia, y si bien fueron concebidos desde ese momento y en la primera Constitución (1904) como piezas fundamentales del nuevo Estado, el centralismo político administrativo y la falta de recursos minaron las posibilidades de surgimiento de las municipalidades.

La Constitución Nacional de 1946 delinea el contorno de un sistema municipal autónomo, dotado de recursos como columna fundamental del Estado panameño, pero en la práctica no ocurre un cambio sustantivo en la condición de los municipios. En la Constitución de 1972 reformada en 1978 y 1983, la ley 106 de 1973 y 52 del 12 de diciembre de 1984 sobre Régimen Municipal, consagra la concepción del municipio como unidad local de desarrollo al ubicar en sus funciones la posibilidad de un actuar empresarial productivo y la posibilidad de generar nuevos ingresos, pero pese a esto los municipios solo pudieron desenvolverse disminuidamente en faenas como ornato, administración de cementerios, mataderos, mercados, limpieza pública y domiciliaria.

En Panamá existen cuatro niveles de gobierno local: Las provincias (9), los distritos ó municipios 74, los corregimiento (588) y las comarcas indígenas (4).

La provincia es una entidad local intermedia entre los municipios y el gobierno central, a cargo del Gobernador que es nombrado y removido por el órgano ejecutivo, y que preside un Consejo Provincial conformado por los alcaldes, representantes y concejales, y los jefes provinciales de las agencias gubernamentales con funciones limitadas a ser órgano de consulta del Gobernador, y coordinar el funcionamiento de la acción gubernamental en la provincia. Este nivel no tiene organismo legislativo, desarrollando el Gobernador designado funciones de coordinación y policivas. No cuenta con bienes patrimoniales ni capacidad impositiva alguna, y la Constitución no le

fija competencias

El Corregimiento es la base política administrada por la Junta Comunal integrada por un Representante de Corregimiento de elección popular directa quien preside acompañado del Corregidor y cinco vecinos escogidos y nombrados por el Representante, con funciones de promoción del desarrollo comunal. La Junta Comunal organiza a las Juntas Locales integradas por miembros escogidos por sus comunidades o barrios que promueve comisiones para resolver problemas sociales y económicos comunales, pero que no tienen ninguna ascendencia sobre la organización o funcionamiento de la Junta Comunal.

El nivel municipal de gobierno local posee un grado relativo de autonomía, poder impositivo y competencias definida. El Concejo Municipal es una corporación deliberativa de elección popular formada por no menos de cinco miembros los cuales pueden ser Representantes de Corregimiento o Concejales, en caso de que los Representantes no lleguen a completar el mínimo de cinco miembros (Constitución Nacional, art 234)

El municipio se encuentra atrapado entre un gobierno central centralista, una economía de metropolización, un gobierno provincial de baja incidencia controlado por el centralismo, y un nivel local de poca representatividad por la particular conformación de la Junta Comunal y la baja repercusión de la Junta Local sobre ésta

Además, la mayoría de los municipios del país son vulnerables Según

---

<sup>17</sup> Las comarcas las analizaremos en el siguiente capítulo N del A

una tipología de desarrollo municipal <sup>18</sup> cuatro quintas partes de los municipios del país se concentran en los niveles bajos y muy bajos de desarrollo marcado el primero por marcadas deficiencias en la administración, aspectos financieros y desarrollo Solo ocho municipios están ubicados en nivel medio y únicamente cuatro en el nivel alto(Colon, David, Panamá y San Miguelito) (Ver Cuadro Núm ) Lo que se correlaciona con los Índices de Desarrollo Relativo <sup>19</sup> donde la Categoría Medio Alta ocupa el 5 9% de los distritos (los cuatro mencionados), la Medio el 23 5%, la Baja el 61 8% y Muy Baja el 8 8%, afirmando la gran vulnerabilidad por la que atraviesan los municipios del país (ver Cuadro Num 2 y Mapa 1).

Los ingresos corrientes de los municipios fueron de 56 2 millones de balboas en comparación con los ingresos del gobierno central que fueron de 2,084 7 millones de balboas (1996) lo que representa solo el 3% de los ingresos nacionales, y significa una disminución con relación al 4.7% en 1991 De los ingresos municipales el 63% correspondieron al Distrito de Panamá Los ingresos municipales se derivan de productos de bienes muebles, impuestos e ingresos extraordinarios dedicándose muy poco a gastos de inversiones y más del 80% a gastos de funcionamiento y salarios, al mismo tiempo que la mayor y mejor parte de los servicios básicos están en manos del gobierno central (Construcción de vías, agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, energía, construcción de escuelas, deportes y cultura, salud, policía, bomberos).

En el presupuesto de gastos del sector público los municipios solos

---

<sup>18</sup> IPADEM 1994 El Régimen Municipal en Panama Panamá IPADEM

ocupan 62.6 millones (el 1%) de un total de 5,178 millones, los cuales 2,151 millones son del gobierno central, generándose la necesidad de que más del 60% de los municipios reciban subsidios del gobierno central, cuyo monto no sobrepasa el medio millón de balboas anuales, y que todas las juntas comunales reciban en total 15 millones anuales en partidas para diversas obras

Los municipios solos ocupan el 0.8% del presupuesto nacional estando comparativamente en uno de los niveles más bajos de Centroamérica, mientras que en el gasto público Panamá ocupa un lugar muy bajo respecto al promedio latinoamericano (Ver gráfica)

La población expresa <sup>20</sup> que la municipalidad es eficiente (35.2%) en ayudar a resolver problemas ciudadanos con relación al 24.7% que piensan que en algo ayudó y el 22.4% que opinan que no sirvió la ayuda (No responde el 11.7%). Al mismo tiempo que de tener que pagar más impuesto para mejorar los servicios del país preferirían pagárselo al Municipio (51.3%) y al Gobierno central (6.5%). El resto no acepta pagar mas impuestos o no responde. Es decir se manifiesta una moderada actitud positiva con relación a la eficiencia en los servicios municipales, lo que es indicativo de posible aceptación en la asunción de competencias y recursos

## **5. MUNICIPIO Y CAPITAL SOCIAL**

---

<sup>19</sup> Herrera, Lgia 1994. Regiones de Desarrollo Socioeconómico de Panamá 1980-1990. Panamá CELA

La vulnerabilidad expresa<sup>21</sup> la inseguridad del bienestar de los individuos, los hogares o las comunidades ante un medio ambiente que cambia, en especial los cambios sociales, políticos, económicos (El ingreso disminuye, los trabajos son escasos, aumento del gasto en alimentos y servicios etc ), y ecológicos que ponen en peligro el bienestar y que pueden adoptar formas súbitas, tendencias más a largo plazo o ciclos estacionales. Estos cambios van ligados a factores de riesgo e incertidumbre y a un descenso de la autoconfianza. Pero no solo se trata de amenazas sino del desarrollo por parte de la población pobre de la capacidad de adaptación, en cuanto a aprovechar oportunidades y resistir los efectos negativos del cambio. La vulnerabilidad esta ligada a la posesión de activos. A mayor activo más invulnerable se es y viceversa. Los activos principales son:

- \*Mano de obra o trabajo
- \*Capital humano
- \*Activos productivos: Educación, salud, vivienda
- \*Relaciones familiares
- \*Capital social

Cuando la base de activos se agota puede ser muy negativo. Los activos iniciales no son suficiente pues debe generarse la capacidad para transformar esos activos en ingresos, alimentos y otras necesidades básicas, y esto se logra mediante la intensificación de las acciones existentes, o la combinación, diversificación de otras acciones. Por ejemplo cuando el ingreso disminuye los

hogares disminuyen el gasto total a través, del cambio de hábitos alimenticios y reducción de las compras de los bienes no esenciales

La mano de obra es el mayor activo de los pobres y cuando el ingreso se reduce, movilizan mano de obra adicional con la incorporación de las mujeres o incluso de los niños, llevando éstas el peso de la carga en el hogar.

Los hogares pobres son importantes instituciones adaptables que proveen mecanismos para juntar ingresos y otros recursos, y para compartir el consumo. En tiempos difíciles los hogares hacen las veces de redes sociales de ayuda mutua y subsistencia

Se entiende por capital social “rasgos de la organización social, como la confianza, las normas y redes, que pueden mejorar la eficacia de la sociedad facilitando acciones coordinadas”.<sup>22</sup> O “la confianza en los sistemas de ayuda recíproca y las redes sociales que vinculan a la gente de la comunidad”... “la confianza, las normas y las redes de reciprocidad arraigada en las organizaciones sociales”<sup>23</sup>, o como lo define F.Fukuyama “la capacidad de los individuos de trabajar juntos a otros, con grupos y organizaciones, para alcanzar objetivos comunes”<sup>24</sup>

Mucha de la capacidad de reaccionar de las comunidades depende de su capital social<sup>25</sup> Las relaciones recíprocas y las redes sociales tienen su

<sup>22</sup> Putnam, Robert 1993 Making democracy work civic traditions in modern Italy Princeton Princeton University Press

<sup>23</sup> Moser, Caroline 1996 Op cit pag XVIII

<sup>24</sup> Fukuyama F 1995 Confianza Buenos Aires Atlantida

<sup>25</sup> Un estudio empírico reciente del BM en Tanzania, trató de cuantificar el capital social al desarrollo. Sobre la base de datos de 750 hogares de 45 aldeas de Tanzania, midió el capital social en términos de afiliación a grupos y redes. Se estableció que el capital social en el ámbito de aldeas era un factor contribuyente clave al bienestar del hogar Narayan, Deepa 1996 La voz de los pobres capital social y pobreza Washington DC Banco Mundial

origen en los vínculos familiares rurales urbanos basadas en el parentesco y el lugar de origen, y en redes locales formadas más recientemente que asumen multiplicidad de formas. Así contamos con la relación de reciprocidad y cooperación a corto plazo centrado en el dinero y recursos materiales o en la reacción ante hechos como la muerte y la enfermedad. La reciprocidad a largo plazo se ubica más en aspectos como alimentos, agua, espacio y cuidado de los niños, son la base de la confianza y la cooperación de las organizaciones comunitarias. En comunidades donde funciona el paternalismo o el asistencialismo de gobiernos, iglesias y organismos civiles, que generan dependencia y no estimulan la creación de capital social las organizaciones comunitarias están menos desarrolladas.

En la mayoría de las municipalidades no se conocen y menos se desarrollan las formas participativas que les permita a la población intervenir democráticamente en el desenvolvimiento de la vida municipal, como es el caso del uso del derecho de iniciativa, referéndum y plebiscito que otorgan la Constitución y leyes nacionales vigentes (Ley #2, 2 junio 1987). El referéndum es el acto por el cual un Acuerdo Municipal es sometido al voto afirmativo o negativo de los electores del respectivo municipio. La Iniciativa, es el procedimiento por el cual un grupo de electores de un municipio redacta y suscribe un proyecto de acuerdo y lo presenta al Consejo Municipal, ya sea para que éste por sí mismo lo convierta en acuerdo o bien para que lo someta al referéndum popular. Plebiscito es el acto por el cual los electores de un Municipio, a través de votación especial, se pronuncian afirmativamente o

negativamente con respecto a cuestiones específicas de gobierno municipal como mecanismo de consulta

Podrían recuperarse otros mecanismos de participación como el Cabildo, que es una audiencia verbal que se produce en la comunidad donde la gente puede expresarse sin necesariamente llegar a acuerdos, y es convocada por el Concejo Municipal para contar con mejores elementos de juicios para decidir sobre situaciones o proyectos importantes, antes de que el Concejo tome la decisión final. La Revocación, a través de la cual los electores pueden remover al representante, concejal y alcalde. El Consejo de Desarrollo Municipal, que articula el esfuerzo de los diversos organismos que trabajan en el municipio, las representaciones comunales y las entidades públicas. A través de este Consejo se estructuran distintas comisiones de trabajo permanente y expresa no solo una definición en el ámbito local de necesidades y recursos, sino la estructura que los hace viables a través de acciones propuestas en los diversos campos (salud, educación, producción y otros) permitiendo una efectiva descentralización de los servicios y reorganizándolos en el marco de una propuesta de desarrollo humano en el ámbito local. En esto es importante, detectar a los agentes de desarrollo, que potencien el crecimiento económico, social, acelerado y sostenido del municipio y promuevan el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, como por ejemplo, la estructura municipal, organizaciones comunales, ONG, gobierno central, cámaras empresariales e instituciones de servicio. Panamá cuenta con ricas experiencias como las de los Comités de Salud, que pueden recuperarse y ampliarse en los Consejos de Desarrollo Municipal. Es importante incorporar

el derecho del ciudadano a ser considerado en los procesos de toma de decisiones, planificación, gestión, diseños y evaluaciones de proyectos que le conciernen

De lo anterior se desprende la importancia que tiene el capital social y la participación con relación a la capacidad de superar o mitigar situaciones adversas o generar activos con relación al impacto social y la vulnerabilidad

Hoy en día el desafío más difícil y complejo de la política social en latinoamericana es la reconstitución de la trama social. Al aumentar la presión económica y social aumenta el capital social, pero cuando la presión llega a ciertos límites las redes se recargan y los sistemas sociales dejan de funcionar, con consecuencias desastrosas para familias y comunidades. Un ejemplo es el crimen y la violencia que destruyen el capital social, pues debilitan gradualmente las organizaciones comunitarias. Existe más incidentes de violencia cuando la cohesión social entre los habitantes es más débil. También la carencia de capital social impide que los jóvenes se beneficien de las inversiones en capital humano

Enfrentar la pobreza y la violencia a través de la construcción o reconstitución del capital social es una tarea de primer orden. Cuando la trama social es fuerte, por ejemplo a través de una red densa de organizaciones intermediarias (Incluidas asociaciones cívicas y reivindicativas, iglesias, grupos de padres de familia y maestros, ligas

deportivas y clubes sociales, entre otros) o cuando los valores familiares se mantienen, estimuladas y apoyadas por una municipalidad democrática se abren más posibilidades de equidad y se dan las condiciones para reducir la vulnerabilidad <sup>26</sup>

<sup>26</sup> Ver Banco Mundial 1997 El crimen y la violencia como problemas para el desarrollo de Al y el Caribe Rio de Janeiro Banco Mundial

## **CAPITULO TRES**

### **PODER LOCAL Y AUTONOMÍA INDÍGENA**

## CAPITULO TRES: PODER LOCAL Y AUTONOMÍA INDÍGENA

### 1. ETNICIDAD y MITO MONOÉTNICO

La etnia puede ser entendida como “aquel agregado o comunidad autoconsciente caracterizado por un conjunto de creencias, actitudes o valores compartidos, una lengua propia, una nacionalidad o sentido de pertenencia comunal y una asociación, real o imaginaria, con una historia o territorio específicos, lo que confiere unas características diferentes o peculiares en relación con otros grupos que así lo reconocen” (Moreno, 1997: 4). El grupo étnico como conjunto social desarrolla lazos fuertes de solidaridad o identidad social - y no necesariamente coincidente con un grupo racial - teniendo como fundamento los factores étnicos, lo que permite la definición como grupo étnico y el establecimiento de diferencias con otros grupos.

La etnicidad es un complejo particular que involucra, siguiendo formas específicas de interrelación, ciertas características culturales, sistemas de organización social, costumbres y normas comunes, pautas de conducta, lengua y tradición histórica. La etnicidad puede ser sustento de etnias y de nacionalidades, y de identidad política sobre la base de componentes étnicos y que tiende a definir un proyecto de autodeterminación. El fenómeno étnico tiene su propio tiempo, su ritmo histórico particular (Díaz Polanco, 1985:25).

El modelo civilizador dominante está “anclado en la tradición occidental, considera como condición necesaria, inherente a la fundación y consolidación

del Estado-nación, la unificación económica, en la forma de la creación del mercado nacional, la centralización política, como dominación local y regional, la homogeneización cultural, como imposición y predominio del sistema educativo nacional.”(Valencia, 1996.12). Para Marcos Roitman(1996 43) la historia de América Latina denota la configuración de un mito étnico racial hegemónico, que en la colonia es compartido por peninsulares, criollos y mestizos a través del proceso de aculturación y de la interiorización. Pero el mito no está exento de contradicciones. Los criollos sienten en carne propia la dureza del mito, por verse marginados de acceder a cargos públicos al no ser españoles de origen, así sus integrantes se ven abocados a cuestionar su lugar en esa cosmovisión étnica racial, pero sin renunciar a él como fuente de legitimidad, lo que les permite mantener el dominio y explotación de los pueblos indio.

Al mismo tiempo es posible encontrar los antecedentes de la lucha autonómica en la gestión indígena por la supervivencia iniciada desde la llegada de los españoles, y que mantienen pese la represión o la asimilación como desafío frente al mito étnico racial dominante.

La independencia del dominio ibérico expresa el traspaso del mito de la nobleza peninsular a la dominación oligárquica criolla. Los valores culturales del etnocentrismo se administran desde los nuevos centros de poder mundial: Francia, Inglaterra y Estados Unidos. En nombre de la civilización occidental y del rechazo a la amenaza “bárbara” de la indiana, las oligarquías criollas emprenden campañas anexionistas e integracionistas expropiando territorios,

recolonizando y exterminando, ampliando así sus las fronteras internas con la divisa de orden y progreso

Al delinearse mejor la república “se constituyó por un grupo criollo y mestizo, que impuso su concepción del Estado moderno a las comunidades indígenas minoritarias . El Estado moderno nace a la vez del reconocimiento de la autonomía de los individuos y de la represión de las comunidades o etnias a las que los individuos pertenecen”. (Villoro, 1996 125) Las elites oligárquicas identifican Estado, sociedad civil y nación con sus particulares intereses y construyen identidad nacional basada en la superioridad del mito étnico racial Establecen esa identidad definida por lengua y cultura comunes, tradiciones, memoria histórica y control territorial Según Roitman la oligarquía criolla busca afirmar su hegemonía de clase a través de impedir el acceso de las clases populares subalternas al proceso de toma de decisiones, potenciando el odio y resentimiento entre los diversos grupos étnicos. A la división de clases se imbrica con el componente étnico racial que divide y contrapone entre sí a los sectores populares buscando con esto

- Legitimar a través de la dominación monoétnica, el etnocidio de los pueblos indios, para así consolidar la propiedad privada, liberalizando el acceso a la posesión de la tierra

Consolidar el poder de hacendados y gamonales latifundistas, como parte de una auténtica oligarquía terrateniente de carácter nacional con control del Estado

- Desarticular y eliminar la identidad étnica de los pueblos indios a través de la expropiación de sus territorios comunales.
- “En última instancia, la vía oligárquica de desarrollo del capitalismo consolida una hegemonía asentada en criterios al mismo tiempo étnicos raciales y clasistas. Así tienen origen el colonialismo interno, forma específica del orden de dominación explotación, otorgando beneficios a las clases subalternas, dado que excluye a los pueblos y comunidades indígenas de lo nacional popular. Es la razón de ser de la hegemonía social y cultural monoétnica”(Roitman, 1996. 47)

En el Estado nacional populista es un bloque político clasista mas bien urbano industrial que margina al campesinado -y por ende a los indígenas- de su proyecto, pero sin embargo la nación populista se arroga el ser depositario de los valores conducentes<sup>o</sup> crear la identidad cultural. Los pueblos indios son integrados simbólicamente al discurso nacionalista, al tiempo que no se cuestiona el sistema de explotación que supone el colonialismo interno

Se mantiene el sistema de hegemonía monoétnica compartida por todas las clases sociales, pero manteniendo inalterable el sistema de exclusión colectiva de los pueblos indios. Se fortalece la identidad nacional pero no reivindica en su acción política la creación de un estado multiétnico. Aparece el discurso indigenista que reconoce algunos derechos civiles básicos indígenas pero sin cuestionar la dominación en sí. La integración nacional se produce por la ruta de la ciudadanía individual. Lo indígena es la expresión de

un pasado comunitario que debería disolverse al formar parte de una identidad nacional homogénea la Nación.

Para el modelo neoliberal actual, la autonomía indígena se presenta como un programa contrario a las características excluyentes y globalizantes del neoliberalismo, porque entraña un concepto de nación y de Estado distinto a lo planteado por ese modelo, no reconociéndose lo específico de las demandas indígenas derecho de autodeterminación, autonomía regional, y democracia multiétnica

El afán privatizador ha transformado la política indigenista, buscando reconocer a los indios el derecho de propiedad a título individual antes que la propiedad colectiva del territorio, propugnando con esto la venta de la propiedad individual sin consultar con la comunidad, que pierde así capacidad de control sobre el territorio ancestral que habita. El resultado es la intromisión masiva en explotación de recursos naturales y en la privatización de tierras comunales, precipitando la desarticulación étnico cultural de los pueblos indígenas "Su reconversión se produce en tanto es transformada en una opción cultural ofertada en el mercado de valores, libre de ser asumida individualmente por consumidores de etnicidad "(Roitman, 1996· 53)

Como consecuencia de la subordinación a las diversas modalidades de dominación los pueblos indígenas atraviesan tres condiciones diversas:

- 1 Los grupos que han permanecido relativamente aislados y que conservan sus propios esquemas culturales y económicos.
- 2 Los grupos que conservan gran parte de su cultura, pero que están directamente articulados a una economía de mercado.

- 3 El sector de la población desindianizado por el integracionismo y que ha perdido sus esquemas culturales y formas de organización (Ordoñez, 1996· 89)

## 2. MOVIMIENTOS ÉTNICOS

La etnicidad no es un elemento extraño o incompatible con lo clasista, por lo que los grupos étnicos no pierden por ser tales su carácter y raíz de clase. El marxismo sostiene que el mencionado carácter sociopolítico de la cuestión étnica determina que esta no pueda encontrar soluciones propias y separadas, al margen de un replanteamiento económico, político y cultural de la sociedad en su conjunto. Así la cuestión étnica deviene necesariamente como parte fundamental de la cuestión nacional (Díaz P, 1985. 70)

La etnoterritorialidad es la “la dimensión donde se generan los conflictos y movimientos políticos de grupos étnicos con base geográfica identificable dentro de las fronteras de la politeya o sistema político.” (Moreno, 6, 1997)

Existe una distribución desigual de recursos y poder estatal entre los grupos etnonacionales y/o etnoregionales, y los movimientos étnicos van en camino de ampliar el horizonte de sus reivindicaciones con mas energía abarcando la lucha por la tierra, los recursos naturales y derechos políticos, ampliando la defensa de la lengua, diversas formas de organización social, costumbres y modos de vida, y en diversas encrucijadas encuentran terrenos de lucha común con otros sectores sociales.

Los movimientos étnicos indígenas son movimientos sociales

eminentemente rurales frente a un conjunto de movimientos sociales que son básicamente urbanos. Son también dinámicas de fuerte contenido de identidad cultural e histórica. Los movimientos indígenas viven la correspondencia entre clase y etnia, pues los indígenas son en muchos países los más pobres entre los pobres, y los más explotados en el trabajo rural y urbano. Además mantienen altos niveles de reivindicación en muchos países, por ejemplo el 35% de las demandas de tierra en México vienen de los pueblos autóctonos, pero sumadas a exigencias de defensa de idiomas, cultura y hábitat.

El movimiento étnico indígena es un "conjunto de organizaciones nacionales e internacionales, y a sus líderes que participan directa o indirectamente en los procesos de intercambio político y negociación acerca de los asuntos que les conciernen a nivel supranacional" (Zúñiga, 1998: 142). Para participar en el proceso de intercambio político el movimiento indígena lleva un proceso de mediación (politización de los asuntos que le conciernen), que tiene como resultado la construcción de un discurso de reinterpretación centrado en la noción de pueblo, territorio y autonomía o determinación.

La reivindicación territorial del movimiento indígena contiene dos dimensiones: espacio y procesos.

1. El espacio es visto como territorio y conjunto de recursos espaciales y se expresa por la demanda del uso, goce y manejo sobre los recursos naturales existentes dentro de dichas porciones de superficie terrestre demarcada.
2. Procesos es el territorio como espacio jurisdiccional y se expresa en el reclamo sobre el control de los procesos políticos, culturales, sociales y

económicos que los afectan, y por la capacidad de imponer su propia normatividad para llevar a cabo y regular dichos procesos. (Zúñiga, 1998 143)

Ambas dimensiones están estrechamente articuladas, pero ambas solo pueden tener realidad material solo si existe una porción demarcada de la superficie terrestre. Las líneas que delimitan ese perímetro deben contener un régimen especial de derechos distinto al vigente fuera de él

El territorio indígena es "concebido como continuidad sin fisuras ni fraccionamiento, íntegro y diversificado pero cuya garantía jurídica no haga diferencia entre sus diversos elementos, tan amplio como sea necesario para asegurar la vida correcta de cada pueblo correspondiendo a su propia percepción territorial de la ocupación actual o tradicional, un territorio cuya concepción y guía de manejo sea la propia cultura del pueblo que lo ha vivido y al que debe reconocerle la más amplia capacidad de disposición y control sobre sus recursos. Como corresponde a un pueblo."(Zúñiga, 1998 144)

Una parte del movimiento indígena ha convertido a la aspiración autonómica en el centro de su programa sociopolítico, pero para otros la autonomía no es el eje articulador y la propuesta global que permitiría organizar el estado multiétnico, sino solo una parte del universo de demandas. Aún así, la construcción de un Estado multiétnico está relacionado al establecimiento de autonomías en el marco nacional, pues la mayoría de los estados están organizados monoétnicamente

El reconocimiento de la multiétnicidad sin romper la unidad nacional implica dar expresión política a la diversidad a través de la validación de entidades autónomas

El reconocimiento de la autonomía tienen impactos no solo políticos y administrativos sino económicos, ecológicos y culturales. El autogobierno presiona sobre los espacios políticos reclamando redefinición y exigiendo una nueva distribución de poder, pues supone el reconocimiento de una entidad nueva y la asignación a ella de ciertas facultades que hasta hoy se encuentran en manos del gobierno central y sus expresiones locales

El conflicto central es entre Estados autoritarios, excluyente y homogeneizador, y los grupos cuya característica sociocultural constituye un fuerte rasgo de su identidad. La autonomía es el recurso de que una sociedad puede valerse en un momento de su desarrollo concreto para resolver el conflicto étnico nacional. La autonomía responde a la necesidad de que los grupos étnicos ocupen un lugar dentro del Estado sin que ello implique la desaparición de sus identidades étnicas, es decir, de delinea la necesidad de reconocimiento de la composición plural de los Estados latinoamericanos

“La autonomía es el derecho de los pueblos indígenas a controlar sus territorios, al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y a constituir autogobiernos”.(Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios, Quito 1990)

El proceso autonómico debe ser resultado de un pacto entre la sociedad nacional y los grupos étnicos, construido a lo largo de un proceso que logra

definir principios básicos que sostienen un régimen de autonomía compatible con la estructura socioeconómica jurídica del país, siendo fruto de un acuerdo entre partes libres e iguales pues no puede emanar de una decisión unilateral o de imposición especialmente de los gobiernos. (Ordoñez, 1996, 98)

El establecimiento de los regimenes autonómicos conduce a la necesaria reorganización territorial de los Estados de acuerdo a los parámetros apegados a las condiciones reales de las comunidades y regiones. Los movimientos étnicos indígenas propugnan en ese marco:

- Ser reconocidos como pueblo, como entidades que expresan particularidades que los diferencian social, política y culturalmente de las sociedades nacionales en las que están insertos
- Un territorio que corresponda a sistemas espaciales sobre los cuales reclaman exclusividad de control. Reivindican el derecho a organizar ese sistema espacial disponiendo libremente de los recursos naturales en beneficio de sus propias actividades. El derecho a imponer, ejercer y regirse por su propia normatividad, lo que convierte ese espacio en jurisdiccional.
- El derecho a la autodeterminación, para controlar con su propia normatividad los procesos económicos, sociales, políticos y culturales gracias a los cuales el grupo asegura su reproducción física y cultural.

La propuesta central es el etnodesarrollo que plantea que “la cultura étnica contiene en si misma un potencial de desarrollo capaz de generar transformaciones endógenas y gestionadas autónomamente. Ese potencial está implícito en la experiencia histórica de los pueblos indios desde el

momento mismo del contacto, y se fue desarrollando a lo largo de las distintas fases por las que ha pasado la formación, consolidación y desarrollo del estado nacional." (Valencia, 1996. 16)

Este concepto se enriquece con los aportes de Bonfil Batalla (1987) sobre la cultura propia. Hay decisiones que afectan la capacidad de construir cultura para la identidad. Bonfil Batalla, habla de cuatro aspectos fundamentales.

1 La cultura autónoma, sobre la cual poseemos poder de decisión sobre sus elementos (materiales, organizativos, cognoscitivos, simbólicos y emotivos), y tenemos capacidad de producirlos, usarlos y reproducirlos. Ejemplo, la agricultura tradicional del maíz o arroz, las formas de cooperación campesina, o la organización comunal indígena.

2 La cultura apropiada, que son los elementos culturales ajenos, pero que podemos usar y decidir sobre sus usos porque no son válidos. Ejemplo, las radiograbadoras cada vez más comunes en los pueblos indígenas que sirven para muchas cosas entre ellas para grabar las tradiciones, relatos y músicas propias

3 La cultura impuesta, en la cual no poseemos poder de decisión sobre los elementos culturales y no son propios de la cultura autónoma, por ejemplo, los hábitos de consumo impuestos por el mercantilismo.

4. La cultura enajenada en la cual los elementos son propios pero la decisión es expropiada Ejemplo, el bosque de una comunidad que es talado por una compañía transnacional de acuerdo a sus intereses y con sus obreros y máquinas.

La cultura autónoma y la cultura apropiada conforman el universo de la cultura propia, que es la capacidad de producir nuestra cultura como aporte a nuestra identidad

La construcción de la cultura propia, no desprecia la ajena sino que sabe apropiársela. Contrarresta la impuesta y enajenada con el control democrático cultural

Entonces el etnodesarrollo puede ser entendido como “la capacidad de los pueblos étnicos para ampliar y consolidar instituciones culturales generadas de la experiencia histórica del grupo y para sumar, en un acto de autodeterminación, las instituciones culturales ajenas surgidas en el proceso de formación y desarrollo del Estado nacional.”(Valencia, 1996.18).

Entendiéndose que ese manejo de reclamos y aspiraciones están insertas definitivamente en el espectro de relaciones más amplias en función de cambios del acontecer nacional.

La autonomía étnica indígena no debe traducirse en su independencia política ni en soberanía, sino básicamente en la capacidad de escoger libremente su situación dentro del Estado nacional, por lo que “las opciones de autonomía no conducirían a la disolución del Estado, sino solo al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar sin coacciones su propia suerte”(Villoro, 1996.139) en el marco de un Estado multicultural.

### **3. PUEBLOS INDÍGENAS Y AUTONOMÍA**

en el caso reciente de Madugandi.

Los indígenas y sectores campesinos latinos viven la correspondencia entre clase y etnia (cholos, negros e indios), entre discriminación y

La población indígena sumó en 1990 a 194,269 personas distribuidas así: 123,626 ngobes bugles , 47,298 kunas o dules, 14,659 emberás, 2,605 waunanas, 3,784 bokotas y 2,194 teribes. Es el sector más pobre de la población rural con un 44.3% de analfabetismo (53.2 % entre las mujeres), y un promedio de tres grados de primaria aprobados entre los que tienen escolaridad.

La población indígena (8.3% de la población del país) mantiene fundamentalmente la propiedad colectiva de la tierra, aunque en la práctica parte de ella desarrolla el estilo de la pequeña propiedad formando, sumándose a los campesinos asalariados y los obreros agrícolas , y aliándose a otros los sectores no indígenas sobre todo en los sindicatos bananeros. En la ciudad los indígenas participan en los oficios de ínfimos ingresos pero han logrado habitar espacios urbanos comunes en especial los kunas. En las regiones indígenas enfrentan la presión de los colonos pobres empujados por la falta de tierras y de los grandes propietarios, lo que ha generado enfrentamientos como en el caso reciente de Madugandi.

Los indígenas y sectores campesinos latinos viven la correspondencia entre clase y etnia (cholos, negros e indios), entre discriminación y subordinación político-económica. También viven intensamente la disputa entre dos formas de organizar la vida social y la vida cotidiana. Por un lado la competencia que es el principio rector de la acumulación económico y sostén de la modernización, y por otro la reciprocidad que son formas comunitarias

profundas de solidaridad. Es decir por un lado la sobreexplotación y el sobretrabajo familiar, la informalización y el individualismo que impone la economía imperante, y por otro la propiedad comunal, la ayuda mutua, la cooperación social de las formas de vida autóctonas. Este debate de formas no se da solo en el campo sino también en la ciudad, donde miles de inmigrantes campesinos e indígenas se desenvuelven también entre estas dos lógicas, en la medida que parte de ellos logra adquirir visibilidad y agrupación en las aglomeraciones urbanas.

Las reivindicaciones de los movimientos indígenas están ligadas a la tierra, pero sumadas a exigencias de defensa de idiomas, cultura y hábitat. Los movimientos indígenas debaten entre diversos desafíos. Entre ellos, el desafío de ampliar los horizontes de sus reivindicaciones sin perder, o mejor dicho ganando identidad, buscando terrenos comunes con el movimiento campesino y con otros sectores sociales. Para los movimientos étnicos la legislación y protección de sus territorios, la preservación de la comunidad y los estilos de organización y producción, el acceso pleno a los derechos de ciudadanía, a mantener su lengua, costumbres y creencias son reivindicaciones fundamentales, sumadas a la necesidad de delinear los estados nacionales como multiétnicos y plurinacionales, pues existen nacionalidades que deben expresarse con derechos definidos en el Estado Nacional.

#### A Las comarcas

Los pueblos indígenas están articulados a través de expresiones organizativas íntimamente ligadas al territorio y que han conformado

formas particulares de autonomía llamadas comarcas. En el presente existen cuatro comarcas indígenas reconocidas por el Estado · La Comarca Emberá-Wounaan en el Darién. la Comarca de Kuna Yala, la Comarca Kuna de Madungandí en el Bayano, la Comarca Ngóbe-Buglé, al oeste del país que juntas ocupan el 20% del territorio nacional con un total de 1,392,275 hectáreas

El poblamiento del istmo de Panamá se produjo 11 mil años antes de nuestra era, produciéndose varias etapas como la de Caza, Recolección y Pesca (11, 000 a 3,000 a.n.e), la Agricultura Formativa(3,00 a 1,500 a.n e); Agricultura Establecida (1500 a 300 a n e), y Agricultura Extensiva(300 a.n e hasta la Conquista) Es la etapa de Agricultura Extensiva la que permite domesticar el maíz, y se propicia la sedentarización y la aparición de los grandes cacicazgos que se consolidan en la etapa siguiente La invasión europea encuentra al istmo densamente poblado con alrededor de un millón de personas, y con una diversidad ubicados en dos familias lingüísticas, el Cueva y el Coiba. El 80% de la población sucumbe ante el embate de la Conquista, y sobreviven los Ngobe bugles que son descendientes de estos grupos, y la cultura kuna que se introduce al Darién en el siglo XVI, y los emberá waunaan que lo hacen el siglo XVIII procedentes de las regiones de Urabá y Chocó. <sup>1</sup>

Los mapas de cacicazgos (mapa 1) y sitios arqueológico (mapa 2), comparados con los de las comarcas y áreas protegidas( mapa 3) y

---

<sup>1</sup> Pastor, Anibal 1996 Diversidad Cultural Panameña Panamá Editorial Portobelo

cobertura boscosa (mapa 4), permiten visualizar que los territorios actuales del hábitat indígena son partes de los territorios tradicionales, y que son precisamente donde más se ha mantenido las áreas de bosque, selva y coral. Es decir los espacios comarcales tienen su origen histórico antes de la conquista, de la unión al Estado grancolombiano y neogranadino y de la constitución del Estado panameño.

El concepto de comarca fue utilizado en mesoamérica en la colonia para designar una región, pueblo o provincia especialmente ubicado en un área distante y de difícil acceso que requiere administración especial (Herrera, 1982: 75), pero su uso histórico sugiere una región cultural, fronteriza, indígena. (Herlihy, 1995: 81)

En 1925 los kunas desatan una insurrección que intenta romper los lazos con el Estado panameño, como respuesta al colonialismo interno expresado en una política de integración forzada. El gobierno de Panamá reconoce con la Ley 59 de 1930 una reserva, pero con la Ley 2 de 1938 se otorga el territorio actual como Comarca de San Blas.<sup>2</sup> En 1945 el gobierno panameño y los kunas negocian una carta orgánica que establece un gobierno regional en la Comarca. Con la ley 16 de 1953 se aprueba la condición administrativa y jurídica, reconociéndose la carta orgánica como forma indígena de gobierno. En el ínterin se definieron varias reservas pero sin delimitarse administrativamente, sin apoyo ni reconocimiento real. La actual noción de Comarca surge en los setenta con el gobierno de Torrijos, donde a

través de varios congresos nacionales indígenas los otros pueblos indígenas tomaron como modelo organizativo a la Comarca Kuna. La Constitución de 1972 consagra la participación indígena en el sistema político y la dotación de territorio necesario para ello (Herlihy, 1995:82-83)

La comarca “es un terruño indígena con organización política semiautónoma bajo la jurisdicción del gobierno nacional. Aunque es , a la vez, una división geopolítica y un sistema administrativo con límites geográficos y regulaciones internas, no es independiente del Estado. Mas bien, el Estado reconoce los rasgos únicos de la sociedad indígena en contraste con la nacional, y ambos gobiernos -nacional e indígena- alcanzan acuerdos generales: los indígenas se acomodan a ciertos intereses del Estado de soberanía, seguridad y explotación de recursos, para poder ganar su propio terruño. Son ellos quienes toman la mayoría de las decisiones que conciernen a aspectos culturales, económicos y políticos que afectan a sus poblaciones. Dentro de los límites de esta región geopolítico-administrativa, los indígenas, en gran parte, se gobiernan a si mismos bajo su propio sistema político, pero todavía mantienen fidelidad al Estado.”<sup>3</sup>

Pero la situación no es idílica pues cada comarca ha sido producto de enfrentamientos y negociaciones de diversos calibre entre los pueblos indígenas y el Estado, que ha dado por cerrada la posibilidad de ampliar o generar nuevas comarcas después de la creación de la Comarca Ngobe

---

<sup>2</sup> En 1998 la Asamblea Legislativa la designó oficialmente como Comarca Kuna Yala, aunque ya se venía utilizando ampliamente el nombre desde mucho antes

<sup>3</sup> Herlihy, Peter 1995 “La revolución silenciosa de Panamá: las tierras de la comarca y los derechos indígenas” En Mesoamérica 29 (junio 1995)

Bugle El saldo actual es que " los Kunas de Wargandí y los de Takarkun Yala (en el Darién) poseen la estructura tradicional del Congreso pero su territorialidad aún no ha sido oficialmente reconocida como Comarca. A la vez, muchos Emberá-Wounaan no poseen aún un reconocimiento de su territorialidad aunque han conservado un vínculo colectivo con la tierra. En el Darién, los Emberá-Wounaan que no forman parte de la Comarca se han organizado bajo la figura del Congreso de las Tierras Comunales. Los límites de la Comarca Ngobe-Buglé reconocidos por el Estado panameño en 1997, dejaron también por fuera una parte importante de sus territorios. En el oeste, del lado Atlántico, los Teribes no poseen Comarca y se han organizado bajo otro patrón histórico, el del reinado, mientras que sus vecinos Bribris constituyen una población reducida en Panamá y no tienen territorialidad ni formas de gobierno específicas "4

Los pueblos indígenas priorizan su propio nivel de desarrollo local a los niveles propuestos por el Estado (Corregimiento, Municipio y Provincia) y es frecuente la colisión entre estas dos estructuras. El municipalismo debilitado en el pasado por el autoritarismo militar y el centralismo político no tuvo ni espacio ni capacidad de ligarse efectivamente con las formas organizativas autóctonas, y más bien se estableció un paralelismo entre las dos estructuras

---

<sup>4</sup> Castañeda, Amílcar y Guevara, Carlos 1998 Poder local y pueblos indígenas en Centroamérica Documento de trabajo del Encuentro Centroamericano de Líderes sobre poder local y derechos indígenas, Quetzaltenango, 3-6 julio 1998

Es importante mencionar que en los últimos 20 años, los indígenas ngobe bugles se movilizaron varias veces, entre ellas destacamos las marchas y movilizaciones 1985, 1992 y 1996. En las regiones kuna y emberá waonaan se han producido enfrentamientos con los colonos y grandes propietarios, por parte de las poblaciones indígenas que defienden sus territorios. Los pueblos indígenas han formado la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (CONAPIP) fundada en 1992, que reúne a los congresos y autoridades aborígenes de todos estos pueblos indígenas.

El 12 de octubre de 1995 los representantes de los Congresos indígenas Ngobe-buglé, Kuna, Emberá-wounaan-drua y Madugandí presentaron públicamente al gobierno nacional -teniendo como garante al sistema de Naciones Unidas- el PLAN DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS<sup>5</sup>, que tiene su antecedente en un Plan elaborado por una comisión de alto nivel en 1993.

En su propuesta CONAPIP plantea la necesidad de un territorio como está estipulado en la Constitución Nacional artículos 86 y 123, principalmente la creación de la Comarca Ngobe-Buglé. Afirman la necesidad de ratificación de la Carta Orgánica de la Comarca Emberá-Waonnaan Drua y la atención del caso de las comunidades emberá y waonaan que han quedado fuera del límite comarcal. La aprobación de la reforma a la ley 16 de 1953 que crea la Comarca Kuna Yala a fin de incluir tierras que han quedado fuera de su área y ahora quieren utilizarse para fines comerciales.

---

<sup>5</sup> Congreso General Ngobe Bugle, Congreso general Kuna, Congreso General Embera Waunaan, Congreso Madugandi, Organización Indígena de Tierras Colectivas Embera Waunaan Drua 1995 Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas Panamá

Los pueblos indígenas exigen el derecho al uso, administración y usufructo de los recursos naturales terrestres (suelo y subsuelo) y acuáticos (fluviales, marítimos, lagos y lagunas) enmarcados en su territorio. El estudio, exploración y explotación de recursos naturales (minería, flora, fauna, genéticos o de paisaje) que se quieran realizar en los territorios, deben contar no solo con la aprobación sino también con participación de los Congresos indígenas

Exponen la necesidad del desarrollo productivo pero armonizado con la identidad y la experiencia histórica indígena. Entre las acciones que recomiendan está la prioridad de programas de seguridad alimentaria, pues el gobierno en conjunto con ellos debe permitir el acceso de los productores indígenas a la comercialización y tecnología apropiada. Los proyectos de cooperación internacional y nacional deben coordinarse con las autoridades indígenas y generar la participación real y efectiva de los pueblos indígenas desde la concepción teórica hasta la ejecución en el terreno de los diversos proyectos de desarrollo económico, político y social. Entienden por participación como "un proceso de transferencia de recursos, capacitación de los usuarios/beneficiarios indígenas para su uso adecuado, de modo que éstos puedan devenir autónomos en el uso de tales recursos a beneficio de sus comunidades".

El Estado debe garantizar que los pueblos indígenas tengan acceso a los programas de salud, situando equipos adecuados y transporte necesario para mover pacientes a otros centros u hospitales. Igualmente claman por capacitación de personal de salud y salubridad comunitaria. Ahora bien todos

estos componentes debe articularse con la salud tradicional, promoviendo armónicamente la medicina autóctona. La educación debe incrementarse a través de diversos programas pero en forma bilingüe incluyendo textos escolares que incluyan la visión histórica e identidad indígena.

Un problema inmediato que enfrentan en especial los pueblo ngobe bugle y kuna, es la expansión de la inversión minera que actualmente ha solicitado concesiones de exploración y extracción que abarcan el 46% del país, aunque en el momento solo se han otorgado 48 concesiones de exploración y extracción (medio millón de hectáreas), existiendo cuatro minas en producción y dos por terminar la etapa de exploración. Las solicitudes de concesión cubren el 70% de las tierra indígenas, y además abarcan los distritos rurales de extrema pobreza y directamente las áreas de cobertura boscosa del país. El caso más llamativo es la aprobación gubernamental de la concesión de Cerro Colorado -uno de las más grandes yacimientos cupríferos del mundo- a una transnacional canadiense, ocurrido antes de aprobarse la Comarca Ngobe Buglé sin consulta alguna con los autóctonos habitantes de esos territorios. (Ver Mapa 5)

La experiencia demuestra que en el aspecto del empleo, las empresas mineras prefieren personal específicamente entrenado, y sin posibilidad de sindicalizarse o gestionar contratación colectiva. Los municipios ubicados en las áreas mineras si bien es cierto que recibirán aportes económicos directos, lo serán en una proporción muy reducida.

Panamá como país no tiene experiencias, ni normas, ni leyes adecuadas que le permitan un buen manejo ambiental de la inversión minera. Ya se han

dado casos infortunados como los derrames de materiales con una solución de cianuro de la Minera Remance y Santa Rosa en la Provincia de Veraguas(1997), que amenazó de contaminación a ríos y quebradas.

Las inversiones mineras deben ser precedidas por estudios de impacto ambiental y social; incorporar la participación de la gente afectada en todo el proceso no solo en la esfera de la información sino también en el de la toma de decisiones, y así beneficiar prioritariamente a la población afectada por su presencia

Lo cierto es que la obtención de la Comarca Ngobe Bugle y Madugandí, más la lucha por fortalecer la autonomía de Kuna Yala y Emberá Drua, se convierten en un espacio de articulación de los pueblos indígenas con relación a los intereses económicos y políticos que los rodean. Las comarcas deben ser por lo tanto el foco de una propuesta destinada a mejorar la calidad de vida de la población pero conciliándola con la permanencia de su identidad, autonomía y cultura

a) La Comarca ngobe bugle.

Esta población indígena habita la zona montañosa de las provincias de Chiriquí, Veraguas y Bocas del Toro. Los ngobes bugles se han regido por un sistema de Congresos, pero con algunas diferencias con los kunas. Tradicionalmente la sociedad ngobe bugle está estructurada por el Sukia, dirigente religioso, místico y político; el Donguen, colaborador del Sukia y dirigente político de un sector, el Patriarca, cabeza de familia y los jefes de

familia Diversos factores, entre ellos la incidencia del Movimiento Mamachi<sup>6</sup> incide en la formación de una nueva estructura a través de los caciques que son autoridades locales escogidos por el voto. y que representan a los habitantes ante el congreso local, regional o general. El Congreso General Ngóbe-Buglé y Campesino (CGNBC), es el más importante órgano político de la Comarca. La Junta Directiva elegida (Presidente, vicepresidente, secretaria y vocales) cubre el periodo de tiempo entre uno y otro Congreso General como directiva permanente ejecutando los acuerdos. El CGNBC está compuesto por tres Congresos Regionales que corresponde a las provincias de Chiriquí, Veraguas, y Bocas del Toro. Cada Congreso Regional está compuesto por Congresos Locales distritales. En el ámbito de corregimientos se nombran jefes inmediatos, cuya función es administración de justicia y también cada comunidad tiene un vocero. El CGNBC realiza asambleas bienales, en tanto que los Congresos Regionales y Locales se reúnen regularmente.

El 28 de enero 1997 el parlamento panameño aprobó la Ley 10 que crea la Comarca Ngobe-Buglé. No fue fácil pues por más de 20 años los indígenas tuvieron que acudir a marchas interminables, huelgas de hambre extenuantes, foros, movilizaciones que sentaron en la mesa de negociación a militares, presidentes y ministros. La nueva Comarca pese a no llenar todas sus expectativas abarca el 9% del territorio nacional, que sumado a las anteriores demarcaciones: Madugandí(1996), Emberá waonáan (1983) y Kuna

---

<sup>6</sup> Movimiento social místico social surgido en 1961 entre los ngobe bugle. Entre sus temas estaba la unión, el trabajo por la tierra, la oración, el pacifismo y rebeldía contra el latín a través de no usar cedula, no obedecer al corregidor, no vender su tierra etc , lo que lleva a una renovación del pueblo ngobe bugle

Yala(1953) suman la quinta parte del total de la República, habitados por unos 200 mil indígenas, situados muchos de ellos en el mundo de la pobreza crítica de la población rural.

La obtención de la Comarca Ngobe Buglé es producto de la acumulación de la lucha de ese pueblo indígenas y de la capacidad de coaligarse a través de CONAPIP, de impactar tanto a la sociedad civil como los estamentos políticos, y de generar apoyo internacional a su causa. La estrategia de presión y negociación realizada en forma balanceada atrae la simpatía del país entero. El gobierno reduce el tamaño de la Comarca para no afectar grandes intereses económicos no indígenas en el área y es evidente que en cierta forma la delimitación no interfiere con las políticas de ajuste, pero si puede pesar mucho sobre el futuro de la explotación minera en esas regiones

Históricamente, la organización tradicional ha estado en frecuentes roces y conflictos con la presencia paralela del Estado expresada en los alcaldes, representantes de corregimiento y corregidores que generalmente son ngobes. Ahora con la ley 10 la comarca se divide en tres regiones (provincias de Chiriquí, Bocas del Toro y Veraguas), subdivididas a su vez en distritos y corregimientos. Para administrar el territorio se ubica tres tipos de autoridad

- Las autoridades tradicionales: Cacique General, Cacique regional, Jefe Inmediato y Vocero, que serán remunerados por el gobierno central.

- Las autoridades de la Comarca Los Presidentes del Congreso General, Congreso regional y Congreso Local
- Las autoridades estatales: El Gobernador Comarcal, Consejo de Coordinación Comarcal, Alcalde Comarcal, Concejo Municipal Comarcal y Corregimientos que tienen la misma configuración que el resto del país en cuanto a gobernadores, consejos provinciales, alcaldes, concejos municipales y corregimientos, siendo el Gobernador Comarcal de libre nombramiento y remoción por el ejecutivo, y representante directo del Presidente de la República.(Ver Cuadro )

Las funciones de las autoridades tradicionales y comarcales serán señaladas por la Carta Orgánica y las de la autoridad estatal son las indicadas por la Constitución Nacional La Ley establece mecanismos de coordinación entre las autoridades en especial las comarcales y estatales.

La Asamblea Legislativa aprobó el 6 de octubre de 1998, el reordenamiento de la región en base la creación de ocho distritos<sup>7</sup> y 19 corregimientos dentro de la Comarca Ngobe Bugle, que son la base para la creación de circuitos electorales y también para la implementación de la Ley 10 de 1997

La no aprobación de la Carta Orgánica todavía no permite implementar la ley en su totalidad, el asunto que “Existe así una dualidad de poderes en competencia, agravado por la injerencia de los partidos políticos y por el

<sup>7</sup> Besiko, Mirono Nole Duima, Muna, Nurun 1, Nurun 2, Kankintu y Kusapin

hecho de que los cargos públicos son pagados por el Estado, mientras que los cargos tradicionales no. Se supone que ambas estructuras deberían armonizarse con la reestructuración político-administrativa de la Comarca, de tal forma que los cargos estatales sean subsumido en los cargos tradicionales. Sin embargo existen temores de que el Estado quiera imponer su estructura, especialmente por el hecho de que sus intereses en las riquezas mineras de la Comarca que lo involucran como socio "(Castañeda y Guevara, 1998, 35)

La Ley 10 de 1997 que establece la Comarca Ngobe-Buglé (CNB) también señala en su capítulo dos que las tierras serán de propiedad colectiva y no podrán ser sujetas de apropiación privada ni enajenadas bajo ningún título, tocándole a la Carta Orgánica reglamentar el régimen de uso y usufructo de la propiedad colectiva. Con relación a los recursos naturales, se permite la exploración y extracción, sin establecerse el rol que deben desempeñar las autoridades comarcales en cuanto a otorgar concesiones en el espacio geográfico comarcal. Las comunidades participan pero más bien reducido solo en el ámbito de la información.

En cuanto a la administración de justicia se establecen juzgados municipales, circuitales, personerías y fiscalías circuitales necesarias e iguales al resto del territorio nacional

La principal aspiración de los ngobes bugles ha sido la definición de una ley comarcal que proteja la tierra donde actualmente viven y garantice su futuro. En este proceso siempre ha encontrado fuerte resistencia tanto de el

Estado como de los grandes propietarios, en especial en torno a aspectos como los límites de la comarca, la propiedad colectiva de la tierra, la autonomía de las autoridades respecto al gobierno nacional; la participación de los beneficios que se generen de la explotación de los recursos naturales que se encuentran dentro de los límites de su comarca; y la valorización y defensa de su identidad cultural. La Ley 10 presenta menos ventajas autonómicas que las Comarcas Kunas, y dependerá de la capacidad de los ngobe bugles de armonizar las diversas instancias de decisión en función de sus aspiraciones.

b) Las comarcas kunas

La mayoría de los kunas habitan un territorio autónomo obtenido como producto de una insurrección contra el Estado panameño, levantamiento que en 1925 propuso la creación de la República de Tule. La actual Comarca Kuna Yala está situada al noroeste del país y se extiende sobre unas 550 mil hectáreas, 3,206 kilómetros cuadrados, desde Cabo Tiburón en la frontera con Colombia a Playa Colorado, con un paisaje de 365 islas pues, una franja montañosa y una parte continental costera, residiendo la población en la parte insular

En la actualidad los kunas suman 47,298 habitantes en la República de Panamá<sup>8</sup> (una cantidad menor vive en Colombia). En 1930 los kunas fueron calculados en 15,154 personas por lo que se denota un significativo aumento

---

<sup>8</sup>Panamá Censos Nacionales de Población y Vivienda 1990

poblacional La ley 16 de 1953 es la que concretiza orgánicamente la Comarca Kuna Yala En los últimos años se han sentido vacíos en esta ley, lo que lleva a un proceso intensivo de revisión por parte de los kunas buscando negociación con los uagas (latinos) en torno a aspectos como, el papel y función de las autoridades tradicionales indígenas y su relación con el Estado; la democracia como mecanismo de convivencia y decisión del pueblo (los congresos kunas) frente, a las divisiones administrativas impuestas por el Estado y el papel de los partidos políticos, los programas educativos, los maestros y la necesidad de un modelo de etnoeducación kuna donde esté presente la revalorización de su historia, cultura e idioma; el reconocimiento de la religión kuna y la mantención de la libertad de culto; el precisar el sistema de tenencia de la tierra frente a la extensión de las fronteras agrícolas y la presencia de ganaderos y colonos; asegurar el régimen ecológico y de protección del medio ambiente, garantizar un sistema de salud adecuado respetando la etnomedicina.

En Kuna Yala, los órganos superiores son el Congreso General de la Cultura Kuna (CGCK) y el Congreso General Kuna (CGK). La CGK es la asamblea cumbre, expresando el nivel superior de autoridad en la Comarca. Está formado por los representantes de todas las comunidades de Kuna Yala, y se reúne ordinariamente dos veces al año para debatir y decidir sobre los problemas y propuestas que los afectan. Los representantes, son usualmente los dirigentes (Saílas) de los Congresos Locales de cada comunidad. Los acuerdos que surgen del CGK son respetados y aceptados por todas las comunidades El CGK está presidido por tres caciques

generales o Saïlas Dumat, que son los representantes oficiales de la Comarca ante el Estado panameño.

Si el CGK es el órgano Político el CGCK Congreso General de la Cultura Kuna, es el " máximo organismo de expresión religiosa, de Protección, de conservación y de divulgación del patrimonio histórico cultural del Pueblo Kuna" (Reglamento Interno del Congreso General de la Cultura Kuna, art I), además propone a los Saïlas *ante* el CGK, que los elige

Cada comunidad tiene un congreso local dirigido por un *Saila que* es el dirigente tradicional, seleccionado o removido por la comunidad , por votación popular o por aclamación en el Onmaked Nega o Casa del Congreso, que reúne a toda la comunidad para tratar temas religiosos, políticos, sociales o cotidianos Pueden nombrarse comisiones de trabajo en algunos poblados, para abordar diversos aspectos de la vida comunitaria

En la Comarca de Madungandí (1996), el proceso es idéntico, con la diferencia que existe un solo *Saila* y un congreso, el CGK, como órgano representativo unificando las esferas religiosa y política.

Unos 17 mil kunas se encuentran ubicada en varios puntos de la geografía panameña fuera de las comarcas. Tanto en las fincas bananeras como en las ciudades transitistas, en especial la ciudad de Panamá que albergaba a 11,123 kunas en 1990.

En este siglo se suceden tres olas migratorias significativas. La primera es en la década de 1940 a raíz del auge económico que se siente en la capital como producto de la II Guerra Mundial, por el paso de barcos y concentración de tropas. La segunda es en 1950 como producto de un acuerdo entre el Congreso General Kuna y la Chiriquí Land Company que permite movilizar trabajadores kunas para el trabajo del banano en Bocas del Toro. La tercera ola se inicia a partir de la década del setenta como producto de la crisis de rentabilidad del coco (principal producto de los kunas) y que se convierte en fuerza centrífuga migratoria, combinada con las fuerzas centripetas de lo urbano en cuanto a expectativas de trabajo, educación o consumo por parte de los indígenas.

En la ciudad de Panamá los inmigrantes kunas se agrupan en los barrios pobres de sectores como Chorrillo, Santa Ana, Ancón, Veracruz, San Felipe, Calidonia y en barniadas kuna periféricas. Los que se insertan en el mercado laboral son fundamentalmente los hombres, pues las mujeres se dedican a las labores domésticas en su casa y en menor grado en casas de familia, además de artesanías, logrando generar la cuarta parte de los ingresos familiares, ellas además conservan sus trajes tradicionales y la lengua, y por ende son las reproductoras de la cultura a sus hijos y familiares. El 60% de los inmigrantes<sup>9</sup> tienen salarios que fluctúan entre los 100 y 300 dólares al mes, lo que los ubica en el conjunto de la población que para los parámetros de Panamá no satisfacen sus necesidades básicas. Pero una tercera parte de

---

<sup>9</sup>Anas Robinson, Eladio 1988 Estudio Socioeconómico de la Migración Kuna hacia la Ciudad de Panamá, Tesis de grado, Universidad de Panamá.

los inmigrantes declaraban salarios superiores pero ubicándose la mayoría en oficios manuales o poco calificados. Esto tiene su explicación en el hecho de la existencia de kunas que trabajan con la Comisión del Canal de Panamá y en las bases militares norteamericanas acantonadas en las riberas de la vía interoceánica, en su mayoría como aseadores, cocineros y peones de mantenimiento en fuertes como Clayton, Kobbe, Corozal y Howard. Esta ventaja salarial tiene inconvenientes como que el 66% de los kunas son trabajadores temporales, 81% no tienen derecho a vacaciones ni a seguro de vida. La entrada colectiva de estos trabajadores es también producto de un acuerdo escrito en inglés entre la Brigada 193 de Infantería del Ejército de los Estados Unidos y (según reza el acuerdo) "The San Blas (Kuna) Indian Tribe" para dotar de mano de obra a los fuertes militares.<sup>10</sup> Es importante anotar que existe un sector de profesionales kunas en diversos sectores de la actividad económica, cultural, social y política del país que también poseen buenos ingresos.

El 46% de los inmigrantes son parte de la población económicamente activa, y los no activos son primordialmente estudiantes y amas de casa. El 10% de los activos se encuentra desocupado, y de los ocupados 73% trabajan en el sector privado, 20% en el gobierno y Zona del Canal, mientras que solo 5 5% son trabajadores por cuenta propia, lo que habla del relativo bajo grado de informalización de la mano de obra inmigrante kuna a lo que se suma que el 72% de los empleos que son permanentes, ubicándose en restaurantes

---

<sup>10</sup>Tuñón, Edith 1980 Condiciones de trabajo de indígenas kunas que laboran con las fuerzas militares de los EEUU acantonados en el Corregimiento de Ancon, Tesis de Grado, Universidad de Panamá

(30%), hoteles, panaderías, almacenes, cantinas, refresqueras, y clínicas en cuanto al sector privado.<sup>11</sup>

La mayoría de los miembros de las familias son menores de edad notándose pocos ancianos. El 90% de las casa habitación son alquiladas y el 82% de las familias y sus allegados viven en un solo cuarto llagándose a contar hasta 16 personas juntas en un algunos casos. El 11% pose dos cuartos y solo el 7 tiene tres habitaciones Seis de cada diez casas tienen servicio higiénico La mayoría de las casas no tienen teléfono pero si televisores y radios La población kuna en general posee 33% de analfabetismo, cifra baja en comparación a los otros pueblos indigenas del país, pero en la ciudad la escolaridad es mayor pues el 62% han cursados algún grado de la educación primarias, 21% de la secundaria y 7% universitaria

Los inmigrantes se declaran católicos en un 50% y protestantes en un 23%, y un 13% afirma creer en el Pab Igala, la religión tradicional aunque en el momento de la encuesta<sup>12</sup> no existía en la ciudad un Onmaked Nega o Casa del Congreso donde escuchar las tradiciones Es importante anotar que la cultura kuna se centra en el congreso local, regional y comarcal como expresión integral de su vida sostenida en sus dirigentes o sailas que son elegidos sobre la base de su capacidad, valores humanos y conocimientos de la tradición. La gran mayoría de los inmigrantes hablan su idioma y manifiestan no querer perderlo nunca.

---

<sup>11</sup> Eladio Anas, op cit

<sup>12</sup> La encuesta fue realizada en 1986, previo a la construcción de las bamadas kunas en las cuales hoy existen Onmaked Nega, segun Eladio Anas op cit

Los kunas tienen particulares formas de organización y articulación en la ciudad. Las más importantes son:

- Las asociaciones por capítulo según la comunidad de origen. cada capítulo representa el pueblo o lugar de residencia existiendo en la actualidad 16 capítulos con sedes fijas y periodicidad en las reuniones. Existe la unión de capítulos que se creó hace tres años y que organiza elecciones con los presidentes de cada capítulo y a su vez escoge al presidente de la unión <sup>13</sup> Además, pagan cuotas a sus comunidades fijadas por el congreso local aunque no vivan en los poblados
- Los lugares de residencia. Los kunas tienden a nuclearse y a crear sus espacios llegando a convertir a edificios de cuartos de alquiler enteros en colonias kunas con estructuras de acogida para recién llegados o desempleados. Un fenómeno de la última década ha sido la aparición de barrios periféricos ocupados por kunas y en los cuales se intenta reproducir en el ámbito urbano sus formas de organización. Estas son Kuna Nega (la más antigua) donde viven unas 500 personas. Loma Cová con 1200 personas. Koskuna en Veracruz con 500 habitantes y Takarkunyala en Vacamonte con 300 moradores. Es decir, la cuarta parte de los inmigrantes en la capital están articulados en barrios propios
- Asociaciones funcionales, como las deportivas y las gremiales.  
La actividad deportiva que en la encuesta citada incluía al 54% participando en clubes deportivos en especial de baloncesto donde en la Liga de Baloncesto Kuna participan alrededor de 30 equipos en la ciudad

Existen las asociaciones o gremios específicos como la Unión de Estudiantes Kunas y la Juventud Duien.

La Unión de Trabajadores Kunas (Area del canal), impulsa un proyecto de manejo de las áreas silvestres de Kuna Yala (PEMASKY), que ha realizado un trabajo muy importante en la delimitación sostenible comarcal

Los kunas urbanos viven pues el dramatismo de estar en el medio de dos concepciones de vida, entre la reciprocidad y la competencia, entre la comunidad y la ciudad, entre la madre tierra y el territorio como valor de cambio. En lo material siguen siendo pobres en la ciudad pero sus raíces los hacen generar visibilidad y agrupación entre los que sienten el valor de su historia mientras que otros optan por el olvido y la conversión hacia otras culturas. A pesar de la distancia con su comarca colaboran en sostener con sus remesas y cuotas la sobrevivencia de sus familiares

c) Comarca Emberá-Waonaan.

La Comarca está ubicada en la provincia del Darién cubre más de 4 mil kilómetros cuadrados con 9 mil habitantes en la actualidad (60% de la población emberá-waonaan). El pueblo emberá recibió una ley comarcal (Ley 22 de 1983) con desconocimiento sus alcances y contenidos. Esta ley divide geográficamente la comarca en dos porciones (Sambú y Cémaco), áreas separadas una de otra faltando precisar los límites, incluir a la población que ha quedado fuera de la comarca y la aprobación oficial de la Carta Orgánica que ya fue aprobada por el XXXV Congreso General Embera Waunaan en abril

---

<sup>13</sup> Entrevista a Loys Paniza, Secretana Indígena, noviembre 1992

de 1993 en Lajas Blancas. Pese a esto, lo ya obtenido permite el respeto de las propiedades y derechos de los habitantes que estén dentro de la Comarca, la propiedad colectiva de la tierra, además de la educación bilingüe y aprovechamiento de los recursos naturales. La situación actual exige una revisión y ampliación del territorio de la Comarca.

Cada una de las dos regiones de la Comarca tiene su propio *cacique y su congreso regional y se dividen a su vez en congresos locales*. El Congreso General Emberá-Wounaan (CGEW) es el máximo organismo de decisión y expresión del pueblos emberá waunaan, e integra a ambos territorios. El CGEW se reúne cada año o cada dos años, dependiendo de la agenda de discusión. Además existe el Consejo Nokora Chi Pornaan, que un organismo de consulta en los asuntos políticos administrativos, económico y cultural que implementan los congresos y caciques. El CGEW esta integrado por los delegados escogidos por cada congreso local y tiene la potestad de aprobar los proyectos de exploración, explotación e inversión que se realicen. Resolver los conflictos que se originen entre las comunidades, autoridades tradicionales y las autoridades gubernamentales dentro de la Comarca. Las autoridades tradicionales están constituidas por el Cacique General, que es la primera autoridad elegido por 5 años, los Caciques Regionales, el Nokó/Chi Por o cacique local y el Zarra-Papan o agente de seguridad y disciplina sujeto a la autoridad del Noko. Los funcionarios gubernamentales comprenden el Gobernador, Alcalde, Corregidor y Representante, autoridades comarcales elegidas según procedimientos electorales del Estado panameño. Las decisiones

municipales no podrán ser contrarias a las costumbres y a la Carta Orgánica. Existirá en la Comarca un Consejo de Coordinación Comarcal integrado por caciques y funcionarios comarcales. La Carta Orgánica establece que los congresos locales recomendarán candidatos a alcaldes y representantes al Congreso Regional que hará lo mismo en el caso de aspirantes a legisladores.

Los emberás waunaan plantean en su Carta Orgánica dos fuentes de autoridad: la tradicional y la oficial, subordinando la primera a la dirección de la segunda. Pero en la práctica existe una fuerte injerencia de la sociedad política por medio de los alcaldes, corregidores y representantes de corregimiento y partidos políticos que buscan manejar las funciones tradicionales, expresándose en serias controversias entre posiciones pro y opositoras. En la actualidad y de reciente data se ha conformado el Congreso General de las Tierras Comunales y la Organización de las Tierras Colectivas Emberá-Wounaan (OITCEW), con el objetivo de defender el territorio de las comunidades Emberá-Wounaan excluidas de la Comarca.

La situación fronteriza del Darién colindante con la violencia multifásctica colombiana, la riqueza de recursos naturales hace de esta parte del país un escenario singular de contradicciones y tensiones de todo tipo.

#### **4. RELACIÓN COMARCA- DEMOCRACIA LOCAL**

Los Congresos indígenas son los espacios tradicionales más importantes de poder local en las cuatro comarcas, y pese a que todos los congresos emergieron del modelo kuna poseen particularidades y especificidades. Mientras que la estructuración de los congresos es producto primordialmente de propuestas tomadas por consenso de la base social de cada Comarca, que han sido presentadas al parlamento nacional, la delimitación de las comarcas ha sido negociada larga y dificultosamente con el Estado directamente, sin lograrse terminar de delinear el proceso como es el caso de e las comarcas Emberá Waunaan, Madungandí y Ngóbe-Buglé que no han formalizado y legitimado sus cartas orgánicas.

La relación en las comarcas con los otros niveles de poder local no es uniforme. En el caso de Kuna Yala el sistema municipal (alcaldías, representantes de corregimientos y concejales) no fue parte del planteamiento autonomista comarcal ni tampoco está presente la municipalidad en la Comarca de Madungandí, por el hecho de la baja cantidad de población. En las comarcas Ngóbe-Buglé y Emberá-Wounaan, en cambio, sí existe el régimen municipal. En cuanto el nivel provincial, en las comarcas kunas no existe esta figura sino la del Intendente que debe surgir de una terna preparada por el CGK antes de ser nombrada por el Órgano Ejecutivo. En las comarcas ngobe bugle y emberá waunaan existe el Gobernador Comarcal, figura idéntica, al gobernador, pero en los dos casos todavía no ha sido implementado.

Los mecanismos de participación en las municipalidades son limitadas al ejercicio electoral para representantes, concejal y alcalde que se realizan al mismo tiempo que las elecciones generales, y los mecanismos que permite la Constitución como el plebiscito y otros no son generalmente utilizados. La elección de autoridades indígenas en los distintos congresos, se produce por aclamación y el voto universal pero existen mecanismos regulares de reunión de toda la comunidad, región a comarca a través de las diversas variantes de congresos.

Existe una controversia con relación a la vinculación de las formas tradicionales con las formas estatales de poder local, pues si para uno es necesario influenciar las políticas públicas hacia la población indígenas ocupando los cargos disponibles, para otros es solo un mecanismo de cooptación que los enajena e instrumentaliza, respondiendo a intereses contrarios a los de la población indígenas. Pero si anteriormente no fue una prioridad el asumir cargos de autoridad local estatal por parte de la población indígenas, hoy con la realidad de nuevas comarcas organizadas con una imbricación al poder estatal local aparece esa posibilidad de incidencia, sumado a una mayor participación de la sociedad civil en la res pública.

El tema vital de la autonomía toma corporeidad en la medida que se han recrudecido las formas de injerencia y manipulación política, para influir en las decisiones de los colectivos indígenas en función de darle viabilidad a proyectos transnacionales y estatales de inversión, en especial

en la Comarca Ngóbe-Buglé y de la Comarca Emberá-Wounaan Por otra parte CONAPIP ha sufrido una progresiva parálisis producto de la desarticulación de sus integrantes en momento que es más importante que nunca la convergencia y coordinación de los esfuerzos en el ámbito nacional

## **5. CENTROAMERICA: AUTONOMÍAS MUNICIPALES e INDÍGENAS <sup>14</sup>**

### 1 HONDURAS

En Honduras existe un programa de reformas estatales que incluyen desconcentración, privatización, y descentralización hacia las municipalidades, pero en el marco de un estado democrático de transición muy cuestionado. Las protestas sociales se dirigen más hacia el Estado central que hacia los gobiernos municipales pues la inversión estatal en material social es muy pobre.

Los municipios de bajo desarrollo suma el 82%, los de lento desarrollo 14%, y los de alto desarrollo ,el 4% restante.(1991) Por ello la mayor parte de las alcaldías están deslegitimizadas frente a los pobladores.

### 1 1 Espacios estatales de poder local

---

<sup>14</sup> Síntesis de aportes de Ortega Hegg, Manuel 1998 La descentralización en Centroamérica Managua CASC-UCA/Castañeda, Amílcar y Guevara, Carlos 1998 Op cit

No existe una fuerte cultura de municipalismo, pues ha sido suprimida su autonomía por gobiernos militares en varias ocasiones (1939, 1963-81). La Ley de Municipalidades de 1990 es la que establece verdaderamente un régimen municipal en Honduras y mecanismos de participación. Se ubican 283 municipios pero solo 31 alcaldes son indígenas en la actualidad.

Se han estructurados los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEM), que son instancias amplias de participación de la sociedad civil local integrados tanto por regidores como por miembros consejeros de la comunidad, brindan asesoría a la Corporación Municipal. Un ejemplo, del CODEM es el proyecto de Sistemas Locales de Salud en Honduras, que a enfrentado la problemática sociosanitaria de manera articulada con otros problemas, en coordinación con diversas entidades públicas, privadas y comunitarias, a través de planes municipales de Salud. El resultado fue que la desnutrición en niños menores de 5 años se redujo de 68% a un 43%. La cobertura de agua y disposición adecuada de excretas supera el 80% de las familias cubiertas, cuando hace dos años era solo el 45%. La cobertura de salud se eleva de un 40 a un 72% como es el caso de vacunación a niño menores y atención a embarazadas, además de ha difundido la medicina natural. El Ministerio de Salud ha sido un facilitador y el Municipio ha apoyado en la organización, gestión de financiamiento y ejecución de proyecto, pero la comunidad es el gran sustentador del proyecto.

Existen los Alcaldes Auxiliares que han perdido espacio y poder, son nombrados por la Corporación a propuesta del alcalde Municipal sobre la base de ternas que presentan las comunidades. En los pueblos indígenas

Lencas los alcaldes auxiliares mantienen gran prestigio Las municipalidades cuentan con estos mecanismos de participación

- Cabildos abiertos, con derecho a voz pero no a voto por parte de la población. Se usa para dar a conocer acuerdos de la corporación municipal
- Plebiscitos, las corporaciones pueden realizarlos para tomar decisiones como modificación de tasas y contribuciones. La ley no establece frecuencias, pero tienen carácter vinculante de acatamiento obligatorio, y solamente lo usan los municipios pequeños

## 1.2 Espacios indígenas de poder local

Los indígenas suman el 9% del total nacional

Las estructuras tradicionales de organización indígena se ha perdido o subsisten en forma muy reducida o casi invisible, como consecuencia de la institucionalización estatal a excepción del pueblo lenca que conserva formas de organización, aunque han perdido el idioma.

Las Alcaldías de Vara Alta tienen su origen tres siglos atrás donde se fusionaron con formas tradicionales de los lenca. Tienen pocas atribuciones hoy, son el enlace de algunas comunidades con la municipalidad y mantienen prácticas religiosas sincréticas. Una de estas es la Auxiliatura de la Vara Alta de Moisés, situada en Intibucá es la representación central de todas las alcaldías de vara alta, se compone de Principales que son tres alcaldes encargados de la coordinación.

Están los Patronatos que son organizaciones comunales reconocidas por el Estado, especialmente entre los garífunas y tienen atribuciones de gobierno comunal, la toma de decisiones es mediante asambleas comunales, si son muy importantes se involucra a los Consejos de ancianos que son depositarios de las formas tradicionales de poder. Se elige cada 4 años a partir de listas propuestas por los partidos. No existe la posibilidad de inscribir comités cívicos ni otras formas que postulen candidatos a las corporaciones municipales en forma independiente de los partidos

Para los municipios con población indígena no existe relación entre alcalde, comunidad e instituciones pues el papel de los primeros parece ser cobrar impuestos, el peso de los partidos en la definición de alcaldes es restrictivo

Un obstáculo evidente para la participación política es pues el clientelismo político. Otro es la capacidad limitada de los municipios por acceder a fondos estatales o generar ingresos, sumado a la poca tradición de pago impositivo y apatía en los municipios pobres

## 2 EL SALVADOR

Existen varias propuestas de descentralización de varios gobiernos, pero en la práctica la descentralización fiscal ha otorgado a partir de 1998 el 6% del presupuesto nacional a las municipalidades. Diversos presidentes propusieron reformas que fueron expresión de políticas coyunturales, es decir políticas de emergencia tendientes a enfrentar los riesgos inmediatos de medidas adoptadas en otros campos. En ningún momento se ha dado

una transferencia directa de competencias a las municipalidades, más bien se han inclinado por un proceso de reducción de los déficit de capacidades identificadas en las municipalidades, a través de acciones de capacitación, fortaleciéndose el papel de los consejos departamentales de alcaldes como estructura idóneas, mediante el fortalecimiento técnico y administrativo para supervisar el proceso, pero este pierde el ritmo con los acuerdos de paz. Lo más interesante han sido experiencias sectoriales de educación y agua.

## 2.1 Espacios estatales de poder local:

La Gobernatura departamental es nombrado por el ejecutivo en los 14 departamentos. Existe un Consejo departamental Municipal. Órgano de representación gremial de los municipios de un departamento, como instancia de cooperación y solidaridad municipal.

Hay 262 municipios en 21 mil Km, de los cuales 143 tienen menos de 10 mil habitantes. Las Asociaciones Comunales son formadas por vecinos y gozan de personería jurídica otorgada por el Consejo Municipal. Las Comisiones Asesoras Permanentes, son comisiones del Consejo abierto a personas o representantes de la comunidad.

En los municipios donde hubo guerra hoy existe más participación a través del cabildo abierto. Se realiza uno cada tres meses para que las

autoridades informen de su labor y las consultas populares, y se producen cuando las autoridades desean conocer el parecer de la gente

## 2.2 Espacios indígenas de poder local:

Las organizaciones comunales constituyen un proceso reciente el tomar en cuenta la identidad indígena, y se hacen a todos los niveles locales, departamentales, nacionales. Los ancianos son muy valorados. La Alcaldía Común de Izalco es la única experiencia de poder local tradicional que ha sobrevivido a la sombra de la cofradía, pero no gozan de reconocimiento oficial. Hay cofradías en el espacio religioso.

Los pueblos indígenas no son reconocidos como tales, los partidos políticos los ignoran. Los pueblos indígenas no han fortalecido sus organizaciones, no se han planteado el tema del poder local, por ser sus demandas socioeconómicas y sociojurídicas, pues sin reconocimiento jurídicos y sin tierra no es posible plantearse el tema de poder local a cabalidad.

## 3 COSTA RICA

La descentralización es apenas un debate que comienza. El esfuerzo más integral y consensuado de formulación de una agenda de descentralización es la creación bipartidista de una Comisión de Reforma Municipal Integral en 1993, que planeó una serie de iniciativas de las

cuales solo han sido aprobadas la administración del impuesto de bienes inmuebles. No han sido aprobadas temas como la descentralización fiscal, traslado de transferencia del 5% del presupuesto nacional, tasas por servicio por las propias municipalidades, controles expost por la contraloría, elección de alcaldes, elecciones locales separadas de las nacionales, consejo de desarrollo distritales.

Las políticas del Estado han sido muy paternalistas y se definió un régimen municipal que ha sido estable desde la promulgación de la Constitución política de 1949. La participación indígena en esas instancias ha sido mínima por la poca coincidencia entre cantones y distritos que son los que definen la elección de regidores y síndicos. Hay solo dos regidores indígenas en la actualidad.

### 3.1 Espacios estatales de poder local

Costa Rica se divide en provincias, cantones y distritos. Las municipalidades son los gobiernos locales de los cantones y se componen por regidores y síndicos, que a pesar de representar distritos son electos por cantón. Los regidores son quienes normalmente eligen al ejecutivo municipal, pero el nuevo código municipal promulgado en mayo 1998, establece la figura del Alcalde elegido por voto popular en los comicios de 2002.

Las Asociaciones de Desarrollo Integral ADI son

formas asociativas del gobierno promovidas en los setenta y ochenta, para fomentar la participación en la elaboración de planes de desarrollo y la resolución de problemas en el ámbito comunal. En los setenta se promueven ADI indígenas que fueron manipulados por no indígenas contra los indios.

Los regidores, síndicos y alcalde son elegidos por el voto universal al mismo tiempo que el Presidente y los diputados.

### 3.2 Espacios indígenas de poder local

Existe poco interés de los pueblos indígenas en participar como representantes indígenas en los gobiernos municipales, por el racismo existente. Hay desconfianza en la gestión municipal, un poder y presupuesto muy limitado para resolver problemas pues el panorama de componendas, corrupción. No les interesa la participación por la vía de los partidos. Los indios son minoría (1%), en un contexto de poca o nula participación hacia la presencia indígena.

## 4 GUATEMALA

En Guatemala las bases del proceso reciente de descentralización se establecieron en 1985 con la reforma constitucional que definió la descentralización económica y administrativa, la administración descentralizada y las regiones de desarrollo, y la descentralización en salud.

y educación. Como parte del esfuerzo se diseñó un sistema de consejos de desarrollo que iban del nivel regional , departamental, municipal y local Se produjeron demandas en contra de ésta figura que las desarticulo logrando en 1995 reactivar los niveles departamentales en algunas zonas . Pese a esto los Consejos de desarrollo son mas bien desconcentración administrativa estatal pues ellos mantienen subordinación jerárquica al Estado central

En la Reforma Constitucional de 1993 se elevó al 10% la asignación del presupuesto de ingresos ordinarios del estado para los gobiernos locales Esta es la acción mas concreta de descentralización pero limitado al hecho que estos fondos solo pueden destinarse a los rubros previamente establecidos y no al financiamiento de todas las responsabilidades y servicios derivados de las competencias municipales.

Dentro de una perspectiva comparativa, Guatemala se ha caracterizado en la ultima década (1987-1997) por la persistencia de un discurso descentralista, por la elaboración de leyes destinadas a impulsar políticas en tal sentido, pero por magros resultados obtenidos. Falta voluntad política que acompañe las declaraciones y ponga en práctica el contenido de las leyes

#### 4.1 Espacios estatales de poder local:

En muchos municipios y comunidades existe un sistema político dual, la municipalidad estatal existe a la vez que las municipalidades indígenas y otras formas de organización propias

El Municipio es una corporación autónoma formada por el alcalde los síndicos y concejales. Los que tienen más de 20 mil personas hacen elecciones cada 5 años y los de menos cada dos y medio años

Hay poca participación de los indígenas en el municipio en las elecciones del 93 y 95 salieron 110 alcaldes de ascendencia maya (33%) y solo 6 diputados

Los Consejos de desarrollo municipal, integrados por miembros de la corporación municipal y representantes de organizaciones privadas y públicas, y organizaciones comunitarias, son una instancia técnica que brinda asesoría a la municipalidad

Los cabildos abiertos se realizan por decisión de las dos terceras partes de la corporación municipal y consulta al pueblo pero sin que el pueblo vote

#### 4.2 Espacios indígenas de poder local

Es el país de la región con población indígena mayoritaria que es al mismo tiempo muy diversa, la población ha sido víctima de discriminación y de violencia sistemática pero han mantenido sus propias estructuras organizativas distintas a las instancias de poder del estado. Existe altos niveles de pobreza y fragmentación.

Para los mayas el poder no es imponer decisiones y decidir, sino capacidad de servir y resolver necesidades y problemas de la colectividad

Es decir más aconsejar que mandar. Los indígenas prendieron a refuncionalizar sus propias formas de autoridad adaptándolas a nombres y estructuras imperantes

Las Alcaldías Indígenas (AI), surgieron anteriores al Estado, como las AI de Sololá que nació en 1524. Su función es jurisdiccional. El primer alcalde, el Segundo y el Síndico forman el Tribunal Maya con funciones de mediación de conflictos, se apoya en regidores para citaciones y en sus propios Alcaldes Auxiliares que son el canal de comunicación con las comunidades. Los AI han carecido de reconocimiento explícitos en la legislación

Los Alcaldes Auxiliares (AA) tienen reconocimiento jurídico parcial como servidor gratuito y representantes del municipio a nivel de comunidad, pero subordinado a la autoridad municipal. Más que mensajero o mandadero es el que representa a la comunidad ante la municipalidad es decir la relación inversa a la que describe la ley, resuelve conflictos, trabaja el control y protección de tierras comunales o municipales, nombramiento de otras autoridades comunitarias, prestación de auxilio a vecinos, y velar por el orden público. El AA es reconocido ya como parte de la estructuras formal, se traslapa con la figura tradicional del representante o guía espiritual de aldea, a veces es una institución mixta. La Junta de AA (Totonicapán y Chichicastenango) se agrupan en forma de cuerpos colegiados sin reconocimiento formal del Estado representando 48 comunidades, subsisten paralelas a las alcaldías municipales

El Consejo de Ancianos o Principales no esta estructurado y son consejeros de una variedad de situaciones.

Los Consejos Comunales son formas de poder local a partir de gestiones de diverso tipo, proyectos y programas de desarrollo de asociaciones y ONG.

Los Comités Cívicos. Presentan candidatos para integrar corporaciones municipales y se ha convertido en un mecanismo alternativo de la mecánica tradicional de los partidos políticos, que permite una mejor representación de acuerdo a los intereses locales Se forma con un mínimo de 100 vecinos

Los AI y AA son canales de doble vía y la municipalidad parece ser mas bien de una vía

Es necesario encontrar mecanismos de articulación entre las formas organizativas del Estado y las propiamente indígenas. Las formas propias resguardan el sentido del tejido social indígena, pues articulan las diferentes expresiones organizativas propias, mientras que las formas organizativas del Estado tienen sentido para la construcción y reconstrucción del Estado. Las AI y AA juegan un rol importante en la resolución de conflictos comunales lo que no duplica las funciones de la municipalidad, en cambio esta se organiza mas bien alrededor de atención de bienes y servicios colectivos. Se busca reconocer la función de representatividad comunitaria de los AA, y que se institucionalice su designación desde las comunidades y no desde las municipalidades

Solo hay tres mujeres alcaldes en todos los 330 municipios de Guatemala y ninguna es indígena. Hay discriminación de lenguas indígenas.

## 5 NICARAGUA.

El proceso reciente de descentralización cobra vigencia con el gobierno de Violeta de Chamorro (1990- 97) en el marco de la aplicación de los programas de ajuste estructural. Se realizaron experiencias pilotos de descentralización y se conformó una comisión que elaboró en 1996 un documento base para darle dirección al proceso, que se convirtió en un referente clave.

En la práctica existen dos procesos paralelos, el formal que propende a una formulación de una política de descentralización a través de la constitución de una comisión de descentralización, integrante de una de las seis comisiones del Comité de Reforma de la Administración. El otro proceso es el de hecho a través de tres vías.

- \*Las experiencias pilotos de los ministerios del sector social (salud, educación, agua potable) en procesos desconcentrados que descentralizadores.
- \*La transferencia de hecho de competencias a las municipalidades producto de la reducción del tamaño del Estado y del gasto público, sumado a la presión de la comunidad sobre el gobierno.

local para que asuma la competencia por la vía de los hechos. El gobierno del Presidente Alemán legaliza las competencias de hecho por medio de la ley 40 pero sin acompañarlas de los recursos necesarios. Las municipalidades se ven obligadas a derivar parte de sus fondos escasos para dedicarlas a las nuevas atribuciones, además de padecer los efectos de la ley tributaria que recorta las capacidades locales de hacerse de recursos a través de los impuestos. Es decir se transfieren problemas del ámbito central al local sin invertir recursos para coadyuvar en su solución.

- \*Las experiencias de trabajo que han venido impulsando los organismos y agencias de cooperación directamente en los municipios. Son modalidades que no han sido sistematizadas debidamente y muchas veces se constituyen en procesos paralelos, que no guardan relación directa con los otros actores involucrados en el proceso.

El proceso de descentralización es afectado por las polarizaciones políticas, la injerencia de los partidos, la persistencia de cultura política tradicional, la resistencia de los niveles centrales de ceder poder. Pese a lo cual espacios locales han abierto posibilidades de gobernabilidad en medio de la precariedad existente.

#### 5.1 Espacios estatales de poder local

Los Gobernadores son nombrados directamente por el ejecutivo. Existen las municipalidades y sus instancias al igual que resto de la región.

En la Costa Atlántica se encuentran un régimen especial de descentralización producto de la Revolución Popular Sandinista, los gobiernos regionales autónomos vigentes gracias a la ley de autonomía. Hay un coordinador regional por la región Atlántico norte y otro por la sur y dos consejos regionales autónomos de 45 concejales cada uno que se eligen por sufragio universal. Se desenvuelven mecanismos de participación como el sufragio universal y partidos regionales y nacionales

#### 5.2 Espacios indígenas de poder local:

En la región del Pacífico, han logrado sobrevivir pocos espacios indígenas por sobre los otros espacios formales, son los consejos comunales, de reforma y alcaldes de varas

En la región del Atlántico, se encuentra el Consejo de Ancianos, órgano del gobierno comunal. El síndico, elegido para que represente a la comunidad en cuanto en temas relacionados con los recursos naturales y el territorio y el juez, máxima autoridad de la comunidad responsable de administrar el orden y la justicia.

En la Costa Atlántica se identifican dos autonomías de nivel constitucional, las municipalidades y las regiones autónomas, sin anularse entre sí. Para las comunidades indígenas del pacífico y del Atlántico nicaragüense la municipalización es una oportunidad más que una amenaza. Hay la posibilidad de incidir con sus características autóctonas a la institución municipal aunque todavía la municipalidad y los gobiernos

regionales no expresa la reunión coherente y participativa del pueblo con la autoridad local. En el camino se produce la revalorización de las formas propias de poder encarnado en la vigencia de los Consejo de Ancianos

En la región centroamericana no ha variado fundamentalmente el centralismo imperante. Los procesos de descentralización son incipientes y la parte sustantiva de las experiencias corresponden a desconcentración administrativa y a la privatización.

La descentralización no es vista por los gobiernos como un problema de Estado, y más bien se le sitúa como medidas limitadas productos de los ajustes impuestos por la globalización neoliberal estimuladas y activadas por organismos multilaterales, agencias de cooperación y ONG.

Los especialistas de los gobiernos centrales asumen iniciativas que luego difunden a niveles locales sin mayor concertación con ellos. Existen fuertes resistencias a la descentralización y "persiste una cultura centralista y clientelista que hace que los gobiernos centrales tiendan a mantener en sus manos los hilos del poder y a convertir a las alcaldías en meras ventanas del gobierno central. La cultura centralista es una cultura tradicional en Centroamérica. La misma hace ver como natural que todo se tenga que resolver a nivel central, y vía los mecanismos informales, de relaciones y contactos, más que por las instituciones. Es una cultura que trabaja más sobre la base de concebir los servicios a la población como prebendas y favores, que como derechos de la población. Esta cultura suele expresarse en la desvalorización de la capacidad local para hacerse cargo de

nuevas funciones. Siempre dice que las municipalidades no están preparadas para la descentralización " (Ortega Hegg, 1998 14)

Si se ha avanzado en algunos países como por ejemplo en aumentar la transferencia gubernamental , y en otros en descentralización fiscal y financiera pero muchos municipalidades no tienen libre disposición de esos recursos en todas sus competencias, pues vienen previamente condicionadas

#### DATOS BÁSICOS CENTROAMERICANOS

PAÍS	EXTENSIÓN (km <sup>2</sup> )	POBLACIÓN (Millones) >indigenas	Transferencia del Gobierno Central (%)	Número de Municipios
Guatemala	108,889	6,9 >60%	10%	330
Honduras	112, 492	5,7 >9%	5%	293
El Salvador	20,749.44	5,9 >10%	6%	262
Nicaragua	131,812	4,3 >	No hay	147
Costa Rica	51,000	3,1 >1%	No hay	81
Panamá	75, 517	2,7 >8.3%	0.8%	67

En los países del área se advierte la inclinación de los gobiernos por atender únicamente el nivel de la municipalidad, cuando toca el tema del poder local. Las organizaciones de los pueblos indígenas no reciben reconocimiento significativo en los ordenamientos jurídicos por ser sujetos

colectivos, que no son asimilables a intereses individuales agregados porque se estructuran sobre los parámetros de la identidad y la cultura

Panamá y Nicaragua son los dos únicos países con etnoterritorialidad delimitada. En algunos países más que otros han podido articularse los espacios estatales e indígenas del poder local, fortaleciéndose la capacidad de incidencia y las posibilidades de la autonomía.

## **CAPITULO CUATRO**

### **PERSPECTIVA POLITOLÓGICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

## CAPITULO CUATRO : PERSPECTIVA POLITOLÓGICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

### 1 CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN :

Cuando Claus Offe analiza el Estado de bienestar distingue entre crisis primarias y crisis secundarias. Las primarias están integradas por los ciclos históricos inherentes al modo de producción capitalista, pero son insuficientes para entender la complejidad de la crisis actual. Las crisis secundarias hacen referencia a la regulación del sistema político administrativo (mesoestructura), con relación al sistema económico material (infraestructura) y al sistema normativo legitimatorio (superestructura). En otras palabras la regulación proveniente de la coerción en relación al intercambio y los valores

La crisis “es la perturbación de procesos de regulación con una potencialidad desestabilizadora” por lo que la “La descentralización es una reforma de las funciones estatales de regulación que tiene el objetivo fundamental de estabilizar el sistema político”(Von Haldewang, 1991.243). Aunque es el intercambio situado en la esfera económica el que posee un peso especial, el desarrollo del capitalismo aumenta la autonomía relativa de los otros sistemas subordinados, frente a un sistema económico que pese a eso mantiene su hegemonía pero matizada

El sistema político esta obligado a intervenir para garantizar que funcione el sistema económico pero limitando su intervención para no poner en peligro el principio del libre intercambio, al mismo tiempo que clama por mas acción de la superestructura, esto pone en crisis la relación entre los sistemas

El Estado no es solo un puro instrumento manejado por los intereses del capital sino "que está caracterizado por estructuras constitucionales y organizacionales mediante las cuales reconcilia el sistema económico con los procesos de socialización que este causa"(Von Haldewang, 1991: 244). El Estado tiene que manejar disfunciones de los diversos sistemas y para ello ubica tres recursos los fiscales, la racionalidad administrativa, y la legitimidad, pero estos recursos son cada vez más escasos mientras las funciones son crecientes, por ello un rasgo principal de la crisis es la regulación estatal

Con el deterioro del Estado interventor el espacio financiero se estrecha, mientras crecen sostenidamente las demandas económicas y sociales, subrayándose la amenaza de pérdida de identidad estatal si éste no responde.

Hoy se vive una crisis de distribución, cuando el Estado no puede asumir los gastos de una distribución ineficiente de los recursos, a través de la trama de una estructura burocrática politizada. Antes, ese sistema de distribución lograba la producción de cuotas de lealtad en sectores sociales claves (ejército, administración, capas medias), en cambio hoy se manifiesta en el crecimiento de la precariedad de otras formas de

distribución de lealtad (patrimonialismo<sup>1</sup>), producto de los cambios demográficos y sociales. En cambio, mecanismos democráticos de legitimación pueden verse más atractivos primero como oposición contra el militarismo y además como proyecto de democratización. La crisis de distribución se hace crisis política cuando se sucede:

a Pérdida de legitimidad, pues los receptores de la distribución no se satisfacen con el actual ámbito de beneficios

b Cuando es afectada la cohesión dentro de la elite que posibilita la aparición de proyectos políticos ideológicos alternativos.

Ante este panorama el Estado no puede cumplir más su función de intermediario entre producción y socialización, por lo que crisis económica y crisis política se convierten en caras de una misma moneda

El concepto de descentralización alberga discursos variados. Una visión muy amplia expresa la transferencia de poder a los niveles inferiores dentro de una jerarquía, en función de la transferencia de competencia dentro del aparato de gobierno central a los niveles regionales y/o locales. Pero más que un atributo institucional la descentralización es un proceso dinámico, relativo y contextualizado que se ubica en un continuo centralización-descentralización.

Todavía no existe claridad total de lo que significa descentralizar desde un enfoque politológico. pues la mayoría de los enfoques predominantes vienen de las ciencias económicas y administrativas. Pese a esto es posible

---

<sup>1</sup> Patrimonialismo es el "uso privado de la cosa pública, esta característica revela que no existe separación entre el patrimonio público y privado, condición esencial de la constitución del Estado moderno. Dependiendo de la etapa de desarrollo político-institucional, puede manifestarse, predominantemente, como caudillismo,

definir la descentralización como "un instrumento para la estabilización de un sistema político en crisis" o la capacidad de transferir competencias sobre decisiones políticas (Von Haldewang, 1991: 228). Es el resultado de "intervenir en la estructura institucional político administrativa con el fin de modificar la forma y grado de regulación estatal en determinados campos políticos"(Von Haldewang, 1991: 232), y ocurre "cuando se transfiere una competencia del aparato centralizado del Estado a los órganos subnacionales (locales o regionales) dotados de un mínimo de condiciones materiales, jurídicas y administrativas, que les permita asumir buena parte de las funciones de gobierno o de organización de la acción estatal en unidades territoriales que forman parte del Estado unitario"(Rivera, 1996: 62)

La descentralización es un proceso político, con el cual se pretende recomponer las solidaridades territoriales y reestructurar lo social, es decir refuncionalizar las partes del aparato de bienestar del Estado, en niveles más desagregados (región, departamento, municipio) de modo tal que se logre un reparto territorial de responsabilidades, así como el adelgazamiento y optimización de los cuerpos técnicos burocráticos. Supone la asunción de parte de la región o el municipio, según el caso, de la construcción de "lo local", por supuesto sin dejar de atender los lineamientos del aparato centralizado del Estado. Lo cual no significa, claro está, que estos no puedan desarrollar una gestión con un sentido distinto o incluso opuesto al que se promueve desde el "centro" o "cerebro" del Estado. (Rivera, 1996: 65)

La descentralización "es un proceso de carácter global que supone, por

una parte, el reconocimiento de la existencia de un sujeto -una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad sociocultural y político-administrativa, y por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (humanos, financieros, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente" (Borja, 1987: 23)

La delimitación del territorio sobre el que recaerá la descentralización es complejo, y no solo cubre el ámbito municipal pues los movimientos sociales (por ejemplo, étnicos) pueden reivindicar territorios distintos de las que existen en la organización política administrativa del Estado. Por ello las divisiones territoriales deben basarse en unidades con personalidad social y/o cultural, con intereses comunes, que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana.

La descentralización tiene dos grandes vertientes

a La vertiente política. Se centra en el desenvolvimiento de las comunidades a través de su dimensión local, en la medida en que pasan de ser destinatarios a constituirse en sujetos responsables de políticas y programas que les afectan. Se transfieren competencias y poderes decisorios a espacios e instituciones locales especializadas y representativas, legitimadas por medio de elecciones democráticas y dotadas de autonomía con relación al gobierno central. Supone siempre "la existencia de otras personas morales y

jurídicas...a las cuales se le transfieren una determinada competencia, facultades decisorias y recursos, con el derecho de formular políticas para áreas territoriales determinadas.”<sup>2</sup> La descentralización busca proporcionar mayor autonomía y responde fundamentalmente a una necesidad de distribuir territorialmente el poder.

b. La vertiente técnica: Es la que busca objetivos administrativos, y que proviene de la necesidad de acceder técnica, eficiente y eficazmente los frutos del crecimiento a los sitios donde existe la pobreza o la carencia, proyectando eficazmente el conjunto de bienes y servicios gubernamentales. Lo cierto es que la conducción surge de la relación entre lo estatal y lo societario y expresa el control de una burocracia estatal algo más repartida territorialmente.

Ambas vertientes no son necesariamente antagónicas sino articulables pues la vertiente técnica sin la perspectiva participativa puede impulsar mejor las políticas públicas, pero también afirma la existencia del paternalismo gubernamental que supedita a las personas inhibiendo sus potencialidades y capacidad de aportar al desarrollo. En cambio la vertiente política educativa que margina la técnica, corre el peligro de empoderar intereses particulares y corporativos. Ambos aspectos son necesarios redefiniéndose a través de la propuesta del desarrollo y la democracia local.

Existe otra perspectiva de la descentralización mas bien de tipo funcional, por la cual se entiende por descentralización la devolución de algún grado de poder de decisión (funciones y rentas) a los gobiernos locales

---

<sup>2</sup> Aguilar, Dennis 1995 Democratzación del Estado y descentralización en Centroamérica en Gobierno

y a las asociaciones comunitarias. Según el grado de poder que retiene el Estado en la toma de decisiones, se puede hablar de delegación y desconcentración. :

a)Desconcentración administrativa: apunta al aumento de la eficiencia en la asignación y apropiación de recursos por parte de las administraciones nacionales. Puede ser a través de:

- Desconcentración general o “la transferencia de una competencia a una unidad u organización situado dentro del mismo sistema administrativo.” (Rivera, 1996: 62).
- Desconcentración funcional o sea la transferencia de funciones específicas a agencias locales del estructuras ministeriales o delegación burocrática a agencias semiestatales fuera de la estructura tradicional de los ministerios.

b)Desconcentración económica: Busca adelgazar las atribuciones estatales en cuanto a regulación económica y de redistribución social, reduciendo el presupuesto estatal y estimulando las fuerzas del mercado. Se privatizan funciones públicas, competencias administrativas o medios de producción, y se desregula legal o políticamente a mercados anteriormente controlados por el Estado, trasladando competencias decisorias al mercado y los sujetos que ahí interactúan.

c) Delegación política, cuando se trasladan funciones específicas a instituciones semiestatales en las cuales partidos o grupos de interés ejercen una influencia decisiva.

Esta perspectiva tiene la propiedad de facilitar el análisis de la descentralización, porque permite demostrar de forma precisa, en que medida genera efectivamente transferencia de autonomía política, de competencias y cursos desde el Gobierno central a los distintos niveles de gobiernos locales

“Supone que los logros de metas de política económica y los cambios requeridos en el rol del sector público, son los criterios bajo los cuales se debería evaluar a posteriori la descentralización. Un supuesto importante para entender esta perspectiva, es considerar al Estado como una instancia autónoma de las preferencias o intervenciones de los distintos grupos que componen una sociedad

Desde este enfoque, se entiende, además, la descentralización como un proceso que debe incluir un factor adicional ineludible: la necesidad de elevar la capacidad de absorción de funciones públicas de los gobiernos locales, sin lo cual la autonomía permanece como una ficción constitucional y legal. La experiencia demuestra que muchos programas de descentralización fracasan por la ausencia de capacidad gerencial y técnica a nivel local”<sup>3</sup>

Pero al mismo tiempo esto nos lleva a la necesidad de distinguir entre delegación, desconcentración y descentralización propiamente dicha, es decir la línea que va desde la ejecución local de acciones por encargo del gobierno central hasta el ejercicio de la capacidad decisoria y participativa de la comunidad. La descentralización funcional, muchas veces no considera

un aspecto central que define el concepto, la transferencia de competencias y funciones a Gobiernos subnacionales. La transferencia de competencias a instituciones estatales y no gubernamentales, que suelen designarse como desconcentración, delegación y privatización, y que no ubica la constitución de estas competencias por parte de Gobiernos locales de ubicación territorial, no es una verdadera descentralización.

## **2. REALIDAD ACTUAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Entre las décadas del cuarenta y cincuenta el subcontinente vivió un acelerado proceso de desarrollo industrial bajo el modelo de sustitución de importaciones y de modernización sociopolítica, conocido como el modelo de desarrollo hacia adentro (Velázquez Carrillo, 1997). El Estado jugó un papel protagónico en ese momento mediante el ejercicio de una triple función económica, social y política, como promotor de la industrialización, integrador del mercado interno y actor económico directo, y como responsable de atender las crecientes demandas de la población a través de la provisión directa de servicios y de políticas de distribución del ingreso, finalmente como garante del equilibrio de intereses y de las alianzas entre los diferentes sectores interesados en empujar el proyecto modernizador. El ejercicio implicó una organización estatal altamente centralizada en la que el nivel nacional acaparó decisiones y recursos. Los niveles intermedios y locales de la administración pública tuvieron un perfil muy bajo en la toma de decisiones, y por ende una

---

<sup>3</sup> Rosenfeld, Alex. 1994. Los gobiernos locales en América Latina. Quito: RIADEL PGU-LAC.

mínima capacidad para atender demandas ciudadanas y propender por el desarrollo local

Las políticas eran formuladas en el ámbito central y las inversiones territoriales por entes de carácter nacional. Cuando las demandas de la gente fueron creciendo la gestión pública se tornó más compleja y aumentó el tamaño del Estado, fueron adoptadas medidas de desconcentración funcional o territorial que por su misma naturaleza no afectaban el poder decisorial central.

Esto configuró la propia crisis del Estado desarrollista omnipotente que era incapaz de actuar con eficacia en el ordenamiento de la economía y la administración. Se volvió pesado e ineficiente y las reformas no se hicieron esperar. La descentralización surgió como una estrategia salvadora de reforma estatal en el horizonte político latinoamericano, como una salida a la crisis del Estado desarrollista a mediados de los setenta.

Existe interés por la descentralización porque hay un nuevo marco mundial globalista que resalta la relación global/local y da fuerza a la descentralización. Pero nos agrade o no este contexto, la descentralización significa en América Latina cambio cultural, político es decir cambio del Estado. En este sentido la descentralización no ha sido parte constitutiva de la tradición política en América Latina. Pero sí es una aspiración socialmente sentida, y hoy es un tema principalísimo de la agenda pública.

Pero desde otro ángulo la descentralización es más producto de una política inducida externamente que de una iniciativa estatal. En pocos países

la descentralización ha sido producto de demandas sistemáticas de la sociedad civil o de los propios gobiernos locales. Con excepción de Bolivia por medio de los Comités Cívicos que se convierten en polos de presión a fines de los setenta en favor de reformas descentralizadoras, como parte de la lucha democrática, y de Colombia a través de los paros cívicos locales y regionales de fines de los setenta e inicios de los ochenta.

Lo cierto es que la mayoría de los regímenes latinoamericanos hoy en día son más bien una mixtura de políticas incluyentes y excluyentes, estilos democráticos y autoritarios, lo que hace más complejo visualizar las relaciones entre políticas de dominación y formas de descentralización.

“Hoy lo nuevo viene dado por el modelo hegemónico impuesto de la trilogía modernización, ajuste y privatización que implica a su vez otra trilogía altamente reduccionista se descentraliza desde el ejecutivo, solo los servicios y hacia los municipios”(Carrón, 1996. 139-140) En países con regímenes democráticos, los movimientos sociales y partidos políticos pesan en el proceso de descentralización, lo que abre las opciones a la descentralización funcional y política, contrario sensu lo que sucede en regímenes autoritarios, donde el Estado es menos permeable a estos sectores de influencia.

La crisis económica pone en cuestión el protagonismo estatal. La devaluación del Estado lleva a revalorizar los poderes locales en la medida que ellos puedan producir una relación más directa carga fiscal-acción pública, y de mayor agilidad. La economía puede promoverse mejor desde

estructuras políticas próximas, representativas y globales como la constituyen los espacios locales

### **3. DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN**

Democratización es “la progresiva nivelación de posibilidades de acceso a bienes sociales, a la información necesaria para asumir actitudes racionalmente respecto de las decisiones colectivamente vinculantes y a la participación en la toma de decisiones”<sup>4</sup>

Descentralización y democracia no necesariamente van de la mano, puesto que la descentralización no es una condición suficiente para la democracia. Aunque hay una relación cercana entre descentralización y democracia, esto no significa que sea una relación necesaria. Chile, durante los años ochenta, es un ejemplo de una reforma que descentralizó el marco político administrativo del país en un contexto autoritario. Esta reforma mostró que la transferencia de recursos, atribuciones y responsabilidades a las administraciones locales no es una condición necesaria para la democratización .

La realización de elecciones populares es una de las condiciones necesarias para que la descentralización promueva el pluralismo en la vida política local. Las experiencias de las elecciones directas de alcaldes y concejales en Bolivia, Colombia, Perú, Venezuela en los ochenta y en Chile

---

<sup>4</sup> Duahau y Girola 1990, la ciudad y la modernidad inconclusa en Sociológica, año 5, No 12, pp 9-31

en los noventa demuestran que la descentralización puede crear prácticas políticas pluralistas . Para que la descentralización adquiriera significado tienen que existir políticas pluralistas en el ámbito local

Por ello es necesario distinguir entre democratización a nivel nacional y en el ámbito local. A nivel nacional la descentralización democratiza pues el poder de decisión no está concentrado en manos del gobierno central sino que distribuido entre entes periféricos, pues visto en su conjunto es más democrático que los gobiernos locales posean mayor capacidad de decisión. En el ámbito local existe la posibilidad que el poder puede quedar en una elite local, desatando los grupos de interés particular, profundizando desigualdades entre localidades y regiones en la medida que la capacidad de participar y organizarse no esta necesariamente bien distribuida, por lo que el componente democrático aparece como fundamental.

La descentralización puede jugar un rol importante en la vida local y nacional, si hay actores sociales y políticos interesados en promover y dar soporte a un proyecto democrático de descentralización. En muchos países los grupos étnicos han entendido la importancia del poder político local, y los espacios locales han sido recuperados como escenario de la competencia política democrática

La democracia local puede fortalecer una modalidad nueva de desarrollo en la perspectiva de redistribución del ingreso y el poder político con relación a la manera como las personas se refieren, producen y se apropian de los productos de la economía y de la sociedad. No se trata de una autarquía de la base local que sobre la base de la sumatoria de todos los elementos producen

el desarrollo nacional, sino más bien la consolidación de las bases locales de la sociedad y Estado

El objetivo central de la descentralización<sup>5</sup> es en el fondo servir para desarrollar la participación social y política. La descentralización debe ser consustancial a la democracia, a la democratización del Estado, en la medida que

- Amplía los derechos y libertades ciudadanas
- Impulsa una progresiva inclusión de excluidos y marginados a las instituciones representativas
- Establece mayor control y participación popular en las actuaciones de la administración pública

La descentralización no democratiza de por sí y se hace necesaria la ocurrencia de ciertos procesos socio políticos para que se vea acompañada por una democratización de la gestión local. Para democratizar no basta una institucionalidad establecida (Elección de alcaldes, instancias de representación, etc) sino que se requieren acciones de corte democratizador. Y tales acciones suponen actores. Un proyecto democrático de descentralización supone la existencia de actores que lo sustenten y lo lleven a la práctica

#### 4 DESCENTRALIZACIÓN Y COMPETENCIAS.

Algunos elementos básicos que caracterizan la descentralización como

proceso democratizador, se constituyen en torno a una estructura política deliberante y representativa, dotada de autonomía en el ejercicio de competencias, lo cual supone poder tomar decisiones sin otro condicionamiento que los legales y de carácter global, pues el ente descentralizado no tiene una especialización funcional. Debe asumir competencias de carácter decisivo, capacidad de coacción para ejecutar las decisiones, disponibilidad de recursos propios o transferidos, capacidad de coordinación, tendencia progresiva a asumir la gestión y desarrollo de nuevos mecanismos de participación política.

La asunción de competencias parte de principios de que todo aquello que puede gestionarse desde abajo, no debe gestionarse desde arriba y en varios niveles

- a) El traslado de competencias de una unidad superior o una o varias inferiores
- b) La modificación del aparato institucional político administrativo, trasladándose competencias a unidades inferiores (funcional y territorialmente definidas) dentro del aparato estatal, o bien a instituciones fuera del Estado
- c) Las competencias se justifican cuando suponga una mejora sensible en la calidad del servicio público, y potencie la participación, la cooperación e integración de los ciudadanos <sup>5</sup>

Las materias de competencias objetos de la descentralización son

- a) Genéricas

<sup>5</sup> El pensamiento descentralista tiene sus raíces en Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill y por la práctica del self government

- Los servicios de carácter personal (cultura, deportes, servicios personales)
  - El urbanismo de interés local
  - Iniciativas socioeconómicas destinadas a generar puestos de trabajo
  - Coordinación de acción pública de protección ciudadana
- b) Específicos
- Competencias que por su naturaleza son compartidas (obras públicas, aseo, circulación)
  - Urbanismo (iniciativa, aprobación inicial, seguimiento, inspección, contratación concesión con empresas privadas, elaboración técnicas de proyectos y aprobación definitiva.

Las materias no objeto de la descentralización son

1 La programación general, que garantice la coherencia y transparencia, permita la redistribución de ingresos y la lucha contra desigualdades sociales y territoriales.

2 La aprobación de la normativa básica como leyes y reglamentos (igualdad jurídica)

3 Tutela o gestión de la legalidad, auditorías de gestión o contables

Descentralizar significa un traspaso efectivo de poder, en el que el gobierno central pierde recursos y atribuciones directas pero el Estado se

fortalece integralmente. En un proceso de descentralización puede dar lugar a un auténtico tejido democrático en la medida que impida la materialización de procesos autoritarios. La experiencia ha demostrado que el proceso de consolidación de la democracia se profundiza con una efectiva descentralización del poder político. Pero a su vez esta consolidación debe ir acompañada por una participación cada vez mayor de la sociedad civil en sus diferentes expresiones y con un traspaso real del poder y no solo delegación de funciones sin recursos.

La descentralización vista como desplazamiento de partes y funciones del aparato institucional centralizado hacia unidades territoriales a menor escala o subnacionales (regiones y municipios) es una idea, que desde el punto de vista de la forma no ofrece resistencia. Pero donde aparecen las dificultades son los mecanismos empleados para impulsar la descentralización, el tipo de reordenamiento del esquema político institucional, y los efectos que en el plano fiscal pueden ocasionar dichos cambios.

“Hay que concebir la descentralización como parte de un proyecto nacional de cambio social y político democrático. De lo contrario se puede cometer el error de construir poco a poco una ideología municipalista que convierte el municipio en la panacea de los problemas del país. Entenderla en un marco nacional significa definirle límites a la descentralización, delimitar transparentemente su alcance y articularla como propuesta política global que piense el país no como un agregado de pequeñas unidades subnacionales sino

como una totalidad fundada en la diversidad territorial, étnica, cultural y socioeconómica, que tiene que adaptarse constantemente a un entorno permanente de cambio”(Velázquez, 1997 33)

## **5. DESCENTRALIZACIÓN Y MODELOS**

La ubicación de la descentralización depende de la perspectiva que se tiene del Estado y sus relaciones con modelos<sup>6</sup> a su vez expresan las diversas concepciones de la descentralización

### a)El modelo neoliberal

En este modelo mercadocéntrico reduce el poder del Estado en la economía, disminuye su protagonismo en el proceso de desarrollo en función de la centralidad de las fuerzas del mercado y la iniciativa privada, que aseguren una óptima asignación de recursos y un funcionamiento más eficiente de la economía. La sociedad deja de ser beneficiaria de bienes y servicios públicos y pasa a convertirse en eje de su propio bienestar por la vía del mercado

Se relega la acción colectiva manteniendo a la participación es considerada como pieza clave del modelo, pero marcada por un doble signo. La

---

<sup>6</sup> Definimos modelo como “la conceptualización de un grupo de fenómenos, elaborada mediante un principio racional, cuyo propósito final es suministrar los términos y relaciones -ls proposiciones- de un sistema formal que, una vez validado, se convierte en teona”

privatización de la economía y la prestación de servicios y responsabilidad del individuo en la consecución de sus propias necesidades, lo que lleva a la fragmentación social

Para los neoliberales el quid es lo económico, pues todo surge de una deficiente delimitación entre los sistemas, y por ello exigen dismantelar al Estado intervencionista, resistir las demandas adelgazando la capacidad social del Estado, olvidando la necesidad de la legitimación en el marco de una sociedad polarizada. Se busca aumentar la eficiencia por medio del predominio del mercado y la desarticulación de la regulación estatal

El enfoque parte de una crítica del papel del Estado que por saturación de muchas funciones reguladoras se caracteriza por una exacerbación de demandas distributivas, a la par de un gran crecimiento urbano y de la población

El Estado expresa un aparato burocrático demasiado grande, centralizado y deficientemente articulado, es decir no puede ampliar adecuadamente su cobertura administrativa. El Estado atraviesa una crisis fiscal, pues existe una inadecuada ubicación de políticas y recursos distributivos, politización de la economía y de la misma administración estatal, que desvía la correcta asignación de los recursos, que debería desenvolverse a través de los mecanismos del mercado. La administración es rígida con relación a las demandas sociales y por lo tanto se desmejoran la calidad de los servicios a la población.

La descentralización es para este modelo un medio para descargar al Estado central de una serie de funciones y responsabilidades, incluyendo el manejo de conflicto, a fin de volverlo más liviano en su tamaño y en su capacidad interventora. “La gobernabilidad es vista como la capacidad de los entes locales de controlar los procesos decisionales ligados a la eficaz prestación de los servicios y a la regulación de los agentes privados, de manera que los intereses particulares puedan realizarse sin tropiezo en el escenario de la oferta y la demanda. Gobernabilidad no significa tanto representatividad de las decisiones y eficacia de la acción, sino control de circunstancias y del juego de intereses en favor de la operación de la lógica del mercado” (Velázquez Carrillo, 1997: 7)

Se privilegia un enfoque administrativista, pues la administración es el eje de un proceso eminentemente técnico y pretendidamente apolítico. Le concierne el manejo de recursos disponibles para el cumplimiento de los objetivos de la gestión, la aplicación de saberes y técnicas para la ejecución de tareas. Se reduce el tema de los gobiernos locales a ser considerados como administraciones territoriales encargadas del manejo de recursos en la prestación de servicios. En cambio el gobierno tiene como función la definición y adopción de políticas, que han de orientar la cosa pública y la relación de los diversos sectores.

La descentralización neoliberal es un programa de modernización administrativa, despolitización económica y desmantelamiento del Estado ineficiente. La racionalidad de este planteamiento se centra en un concepto meramente económico de eficiencia, y de cálculos de costo beneficio. El éxito

de los cambios plantados depende en gran medida de la buena voluntad de las elites políticas y burocráticas

Pero este enfoque se sitúa al margen la diversidad y el carácter político de la crisis que hoy viven los estados latinoamericanos

En primer lugar, el mercado no es perfecto pues existen monopolios y oligopolio en la oferta privada de bienes y servicios, y además existe un conjunto de condiciones sociopolíticas que inciden sobre la realidad además del factor económico

La descentralización esta comprometida con diferentes intereses políticos por ello el tema no puede reducirse al costo beneficio, o eficiencia y efectividad económica. El concepto de racionalidad no puede ser solo económica, sino también político y cultural

La descentralización exige un conjunto de importantes condiciones políticas necesarias para impulsarla, por lo que el problema no se circunscribe al apoyo político de las elites al proceso Si por ejemplo la descentralización se realiza a pesar de la oposición de algunos segmentos de la elite y de la burocracia sería clave inquirir por las causas, los efectos y las relaciones de esta resistencia. Es decir es imposible soslayar negar la importancia de estructura y relaciones de clase, esquemas de dominación y mecanismos de regulación de conflictos dentro de las elites.

El Estado esta en medio de la contradicción, entre un Estado regulador ineficiente e intervencionista que señala el neoliberalismo y el Estado eficiente que formula reglas del juego vigilando su vigencia, como arbitro "neutral" de las tensiones y los conflictos.

b) Modelo estructuralista.

Para los estructuralistas es primordial el aspecto político pues la crisis de regulación es un problema de racionalidad administrativa, y no de delimitación entre los sistemas. La crisis de legitimidad a diferencia de los neoliberales es central, es decir es la crisis del contrato social. No disienten sobre el predominio del mercado (intercambio) pues mucho depende de la posibilidad de mejorar los recursos estatales, a través de las diversas formas de legitimación.

En esta concepción la configuración del Estado social supone un cambio progresista en la medida en que permite cierta desarticulación de los poderes oligárquicos locales, una diversificación de los actores políticos y una relación distinta entre los servicios o los bienes estatales y los individuos. Frente a la propuesta neoliberal que busca desmontar el Estado para resolver la crisis, aparece la perspectiva de la descentralización como una fórmula de refuncionalización del Estado y de optimización de la política estatal.

Si para Sartori (1988) la época es de "democracia confusa" donde lo inaceptable es endilgarle al concepto de democracia a "cualquier cosa", para Touraine (1996) la democracia es finalmente "la libre elección de un gobierno representativo de los intereses de la mayoría y respetuoso del derecho fundamental de todos los seres humanos a vivir en armonía con sus creencias e intereses fundamentales", en tanto que Dahl (1989: 18) es mejor tratarla como Poliarquía es decir "regímenes relativamente (pero no

completamente) democráticos,.. sistemas substancialmente liberalizados y popularizados, es decir muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público”

Para Dahl las dos dimensiones fundamentales de la poliarquía se ubican en el debate público y la capacidad de representación , y esto los distingue además de otros requisitos de los sistemas de hegemonía cerrada y de oligarquía competitiva. Para el autor no hay ambigüedades, su opción es por la poliarquía y la democracia : “.refleja mi compromiso(quizás algunos le llamen sesgo) en favor de la poliarquía y contra los regímenes menos democratizados” (Dahl,1989 38). Pero la cosa no es fácil pues el camino no es expedito sino difícil por las condiciones que deben reunir los Estados para hacerse proclive a la poliarquía que los acerque a la democracia

Para Dahl existe siete series de condiciones para acceder a la oportunidad de convertirse en poliarquía estas son las secuencias históricas, grado de concentración en el orden socioeconómico, nivel de desarrollo socioeconómico, desigualdades, segmentación subcultural, control extranjero y creencias de los activistas políticos. O Donnel(1996) introduce siete atributos:Funcionarios electos, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a ser candidato, libertad de expresión, información alternativa y libre asociación; ubicando las cuatro primeras como en el ámbito electoral y las restantes tres como derechos en ejercicio cotidiano

En cuanto a las secuencias históricas el autor prefiere los procesos evolutivos para la conversión de Estados en Poliarquías o cuasipoliarquías, cosa que tomará varias generaciones , y que es preferible que la vía del derrocamiento revolucionario de las hegemonías, esto contradice una de las condiciones posteriores en la de una u otra forma plantea la posibilidad de instaurar poliarquías mediante invasiones militares citando ejemplos en especial de la segunda Guerra Mundial Ubica dos tipos de sociedades agrarias la desigual sociedad campesina tradicional que tiende a la poliarquía, y la sociedad de campesinos libres mas asociada a la competencia y que puede evolucionar más fácilmente hacia la poliarquía

Para Dahl los países subdesarrollados se acercan más a regímenes autoritarios y los desarrollados o industriales hacia las poliarquías, pero se niega a aceptar que la condición del subdesarrollo sea definitiva o "intrínsecamente inepta", ello dependerá de la capacidad de favorecer la alfabetización, educación y comunicaciones, laceración de un orden social pluralista y no centralizado, y que se prevengan las desigualdades extremas entre los estamentos políticos más importantes del país En el aspecto de las desigualdades Dahl expresa que puede darse un dualismo entre una visión competitiva poliárquica respecto al grupo dominante, pero hegemónica con una minoría segregada lo incorpora el elemento de exclusión social, por lo que es visible la vulnerabilidad poliárquica a las desigualdades extremas

El tema-condición de las subculturas trae el tapete elementos claves marginados muchas veces de un planteamiento teórico clasista, es decir

reconocer el papel que juega la religión, lengua, grupo étnico o regional en la conformación de poliarquias, afirmándose que es más viable la poliarquía en países mas homogéneos que en los demasiados diversificados

En cuanto a la condición de las opiniones políticas, se sitúa el tema de la creencia en la legitimidad de las instituciones poliárquicas en lo que O Donnel llama "the only game in town", es decir que la democracia debe ser vista como "la única jugada posible" para poder ser considerada como consolidada. Cita Dahl el caso de Argentina donde los poderosos negaron reiteradamente las elecciones como base legítima de gobierno, y las grandes masas se sentía alejada y extrañada del sistema político. "Si la mayoría de los habitantes de un país creen que la única relación conveniente entre el pueblo y el gobierno es la jerarquía total, de regidores y regidos, de dominio y obediencia, el país tienen todas las posibilidades de ser un régimen hegemónico, y que si se parte de semejantes opiniones es muy difícil que haya una sola posibilidad para el debate público"(Dahl,1989. 131) Tanto la confianza entre gobernados y gobernantes como la capacidad de combinar la cooperación y la competencia son elementos fundamentales para la relación poliárquica.

Luego en su epílogo, Dahl se introduce en el campo de la acción política ubicando una figura, el innovador. Sus recomendaciones van desde las garantías mutuas como precio de la tolerancia, la necesidad de un ejecutivo dirigente, la creación de un buen sistema de partidos que evite la fragmentación, y el desarrollo de gobiernos representativos en los niveles locales

En relación a los siete atributos de la poliarquía, O'Donnell subraya que en América Latina las poliarquías tienen dos instituciones importantes, una formal las elecciones y otra informal el particularismo o clientelismo (patronazgos, nepotismos, tráfico de influencias y favores), que se convierte en forma principal de ganar y ejercer el poder político. "En muchas poliarquías nuevas, los individuos solo son ciudadanos en relación con la única institución que funciona en forma parecida a lo que prescriben sus reglas formales las elecciones En cuanto a la ciudadanía plena solo la disfrutaban los miembros de una minoría privilegiada " (O'Donnell, 1996: 87)

Para esta concepción la democracia es fuerte cuando se multipliquen los centros de poder pero controlados sus límites por un subsistema (el Centro), que evita el acaparamiento desmedido de poder en los otros sistemas y permite un equilibrio poliarquico Robert Dahl ubica la necesidad de un orden social pluralista, civil, y de economía descentralizada, pues lo contrario favorece a las hegemonías, la descentralización se manifiesta como una disminución del control ejercido por el Centro sobre los subsistemas

Este enfoque busca aumentar la efectividad de la descentralización por medio de la racionalización de la regulación estatal. Para este enfoque la crisis del Estado tiene dos dimensiones una internacional y otra nacional

- La internacional se centra en una crisis fiscal y de endeudamiento que limita los espacios políticos de los gobiernos latinoamericanos y conduce a procesos dolorosos de ajuste estructural

- La dimensión nacional se ubica en una crisis interna de distribución del ingreso que deriva hacia una creciente polarización socioeconómica, que afecta más a una regiones que a otras, por ello el Estado disminuye su papel de regulador social y espacial, producto de la mitigación de recursos financieros que son cada vez mas limitados, y busca descentralizarlos cada vez mas en tiempos de crisis.

Los gobiernos pierden legitimidad, y va en ascenso la presión política desde la periferia. Las instituciones tradicionales muchas veces no son capaces de manejar los conflictivos escenarios sociopolíticos, y esto se debe en buena parte a una sobrecentralización el Estado. En el pasado las estructuras centralizadas se justificaron por la creación de un Estado de bienestar y por el proceso de modernización económica, pero por otra parte elevaron la desigualdad regional, causaron el crecimiento exacerbado de la ciudad, crearon sociedades más dependientes de la intervención estatal y dificultaron la participación socioeconómica de población, en especial las llamadas minorías

Por ello el estructuralismo plantea no desmontar la regulación estatal sino racionalizarla, a través de un aumento de la eficiencia de los servicios públicos por la vía de mejorar la efectividad de la regulación estatal. La descentralización debe aportar por el camino de lo económico a remontar los escollos de los efectos de la crisis y de la desigualdad espacial sobre los espacios locales y regionales.

La descentralización contribuye a hacer menos rígido los sistemas de planeación y más flexible la gestión administrativa local. En lo político impulsa

una amplia participación política como camino de superación de la crisis de legitimación, construida a través de instituciones locales representativas con capacidad de generar una más equitativa y eficiente repartición de recursos

Por ello el enfoque estructuralista distingue dos formas de descentralización. Una la modernización tipo chilena, administrativista, verticalista y deficiente. La otra, política, participativa, completa. La modernización tiene que partir de un nuevo contrato social o sean nuevos mecanismos de legitimación. La reforma se mide por el carácter democrático y por la presión política de la esfera marginal. La tarea principal estructuralista es la elaboración de estrategias de desarrollo que racionalicen la descentralización política territorial.

Los elementos centrales de la crisis son la distribución espacial y la legitimación, por ello cuanto más fuerte y sostenida es la presión de movimientos sociales y autonomías regionales, más probable y profunda es la descentralización. Pero presupone la capacidad de abrir sosteniblemente canales funcionales de participación que conduzcan demandas de la periferia al centro, que es lo que precisamente quiere lograr la descentralización.

Pero el enfoque estructuralista de la descentralización, puede ser cuestionado desde varios ángulos.

La visión de lo local es romántica y no incluye la influencia real de formas no democráticas y prácticas políticas tradicionales como el clientelismo, autoritarismos y paternalismos sobre la comunidad local, además que las relaciones conflictivas de clase no están excluidas en el nivel local. La descentralización aparece como una negociación entre intereses

centrales y periféricos, cuando en realidad esta puede ser motivada por el interés de grupos de poder en mantener el sistema de dominación.

Las periferias espaciales no son la única fuente posible de demandas de descentralización, otros sectores sociales también pueden demandar, incluso de sectores de los propios de grupos dominantes del poder.

Los estructuralistas usan descentralización referidos mas que todo a reformas que apuntan al otorgamiento de competencias decisorias a unidades de gobierno inferiores y democráticamente legitimadas o sea reformas que presumiblemente amplifican la participación política y socioeconómica. La verdad es que un traslado real de poder depende de la autonomía legal financiera y organizativa de las instituciones descentralizadas y de legitimación por medio de elecciones.

El modelo de Estado del estructuralismo es el de fetichismo institucional, por el cual el Estado es un sistema institucionalizado de reglas y no la expresión de relaciones de dominación, por lo que la reforma del Estado es una mas bien una reforma solo institucional en el sentido mas restringido, y no una desafiante reforma de los esquemas de regulación estatal que es crucial para la descentralización.

### C) Modelo marxista

Para el enfoque neomarxista lo que ocurre actualmente es un proceso de ajuste estructural, reproducción de la dominación política por medio de la privatización, y astillamiento de la practica política. Aumentan las presiones

globales sobre países dependientes que vivieron el auge de la intervención y regulación estatal. Los estados tienen que enfrentar una aguda crisis económica, de endeudamiento hacia afuera y presión presupuestal hacia adentro, y que es el objeto de los llamados programas de ajuste.

Las relaciones entre Estado y sociedad es cada vez más difícil, pues frente a la situación descrita se advierte la reducción de la capacidad de distribución, la limitación de la capacidad estatal de incidir con efectividad en la problemática nacional. La solución para algunos es una modernización del Estado que busca minimizarlo y agotarlo hasta el extremo.

La generalidad de los países latinoamericanos atraviesan déficit de legitimidad y variadas expresiones de combinación de aspiraciones, intereses y necesidades que en parte escapan del control del Estado, y que permiten nuevas u otras formas o posibilidades de participación, es decir propician la democratización del régimen político.

Las reformas se visten de ajuste, modernización y democratización que son el manejo de herramientas de manejo de crisis por el Estado que busca acoplarse a las nuevas condiciones de la acumulación mundial. Todas las reformas contribuyen al proceso multidimensional del ajuste producto del aumento de la flexibilidad de la producción, transnacionalización del capital y monopolización de los mercados que causa crisis en el centro y en la periferia, que afectan modelo de acumulación y rol del Estado.

La descentralización es pues un proceso de reestructuración históricamente necesario en la situación de polarización capitalista mundial, que expresa también tensiones y contradicciones entre las diversas fracciones

del capital y del desarrollo general de las fuerzas productivas

El enfoque participativo de la descentralización es más bien instrumento para fragmentar la práctica política, crear o imponer un consenso social sobre un proyecto modernizador antidemocrático y polarizante, teniendo como norte la plena integración de las fuerzas sociales en el proceso de producción capitalista. Las crisis son mecanismos de la reestructuración del modelo de acumulación y elemento indispensable del desarrollo capitalista.

El enfoque marxista de la descentralización no toma en cuenta la autonomía relativa del Estado frente a otras entidades sociales, que supone la existencia de un proceso complejo sinérgico, en el cual influyen un amplio espectro de intereses, necesidades y condiciones políticas que interactúan en la sociedad.

Esta concepción sitúa la crisis existentes como fundamentalmente primarias ligada al modo de producción capitalista, reduciendo la situación a las exigencias de la lógica de ese modo de producción. La dinámica política y relaciones entre sistemas sociales quedan al margen del análisis. A excepción del caso peruano la descentralización no es considerada por la izquierda latinoamericana sino a partir de los ochenta, pues en América Latina la preocupación principal era apoderarse del Estado. El municipio tenía escaso interés, dada su poca capacidad de incidencia en los centros estratégicos de poder.

La noción centralista en la izquierda fue reproducida "con mayor mecanicidad que los partidos que propulsan el estatismo" (Rivera, 1996, 76) caracterizada por una visión instrumentalista del Estado y reduccionista de

la democracia. Impera en esta concepción un concepto unívoco de crisis que no admite una visión multifacética y policroma de realidades complejas. Así el desempeño de clases es una variable importante pero no la única a ser tomada en cuenta. Las reformas no son solo programas de ajuste orientados desde la economía mundial, sino procesos políticos que se dirigen primordialmente al sistema de regulación del Estado nacional.

El enfoque niega los aspectos políticos de corto plazo, orientados al interior de la descentralización, sacrificándolos a la racionalidad económica largo plazo orientada al exterior.

## 6. DESCENTRALIZACIÓN Y CULTURA

Fabio Velásquez<sup>7</sup> destaca el peso específico de la perspectiva cultural en el proceso de descentralización: "El gran obstáculo que debe superar el proceso de descentralización es el de la resistencia al cambio. La dificultad proviene del hecho de ser un obstáculo cultural y no meramente administrativo. Levantarlo significa introducir otra forma de ver el servicio público, la política y la relación Estado-sociedad. Por ello, se engañan quienes creen que la descentralización se produce por decreto. La norma es un requisito necesario, pero no suficiente. Ella no tiene la virtud de generar por sí misma cambios sociales. Estos se producen cuando las personas y las instituciones logran modificar la definición de su misión --en términos

<sup>7</sup> Velásquez, Fabio et al. 1991. La gestión local en ciudades intermedias de Colombia: los casos de Cartagena y Santander. Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina. Santiago de Chile. Ediciones SUR.

estratégicos-- al temor que inspira la norma ..la descentralización, por ser un proceso de reforma estatal, no sólo implica un cambio de competencias, estructura y atribuciones de los municipios, sino también una transformación del Estado central en su organización y dinámica". Como es característico de todo proceso de cambio social, se producen resistencias a la innovación

- Resistencia de órganos y agentes del gobierno central que no confían en la capacidad de gestión de los entes regionales y locales, o que temen que el proceso caiga en manos de los intermediarios clientelistas.
- Resistencia de los actores políticos tradicionales locales cuyo poder estuvo siempre apoyado en las estructuras del Estado central -- ministerios y órgano legislativo--, y que ven en la descentralización la posibilidad de que se desplomen las bases de su acumulación política.
- Resistencia de actores políticos locales que entienden la descentralización como un mecanismo de aproximación entre el gobierno local y la población, lo que facilita la aparición en el escenario político municipal de nuevos actores con un cierto potencial político. Concretamente, se oponen a la instauración de canales y procesos de participación ciudadana en la gestión de los servicios
- Resistencia de funcionarios municipales que interpretan las medidas descentralizadoras y de apertura democrática como una amenaza a su desempeño rutinario, a su estilo de gestión pública --ineficiencia, ineficacia, autontarismo, venalidad, monopolio de las decisiones, etc.

- Resistencia de actores sociales locales cuya identidad y movilización tuvieron constantemente como referentes bien sea al gobierno central, bien sea a las redes de clientela. Así, algunos sienten que la descentralización fragmenta su unidad corporativa, dispersa los puntos de conflicto, multiplica los interlocutores y hace más compleja y difícil la reivindicación de intereses. Otros miran con recelo la descentralización pues creen que ésta puede afectar las redes clientelistas en la medida en que los municipios ganen en eficiencia y eficacia.

## **7. DESCENTRALIZACIÓN Y CONSTRUCCIÓN SOCIAL**

La construcción del desarrollo integral exige una acción complementaria entre el Estado, mercado y sociedad civil. El Estado no puede reducir su acción al mínimo, debe ser incluyente y no excluyente. La relación entre Estado y sociedad funciona en términos de la construcción de una ciudadanía de alta densidad: política y socioeconómica.

Las fuerzas del mercado tienen cabida como interlocutores del Estado y la sociedad civil en la generación de consensos y como prestadores de servicios en el marco de la regulación estatal, pero no pueden operar sino en el marco de reglas del juego que buscan hacer prevalecer el bien común sobre los intereses particulares

La gobernabilidad democrática busca adecuar las estructuras administrativas y gubernamentales, atraer los recursos disponibles a las necesidades de concertación y de ejecución de los acuerdos, ejerciendo una importante capacidad de convocatoria los espacios locales para avanzar hacia una gestión democrática. Transparencia, responsabilidad y contraloría social ciudadana se convierten en cartas claves de la gestión pública.

La descentralización política amplifica espacios existentes regionales y locales de participación y control ciudadano. La descentralización administrativa amplía espacialmente los servicios sociales haciéndolos más expeditos a grupos específicos.

La descentralización significa fortalecer los espacios territoriales para que sean capaces de desarrollar lo local la definición concertadas de estrategias de desarrollo local sustentable, la promoción de crecimiento económico, el estímulo a políticas de equidad, y la modernización y democratización de la gestión pública

Para las elites el éxito de la descentralización se define por los recursos y aportes que pueda aportar al fortalecimiento de un sistema político, que enfrenta espacios estrechos de distribución y de pérdida de legitimidad Pero al mismo tiempo es posible que la descentralización produzca una mayor presión distributiva.

En el ámbito local, la descentralización puede hacer mas presente, transparente y accesible al Estado permitiendo una mejor articulación de intereses Los poderes locales poseen la capacidad de convocar consenso social entre sectores sociales, que no ser por esa vía quedarían al margen

de la incidencia directa en el desenvolvimiento societario. Lo local se erige como mecanismo de participación cercano a la ciudadanía

Los mecanismos tradicionales de representación política muestran sus limitaciones e insuficiencia, como resultado contradictorio de la creciente complejidad y diversidad de funciones. La población aspira y demanda la posibilidad de intervención social y la encuentra más plenamente en espacios locales e instituciones políticas próximas y elementales (comunidades, municipios, comarcas, regiones)

La existencia de desigualdades expresadas en desequilibrios territoriales (por especialización regional y segregación de espacio) da lugar a fuertes reivindicaciones de poder local o regional, para llevar a cabo políticas de reequilibrio que busca igualar las condiciones. Esto empuja la descentralización. Viejas corrientes autonomistas y tradiciones culturales han convergido con nuevos movimientos sociales. Autonomía, defensa del particularismo de la diversidad y desconfianza a la intervención burocrática y especializada del Estado son objetivos propios de estas tendencias.

Pese a las resistencias las reformas descentralizadoras están siendo apoyadas tanto por los favorecedores del adelgazamiento del Estado, como por los que ven en este proceso como un elemento básico para el dimensionamiento de las políticas sociales. La descentralización es cada vez más un elemento de atracción de todos los sectores que sienten que han sido o que podrían ser sistemática o parcialmente segregados de los mecanismos de decisión del gobierno central, abarcando los sectores excluidos que buscan integrarse al sistema de gobierno, como las élites

gobernantes que temen ser marginadas del proceso. La existencia de coincidencia de aspiraciones e intereses de origen tan disímil en relación a la descentralización y el poder local, es una realidad que proporciona al proceso un significativo potencial de cambio y modernización

La descentralización tiene pues sentido como estrategia para multiplicar las opciones de poder, involucrar al ciudadano en la toma de decisiones públicas y para adecuar estas últimas a criterios de eficiencia, transparencia y equidad

## **CAPITULO QUINTO**

### **ELEMENTOS CONSTITUTIVOS Y VIABILIDAD DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN.**

## **Capítulo quinto: Elementos constitutivos y viabilidad de una estrategia nacional de descentralización.**

### **1 LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACIÓN**

¿Es posible un proceso de descentralización y desarrollo democrático de las autonomías locales en Panamá?

La opinión ciudadana<sup>1</sup> expresa que las tres principales acciones para impulsar el desarrollo nacional, se deben centrar en distribuir la riqueza nacional (41.2%), la descentralización de gobierno y apoyo a los municipios (25.8%) y distribuir mejor la tierra (22.9%). Es decir entre las opciones principales para generar equidad se encuentra la descentralización, lo que nos lleva a ubicar que el proceso descentralizador es mucho más que una operación técnica encaminada a introducir nuevos modos de gerenciar la cosa pública. Es un proceso político democrático que persigue la redistribución el poder en el seno de la sociedad. La descentralización supone una reforma política y no solo una reforma administrativa, lo que quiere decir que la descentralización transfiere poder de decisión a otras instancias, conduce al poder central a compartir el poder político con otras instancias estatales y con la sociedad civil.

Estas instancias locales tienen legitimidad política propia, pues son

---

<sup>1</sup>Barometro Centroamericano Panamá 1997(oct) PNUD Panama Cuadro 32

productos de una elección popular y su actuación debe responder a los electores que ellos representan. Los espacios receptores de las competencias poseen independencia administrativa, son autónomos, no están sometidos jerárquicamente al ente que traslada la competencia, lo que le permite tomar -en el nivel en que se desenvuelven- decisiones propias

La descentralización no es un fin en sí mismo se realiza para favorecer a la población, toda descentralización exitosa supone abrir espacio a la participación ciudadana en el gobierno descentralizado para beneficio de la propia población.

Es importante precisar que según Ortega Hegg (1998) la viabilidad del proceso de descentralización es decir:

- 1 Las condiciones en que se descentraliza una competencia y el objetivo que se persigue con la misma
- 2 La propuesta del manejo de los recursos humanos, materiales y financieros, pues si se traslada competencias sin recursos el resultado será un deterioro del servicio público
- 3 La descentralización se refiere a la forma como se organiza el Estado para la prestación de los servicios y la preservación de los derechos ciudadanos. La descentralización debería suponer el fortalecimiento de la institucionalidad del gobierno local

La reforma descentralista debe invitar a la reformulación más participativa y equitativa de la democracia Esto implica una redefinición de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, pues la legitimidad del sistema político depende

en gran medida de la equidad, eficacia y eficiencia del Estado. Por ello es importante <sup>2</sup>

-El afianzamiento de la democracia, propiciando estructuras participativas que permitan la gestión comunitaria directa, y estableciendo canales de comunicación entre la comunidad y el Estado en los distintos niveles de la administración.

-Lograr la equidad en la gestión pública, con nuevas formas de gestión destinadas a atender a toda la población y enfrentando los desequilibrios regionales

-Lograr la eficiencia en la gestión pública, haciendo necesaria la redistribución de competencias y recursos entre los distintos niveles de la administración, para que las responsabilidades de la gestión se le asignen a quien la puede realizar de la mejor manera y a menor costo, puesto que el gobierno local es la instancia del Estado más próxima a las realidades y situaciones de la gente de todos los grupos de edad

-Garantizar la sostenibilidad del desarrollo local y municipal es fundamental, en términos de equilibrio con la protección del ambiente y la naturaleza.

---

<sup>2</sup> Ver Departamento Nacional de Planeación EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES EN COLOMBIA, Bogotá, nov 1993 pág 6

Los procesos de descentralización y fortalecimiento de gobiernos locales no han sido impulsados a cabalidad como producto de la ausencia de una clara y decidida voluntad política. Esta descentralización del Estado debe constituirse en un proceso que abra caminos claros y efectivos es necesaria redistribución democrática del poder en la sociedad y el territorio nacional

Los esfuerzos de modernización de los espacios locales, y su proyección hacia el logro de espacios y entidades democráticas..."está condenado al fracaso si esos esfuerzos no forman parte de una transformación general del Estado, que, incluso en algunos casos, en la práctica podría tratarse de una refundación del Estado. La distribución del poder y las competencias públicas entre los distintos niveles de la administración, implica una redefinición, y un cambio real del sistema político e institucional de los estados." (García, 1994).

Es importante incentivar e imbuir de una cultura descentralista a la sociedad civil y sociedad política, pues este tema está ausente de la agenda nacional, en tal medida que en los partidos políticos tradicionales se sigue percibiendo el proceso electoral como una concentración de esfuerzos para alcanzar el control del poder centralizado, y los gobiernos son renuentes a renunciar a la posibilidad de manejar el poder como nendas aferradas en un solo puño

Es necesario un pacto o acuerdo nacional entre las distintas fuerzas y

sectores que conforman la sociedad y el territorio del país, para organizar (refundar) un Estado descentralizado basado en el fortalecimiento regional, comarcal, municipal y del desarrollo local. Es necesario que exista una concertación democrática para el fortalecimiento de la capacidad o poder local y de las instituciones municipales y comarcales.

La reforma política de la descentralización debe apuntar en lo micro a fortalecer el poder o capacidad local de influir participativamente en la generación de proyectos de desarrollo, y el empoderamiento democrático, y de relacionarse autónomamente con el gobierno central en la defensa y promoción del interés comunal. La capacidad local se fundamenta en su base social que participando le proporciona legitimidad a ese poder local democrático.

La participación de la base social local se expresa en el acceso de los grupos sociales a las decisiones, ejecución y propuestas, y no solo el acceso presencial, como mano de obra o espectador. La descentralización debe propiciar la aparición de un liderazgo emergente que ofrezca oportunidades que antes no existían, para la formación de representantes auténticos de la comunidad que surjan de la base misma de la sociedad, y que desarrollen sus capacidades. Se debe proporcionar acceso a los sectores excluidos tradicionalmente como las mujeres, los jóvenes, los pobres y grupos étnicos para lograr su incorporación a la democracia local.

Pero esta necesaria autonomía del desarrollo local no significa aislamiento. Factores claves lo constituyen, entre otros la necesaria coordinación intergubernamental, la presencia de la sociedad civil y la concertación con todas las fuerzas vivas de la comunidad. Esto es un preventivo contra el paternalismo y las tentaciones centralistas del gobierno central sobre gobiernos locales; y contra la aparición o incremento de localismos estrechos surgidos de una interpretación parcial e incorrecta del principio de autonomía democrática y desarrollo local.

Tocqueville (1980) señala al individualismo como una de las amenazas a la democracia, la "herrumbre de las sociedades" lo que conduce al vaciamiento de la conciencia cívica en el ciudadano, que lo hace delegar en el poder único y centralizado del Estado la capacidad humana y social de la participación. La libertad política es entonces el antídoto contra el individualismo, y esa libertad tiene su expresión más vital en la democracia local.

Para el autor de "La Democracia en América"(1835) es en la comunidad "donde reside la fuerza de los pueblos libres", pues las asociaciones y libertades locales le dan vida social y política a cada parte del territorio, colaborando en romper el individualismo, propiciando la acción común por ser el poder más cerca de la cotidianidad de la gente. (Tocqueville, 1980)

El camino correcto de la descentralización y fortalecimiento de la

democracia local en lugar de debilitar el Estado Nacional lo fortalece, en la medida que los espacios locales y regionales ganan en capacidad de resolver problemas sociales y económicos, y tengan mayor representación política e incentivación de la participación ciudadana. Claro está que éste es un proceso gradual, contradictorio y escalonado que debe responder a una estrategia construida sobre la base de consensos, concertaciones y convergencias convocado por liderazgos democráticos dotado de la voluntad política y capacidades concertadoras para lograr estas importantes metas nacionales, como lo son la descentralización efectiva y el desarrollo de las democracias locales

La participación democrática y poder local no resuelven el problema del poder en la sociedad por sí solo pues está presente la otra variable genérica que explicitaba González Casanova, el eje de las clases y el poder del estado, entendiéndose que toda la cuestión de la descentralización y la democracia local tiene sentido en la perspectiva de un proyecto nacional democrático y transformador, pues lo local puede significar ganar espacios de poder sin que necesariamente se esté construyendo poder real de cambio.

No podemos dejar de lado que al neoliberalismo le interesa el tema del desarrollo local, por lo que acepta la descentralización en la perspectiva de la transformación del Estado liberal, transfiriendo a lo local lo que antes era responsabilidad del Estado benefactor. En su afán de adelgazar al estado y

asegurar la dictadura del mercado ubican la esfera de lo local y la descentralización en la perspectiva de la privatización.

El camino es otro, se trata de vincular el tema a la estrategia con un proyecto transformador en el marco de una propuesta de democratización, que fortalezca el Estado nacional en sus raíces y en las células básicas de su tejido, y al mismo tiempo involucre a la población en la posibilidad de transformarlo. La transferencia de recursos y funciones desde el nivel central del Estado hacia los niveles regionales y locales fortaleciendo su protagonismo tiene sentido real, en la medida que por otra parte se suceda procesualmente el compartir efectivo de funciones y recursos de parte del gobierno local con las instancias de autogobierno comunitario y popular "La efectividad del proceso supone la generación de niveles crecientes de democracia interna dentro de las instancias de autogobierno sobre la base de una articulación horizontal paritaria y sinérgicamente creciente de las organizaciones laborales, territoriales, funcionales y económicas populares."(CEAAL, 1990 p 95-96).

El proceso de puesta en movimiento de clases, estratos y fracciones en intensidad y extensión en el campo social por la acción de la organización sobre una base social determinada, es lo que Lojkin denomina fuerza social. En este sentido la intensidad del movimiento social puede ser heterogénea u homogénea, por grados de movilización. Su extensión se aprecia por su relación con el espacio

territorial (local, nacional) y su relación con el poder del Estado, y la capacidad de éste de mantener o no la cohesión global en la sociedad. Así, el movimiento social local tiene cierta relación con el aparato del Estado pero no logra construir hegemonía sino está fundamentado una capacidad global, pues lo local se reduce muchas veces a embates reducidos que no afectan los grandes centros de decisiones.

El tema de la descentralización y el desarrollo local invita a nuevos espacios de reflexión y acción sobre el poder. A nivel del conocimiento es importante la reconstrucción histórica de los espacios locales en cuatro planos(González R., 1994):

- \* La identidad y cultura local
- \* Los procesos políticos locales. La articulación entre diversos niveles y escalas ubicando hasta que grado puede fundamentarse la existencia de un sistema político local.
- \*. La economía local.
- \*. El análisis de las condiciones que afectan el grado de descentralización que puedan ser concebidas y gestionadas el conjunto de materias de responsabilidad pública, como la salud, la educación, vivienda, ambiente y seguridad.

Entendiendo así la descentralización, es importante ubicarla en el marco de

un proceso de reforma del Estado, en función de premisas como:

1. La modernización de las distintas expresiones del aparato estatal en términos de alcanzar un estado más institucional, equitativo y eficiente.
2. La profundización de la democracia para lograr mayor equidad en el desenvolvimiento del sistema político, en el crecimiento económico, e incrementando la participación ciudadana.
3. La reforma política debe ser asumida de manera gradual, progresiva y concertada, sobre la base de negociaciones entre las partes involucradas, sin producir desarticulaciones en las relaciones fundamentales en el Estado y la sociedad.

Las líneas maestras del proyecto de reforma integral del Estado serían:<sup>3</sup>

1. Las reformas políticas, que persiguen perfeccionar los mecanismos de participación, recuperar la confianza en el liderazgo nacional y conformar una cultura política para la modernización y fortalecimiento de la democracia.
2. La descentralización, que supone la redistribución del poder en los distintos niveles de gobierno, y el afianzamiento de la autonomía de la gestión local (competencias, funciones, decisiones) que se realizan en las provincias, comarcas y municipios.
3. El fortalecimiento del Estado de Derecho para garantizar una sana

---

<sup>3</sup> Ver Paredes P., Edgar REFORMAR EL ESTADO ES TRANSFORMAR LA SOCIEDAD, Comisión Presidencial para la reforma del Estado COPRE, Caracas, 1992 págs 3-4

administración de justicia y cumplimiento de los preceptos constitucionales.

4. La profesionalización de la función pública, para erradicar el clientelismo y la corrupción, y elevar el nivel de eficiencia del servidor público.

5. El desarrollo de las capacidades del Estado para formular participativamente políticas públicas, en especial en áreas estratégicas como la económica social, educativa, científica tecnológica y cultural.

Descentralizar supone la necesidad de una estrategia o itinerario que debe sustentarse en principios como la gradualidad (iniciar con experiencias pilotos demostrativas, programas de capacitación y evaluación.); oportunidad (medidas que deben tomarse en el tiempo óptimo.); normatividad existente (uso de procedimientos, criterios, normas y reglamento existentes para la administración de competencias y servicios.); eficacia (sistematizar las experiencias)

Los procesos de descentralización y fortalecimiento de gobiernos locales - para Daniel García-"no se impulsan, o no se desarrollan con la suficiente coherencia debido a la ausencia de una clara y decidida voluntad política"<sup>4</sup> La

---

<sup>4</sup> Daniel García, Director de programa DEMUCA de la Cooperación española, que además define voluntad política como "el movimiento de fuerzas políticas y sociales, sus intereses y expectativas (proyectos) hacia un horizonte común que frague la concertación de unas y otras, que se concrete finalmente en un consenso o pacto político, capaz de determinar una expresión de poder en un momento histórico dado, y que se traduzca en la definición y aplicación de las medidas jurídicas-políticas, financieras y administrativas, ineludibles en un verdadero proceso democrático de descentralización territorial

descentralización del Estado es "el proceso que abre caminos claros y efectivos para la redistribución del poder en la sociedad y el territorio"

### **A. NATURALEZA DE POLÍTICAS DESCENTRALIZADORAS.**

Existen dos tipos de fuerzas que favorecen la descentralización:

1. Los actores que operan en el aparato del Estado, que articulados en torno a una normatividad política adecuada y una gestión administrativa modernizada, proponen una descentralización administrativa.
2. Los movimientos sociales que demandan la descentralización política y el autogobierno, o un margen aceptable de autonomía, y las fuerzas políticas que sin tener acceso directo presionan de alguna manera.

Son dos planos distintos en pro de la descentralización, pues rara vez la demanda coincide con la forma como el Estado procesa esa demanda, pero sin embargo puede haber puntos de coincidencia.

Para Cabrero(1996) sobre la base de esas dos ubicaciones la descentralización puede orientarse a través de varias fases:

1. Fase Administrativa: Orientada hacia el interior del aparato gubernamental

buscando la delegación de funciones administrativas a niveles inferiores o regionales de los mismos organismos.

2. Fase Gubernamental: Son las iniciativas dirigidas a la cesión de atribuciones plenas en decisión y recursos a otros niveles de gobierno, con dotados de un control acentuado de parte del gobierno central o de otras dependencias de gobierno con autoridad propia.
3. Fase Sociedad civil: Es la cesión de espacios de decisión a agrupaciones de la sociedad civil.

Si el impulso de la descentralización viene de arriba hacia abajo se trata de políticas inductivas que responden a prerequisites de eficiencia del propio aparato, el cual requiere una mayor agilidad de respuesta y clarificación de ámbitos de competencia para evitar indefiniciones, duplicidades, lentitud e ineficiencia.

Si el impulso viene de abajo para arriba, son políticas reactivas, respuestas a demandas sistemáticas de la sociedad o de gobiernos locales o regionales que exigen autonomía de decisión y participación, en el diseño, implantación o evaluación de políticas públicas.

Marco de Análisis de Políticas descentralizadoras.

Profundidad de las políticas. (Cabrerero, 1996, 87 - 90)

Origen del impulso descentralizador	Fase uno: Desconcentración administrativa	Fase dos: descentralización gubernamental	Fase tres: Descentralización hacia la sociedad civil
Políticas reactivas	*Políticas descentralizadoras orientadas a una rápida reestructuración interna para hacer posible la cesión de espacios a regiones y grupos de la sociedad.	*Políticas descentralizadoras orientadas a una profunda organización gubernamental como acción previa a la cesión de espacios a la sociedad civil	*Políticas descentralizadoras de largo alcance y mayor complejidad *Alto Grado de legitimidad *Implican capacidad de cogestión (estado-sociedad)
Políticas inductivas	*políticas descentralizadoras orientadas a una reestructuración interna	*Políticas descentralizadoras orientadas a una organización gubernamental	*Políticas descentralizadoras orientadas a involucrar a la sociedad civil en políticas públicas. *Búsqueda de mayor eficiencia mayor eficacia y *Situación

interna	mayores equilibrio probable frente a en la acción una sociedad civil estatal. desmovilizada y con poca tradición organizativa.
---------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Con relación a este cuadro estos son los escenarios y estrategias posibles

#### Escenario 1

Estrategias de descentralización focalizadas en la democratización del sistema(Regulación) Las demandas constantes de los gobiernos locales como de los agentes de la sociedad civil, claman por más espacio de participación y decisión El gobierno impulsa una propuesta descentralización que pasando rápidamente por una fase de reorganización interna, transita hacia un proceso de fortalecimiento de gobiernos e instancias locales para finalmente abrir espacios de inclusión de la sociedad civil en la gestión de políticas públicas. Un acicate del proceso es el hecho de que si el proyecto descentralización no va a la par de las exigencias sociales y regionales, se generará un esquema de ingobernabilidad en el corto y mediano plazo

Las estrategias son claramente reactivas pues el gobierno asume la dirección y regulación del proceso sin pretender control absoluto. Las condiciones son de madurez democrática, cultura de la participación y confianza en una red institucional (gubernamental y no gubernamental) ampliamente consolidada

## Escenario 2

Estrategias de descentralización focalizadas en el control del proceso por el grupo gobernante (Estrategia de control) Sociedad relativamente pasiva con poca cultura participativa sin capacidad organizativa de acción, sea por tradición semiautoritaria o por relaciones premodernas (caciquismo, clientelismo, intermediarismo). En este escenario los gobiernos locales están supeditados al gobierno centralista, es decir son gobiernos locales débiles. Perder el control es para el gobierno perder la gobernabilidad. La fase dos se prolonga mucho

## Escenario tres

Estrategia focalizadas en la legitimación de las políticas de descentralización (Estrategia de transición). Proceso de descentralización cruzado por la transición democrática en condiciones de alto centralismo y poco dinamismo de gobiernos locales y sociedad civil, en la medida que el gobierno va abriendo la descentralización de arriba a abajo, se va generando mas dinamismo de abajo a arriba que abre los espacios de cambio gradualmente.

La situación actual de Panamá se ubica en el escenario dos. Pues las iniciativas de descentralización radican en la esfera de decisión del gobierno central, lo que se ejemplifica en el anteproyecto de Reforma de los Regímenes

Provincial, Distrital y de Corregimiento (Enero 1998), producto del trabajo de una Comisión revisora que propone exacerbar la figura del gobernador (designado) por encima del gobierno local producto de la elección popular. La sociedad posee poca cultura participativa y bajos niveles organizativos (Ver Cultura Democrática) La experiencia de AMUPA (Asociación de Municipios de Panamá), y la CNRP (Coordinadora Nacional de Representantes de Corregimientos) no ha logrado superar la subordinación al gobierno local y CONAPIP (Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas) se encuentra en una situación de crisis y debilidad. Un proceso de concertación nacional y el desarrollo de políticas reactivas, unido a una voluntad política gubernamental podría acercar al país al escenario uno

## **II. DESCENTRALIZACIÓN Y PROCESOS DE CONCERTACIÓN**

“De modo que al final descubrimos el hilo negro que la ausencia de prácticas democráticas no solo atañe a los procesos electorales sino que atraviesa, fundamentalmente la cultura política de los pueblos. Es decir, que las dificultades que tienen lugar en el ámbito estrictamente representativo envuelven y complican las formas de participación cotidiana en los municipios”<sup>5</sup>

Es necesario un pacto o acuerdo nacional entre las distintas fuerzas y sectores que conforman la sociedad y el territorio del país, para organizar

---

<sup>5</sup> Menno, Maunio(coord) 1994 En Busca de la Democracia Municipal El Colegio de Mexico Mexico D.F

(refundar) un Estado descentralizado basado en el fortalecimiento municipal y comarcal. Es necesario que exista una concertación democrática para el fortalecimiento de la capacidad del poder local. La construcción de una estrategia de descentralización debe contar con la posibilidad de concertar las grandes metas nacionales

### **A.ARISTAS DE UNA HISTORIA**

Panamá ha vivido una larga sucesión de gobiernos inestables e intervenciones foráneas a lo largo de su historia política. Uno de sus momentos más dramáticos ocurre en 1968 cuando los militares asestan un golpe de Estado contra el recién estrenado gobierno del caudillo Arnulfo Arias Madrid, y meses después bajo el mando único del General Omar Torrijos instaura un contradictorio proceso, que en su primera década (1970-1978) desmantela el sistema de partidos políticos y el órgano legislativo y lo reemplaza por una asamblea de líderes locales, reprime o neutraliza a la oposición y emprende reformas sociales especialmente en el campo laboral y de la salud pública, afirma la transnacionalización del país al tiempo convoca a la unidad nacional que permite la negociación y firma los tratados del Canal de 1977, que marca el retorno del canal y bases militares a Panamá para el año dos mil.

En los ochenta las cosas cambian radicalmente pues el reformismo militar se agota, los Estados Unidos imponen una agenda democratizadora imbricada

con la negociación canalera, y con la muerte del General Torrijos se suceden Presidentes y jefes militares hasta culminar con la dictadura del General Noriega, que intenta ganar autonomía de los EE.UU. para asegurar sus intereses particulares amparándose en el discurso nacionalista, y anula las elecciones de mayo de 1989 que le dieron el triunfo a la oposición. El país asediado por el impacto de sanciones económicas norteamericanas y la inestabilidad interna padece la invasión norteamericana del 20 de diciembre de 1989, que destruye a las fuerzas armadas panameñas y coloca en el poder a la Alianza Civilista ganadora de las elecciones celebradas seis meses antes gracias al voto castigo propinado por los electores al gobierno militar. El gobierno de Guillermo Endara desciende paulatinamente a niveles muy bajos de popularidad, aunque logra estructurar incipientemente la formalidad democrática bajo la tutela norteamericana de los primeros meses y años posinvasión.

Lo cierto es que la crisis de los ochenta dividió los valores políticos de los panameños. El país se polarizó entre el discurso nacionalista de los militares y sus partidos políticos, que separó la soberanía nacional de la democracia política; y por otra parte el discurso democrático de la oposición civilista que puso en un lugar marginal la soberanía nacional. Soberanía nacional y soberanía popular se convirtieron en discursos paralelos que al mismo tiempo no pudieron integrar dimensiones fundamentales como la necesidad de equidad y participación social, en especial en función de los grandes sectores poblacionales excluidos.

Es posible delimitar cuatro momentos en la transición democrática <sup>6</sup> panameña

#### 1 La transición autoritaria(1978-1989)

Entre 1970-1978, el gobierno encabezado por el General Torrijos retoma el discurso nacionalista e impulsa un pacto de unidad nacional que coaliga a las distintas sectores, económicos, sociales y políticas del país, tras el objetivo de lograr unos nuevos tratados sobre el Canal de Panamá, firmados el 7 de septiembre de 1977

El proceso de concertación logra su cometido por dos razones

- a) Por el proceso de acumulación histórica en torno al tema canalero, donde se destacan momentos como el rechazo por la sociedad civil del Convenio Filós-Hines en 1947, que buscaba la prolongación de un conjunto de bases militares instaladas por todo el territorio a raíz de la II Guerra Mundial; y el respaldo nacional a la ruptura de relaciones con Estados Unidos a raíz de los incidentes del 9,10,11 y 12 de enero de 1964 que dejó un saldo de 21 muertos y 500 heridos
- b) Como producto del modelo "bonapartista" de gobierno, que brindó concesiones a los diversos sectores al mismo tiempo que les imponía limitaciones, así por ejemplo, los trabajadores contaban con un nuevo código laboral pero se les pedía

---

<sup>6</sup> J Alemánca, T Bernal, A. Rodríguez y R. Leis 1994 Panamá Donde nace la rosa de los vientos. Madrid Fundación Paz y Solidaridad

suspender las huelgas en aras de la unidad nacional

El esquema de unidad nacional se extingue con la firma de los tratados (1977) que abre el espacio a las contradicciones relegadas por mucho tiempo. Se inicia un proceso regresivo en lo social y económico, que algunos llamas "destorrijización" que se acentúa con la desaparición física de su mentor. Luego de la firma de los tratados, la Guardia Nacional inició el repliegue a los cuarteles y el cambio a un régimen civil, para ello se abre la legalización de partidos políticos y se realizan elecciones parciales legislativas en 1980. El 31 de julio de 1981 fallece General Omar Torrijos , y esto marca el incipiente proceso de transición a la democracia con el sello de la inestabilidad.

En 1984 la Asamblea de Representantes de Corregimientos es reemplazada por la Asamblea Legislativa de diputados electos por circuitos a la usanza tradicional En 1984 se celebran las primeras elecciones generales presidenciales desde 1968, donde en medio de acusaciones de fraude triunfa el candidato de los militares Nicolás Ardito Barletta Así la década de los ochenta expresa la inestabilidad política de sucesivos cambios de presidentes Entre 1981 y 1989 se suceden siete Presidentes de la República (Royo, De la Espriella, Illueca, Barletta, Del Valle, Solís Palma y Rodríguez) y tres Comandantes (Florencio Flores, Rubén Darío Paredes y el 12 de agosto 1983, Manuel Antonio Noriega.)

Por otra parte el despertar de los movimientos sociales es significativo Los educadores presionan y derogan la Reforma Educativa en 1979. Los trabajadores fortalecen CONATO (Consejo Nacional de Trabajadores Organizados) y en 1985 se

establece un amplio frente nacional contra los programas de ajuste del gobierno de Barletta. Los indígenas se activan con relación al tema de la explotación minera y se inician las primeras negociaciones formales por la comarca guaymí en 1980

La apertura en el contexto que se desarrolló es pues una reactivación de la institucionalidad democrática formal sin escapar de la tutela autoritaria militar. A partir de la institucionalidad formal el régimen autoritario se relaciona con la sociedad civil y reordena su relación con los poderes del Estado

El 7 de junio de 1987 las denuncias de corrupción y fraude dentro de las Fuerzas de Defensa realizadas del Coronel Roberto Díaz Herrera, generan una cadena de protestas y dos días después nace la Cruzada Civilista Nacional (CCN) que reúne 26 organizaciones y grupos cívicos que plantea la desobediencia civil y un paro general de brazos caídos como primeras acciones, a las que se suceden protestas y manifestaciones en todo el país. En respuestas semanas después se constituye la Coordinadora de Organizaciones Populares de Panamá (COPP) formada por organizaciones sindicales, asociaciones de empleados públicos y sectores estudiantiles que levantan un pliego de 25 puntos reivindicativos que buscan que el gobierno rectifique en función del torrijismo de los setenta. Al extinguirse la COPP, nace en 1988 el Frente Unitario Popular (FUP) que llama a un diálogo nacional -que no se realiza- concluyendo con otro listado de rectificaciones que tampoco son asumidas por el gobierno. Lo cierto es que ambas instancias reproducían la polarización. Por una parte la CCN donde

tomaban parte activa asociaciones cívicas y los partidos de oposición y que luego se convierte en 1989 en la Alianza de Oposición Civilista (ADO) que gana las elecciones anuladas por el gobierno, y del otro lado la COPP-FUP que no posee la autonomía ni la fuerza necesaria para imponer rectificaciones, y que el gobierno mira solo como una manera de debilitar o contrarrestar a la capacidad contestataria de la CCN. En 1988 se crea la Jornada Nacionalista y Democrática (JND) como un intento de romper la polarización, y favorecer una salida independiente a la crisis, pero el esfuerzo no logra su propósito. Entre 1988-1989 los Estados Unidos desarrolla una campaña planificada de presión utilizando en un principio los medios de comunicación, luego el bloqueo económico y por último, la invasión militar. La sociedad civil de por sí debilitada se distribuyó entre todas estas instancias y se polariza con la crisis, mientras el gobierno panameño se hace más autoritario, el gobierno norteamericano más agresivo, y la población más pobre y sometida.

## 2 La transición sin consenso (1989)

El 7 de mayo de 1989, se realizan elecciones generales donde la oposición civilista obtiene un triunfo abrumador sobre las fuerzas gubernamentales. El gobierno anula el resultado de las elecciones agravando la crisis. El 20 de diciembre los Estados Unidos invaden a Panamá. En medio de la traumática acción militar, es juramentado en la base militar norteamericana de Clayton,

Guillermo Endara Galmany, como nuevo presidente de la República, encabezando la ADO Alianza Democrática de Oposición Civilista -formado por los arnulfistas, liberales, y demócratas cristianos

Las elecciones constituyeron un intento de articular un proceso de transición democrática, a partir del cual ubicar los espacios que son atinentes a los diversos sectores económicos, políticos y sociales. Es una transición difícil, llena de aristas y conflictos no solo internos sino externos. El proceso de transición centra su normatividad en un proceso electoral tradicionalmente viciado, y con un pobre desarrollo del sistema político. En las urnas se enfrentan dos polos irreconciliables los civilistas que privilegiaban la democracia política sobre el tema de la soberanía, y el ala militar civil que sobreponía el discurso nacionalista por encima del discurso democrático. Al perder los segundos anulan las elecciones y se da paso al colapso de la alternabilidad política, dando origen a un replanteamiento de la transición pues colisiona el escenario interno (lucha por el poder, pérdida de la legitimidad, dictadura) con el escenario externo (sanciones económicas, diplomáticas, aislamiento, invasión)

El endurecimiento del régimen, la situación socioeconómica, el deterioro global conduce al colapso, y al hecho de que el ordenamiento de la transición es construido a través de un acto de fuerza: la invasión militar de diciembre de 1989, que abre rudamente el escenario de la transición democrática con altos costos para la autodeterminación de un país soberano.

### 3 La transición posible(1990-1994)

Es posible establecer tres momentos en este proceso de institucionalización y formalización de la democracia política

*Primera fase*, del 20 diciembre de 1989 al 6 de abril de 1991. Se inicia con la invasión y ocupación del país y el subsiguiente establecimiento del nuevo gobierno, y concluye con la expulsión de la Democracia Cristiana del bloque gobernante. Esta fase se caracteriza por la reorganización del sistema político y la búsqueda de legitimidad internacional del régimen recién constituido.

*Segunda fase*, del 6 de abril de 1991 al 15 de noviembre de 1992, fecha en que se rechazan las reformas constitucionales por la vía del referéndum como forma popular de castigar las acciones del gobierno. Se caracteriza por la ruptura de la Alianza y el deterioro de la imagen y popularidad gubernamental.

En 1990 y 1992 son años de agitación social en especial entre los trabajadores y pobladores por el reclamo de estabilidad laboral, terrenos y viviendas, ocurre el despido de dirigentes de los sindicatos estatales acusados de participar en el intento de golpe contra el presidente Endara, al supuestamente haber apoyado el levantamiento policial del 5 de diciembre de 1990 que fue sofocado por las fuerzas armadas norteamericanas

*Tercera fase*, del 15 de noviembre de 1992 al 8 de mayo de 1994. Se caracteriza por la cuasi ingobernabilidad reinante, la puesta a prueba de la institucionalidad política que desde 1990 había incursionado en un proceso de

transformaciones en sus instituciones (sistema electoral, sistema de partidos políticos y educación política), y la alternabilidad en el ejercicio del poder. Las elecciones del 8 de mayo de 1994 cierran la tercera fase del proceso de transición y abre una nueva

En esta fase diversos sectores de la sociedad civil logran consolidar coordinaciones nacionales, y agregar las propuestas a las protestas imperantes, así se constituyen la Asociación de Pequeños y Medianos Productores (APEMEP), la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (CONAPIP), El Foro Mujer y Desarrollo y la Fundación del Trabajo

#### 4 La transición ordenada (1994-1997)

El proceso electoral de mayo de 1994, es el primero libre de tutela militar en 26 años, y que sin renunciar a la polarización de las elecciones de 1984 y 1989 se ubica en el marco de una relativa maduración política

En el tapete electoral se pusieron en juego varios temas esenciales para el futuro de la nación, como son el proceso de transición a la democracia política; la reversión a Panamá del canal y las instalaciones civiles y militares norteamericanas, y la necesidad de una estrategia nacional de desarrollo sostenible que logre impulsar el crecimiento y la equidad, y reducir drásticamente ingentes problemas sociales y la pobreza que abarca a más de la mitad de la población

Dieciséis partidos políticos con siete candidatos presidenciales a la cabeza, y una pluralidad de aspirantes a legisladores, alcaldes, representantes y concejales disputaron al millón electores que acudió a las urnas. El PRD gana las elecciones de 1994 con el mismo tercio de los votos con que perdió en las elecciones de 1989, gracias a un oficialismo fragmentado y rechazado por su gestión pública, donde lo novedoso lo constituyó la nueva fuerza del Movimiento Papa Egoró que logró un tercer lugar en la contienda.

A parecer el electorado prefirió la experiencia de gobierno de un PRD (Partido Revolucionario Democrático) aparentemente más incuo dada la desaparición de los militares (Fuerzas de Defensa) como fuerza determinante en el país. El nuevo gobierno asumió en septiembre de 1994 enfrentando la necesidad de generar la confianza nacional en su capacidad de concertación, y en especial en la resolución de los ingentes problemas nacionales.

La experiencia de la crisis vivida, la situación internacional, y procesos de maduración política conduce a la construcción de acuerdos políticos que permiten la exitosa transición electoral de mayo de 1994, donde juega un papel importante concertaciones como el Compromiso Ético Electoral de Santa María la Antigua apoyado por todos los partidos políticos; acuerdos nacionales como Plan Nacional de la Mujer respaldado por Foro de Mujeres de Partidos Políticos; la Declaración multipartidaria en favor del Ambiente; las reuniones de concertación social auspiciadas por la ONU conocidas como la Declaración de Bambito y otros eventos. Por primera vez en la historia política panameña fuerzas contrarias e

incluso antagónicas, desarrollaron la capacidad de conversar y concertar sobre temas de enorme importancia aunque sean mediados por el interés electorero en unos casos. Otro factor coadyuvó a crear las nuevas condiciones, fue la desmilitarización progresiva de la sociedad a través de dos fenómenos.

Uno, el ejército nacional destruido institucionalmente en la invasión (y luego borrado de la Constitución Nacional) que ya no tutelaba la esfera de las decisiones políticas.

Dos, la disminución relativa de la presencia directa norteamericana a través de la retirada gradual del ejército norteamericano que ocupó el país con la invasión, y la reducción de las bases militares producto tanto de la desmilitarización mundial como lo señalado en los Tratados del Canal.

El balance es claro. Luego del proceso de concertación nacional en torno al canal, promovido desde un contradictorio proceso político en los setenta, los años siguientes fueron expresión de una versión de guerra civil -menos cruenta que algunos países centroamericanos- marcada por la descomposición de un proceso reformista, el endurecimiento autoritario, el cerco económico y político externo y el trauma de una invasión. En este marco no hubo concertación sino posicionamiento de la sociedad civil en los polos en pugna. Fue la década perdida para la sociedad civil. Pero en los noventa el proceso de transición democrática permite experiencias importantes de concertación sectorial de la sociedad civil y la concertación global.

## **B. LOS PROCESOS DE CONCERTACIÓN EN LOS NOVENTA**

Es los noventa el proceso de transición democrática, permite dos importantes esferas

a) La concertación sectorial de la sociedad civil, donde instancias como los pequeños productores del campo, el movimiento de mujeres, los indígenas, sectores sindicales y empresariales logran establecer coordinaciones nacionales y estrategias de acción e incidencia

b) La concertación global en torno del comportamiento político (Pacto Ético Electoral), del desarrollo nacional (Encuentros de Bambito), del canal y los bienes en reversión (Panamá 2000), y con relación a una mirada conjunta al país que se quiere (Visión Nacional 2020). Examinaremos sucintamente el proceso de concertación global, que también se convierte en un campo de articulación de las concertaciones sectoriales

### 1 El Pacto Ético Electoral

El 18 de mayo de 1993 los partidos políticos panameños- luego de tres meses de labor- suscribieron el Pacto Compromiso Ético Electoral de Santa María la Antigua<sup>7</sup> y establecieron sesiones de diálogo que se prolongó

---

<sup>7</sup> Por el nombre de la Universidad católica donde se realizaron la firma del Compromiso y las sesiones de trabajo)

ininterrumpidamente por más de un año. La concertación fue convocada por la Comisión de Justicia y Paz de la Iglesia Católica. Este suceso inédito en la historia política se constituyó un factor clave para el éxito de las elecciones generales de mayo de 1994. La concertación política reunió a todos los partidos políticos y logró expresar su adhesión con la institucionalidad de la democracia, la defensa y fortalecimiento de la independencia del Tribunal Electoral, la afirmación de que tanto las instituciones judiciales, ni ningún otro órgano del Estado fueran utilizados como mecanismo de represión o persecución, el compromiso con una transición franca, armónica y pacífica del gobierno que resultase elegido. Estaba claro de que ante el temor de que las elecciones dieran al traste con la frágil paz social y con la incipiente transición democrática, la Iglesia decidió crear un espacio ético e informal de diálogo, que es recogido con mucho vigor por los dirigentes políticos panameños dejando traslucir que compartían la misma preocupación.

En 1998 previo al referéndum sobre reformas constitucionales del 30 de agosto de 1998 y las elecciones generales de mayo de 1999, se estableció la segunda versión del Pacto Ético Electoral centrándose en aspectos claves como

\*La transparencia del proceso electoral, estableciendo la necesidad de un Tribunal Electoral y una Fiscalía Electoral eficientes y eficaces, honestos e independientes, dotados de los recursos necesarios para impulsar procesos electorales libres de toda duda. Se afirma que el proceso electoral debe de estar

caracterizado por ser un debate de programas e ideas, y debe excluir los ataques personales de la vida privada de los candidatos, la compra del voto, la manipulación de los empleados públicos, y el uso de los recursos del Estado.

\*Para lograr un proceso electoral limpio los políticos se comprometen también velar para que las instituciones policiales y judiciales, no se utilicen como medio de represión o persecución, a no publicar encuestas dirigidas a manipular a la opinión pública, a lograr la activa participación de las mujeres en las listas electorales, a una transición pacífica del gobierno que resulte elegido, y a ser vigilantes de la legítima y lícita procedencia de los fondos o donaciones que reciben partidos y candidatos

Si una de las fallas del Pacto 1994 fue el papel de algunos medios de comunicación social que propagaron infundios incluso sin firma responsable. El Pacto ahora incluye directamente a los medios masivos y es firmado por sus dueños o directivos, afirmándose que deben promover el debate democrático de ideas y programas en formas respetuosa y responsable, siempre en el marco de la tolerancia y convivencia, brindando las mismas condiciones a todos los partidos y candidatos

La segunda versión del Pacto plantea la creación de un Organismo Consultivo Permanente compuesto por los partidos y faculta a la Comisión de Justicia y Paz para actuar y pronunciarse cuando se vulnere el Pacto. Claro está que ésta instancia no tiene carácter coercitivo ni coactivo, sino de sanción ética, lo que tiene un peso específico para la imagen de los partidos que

apoyan el Pacto Compromiso Para muchos esto no es suficiente, pues el Compromiso solo tendrá vigencia real cuando sea asumido por la ciudadanía como un arma cívica destinada a crear las bases cotidianas de una nueva cultura política

El referéndum del 30 de agosto de 1998 sobre reforma constitucionales, en especial la reelección presidencial inmediata, fue una difícil prueba para los integrantes del pacto pues antes del evento se dieron tensiones y denuncias, aunque finalmente los comicios se realizaron efectivamente con participación de 60% del electorado que en una proporción de dos a uno rechazaron las reformas

El Pacto Ético Electoral significa tanto en 1993-94 como en 1998 pasos importantes en la creación de una cultura política diferente, pero su cumplimiento debería conducir a lo central que es la construcción de un pacto permanente ético político(no solo electoral), que comprometa a toda la sociedad a impulsar un desarrollo con equidad y sostenibilidad, una democracia participativa, transparencia, y soberanía sin militarismo.

## 2 Encuentros de Bambito

La experiencia del primer Pacto estimula la acción del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), que convocó una a serie de Encuentros (1993-1994) sobre desarrollo social identificados como los Encuentros de Bambito<sup>8</sup> que pueden dividirse en dos El momento pre-

---

<sup>8</sup> Hotel ubicado en áreas montañosas de la provincia de Chinqui, sede de las reuniones

electoral Bambito I y II, y el Post-electoral Bambito III

El primer encuentro de Bambito se realizó el 2 y 3 de agosto de 1993 y participaron todos los partidos políticos legales, el gobierno, representantes de empresarios y trabajadores, la Iglesia Católica y del sector universitario con invitados como los expresidentes Belisario Betancur (Colombia) y Julio Sanguinetti (Uruguay), con el objetivo de consolidar la confianza en el desarrollo del proceso democrático a través de un encuentro formal e informal de la dirigencia política panameña, estableciendo confiabilidad en el manejo del proceso electoral, lanzando urbi et orbi una imagen de confianza en la democracia política, e intentado establecer una agenda de Estado. El I Encuentro logró su cometido y se establecieron puntos prioritarios como el fortalecimiento de la independencia nacional y la democracia, la administración panameña del Canal, el desarrollo socioeconómico, modernización de la salud y educación, concertación para la adecuada integración de áreas revertidas adyacentes al canal, y el mejoramiento de la eficiencia administrativa e independencia judicial.

Bambito II se realizó un mes antes de la cita electoral y participaron cinco de los siete candidatos presidenciales, la Fundación del Trabajo, Iglesia Católica, el gobierno nacional, Rectores universitarios e invitados. Este segundo evento fue como un seguimiento del primero destinado a confirmar la adhesión a principios y acuerdos.

El tercer Bambito (post-electoral) se efectuó del 4 al 6 de diciembre de

1994 en momentos de culminación exitosa del proceso electoral, y participaron los partidos políticos, el gobierno nacional, la Fundación del Trabajo, Iglesia Católica, Rectores de universidades y una mayor representación de la sociedad civil: Foro Mujer y Desarrollo, APEMEP (Asociación de Pequeños y Medianos Productores), CONAPIP (Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas), contando como apoyo a los ex Presidentes Betancur (Colombia) y James Carter (Estados Unidos). El evento tenía como objetivos institucionalizar el diálogo político como proceso permanente, conducido por las propias organizaciones políticas y sociales de Panamá, y llegar a acuerdos Gobierno-Sociedad Civil con relación a determinadas políticas sociales. El resultado estuvo atravesado de contradicciones: Un gobierno recién electo que apenas iniciaba el proceso de toma de decisiones en el marco de su agenda propia, una oposición sin recuperarse todavía de la pérdida electoral; una propuesta de diálogo ambigua "que confunde un tema de la Agenda de Gobierno con una convocatoria a un diálogo nacional, más apropiada para discutir temas de la Agenda de Estado" <sup>9</sup>. El tema era la relación trabajo-capital-gobierno referente a eventuales modificaciones al Código de Trabajo. Para muchos, el conflicto que luego tensó al país en torno a las reformas laborales fueron constatación del fracaso de Bambito III. Lo cierto es que el tercer Encuentro se organizó sobre las mismas bases pero en un momento político muy diferente. La declaración final que establecía un foro permanente de diálogo y concertación

---

<sup>9</sup> Ver con provecho Mano Solórzano Panamá 2000 Crónica de una experiencia de diálogo y negociación Segunda versión Panamá, febrero 1997 págs 14 y 15

fue muestra de ello, al solo ser suscrito por algunos participantes

### 3 Encuentros Panamá 2000

Luego del contradictorio resultado del Bambito III, el año 1995 se convirtió en un gran momento evaluativo de lo ocurrido, al mismo tiempo que se palpaba que existía en el país un sentimiento generalizado en cuanto a la necesidad de abrir un nuevo espacio de conversación e intercambio nacional, pese a las inconvenientes heredados. Se percibía la necesidad de que una nueva experiencia de concertación diferenciara los temas de una agenda de gobierno de los temas de una la agenda de Estado, y que los temas abarcados no fueran maximalistas sino ubicados en la esfera de lo viable. Luego de una sistematización cuidadosa de lo acontecido, consultas constantes y planificación realista el PNUD vuelve a la carga centrando el tema que históricamente ha convocado a los panameños y panameñas: el Canal y sus áreas en reversión, y se convocan en 1996 a nuevos Encuentros en 1996, conocidos como Encuentros Panamá 2000 (Coronado <sup>10</sup>) I, II, III y IV que permiten una apertura de la convocatoria a una amplia gama representantes de la sociedad civil y la sociedad política en torno a temas sustantivos como la Ley de la Autoridad del Canal, el Congreso Universal del Canal y los planes de uso de suelos de las áreas canaleras en reversión. Estos encuentros fueron

---

<sup>10</sup> Playa y Hotel de la costa del Pacífico panameño donde se realizaron los encuentros, los talleres fueron en la ciudad de Panamá

precedidos e imbricados por varios talleres de trabajo, se logran consensar dos proyectos de ley luego aprobados en 1997 por la Asamblea Legislativa

El punto de partida fue el I Encuentro Panamá 2000(26,27 y 28 mayo de 1996) que buscaba legitimar los propósitos de los eventos colocando el tema como parte de una agenda de Estado. En este evento -al igual que en los siguientes- participan los partidos políticos (menos el Arnulfista que se integra en el II encuentro), el gobierno nacional, catorce representaciones de la sociedad civil: Foro Mujer y Desarrollo, CONATO(Consejo nacional de Trabajadores Organizados), Fundación del Trabajo, Sindicatos de trabajadores canaleros, CONEP(Consejo Nacional de la Empresa Privada), Foro de Mujeres de Partidos Políticos, CONAPIP, Consejo Ecuménico de Iglesia, Iglesia Católica, APEMEP, Consejo de Rectores, Grupos Académicos, Consejo Nacional de Cooperativas, Asociación de Medios de Comunicación Social. El moderador clave en este y todos los encuentros fue el Dr. Belisario Betancur.

El documento final del I Encuentro expresó elementos como estos:

Afirma una concepción de sociedad basada en un desarrollo en búsqueda de la igualdad, la equidad y la lucha para erradicar la pobreza. Afirmando la democracia y el Estado de Derecho, prueba del cual lo constituirá la realización de un prístino proceso electoral en 1999, la desmilitarización y la transparencia en las esferas pública y privada.

En ese marco se ubica el Canal y áreas revertidas, cuyo usufructo Canal debe servir para impulsar el desarrollo integral y nacional. Los bienes

canaleros desafían a mantener y mejorar la administración efectiva de la vía interoceánica. Para ello es clave excluir intereses de política partidista o sectorial en las decisiones canaleras. Los miembros directivos del canal deben ser nombrados solo sobre la base de capacidades, méritos y probidad. Es importante garantizar los derechos y condiciones de trabajo del equipo humano, capacitar al personal panameño necesario y lograr una participación creciente de la mujer en todos los niveles de gestión del Canal.

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

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

1. Sobre el Congreso Universal del Canal
2. Sobre el anteproyecto de ley de la Autoridad del Canal.
3. Sobre el Plan General y Regional de la Autoridad de la Región Interoceánica ARI (Autoridad de la Región Interoceánica).
4. Sobre la conversión y reutilización de las bases militares

El primer tema es introductorio y sirve para conocer y aportar sobre el

proyecto de un Congreso Universal del Canal que se realizaría en septiembre de 1997. El segundo es fundamental para el tema de la eficiencia del Canal y su relación con el desarrollo nacional. El tercero es crucial para poder disponer de un plan maestro que guíe el proceso de reversión. El cuarto tiene una relación directa con el tercero y pone además en el tapete el tema de la desmilitarización del territorio panameño.

El 29 de julio de 1996 se organizó el II Encuentro Panamá 2000 para compartir sobre el Congreso Universal del Canal con resultado óptimo, en especial por las sugerencias emanadas y el contacto más estrecho entre los promotores del Congreso y la representación de partidos y organizaciones sociales que participaron.

Antes del 25 al 27 de agosto, fecha del III Encuentro Panamá 2000 sobre la Ley de la Autoridad del Canal se realizaron cuatro talleres previos sobre temas específicos como medio ambiente, temas laborales, aspectos operacionales y administración con libre entrada a la prensa como lo fue durante todo el proceso, además, la sociedad civil organizó sus propios talleres para unificar criterios. El resultado del III Encuentro fueron 34 consensos sobre el proyecto de ley de la Autoridad del Canal logrados en un clima de madurez y preparación, pero tampoco exento de discusiones y debates candentes.

El IV Encuentro Panamá 2000 sobre el Análisis y Discusión del Plan general de Uso de Suelos y Plan regional de la ARI, se realizó del 22 al 24 de septiembre, fue precedido de tres talleres sobre temas económicos sociales,

medio ambiente y desarrollo urbano y ofrecían mucha complejidad por sus aspectos técnicos - por lo que fue el más controvertido- quedando establecido en la declaración final la preocupación por la " persona humana como centro y objetivo del desarrollo social y económico de la Región Interoceánica, de los intereses de los habitantes de dicha región; de la ecología y el medio ambiente..."

Está pendiente el V Encuentro Panamá 2000 pues ubica el tema más controvertido de todos, el futuro de las bases militares norteamericanas que quedó excluido a instancias del gobierno de Panamá. A pesar de que los encuentros anteriores reafirmaron el uso civil de territorio y la desmilitarización, y que el gobierno panameño ha anunciado la no negociación de la permanencia de bases militares, a venido gestionando con el gobierno estadounidense la instalación de un Centro Multilateral Antidroga (CMA), que significa para muchos la posibilidad velada de continuidad de instalaciones militares en Panamá. El gobierno tiene en sus manos la activación del V Encuentro y ha prometido someter a referéndum el controvertido tema del CMA.

Lo cierto es que desde el punto de vista económico Panamá cuenta con una oportunidad única en el mundo, pues en el transcurso de los próximos años recibirá un conjunto de bienes, que bien utilizados pueden ayudar a apretar el paso en el camino del desarrollo social y económico. Tanto los planes recién concluido de usos de suelos que orientará el usufructo de esos

bienes, y diversos estudios parciales realizados desde 1977 demuestran que el uso civil de las áreas revertidas es más productivo para el país que su uso militar, constatando que la adecuada conversión civil de bases genera más empleos e ingresos que el arrendamiento de las mismas para continuar el uso castrense, como lo demuestra el caso de bases revertidas y reconvertidas en otras partes del mundo.

Desde el punto de vista de la seguridad del país, la continuación de las bases significaría varios peligros para Panamá.

El primero, el peligro de debilitar la necesaria neutralización del Canal y continuar colocando al país como potencial objetivo militar en caso de conflagraciones y guerras, de las cuales Panamá no tiene ni arte ni parte.

El segundo, el peligro de la potencial contaminación ambiental de las áreas militares, y de la presencia constante de buques, submarinos y aviones dotados de armas y materiales letales para la vida humana.

Tercero, el peligro de la presencia permanente de un ejército extranjero en un país que no tiene ni quiere un ejército nacional.

Las encuestas señalan que una parte importante de la población aprueba negociaciones para continuidad de bases, aunque esto baja sensiblemente cuando se percibe que el gobierno de los Estados Unidos no está dispuesto a pagar alquiler por el uso de éstas. La población no hace otra cosa que expresar su desencanto por el lenta e ineficiente utilización panameña de los bienes revertidos, y su temor de que los beneficios de estos

bienes no lleguen a todos los estamentos y regiones del país. Un desafío fundamental radica en la necesidad de promover el uso adecuado de los bienes en reversión y su conversión en programas de desarrollo social y económico.

En los Encuentros Panamá 2000 se aplicó nuevo modelo sistémico de negociación funcional <sup>11</sup> que se desarrolló tomando las demandas expuestas por la sociedad civil, el gobierno y los partidos, los cuales se procesaban en un grupo de apoyo formado por notables y el PNUD, que generaba una permanente retroalimentación hacia y con los participantes. Así podían manejarse las diversas situaciones permitiendo desatar nudos, aliviar tensiones y disminuir posibles conflictos.

Según Solorzano el modelo "contempla tres componentes. principios, objetivos e ingeniería. Los tres componentes funcionan íntimamente relacionados entre sí. Particularmente, el respeto a los principios en el proceso de estructuración (ingeniería), de la negociación (del inicio al fin), sin perder de vista los objetivos propuestos " La interrelación dinámica se formó a través de dos mesas de trabajo, una con la sociedad civil y la otra con los partidos políticos que permitía establecer "un mecanismo de consulta formal e informal con la dirigencia de cada sector social o partido político". Con ello se expresan principios como la inclusión, la consulta y algo fundamental: la transparencia. El objetivo central se perfilaba como el crear el clima de confianza, para limar asperezas y lograr poner a hablar a tirios y troyanos.

---

<sup>11</sup> Mano Solórzano, op cit, pag 17-36

Se definió una agenda temática que fue ampliamente discutida con el trasfondo de reglas del juego muy claras, y de una estrategia comunicativa que sumó a los medios de comunicación social durante todo el proceso en lugar de distanciarlos. El mayor conflicto visible durante la preparación del defensorio I Encuentro Panamá 2000, fue la negación del Partido Arnulfista (el más numeroso de oposición) a participar pues pensaban que el encuentro iba a ser utilizado para otros fines políticos, esto los aisló nacionalmente de la opinión pública e incluso del mismo bloque opositor que cuestionaba su ausencia. La transparencia del proceso y la presión por no participar condujo a una sabia reconsideración y el Partido Arnulfista se integró activamente a los talleres y siguientes Encuentros Panamá 2000.

El aporte del PNUD sumó flexibilidad, convocatoria legitimada, un modelo de negociación funcional efectivo, dúctil y accesible, una correcta interpretación de la coyuntura, el factor subjetivo personal, agendas de Estado no maximalista, gradualidad de lo simple a lo complejo, consulta permanente a todos los sectores, visibilidad ciudadana a través de una relación abierta con los medios masivos, todo lo cual fue clave para permitir la expresión de la voluntad de los actores involucrados, demostrando que era posible resolver problemas esenciales entre todos y todas.

Los diversos sectores de la sociedad civil tuvieron una presencia desigual pues unos eran los portadores de agendas estratégicas estructuradas, pero limitadas capacidades para impulsarlas a fondo por motivo de sus debilidades

organizativas internas, y otros expresaban la ausencia de convergencia entre instancias horizontales. Los Encuentro Panamá 2000 fueron potenciales inicios de posibilidades de coordinación y capacidad de interlocución más plena. En ellos la sociedad civil logró visibilizarse y hacer sentir sus planteamientos. En el último Encuentro realizado se sentó las bases de la Asamblea de la Sociedad Civil centrada en le tema canalero, pero en la actualidad la Asamblea asume agendas más abarcadoras, lo que constituye un importante paso en la dirección señalada. Es importante señalar que los temas ambientales, sociales, de género y laborales fueron los más posicionados por la presencia de la sociedad civil en los Encuentros Panamá 2000.

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

Aunque finalmente un producto de los Encuentros Panamá 2000 fueron dos leyes de la República (Autoridad del Canal y Planes de Uso de las Áreas Canaleras Revertidas), se han producido dificultades en áreas que no se delimitaron y se dejaron a la buena fe, como por ejemplo la composición de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal, pues la designación presidencial conformó una composición de miembros que ha sido cuestionada por la opinión pública, como demasiado ligada familiar y comercialmente a los intereses del mandatario. También es necesario destacar que a pesar de las menciones explícitas sobre el uso civil de los bienes canaleros, no parece ser óbice para la negociación de la instalación de un CMA.

#### 4 La Visión Nacional 2020

Las experiencias anteriores permitieron avizorar la posibilidad de abarcar una nueva experiencia concertada, a través de una imagen objetivo del país que queremos y que podemos. La idea fue repensar el país entre todos, “tomando en cuenta cuatro aspectos de profunda incidencia en el devenir histórico de la Nación: la toma de conciencia de la dinámica del cambio que vive el mundo, el traspaso del Canal, sus bienes y áreas aledañas de manos norteamericanas a manos panameñas; el esfuerzo panameño para consolidar el sistema democrático, y la firme convicción para alcanzar mediante el diálogo, acuerdos de mediano y largo plazo entre los actores nacionales

Al irse concretando la idea de repensar el país surgió el interrogante de ¿cómo hacerlo?, particularmente, si se partiese del respeto a la pluralidad del pensamiento y del quehacer funcional de los partidos políticos y de la sociedad civil en el país<sup>12</sup>

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

- 1 El esfuerzo debía estar encaminado a establecer la visión del PANAMÁ del 2020
- 2 Se trataba de edificar un objetivo estratégico compartido por el conjunto de la Nación frente al mundo, que permitiera recoger los más amplios intereses sectoriales y que dejara el espacio necesario para que los partidos políticos completaran, según su propio estilo de gobernar, los pasos para hacer realidad el sueño de la nación.
- 3 El ejercicio se impulsaría dentro de una metodología de planeación estratégica
- 4 Se encargaría a los Centros Académicos y Especialistas y Profesionales<sup>13</sup> la elaboración de una propuesta interactiva, para ser sometida a la aprobación

<sup>12</sup> Documento Vision Nacional 2020, Panamá junio 1998

<sup>13</sup> Instituto de Estudios Nacionales (IDEN) Universidad de Panamá  
 Instituto de Estudios Políticos Internacionales (IEPI)  
 Instituto para el Desarrollo Integral de Kuna Yala (IDIKY)  
 Instituto Panameño de Estudios Comunitarios (IPEC)  
 Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena" (CELA)  
 Universidad Santa María la Antigua (USMA)  
 Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)  
 Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE)  
 Profesionales panameños: Rubén Lachman, Stanley Heckadon, Jorge Giannareas, Ricardo Bermúdez, Francisco Herrera y otros

a la Sociedad Civil, los Partidos Políticos y el Gobierno

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

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

“La *visión* establece una proyección de largo plazo (el 2020), se sustenta en un análisis objetivo de las condiciones actuales y de las ventajas dinámicas de Panamá frente al mundo, lo cual permite establecer las posibilidades reales para convertirla en realidad. Hacer realidad esta *visión de largo plazo* implica establecer de común acuerdo metas y objetivos operacionales, pero sobre todo, significa alcanzar un compromiso para hacerlos realidad.”<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Documento Visión Nacional, op cit

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

A lo largo de 1998 el documento Visión Nacional 2020 fue discutido con 1,500 dirigentes de la sociedad civil en todas las provincias y comarcas indígenas del país de través de talleres participativos y productos comunicativos populares, los eventos se convirtieron en espacio de encuentro y articulación de la sociedad civil de provincias y regionales.<sup>15</sup>

A partir de junio de 1998, un grupo de profesionales de centros académicos está elaborando una propuesta de monitoreo, una especie de “visionómetro”, que permita medir el avance de la Visión Nacional y se convierta en una forma de contraloría social de la sociedad civil sobre sus gobernantes y políticos.

Se espera que diversos partidos políticos nutran sus programas de gobierno, con el enfoque del programa de Estado que constituye esta visión del país-

¿Qué país queremos? ¿Qué país podemos construir? ¿En qué país viviremos nosotros, nuestros hijos o nietos? Fueron y siguen siendo las

<sup>15</sup> Este proceso fue coordinado por el Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA) por solicitud del PNUD

preguntas claves para formular e impulsar esta visión nacional. No son preguntas fáciles de responder pero es absolutamente necesario hacérselas.

Mirar hacia el futuro y visualizarlo intencionando lo que se quiere construir en forma realista no es escaparse de la realidad, los problemas cotidianos ni deben limitar y paralizar, pues precisamente para superar los problemas actuales se debe contar con la posibilidad transformadora, que otorga el hecho de tener la capacidad de levantar un horizonte futuro (el allá) ligado íntimamente a la situación actual (el aquí). El aquí y el allá son interactivos, pues si permanecemos solo en el aquí se peca de falta de visión estratégica, pero al situarse solamente en el allá, se produce el divorcio de las situaciones y posibilidades concretas.

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

Por otra parte construir una visión significa partir de la constatación de que existen muchas realidades que deben ser superadas, y que son necesarios procesos de cambios para erigir ese país que se quiere y que se puede.

El documento de la Visión 2020 señala temas como la democracia, el desarrollo económico, la equidad social, la autodeterminación y la sostenibilidad ambiental como las cinco puntas de la misma estrella, como los cinco aspectos claves que articulados entre sí dibujan la sociedad que

queremos tener y construir para el futuro marcado por el año 2020. Es importante señalar que ninguna de estas puntas debe proyectarse prescindiendo de las otras lo que mutilaría la integralidad necesaria para el pleno desenvolvimiento, por que por ejemplo el crecimiento económico sin equidad es excluyente para las mayorías, la autodeterminación sin democracia está huérfana de su base de sustentación, la democracia sin desarrollo económico no se sostiene por mucho tiempo, y el crecimiento económico sin sostenibilidad ambiental puede atentar contra la sobrevivencia y la calidad de vida de la gente.

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

### C. BALANCE

Las experiencias explicadas. ¿Han sido fundamentales para la resolución alternativa de conflictos en Panamá? ¿Es posible verirla en un proceso concertado de descentralización?

Luego del trauma de la década de los ochenta marcada por dictadura e invasión, y por una aguda polarización política, exclusión social y degradación ambiental la experiencia de los noventa es alentadora. Pero su éxito no puede medirse solo en los resultados inmediatos sino en la capacidad de impactar los momentos claves por venir. En los últimos 18 meses del siglo Panamá atravesará por una intensa jornada nacional, el referéndum sobre las reformas constitucionales que fue rechazado por el pueblo, posiblemente el referéndum sobre el CMA, las elecciones generales y la reversión definitiva del Canal en 1999. Esas serán pruebas importantes para las capacidades nacionales instaladas por los procesos de concertación.

¿Se habrán generado las condiciones de convocatoria nacional desde agentes legítimos internos y a partir de nuevas realidades? ¿Hasta donde se ha generado una apropiación metodológica y temática de los procesos vividos, tanto desde las concertaciones sectoriales y el Compromiso Ético Electoral, los Bambitos, Coronados y Visión 2020 donde ese pivote correspondió al PNUD? Las respuestas no son fáciles e invitan a aportar para lograr capacidad nacional de resolución de conflictos por vía de acuerdos dialogados.

La sociedad panameña expresa cada vez mas visiblemente la existencia de una ciudadanía relegada al papel de consumidora y con una participación limitada o simplemente excluida de la modernización, muchas veces solo sobreviviendo en las ranuras de un crecimiento económico que parece ser privativo de una franja de la sociedad.

La sociedad civil es para Michael Walser , "un espacio publico que tiene función normativa, regulativa, independiente y autónoma frente a la economía y el estado para expresar su propio quehacer"Es decir, existen tres reguladores en la sociedad el Estado a través de la sociedad política (gobierno y partidos), la economía o el mercado, y la sociedad civil. Las relaciones entre sociedad civil y la sociedad política han estado marcadas casi siempre por el signo de la confrontación o de la subordinación de los primeros a los segundos, y pocas veces por relaciones de inclusión y participación. Los partidos deben ser medios e instrumentos sociales para mediar entre la sociedad y el estado, para que la sociedad se fortalezca con leyes e instituciones Los movimientos sociales de la sociedad civil colocan demandas en la agenda publica e intentan ejercer influencia, produciendo en ocasiones una presión constante, vía la esfera publica sobre los partidos para que estos reaccionen y traten de institucionalizar las nuevas demandas. Pero en muchas ocasiones los partidos no son permeables a estas demandas pues funcionan como maquinarias electorales eventuales, sin programa político consistente y desconectadas de las demandas sociales de la población.

¿Cuánto tiempo se puede mantener un país en condiciones de democracia, con una política económica sin un programa sostenido de redistribución social de la riqueza? No puede dejarse a la mano invisible de la oferta y demanda la solución de los problemas sociales y económicos pues el mercado no tiene alma. El Estado se adelgaza aún en sus aspectos de compensación social y se convierte en hacedor de infraestructura, y en policía para asegurar la vorágine del mercado absoluto.

El escritor mexicano Carlos Fuentes lo ve así: "El Estado nos ha costado mucho tiempo construirlo y no lo podemos echar por la borda.. Nuestra sociedad civil propone un compromiso, una mediación entre las fuerzas, estableciendo límites a esas fuerzas del mercado y con la fuerza del Estado también sometido a límites, sometido a la vigilancia democrática, a elecciones y otras formas de control democrático; la sociedad civil ejerce precisamente el papel de mediación " Lo cierto es que hay que crear nuevos espacios públicos que no son necesariamente estatales, y nuevos lugares privados que no son necesariamente privados. Lo público es entonces "el espacio que puede asegurar la participación y presencia sustantiva de los actores sociales frente al orden estatal y privado "

Edelberto Torres llama la Democracia Posible a " aquella que puede ser establecida como resultado de la capacidad política de las fuerzas sociales internas, para generar instituciones políticas participativas y representativas, establecer pactos, alianzas explícitas y de hecho" Pero para ello la llamada

modernización económica necesita sintonizarse con los procesos de democratización, y del diseño de métodos incluyentes de carácter político para contrarrestar las exclusiones socioeconómicas

Es vital estimular la capacidad de construir agendas sociales para influir en las agendas políticas de los partidos, y en la agenda pública del Estado para lograr la equidad tan ausente del crecimiento económico. Es necesaria la existencia de una sociedad civil fuerte y un sistema político autónomo competitivo con partidos políticos, permeables a las necesidades y aspiraciones de la población. Esto es lo que sentaría las bases de la gobernabilidad democrática, a través de la capacidad del estado para ejercer sus funciones ordinarias en un clima de continuidad, la capacidad de las instituciones públicas para satisfacer necesidades mínimas de la población, y de generar capacidad incluyente, la generación y perdurabilidad de consensos básicos sobre la legitimidad del sistema político

Por estos temas pasarán los ejes principales del conflicto y los grandes temas de su resolución en el Panamá de hoy de mañana. Las experiencias desarrolladas en los noventa entreabren las puertas de posibilidades como el proceso de descentralización, pero requieren muchas dosis de cordura y madurez entre los actores públicos y privados.

Todo esto pasa por la dignificación de la figura del ciudadano, pues nuestra ciudadanía es incompleta, parcial y fragmentada. El ciudadano no

económicos. Es decir la doble ciudadanía que asegura el usufructo de las libertades públicas al mismo tiempo el derecho a comer, vestir, educarse, habitar y vivir dignamente. Esta es la ciudadanía de alta intensidad.

### III. LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA EN PANAMÁ

Es bueno subrayar que más que un proceso técnico "la descentralización es esencialmente un proceso político, pues su materialización significa que es acogida como una política de Estado. Así entendida la cuestión, la descentralización no es viable en la medida en que no se fundamenta en valores políticos, compartidos por la mayoría de la sociedad, que estén inspirados en el logro de un modo de vida social en que exista una mayor democracia. En el caso de Centroamérica, ese es el mayor desafío que enfrenta la descentralización"<sup>16</sup>

Almond y Verba <sup>17</sup>conceptualizan la cultura política como conjunto de estados psicológicos individuales, que pueden ser "revelados" por medio de encuestas y/o entrevistas. Es decir son "las actitudes hacia el sistema político y sus diversas partes, y actitudes hacia el propio rol del individuo en el sistema", en referencia al conocimiento del individuo acerca del sistema, sus sentimientos

<sup>16</sup> Aguilar, Dennis 1995 Democratización del Estado y descentralización en Centroamérica en Gobierno Municipal 3 IPADEM Panamá Pag 21

<sup>17</sup> Citado por Echegollen Guzman, Alfredo 1997 CULTURA E IMAGINARIOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA México Revista Metapolítica

hacia él, y su juicio evaluativo sobre el mismo. La cultura política se define en cuatro direcciones: a) Consiste en el conjunto de orientaciones subjetivas hacia la política en una población nacional, o en un subconjunto de ella, b) sus componentes son fundamentalmente psicológicos e individualizados (cognitivo, afectivo, evaluativo) orientados hacia la política y los compromisos con valores políticos, c) el contenido de la cultura política es el resultado de la socialización, educación, exposición a los medios de comunicación desde la niñez, así como de experiencias con el desempeño gubernamental, social y económico en la etapa adulta, y d) la cultura política afecta el desempeño y la estructura gubernamental (incide en él, pero no lo determina). Las determinaciones causales entre cultura, estructura y desempeño van en "ambas direcciones". Para Almond y Verba la cultura política enlaza la "micropolítica con la macropolítica", y forja así un puente "entre la conducta de los individuos y el comportamiento de los sistemas".

Las actitudes relevantes de los individuos pueden no ser explícitamente políticas, pero pueden ser localizadas entre "las actitudes no políticas y las afiliaciones no políticas" de la sociedad civil. A su vez, la política es entendida como "el ámbito relativo a la organización del poder" (i.e. el ámbito de las decisiones vinculantes en una sociedad o grupo), de donde se sigue que la cultura política se compone de los significados, valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político.

Es necesario abordar el tema de la cultura política democrática desde estas perspectivas (Echegollen, 1977: 25).

- a) La cultura política puede ser un reflejo del sistema político más que un determinante del mismo,
- b) la cultura cívica (que consiste en una mezcla de una cultura política participativa con elementos de las culturas políticas parroquial y subordinada) fomenta la estabilidad política en general y no sólo la de la democracia. Por tanto puede fungir como una "palanca" estabilizadora y legitimadora, garante de la gobernabilidad,
- c) Existen subculturas políticas que pueden "desviarse" o aún chocar frontalmente con la cultura política nacional dominante, y no pueden soslayarse en la medida en que son factores del posible cambio político generalizado, y llegan a poner en cuestión la idea misma de cultura nacional,
- d) La cultura política de las élites es un elemento clave que en países en "transición", o procesos de liberalización política o "consolidación" democrática

La cultura cívica o cultura política democrática juega un papel crucial en la democracia, comprende una serie de valores, actitudes y creencias que establecen pautas y límites de conducta para los ciudadanos y los líderes políticos, legitiman las instituciones políticas y brindan un contexto en el que

se asientan los pensamientos y sentimientos de la mayoría de la población. Tomando como base tres encuestas de opinión pública realizadas en Panamá PROCESOS en 1997 y Latinobarómetro PNUD 1996. En base a ellos ubicaremos tres aristas fundamentales de esta cultura política: los valores, apoyo difuso a las instituciones democráticas; y actitudes y creencias de los individuos hacia lo colectivo articulando tantos análisis particulares como generales.

## 1 VALORES

### 1.1 TOLERANCIA

La actitud frente a la diversidad, con relación a lo diferente en sus diversas variantes culturales, religiosas, género, sociales, políticas, étnicas, es un elemento fundamental de la cultura política democrática. ¿Cuál es el nivel de tolerancia existente?

La pregunta en la encuesta Procesos 97 pide señalar los grupos que menos le gustan de una lista preparada. 30.9% responde que ninguno de los grupos de la lista le disgustaban y el 68% escoge a alguno de los grupos presentados. La mayoría de los que escogen señalan su disgusto con los homosexuales (36.4%), seguidos a distancia por los militares (12.8%) y los ateos (6%). Las posiciones ideológicas obtienen un cuarto y quinto lugar con 5.4% la extrema izquierda y 1.3% la extrema derecha, respectivamente.

Los(as) que no rechazan a ningún grupo (los más tolerantes) tienen su

incidencia en mayores de 40 años, educación primaria y secundaria, levemente más urbanos metropolitanos y más bien con ingresos medios. No existen diferenciaciones significativas entre los sexos de los que respondieron.

Los que rechazan a los homosexuales tiene mayor peso en la juventud de 24 y menos años, educación primaria y secundaria, de las áreas rurales del interior del país y de ingresos bajos y medios.

Dado de que ambos grupos tienen aproximadamente un tercio de las respuestas es interesante apreciar el contraste, los que rechazan a los homosexuales tiene un énfasis en una juventud rural más apegada al funcionamiento de los roles de género, a una cultura machista en donde la homosexualidad es la negación de identidad como ser humano, en cambio los que no rechazan a ningún grupo corresponden a un horizonte urbano metropolitano de más experiencia lo que puede ayudar a establecer un visión mas amplia de la realidad. La homofobia es una expresión cultural muy presente en el país y que atraviesa diversas manifestaciones de la vida cotidiana y social, dado que los homosexuales no tienen presencia social organizada y no ha existido un debate serio sobre su condición social y política, prevaleciendo más bien la idea de que se trata de personas desprovistas de valores morales que sus actuaciones rayan en las fronteras de la ilegalidad del sistema.

El rechazo a los militares (entendido como militares panameños) aunque a bastante distancia del primer lugar (mas de 20%) se expresa en un énfasis

en el tramo de edad 25-39 años, más rural que urbano metropolitano y subrayados en grupos de altos ingresos. Esto puede explicarse por la cercanía de la crisis política 1987-89, que marcó en especial a la juventud, y por las características de control directo que el militarismo adquirió en el área rural mediante el sistema de zonas militares y mayores. La desaparición de hecho y de derecho de las fuerzas armadas panameñas, pueden haber incidido en la disminución del porcentaje pero al mismo tiempo demuestra no ser un tema excluido de las expectativas de la población.

El rechazo al ateísmo se centra especialmente entre mujeres con énfasis urbano metropolitano e ingresos más altos, lo que puede indicar un sector especialmente ligado a un espacio religioso tradicional, pero al mismo tiempo indicar la creciente secularización de la sociedad panameña.

Las posiciones ideológicas parecen no ser significativas, pero destacándose el rechazo a la extrema izquierda como un fenómeno más urbano metropolitano, de sectores de altos ingresos maduros y de educación superior lo que puede relacionarse con la amenaza contra la propiedad que se advierte como proveniente de esa posición política ideológica.

Ante la pregunta si se aprueba o desaprueba que los grupos rechazados puedan desarrollar ciertas actividades encontramos que el 79.5% desaprueba que puedan enseñar en escuelas públicas y el 78% que se les pueda elegir en cargos públicos, lo que baja a un 61.3% cuando se refiere a que hablen en televisión o en reuniones públicas.

Para los entrevistados los grupos rechazados deben ser excluidos tanto de posibilidades de socializar sus inclinaciones a través de reproductores como la escuela y en menor grado los medios de comunicación, como de la posibilidad de ejercer cargos de poder por medio de la elección popular. En otras palabras se trata de invisibilizarlos por su opción sexual, religiosa, profesional o política. Se entiende que los rechazados utilizarían esos espacios para propagandizar sus desviaciones y ser mal ejemplo para la comunidad, aunque el rechazo a expresarse por los medios o públicamente es algo menor y reconoce algo de esa libertad.

Más de dos tercio de rechazo a determinados grupos y alrededor de 80% de limitaciones de acceso a cargos públicos, enseñanza y 60% a la libre expresión de las ideas, delinea un significativo nivel de intolerancia entre los encuestados al rechazar los derechos de aquellos con los que existe desacuerdo.

## 1.2 SOLIDARIDAD

La solidaridad es un valor que permite la posibilidad de mayor equidad a partir de las relaciones humanas y sociales existentes, y dice mucho de la calidad de vida posible.

La pregunta (Procesos 97) se centra en la posibilidad de un aumento de los impuestos que con seguridad vaya en beneficio de la salud y la educación de los ciudadanos más pobres.

El resultado es un 58.2% de respuestas positivas repartidas entre el

estar de acuerdo(36 1%) y muy de acuerdo (22 1), y 39 7% de respuestas negativas distribuidas en desacuerdo (27 3%) y muy en desacuerdo(12 4%), solo 2 2 % no respondió.

El sector de mejor ingreso, educación y urbano se inclinó más a aprobar la medida en cambio el sector rural, de menos educación e ingreso tendió a rechazarla, pues para los primeros la posibilidad de asumir la carga impositiva es real, y en cambio los segundos se ven mas como beneficiarios del aumento de los impuestos por lo que rechazan la posibilidad de ser sujeto de la deducción

La pregunta no es fácil pues se trata de un hecho concreto que incluso puede pensarse como realizable, pero casi un 60% de respuestas afirmativas demuestra la disposición a ayudar a integrantes menos favorecidos de la sociedad, lo que expresa la existencia de solidaridad.

### 1 3 IGUALDAD POLÍTICA

Es un valor que se ubica en una institucionalidad que permite la igualdad en derechos y ser tratados ante la ley de la misma manera, al mismo tiempo la afirmación de que todos los ciudadanos son sujetos de esa igualdad independientemente de su origen y otras razones

En el Latinobarómetro 1996 el 64.7% cree que todos los ciudadanos de este país no son iguales ante la ley según lo establece la Constitución Política y 32 8% piensa que si son iguales (2, 5% no sabe o no responde).

Ante la pregunta (Procesos 97) de que a todos se les debe permitir votar aunque no siempre lo hagan inteligentemente, el 74.4% estuvo de acuerdo y el 23.1% en desacuerdo con apenas 2.6% de no respuestas.

Con relación a la pregunta de la capacidad de alguna gente de dirigir el país producto de la familia donde proviene, el 66.7% se mostró en desacuerdo de que la capacidad tenga relación con el origen familiar y en cambio 29.5% afirmó lo contrario, mientras el 3.8% no respondió o no sabía. (Procesos 97)

Los panameños y panameñas sienten la ausencia formal de igualdad política al no sentirse iguales ante la ley, es decir no advierten con claridad la existencia de un estado de derecho, por otra parte valoran la universalidad del voto pese a las decisiones que de ese ejercicio se desprendan. Las respuestas también pueden ser interpretadas desde el punto de vista de la tolerancia pues es la utilización del voto un elemento significativo de igualdad pese las diferencias que puedan existir. Son los individuos urbanos de más educación los que están más de acuerdo con esta afirmación de la universalización del voto.

El origen familiar no se convierte en un determinante para la igualdad política, sino que la responsabilidad parece caer en los individuos y esto es afirmado de manera muy similar por los diversos sectores que responden. Esto se refuerza por el hecho de haber tenido Panamá personalidades políticas provenientes de familias humildes o incluso inmigrantes, dada su condición histórica de tránsito que acabó por convertirlo en un país multicultural y

cosmopolita

Para la mayoría de los encuestados cualquier integrante del cuerpo social puede acceder a la dirigencia del país sin estar marcados positiva o negativamente por su origen familiar, al mismo tiempo que reconocen el valor del voto como parte fundamental del proceso democrático, pero la también mayoría no se sientan iguales ante la ley lo que denota que su percepción de la igualdad debe ser mucho más amplia que lo que comprende las dos preguntas de Procesos, pues puede incluir por ejemplo la igualdad ante la justicia, o en los derechos humanos y otras esferas

Si bien en el análisis de los valores hay un balance positivo en términos de la solidaridad con los más pobres y de la valoración de la participación electoral, hay otros elementos de la cultura política panameña que se encuentran deteriorados. Estos elementos tienen que ver con la percepción de que en Panamá hay importantes desigualdades ante la ley y con las expresiones de intolerancia hacia la diferencia en las actitudes y formas de ser de los (las) demás

## 2 APOYO DIFUSO A LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS.

La palabra clave es legitimidad pues el sistema democrático debe ser legítimo para todos los ciudadanos, incluyendo la oposición política

La legitimidad descansa sobre la eficacia y la eficiencia y se multiplica sobre esos dos pilares. La eficacia se entiende como la capacidad de un

régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político. En cambio la efectividad es la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, con el resultado deseado (Linz,1995)

La legitimidad tiene su basamento en el apoyo difuso. Inicialmente este apoyo se fundamenta de los resultados positivos del sistema político, que desarrolla legitimidad en las autoridades políticas particulares, estos resultados se asientan por espacios prolongados hasta conformar la percepción de que la democracia es positiva y favorable para los ciudadanos. Posteriormente se autonomiza el apoyo difuso y logra afianzar la legitimidad incluso pese a la presencia de gobiernos no bien recibidos por la población, pero esta legitimidad puede erosionarse cuando gobiernos inefectivos e ineficientes se extienden sucesivamente.

Veamos los nueve aspectos que conforman esta variable

## 2.1 ORGULLO DE LA NACIONALIDAD

Según Latinobarómetro 96, el 92% de los panameños y panameñas encuestadas (as) sienten orgullo de ser ciudadano de este país. En cambio el 7.5% se sienten poco orgulloso o nada orgulloso de esa condición (5.2% y 2.3% respectivamente). Aunque no se aclara el por qué de las respuestas, denota una alta estima nacional que puede entenderse por los atractivos naturales geográficos del país, el canal, la democracia, los triunfos deportivos, el folclore o la nacionalidad.

## 2.1 ORGULLO DE LA DEMOCRACIA

En cambio 51.5 siente orgullo de vivir en un sistema democrático, repartido entre los orgullosos (32%) y muy orgullosos (19.5%), mientras que el 44.8% opinan diferente al sentirse poco orgulloso (32.4%) o nada orgulloso (12.4%), el 3.7 no responde o sabe (Procesos 97)

Tomando el muy orgulloso y el nada orgulloso como extremos se observa, que en primer caso se encuentran principalmente hombres mayores de 40 años, de áreas urbanas y de mayor educación e ingreso. En cambio, en el grupo que responde que no se siente nada orgulloso de vivir en un sistema democrático, se encuentran principalmente mujeres también mayores de 40 años, de menor educación y de menores ingresos, y que habitan tanto áreas rurales como urbanas. ¿Por qué personas de la misma generación toman extremos tan opuestos? Los datos invitan a pensar que la ciudadanía no es solo política sino también socioeconómica por lo que la democracia cobra un significado distinto para los dos sectores. También es posible explicar el papel de la mujer en las respuestas como producto de la discriminación en cuanto al ejercicio pleno de sus derechos políticos que hace que mire la democracia desde otra óptica.

## 3.3 CREENCIA EN LA SUPERIORIDAD DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO

Al escoger entre tres afirmaciones (Procesos 97), el 85.5% respondió que

la democracia era preferible a cualquier forma de gobierno, el 37% indicó que en ciertos casos una dictadura era preferible a la democracia, un 73% apuntó que a la gente le da lo mismo que exista un gobierno democrático o una dictadura, y un 35% no respondió a la pregunta. En un país que vivió más de dos décadas de régimen militar matizado con diversos grados de autontarismo, hoy se sitúa un desfase entre generaciones, los que recuerdan el periodo anterior al largo paréntesis militar (tampoco muy edificante), los que recuerdan los periodos militares y el reciente estreno de la democracia política en los noventa. La alta proporción de las respuestas permite subrayar la valoración de la democracia cuando se le compara con la dictadura.

Pero cuando la pregunta es la existencia de corrupción en el gobierno democrático o dictatorial (Procesos 97), el 461% se inclinó a afirmar que la corrupción existe en ambos, un 417% es más abundante en la dictadura y un 95% opina que ocurre más en la democracia. Los sectores urbanos metropolitanos, de mejor educación e ingresos encontraron más corrupción en la democracia aunque son menos las respuestas afirmativas, contrario sensu a los rurales de menos educación e ingresos (los que más rechazan a los militares en la pregunta de tolerancia) que ubicaron la corrupción preferentemente en la dictadura.

Existe, pues, en gran parte de los encuestados, la creencia en la superioridad del sistema democrático. Esto se confirma por el hecho de que cuatro veces más personas consideran que en una dictadura hay más

corrupción Sin embargo, esto se relativiza cuando vemos que casi la mitad de los entrevistados piensa que la corrupción invade a los dos por igual, dando a entender que la corrupción es un fenómeno suprasistema relacionada con el comportamiento ético de las personas Es decir cuando se escoge entre dos sistemas dictadura o democracia la superioridad se expresa en la creencia que uno es superior pues permite menos corrupción, en cambio cuando la corrupción cunde en cualquier sistema político existente significa que está presente en toda manifestación política de la sociedad.

#### 2.4 VALORACIÓN SUBJETIVA DEL AVANCE DE LA DEMOCRACIA EN EL PAÍS.

En el Latinobarómetro 96 se inquiriere sobre el grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia en el país, donde el 70.6% parece no estarlo, dividido entre los que no están muy satisfechos(41.7%) y los nada satisfechos (28.9%) En cambio solo el 28% estaba satisfecho (20.3%) y muy satisfecho (7.7%) con el funcionamiento de la democracia El 1.4% no responde

Al presentarse dos afirmaciones (Latinobarómetro 96) el 83% opina que la democracia en el país no está plenamente establecida y que quedan cosas por hacer para que haya plena democracia, con relación al 12.9% que opina que si está plenamente establecida Un 4.1% no responde

En Procesos 97, cuando se pregunta cuan democrático es el país, el 49% da una opinión positiva, un 17% dice que es muy democrático y un 32% dice que es algo democrático. En cambio, un 46.2% opina contrariamente; un 34.5% dice que es poco democrático, y un 11% dice que no lo es nada. Cuando se pregunta la razón por lo que se opina así se encuentra una larga lista de expresiones. Entre las más significativas están las positivas como la existencia de libertad de expresión(9.6%) y libertad en general(8.4%), y las negativas como la no existencia de libertad de expresión (8.4%), el no cumplimiento de las promesas(7.6%), la existencia de pura apariencia sin nada de fondo(5.8). Un 9.7% no responde. Es interesante la amplia gama de razones que se dan para respaldar o no la cuantificación de la democracia y las diversas edades, sexo, procedencias e ingresos que se mezclan en torno a las respuestas lo que expresa pluralidad de enfoques e intereses. Se advierte que las personas distinguen entre libertad de expresión y participación en la toma de decisiones, están cualificando la vida en democracia y están ubicando coherencia entre discurso y práctica.

El casi empate entre las dos posiciones y la complejidad de las razones, abre la puerta sobre como transformar esos problemas y profundizar la democracia (Procesos 97), y el 58.7% opina que los problemas de la democracia se pueden resolver de poco a poco, mejorándolo con reformas, en cambio un 30.5% piensa que debe cambiarse completamente la forma como funciona la democracia. Es significativo que un 10.8% no responda, lo que

puede indicar falta de claridad y certeza sobre el camino a seguir Dahl,

en cuanto a las secuencias históricas, prefiere los procesos evolutivos para la conversión de los estados en Poliarquías o cuasipoliarquías, cosa que suele tomar varias generaciones. Esta preferencia se debe a la convicción de que los cambios muy drásticos pueden trastocar la esencia del sistema democrático (Dahl, 1989)

En Latinobarómetro 96, ante la pregunta si estaría dispuesto(a) a defender la democracia si esta se viera amenazada, un 75.3%, de los entrevistados responde afirmativamente, un 13.2% lo hace negativamente y un 12.5% no responde. Puede ser un reflejo del suceso histórico y relativamente reciente de la lucha contra Noriega que significó tanto una lucha democrática cívica como política por la democratización.

Cuando no se compara la democracia con otro sistema político aflora un mayor sentido crítico que se expresa en la afirmación de la insatisfacción con la democracia, la percepción de que no está plenamente establecida y consolidada, que falta mucho camino por recorrer para profundizar el sistema y una cuantificación dividida entre la afirmación que se es o no se es democrático. Pero lo que valoriza el sistema es la decisión de defenderla (75.3%) y de reformarla, ya sea gradualmente (58.7%) o cambiando la forma de funcionamiento (30.5%). Creemos que, basándonos en estos datos, en definitiva existe una valoración positiva de la democracia, puesto que sus carencias son percibidas como el desarrollo parcial de las posibilidades del

sistema. Aun así, se considera que el sistema es superior, por lo que es necesario defenderlo al mismo tiempo que transformarlo. Esto inserta una visión dinámica y no estática fatalista del sistema democrático.

A pesar de las fallas del sistema democrático anterior y posterior al militarismo, los panameños y panameñas no solo reconocen su superioridad sino también su potencialidad y capacidad positiva de cambio, y no parecen añorar las formas dictatoriales.

## 2.5 VALORIZACIÓN SUBJETIVA DEL AVANCE Y LA EQUIDAD ALCANZADA POR PAÍS

En el Latinobarómetro 96, el 56.4% opina que Panamá está estancada, 31.4% que está en progreso y 10.8% que está en retroceso. Es interesante resaltar que la fuerza impulsora (progreso) triplica la fuerza restrictiva (10.8%) aunque más de la mitad sienta que la situación está paralizada, esto puede deberse al poco impacto de las reformas económicas en la generación de empleos según mencionan otras encuestas de opinión.

La mayoría de las respuestas afirman que en Panamá a la mujer se le da la misma oportunidad que al hombre para obtener una buena educación (78.7%), conseguir un buen empleo (62.2%), ganar el mismo salario (54.2%) lo que subraya el hecho de que la educación es el principal instrumento de movilidad social genérica (Predominan las mujeres en la educación superior), lo que todavía no se traduce en un acceso más equitativo al empleo y al ingreso donde prevalecen la discriminación laboral de la mujer.

El 65.9% considera con optimismo que las oportunidades de mejorar su nivel de vida son hoy en día mucho mejores (9.6%) y mejores (56.3%) que la de sus padres, mientras que el 17% opina que son iguales las oportunidades, el 14% que son peores (mucho peores no tuvo ninguna respuesta). El 69.4% está a favor de considerar que las oportunidades que tendrán los hijos de mejorar su nivel de vida serán más positivas (mucho mejores, 13.8% y mejores, 55.6%), 12.5% que serán iguales, y 13% que serán negativas (Peores, 12.6% y mucho peores, 0.4%) No respondiendo el 5.2%. Levemente los(as) panameños(as) parecen ver mejorar la situación socioeconómica hacia el futuro con relación al presente y al pasado

A pesar de que la mayoría opina que el país está estancado, un tercio lo ve progresando. Las oportunidades para la mujer parecen ser apreciada por los (as)encuestados(as), en especial en educación y trabajo y en menor grado en ingresos. La mayoría siente que tienen mejores oportunidades que sus padres y madres, que sus hijos e hijas las tendrán mejor que ellos, por lo que puede concluirse que existe una valoración positiva del avance y equidad existente en el país

## 2.6 CONFIANZA INSTITUCIONAL

Según el Latinobarómetro 96, de un listado de grupos e instituciones, los panameños(as), les tienen más confianza a la Iglesia (71.3% dice tenerle

mucha confianza, y un 18.4% de algo de confianza) Es importante indicar que el 89.3% de los entrevistados se declaran católicos, constituyendo el grupo religioso más grande en la región (Latinobarómetro, pregunta #7) Luego a bastante distancia se ubica la televisión (12.5% y 35% respectivamente), a la prensa (8.1% y 33.5%) y a las grandes empresas (6.5% y 30.2%). En cambio el revés se ubica con los partidos políticos (ninguna confianza 26%, poca 46.3%), Asamblea Legislativa (25.4% y 47.6%), el gobierno (23.2% y 45.3%), los sindicatos (21.8% y 38.3%), el poder judicial (21.8% y 43.9%)

Para el 56.1% las elecciones son limpias, pero un 33.1% opina que son fraudulentas y un 10.8% no responde o no sabe Al preguntarse por que se opina así, el 66.9% aparecen como No Aplicable, el 13% no sabe o no responde, de los que responden, el 10.4% menciona problemas de fraude electoral y el 2% dice que las elecciones no sirven El resto de los valores están debajo del 1% a excepción de la respuesta "otra"

La confianza institucional en Panamá se ubica básicamente en instituciones y grupos no gubernamentales y en medios de comunicación. La altísima credibilidad de la Iglesia (el más alto en Centroamérica) se destaca quizás como contraste de las recientes crisis políticas vividas, donde la Iglesia asumió un rol de garante cívico del proceso electoral y defensa de derechos humanos, además de la labor social de la misma y como contraste ante la pérdida de centralidad de los políticos. La televisión y la prensa expresa el papel presencial general de los medios definiendo agendas políticas y

convirtiéndose en parte sustantiva de la vida de la gente

La baja credibilidad se sitúa en especial en la esfera de la sociedad política (partidos y gobierno) con la inclusión del espacio sindical, lo que es parte de la tendencia general de escepticismo ante la esfera política profundizado por la pérdida del valor del voto en determinar el rumbo de los cambios económicos producto del adelgazamiento no solo administrativo sino político del papel del Estado. El movimiento sindical expresa el desgaste organizativo y como producto de los cambios globales y de su papel jugado (para muchos) como soporte de políticas gubernamentales nacionales, el deterioro de su legitimidad y credibilidad.

A pesar de la baja credibilidad de la esfera política y gubernamental se mantiene una mayoría en la creencia en la institución del escrutinio del voto, lo que puede denotar confianza hacia la independencia del Tribunal Electoral en especial por la experiencia electoral de 1994, lo que es fundamental para afianzar el proceso democrático.

La alta confianza a una institución (La Iglesia) de la sociedad civil también puede tener una relación con el rechazo generalizado a la corrupción que vimos anteriormente (ético) sumado al papel que ha jugado en el plano político ya mencionado. Es preferible esta respuesta a la posibilidad de no creer en nadie, pues la iglesia aporta a la construcción del tejido democrático y no lo contraviene o ataca. La población expresa su apoyo difuso al sistema democrático a través de la confianza institucional en la Iglesia y no se trata de

una forma de expresar aversión. Ambas adhesiones se marcan por la capacidad de independencia y la experiencia vivida. El Tribunal Electoral que salvaguarda el voto y la Iglesia que ha sido y es garante de ese voto y del propio sistema en especial con los conteos paralelos y observadores electorales de 1989 y 1994, el Pacto Ético Electoral de Santa María la Antigua, los pronunciamientos diversos, la acción sociopastoral y otros. Una elevada confianza institucional en la sociedad civil y la creencia en la limpieza del proceso de escoger los gobernantes que garantiza el Tribunal Electoral- a pesar de una baja opinión sobre la sociedad política- distinguen la confianza institucional.

## 2.7 VALORACIÓN DEL VOTO

La creencia en elecciones limpias se relaciona con la afirmación de que la manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro. El 59.2% de las respuestas afirma que los votos pueden cambiar el rumbo de las cosas. En cambio la afirmación de que independientemente de como uno vote no hará que las cosas sean mejores en el futuro fue aceptado por el 37%. Un 3,8 no respondió o no sabía. (Latinobarómetro 96)

¿Es importante votar en las elecciones nacionales? (Procesos 97) Para el 84.3% de las respuestas es una decisión importante en sus diversos grados (sumamente 28.7%, muy importante 23.2%, importante 32.4%) y en cambio poco importante(8.2%) y nada importante(6.6%) se agrupan en un 12.8%, con un apenas 0.8% de no responden.

Casi el 60% valora la capacidad de cambio de su voto y un 84% le da significado e importancia al acto de acudir a las urnas, es decir una sumatoria de dimensiones cualitativas y cuantitativas de la valoración del voto. La expresión popular "Al panameño le gusta votar" parece corroborada con estas cifras, a la que puede agregarse que además le gusta que se lo cuenten limpiamente y cree que es un instrumento útil para incidir sobre la realidad. En la práctica esto se demuestra en el buen nivel de participación del votante en elecciones tanto de representantes de corregimientos en el periodo militar como las elecciones generales antes y después de ese periodo. El hecho de que pese a diversas circunstancias finalmente valiera su voto expresado en las elecciones de 1989 y permitiera la instauración de la oposición y que luego en 1994 nuevamente su voto permitiera la alternabilidad, ha otorgado confianza en la potencialidad del escrutinio electoral.

## 2.8 PERCEPCIÓN SOBRE LA CALIDAD DE LA REPRESENTATIVIDAD.

El 84% considera que los dirigentes políticos no se preocupan de los temas que le interesan a la población (Nada, 46.5% y poco 37.5%), contra el 6.5% que dijo bastante y el 1.4% que mencionó que mucho le preocupaban esos temas. Un 8.1% no respondió o no sabía (Latinobarómetro 96).

El 92% piensan que los políticos no están ofreciendo solución a los

problemas del país (Pocas, 50.5% o ninguna, 41.5%), en comparación de un 1.4% que opina que ofrece muchas y un 4.9% que menciona que son bastantes las soluciones que los políticos ofrecen (Latinobarómetro 96)

Ante la pregunta de si alguno de los partidos políticos que hay en el país defienden sus intereses y aspiraciones, el 58.2 % cree que nada y poco el 15.1% (73.3% entre los dos) La respuesta mucho obtuvo el 10.4%, y no responde de 16.3% (Procesos 97)

A la pregunta ¿En la mayoría de los casos los acuerdos o pactos entre el gobierno y los partidos políticos de oposición ayudan a resolver los problemas del país o no ayudan a resolverlos? (Procesos 97), el 62% responde que no ayudan y el 28.2% dice que sí Un 9.8% no responde a esta pregunta (Procesos 97)

La percepción sobre la calidad de la representación política denota un bajo nivel calidad pues, para la mayoría, los dirigentes no les preocupan los temas claves, no defienden sus intereses y aspiraciones, no ofrecen soluciones a sus problemas y no son confiables sus acuerdos o alianzas. Los significativos números de personas que no responden pueden ser expresión de esa decepción generalizada. La pérdida de centralidad de la clase política se sitúa como un elemento fundamental, y se relaciona con la desconfianza hacia los partidos y gobierno que vimos en confianza institucional. La calidad de la representación es muy baja y el poder del voto se ve pobremente expresado en la representación política que este voto logra obtener.

## 2.9 RESPETO POR LAS NORMAS DEMOCRÁTICAS

La interiorización de las formas insitucionalizadas de manejo pacífico de los conflictos y rechazo de la violencia o medidas de hecho es una expresión de madurez democrática.

El 81.7% de las personas nunca realizarían acciones políticas como bloquear el tráfico ni un 85.5% ocuparía terrenos, edificios o fábricas, solo el 6.5% y el 6.7% respectivamente, opina que podría hacerlo, únicamente el 4.8% y 2.3% respectivamente lo ha hecho alguna vez. No responden el 7% y 5.5% (Latinobarómetro 96)

El 70% de las personas no están conformes (en desacuerdo está un 53.3%, y muy en desacuerdo un 16.7%) con realizar manifestaciones, bloquear calles o dañar vehículos y edificios. En cambio 11.2% lo aprueba (están de acuerdo 8.5% y muy de acuerdo 2.7%) Un alto 18.8% no responde. Los que están en desacuerdo se caracterizan por tener educación primaria y secundaria, mujeres del sector rural y lo que están de acuerdo son más los hombres, urbanos metropolitanos de más de 40 años. Entre los que no responden hay incidencia de personas con más educación, mejores ingresos, hombres del área rural (Procesos 97)

El total de 83.4% de las personas están en desacuerdo(63.3) y muy en desacuerdo(20%) porque las personas que necesitan casa invadan

propiedades privadas. El 14.1% lo aprueban (De acuerdo 10.9% y muy de acuerdo 3.2%) Los y las que no responde son el 2.5%. Entre los que están en desacuerdo hay más jóvenes y adultos jóvenes, mujeres y personas con educación primaria del área rural interiorana. Entre los que están de acuerdo se encuentran personas con educación secundaria, hombres, habitantes del área urbano metropolitana y de ingresos medios y bajos (Procesos 97)

Tanto la encuesta de 1996 y la de 1997 arroja un alto nivel de respeto por las normas democráticas, tanto desde un enfoque de preferencia individual (Latinobarómetro) o como desde una perspectiva global (Procesos). Es decir, los encuestados no aceptan hechos realizados con violencia, que alteren leyes y normas de convivencia, y más bien aceptan los canales institucionalizados para encaminar sus demandas y propuestas.

Entre los entrevistados las mujeres del área rural interiorana se inclinan más hacia desacuerdo con estas acciones en comparación con los pertenecientes al área urbana metropolitana. Un elevado 18.8% de entrevistados no responden a la pregunta sobre de las manifestaciones con resultados violentos. Una posible explicación podría estar en la pregunta sobre las manifestaciones (Procesos), que puede estar ligada a las grandes movilizaciones de 1987-89 que se ligaron a la lucha democrática contra el régimen militar, donde se bloquearon calles y en la cual los actores principales fueron las áreas urbanas y sectores medios. Aparentemente no existen tantos antecedentes de protesta de este tipo en el área rural por su dispersión y

conformación espacial alejadas de centros de poder, y las mujeres tienden a favorecer generalmente métodos cívicos sobre los violentos. Sería interesante investigar si el rechazo a las formas violentas responde a un respeto de las normas, o simplemente a un temor.

La valoración del desempeño de la legitimidad se expresa en un balance subjetivo y objetivo

El balance subjetivo como resultado de las expectativas de la población respecto a las instituciones y la percepción del desempeño institucional, permite apreciar que los encuestados califican positivamente el sentirse orgulloso de su país y de la democracia (aunque en menor grado), creen en la superioridad del sistema democrático sobre el dictatorial y en el avance de la equidad en el país. Relativizan el avance de la democracia aunque creen en la necesidad de mejorarlo gradualmente.

El balance objetivo resultante de las expectativas respecto a las instituciones en cuanto a calidad o velocidad de cumplimiento, y de la percepción del desempeño institucional por parte de la población, arroja un nivel alto de confianza en instituciones de la sociedad civil, incluida la institucionalidad electoral. Igualmente se percibe un gran aprecio por las normas democráticas, aunque la calidad de la representatividad política padece un balance negativo. En cierta forma, la confianza es en aquello que defiende e independice al ciudadano de las tradicionales instancias de representación formal.

En cuanto a la condición de las opiniones políticas, se sitúa el tema de la creencia en la legitimidad de las instituciones democráticas en lo que O'Donnell llama "the only game in town", es decir que la democracia debe ser vista como "la única jugada posible" para poder ser considerada como consolidada (O'Donnell, ) "Si la mayoría de los habitantes de un país creen que la única relación conveniente entre el pueblo y el gobierno es la jerarquía total, de regidores y regidos, de dominio y obediencia, el país tienen todas las posibilidades de ser un régimen hegemónico, y que si se parte de semejantes opiniones es muy difícil que haya una sola posibilidad para el debate público"(Dahl, 131, 1989) Por ello tanto la confianza entre gobernados y gobernantes, como la capacidad de combinar la cooperación y la competencia son elementos fundamentales para la relación democrática

### 3 ACTITUDES Y CREENCIAS DE LOS INDIVIDUOS HACIA LO COLECTIVO

#### 3.1 CONFIANZA INTERPERSONAL

La confianza interpersonal es una condición básica para la lealtad, y supone aceptación mutua de reglas que viabilizan el consenso y la convivencia. Además es un paso necesario para salir del espacio intrafamiliar o cercano y proyectarse en las organizaciones sociales y comunales de mayor efectividad y maduración.

El 74.8% de los encuestados cree que uno nunca es lo suficientemente

cuidadoso en el trato con los demás y en cambio el 24.9% afirma que se puede confiar en las demás personas (Latinobarómetro 96)

El 52.1% opina que la mayoría de la gente de donde vive tratarían de aprovecharse de uno si se les presenta la oportunidad, en relación 38.8% que cree que no tratarían de aprovecharse y un 9% no responde. Los(as) que opinan que las demás personas se aprovecharían pertenecen al área rural interiorana, poseen menos ingresos, son jóvenes y adultos jóvenes. Los(as) que consideran que los demás no se aprovecharían tienen más edad, más educación, pertenecen a sectores urbanos y metropolitanos, y poseen mejores ingresos. Esto contradice la opinión tradicional según la cual se afirma que las relaciones humanas en el campo son más cercanas y cordiales. Por el contrario el menor acceso a recursos (tierra, agua, etc.) y la mayor pobreza que se concentra en el área rural, hace que se cultive mayor aprehensión con relación a las otras personas en función de la necesidad de luchar por la sobrevivencia.

En ambas encuestas se advierte la desconfianza en las relaciones personales lo que indica la existencia de un clima psicosocial y cultural poco favorable, el desarrollo de actitudes de alejamiento entre las personas, y que el menor acceso a recursos y oportunidades de vida parece conducir a la competencia y rivalidad.

### 3.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación en agrupaciones y organizaciones de diverso tipo y calibre refuerzan los valores de solidaridad y tolerancia, y la corresponsabilidad en el progreso social y comunitario. Su dinamismo es expresión insustituible para el afianzamiento democrático.

El 75.9% de los encuestados no participa en ninguna organización y relación, a un 24.1% que responde que en alguna. La participación en organizaciones es en clubes deportivos (9.6%), asociaciones promotoras o de desarrollo comunal (8.3%), partidos políticos (3.6%), centros juveniles (3.5%), centro cultural (2.3%), asociación de voluntarios (2.4%), sindicato (2.1%), centros de madres (1.5%).

Ante la pregunta ¿Por qué no participa?, sobresalen problemas de tiempo (8.7%), falta de interés (6.6%) y falta de organizaciones que motiven (6.1%) (Latinobarómetro 96).

Un 93% favorece la opinión de que una acción organizada ayuda a resolver los problemas de la comunidad, un 69.3% dicen estar muy de acuerdo y un 24.2% afirman estar de acuerdo. Por el contrario, un 2.9% dicen que están en desacuerdo, y un 0.9% se expresa muy en desacuerdo. Un 2.8% no sabe o no responde (Latinobarómetro 97).

Se presenta esta disyuntiva: "Cuando los ciudadanos participan mucho en actividades nacionales o locales surgen muchas peticiones que son difíciles".

de satisfacer a los gobiernos. Dos personas comentan este problema .

Una dice aunque surjan muchas peticiones difíciles de satisfacer, lo mejor es aumentar la participación de los ciudadanos

La otra dice Para evitar que se hagan tantas peticiones a los gobiernos, lo mejor es limitar un poco la participación de los ciudadanos en la política

¿Con cual de estas personas está Ud. De acuerdo?”

El 74.1 % de las personas está de acuerdo con la primera, aumentar la participación de los ciudadanos y el 17% prefiere limitar esa participación, mientras que un 8.9% no responde la pregunta (Procesos 97)

Entre los que estimaron aumentar la participación hay más hombres, con mejores niveles de educación, y viven en áreas urbanas y metropolitanas. En cambio, entre los que dicen que hay que limitar la participación se encuentran más mujeres, son personas de menos educación y de menor edad habitando en áreas rurales.

Es evidente la bajísima integración a asociaciones y organizaciones de diverso tipo, y lo poco denso de las justificaciones, pero en cambio es muy significativo la inclinación hacia la importancia de la acción organizada de la población para resolver sus problemas y la opción por aumentar la participación ciudadana

La desconfianza interpersonal se asocia con un bajo nivel asociativo, lo que puede reforzar la baja capacidad de tolerancia que ya se advirtió, pese a esto existe conciencia de la importancia de organizarse y del papel que el

capital social puede jugar, aunque aquello no parece llegar el terreno de los hechos sino más bien de las intenciones. Las actitudes y creencias de los individuos hacia lo colectivo están señaladas por la desconfianza, el individualismo aunque se destaca el deseo -más que la voluntad -de participar. Definitivamente resultado tiene que ver con el débil tejido de la sociedad civil panameña que no logró por ejemplo estructurar eficazmente una salida democrática propia a la crisis de 1987-89.

### **SOSTENIBILIDAD DEMOCRÁTICA y ESTABILIDAD POLÍTICA.**

#### **A SOSTENIBILIDAD DEMOCRÁTICA**

Ubicando la variable dependiente de la sostenibilidad democrática y sobre la base del hecho de que los índices de valores y actitudes colectivo son bajos y el de apoyo es alto (Ver cuadro 1), es posible afirmar que en el caso de Panamá la sostenibilidad es la número tres. Si los bajos son los valores y las actitudes hacia lo colectivo, entonces el apoyo al sistema sostendrá la democracia temporalmente. Sin embargo si no se refuerzan los valores, se pueden ir insertando en el sistema político diversas formas de arbitrariedad y autoritarismo.

## B ESTABILIDAD POLITICA

La variable dependiente de Estabilidad Política de Seligson plantea la relación entre tolerancia y apoyo al sistema democrático, en el caso de Panamá la relación se da entre un alto apoyo al sistema y una baja tolerancia (Ver cuadro) lo que nos acerca a la situación de Autontarismo. Cuando el apoyo al sistema es alto y la tolerancia es baja entonces el sistema puede mantenerse estable, pero corre riesgos de volverse más autontario por la falta de tolerancia.

Ambas coinciden en el sostenimiento temporal (Sostenibilidad) y una relativa estabilización, pero ambas también coinciden en el peligro de la arbitrariedad y la inclinación al autoritarismo.

La historia política de Panamá no es expresión de un "continuum poliárquico" como diría Dahl, ni existe una tradición de legitimidad del ideario democrático. Mas bien es un país centralizado, donde el caudillismo civil, el autontarismo han sido los principales protagonistas. Es una sociedad agraria campesina tradicional históricamente subordinada al transitismo terciario metropolitano del centro del istmo. Tiene el nivel per cápita más alto de la región mesoamericana, relativos buenos niveles de salud, educación y alfabetización, y ocupa el 43 lugar en los países de más alto desarrollo humano, pero posee una de las peores distribuciones del ingreso y por ende agudas desigualdades. Se encuentra en la etapa de perfeccionamiento tardío de su soberanía al integrar en un corto lapso la unidad territorial, el control de

sus recursos, la neutralización del istmo Culturalmente no es un país homogéneo pero tampoco polarizado en torno a subculturas étnicas o religiosas Una sociedad excluyente subordinó el juego democrático, y los sectores ciudadanos influidos por fuertes migraciones externas se desconectaron de la confianza en la legitimidad de procesos electorales muchas veces viciados Una nación dependiente del control extranjero cuya democracia actual fue catalizada como producto de una invasión pero que logra transitar pacíficamente por un camino de la transición no exento de peligros

El peligro del autoritarismo se hace presente ante la debilidad de valores y actitudes Este puede tener varias aristas

## 1 EL MILITARISMO Y LA MILITARIZACION

El militarismo en Panamá, no es un fenómeno aislado sino que expresa históricamente una continuidad que arranca desde el autoritarismo monárquico colonial con rasgos firmes de constituir una tradición política afincada Ese militarismo está subordinadamente imbricado con los vaivenes de la hegemonía norteamericana (militarización) en el istmo. Se define militarismo como “la injerencia de los militares, la casta militar o el instituto armado en la vida política del Estado ” y la legitimidad “como la calidad que el consenso popular le otorga al régimen político de un Estado”(Guevara Mann,

1994 ). Militarización puede entenderse como la ingerencia o tutela que una fuerza militar externa ejerce en la vida política de un Estado, y es expresión de una situación colonial, semicolonial o de enclave. El militarismo es la consecuencia del problema de ilegitimidad, y se distingue al militarismo depredador del militarismo institucional. El primero es un fenómeno primario que surge al servicio de caudillos o partidos políticos que se introdujeron en la política para subordinar al Estado a sus intereses, y que ocurre en el siglo XIX y antes de la profesionalización de los ejércitos. El segundo, se caracteriza por una institución militar profesional que administra el monopolio de la violencia institucionalizada, y que subordina al Estado.

El autoritarismo castrense tiene dos perspectivas: la interna expresada en la interna a través de la unidad geomilitar del cuartel y la externa visibilizada en la base militar de enclave, ambas imbricadas y relacionadas entre sí hasta el punto que la más débil fue aniquilada en el momento del conflicto (1989) y luego borrada constitucionalmente. Pero ello no elimina la posibilidad de un eventual resurgimiento del militarismo o la militarización, abierta o camufladamente.

El militarismo externo (militarización) debe desaparecer el 31 de diciembre de 1999 con la reversión final de todos los bienes canaleros a Panamá, pero la posibilidad de la continuidad de la presencia militar de EE.UU puede darse con la instalación del Centro Multilateral Antidrogas (CMA), que deberá acordarse entre Panamá y los EE.UU y aprobarse con un referéndum

en Panamá. Lo que estará en el centro de la discusión no será tanto el tema del narcotráfico, sino la continuidad o no de la presencia militar de EE UU después del año 2000. Las preguntas de fondo giran en torno a la conveniencia o no para Panamá de continuar el uso militar sobre bienes revertidos muy valiosos, la conveniencia o no de tener ejércitos foráneos cuando se ha eliminado el propio; la situación de peligrosidad que significaría el continuar siendo objetivo de ataque o represalia de terceros por albergar instalaciones bélicas, las amenazas ambientales que involucra la continuidad militar, la puesta en duda capacidad nacional de autodeterminación a casi un centenario de la constitución de la República.

En el fondo el CMA se adscribe al tema de los peligros de la remilitarización (bases) y remilitarismo que se liga a las tensiones de la Frontera Este producto de la violencia colombiana, y el abandono y la pobreza de la población panameña en el Darién y Kuna Yala.

La aprobación del CMA cuenta con varios poderosos aliados. Uno. La propia población que por debilidad de valores y actitudes ven en la salida de las tropas norteamericanas más desempleo, menos dólares y el cese de la protección militar. Dos. El apoyo del gobierno nacional y el gobierno de los EEUU con todos sus recursos a la instalación del CMA. Tres. Los partidos de oposición que se niegan a asumir la bandera anti CMA para ganar la complacencia externa, descansando el peso de la tarea en la sociedad civil organizada.

Desde otro ángulo, según la últimas encuestas, la posición anti CMA ha crecido en un 20% adicional en el último semestre y la mayoría de la opinión pública critica el secretismo en las negociaciones (La Prensa, marzo 1998), y existen muchas organizaciones sociales, dirigentes y personalidades con peso y capacidad para lograr el rechazo al CMA si existen las condiciones adecuadas en el país para el debate libre y la educación cívica

## 2 LA REELECCION PRESIDENCIAL INMEDIATA

Según el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH, la reelección es un precepto político que permite a un ciudadano que ha sido elegido para una función pública sujeta a un periodo de tiempo determinado por la Constitución y las leyes, el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo una o más veces para la misma posición por diversos medios. Cuando se trata de la reelección del titular del Poder Ejecutivo (Presidente de la República) el texto lo cataloga como continuismo, un mal político contrario al sistema democrático, pues evita el desarrollo de una de las virtudes democráticas constituida por la alternabilidad en el poder. El Diccionario apunta que en la historia latinoamericana cimentada en el presidencialismo y tradiciones políticas obsoletas, la reelección ha sido utilizada frecuentemente por los gobiernos autocráticos que tratan de perpetuarse en el poder.

El revés es la alternancia en el poder o en el gobierno que afirma un

elemento esencial de la democracia. "La continuidad indefinida en sus cargos del o de los mismos titulares del ejecutivo, aun en el caso hipotético de que ello sea el resultado de un pronunciamiento libre del pueblo, sin coacción ni fraude, es un factor negativo y distorsionante para la democracia. No solo por el continuismo indefinido -aún en el caso de que existan elecciones periódicas y teóricamente libres y puras y que el resto del sistema constitucional con sus correspondientes contralores políticos y jurisdiccionales funcionen normalmente se generan peligrosos elementos personalistas y autocráticos que afectan negativamente la existencia de la democracia real, sino porque además, la no alternancia en el mando, en sí misma y por las necesarias consecuencias que provoca, hace peligrar la realización de comicios libres y sin fraude "(Diccionario Electoral, 1989)

La reelección como parte del mecanismo organizativo de organizaciones e instituciones no es negativa pues permite la posibilidad de seguimiento o no de los dirigentes, pero en el caso del cargo presidencial no es correcta pues está en juego la alternabilidad en el poder más aún en un país que acaba de salir del continuismo del período 1968-1989 y que ahora tendría con la reelección la posibilidad de un período continuo de diez años (1994-2004) o más. Esto no tienen nada que ver con las capacidades, experiencias o preparación de la persona encargada de la Presidencia sino con un resorte clave del delicado período de transición democrática. La oposición principal a la idea proviene de los partidos de oposición con poca participación inmediata de la sociedad civil, y el

tema se resolverá también mediante un referéndum en 1998.

### 3 EL AUTORITARISMO COTIDIANO

La invitación al autoritarismo no solo está subyacente en lo antes mencionado sino en una cultura autoritaria que impregna toda la sociedad, desde el caudillismo político y social, el centralismo político administrativo, las formas unidireccionales del sistema educativo y los medios de comunicación, la cultura patriarcal hogareña y vertical en las diversas expresiones sociales, políticas y culturales

De la superación del sistema dictatorial aprendemos que para lograr la democracia hay que desafiar dos aspectos del autoritarismo, la represión autoritaria y el orden autoritario, estando el primero ligado a formas directas de control y el segundo a mecanismos de autocensura individual o colectiva (Flisfish, 1983) Esos mecanismos continúan funcionando y sumando otros, enraizados en tradiciones y costumbres como los que expresa la intolerancia, pues "precisamente un proceso democrático, a diferencia de un régimen autoritario, nos permite (nos exige) aprender que el futuro es una elaboración intersubjetiva y que, por consiguiente, la alteridad del otro es la de un alter ego. Visto así, la libertad del otro, su incalculabilidad, deja de ser una amenaza a la propia identidad, es la condición de su despliegue. Es un medio del otro y junto con él, que determinamos el marco de lo posible; que sociedad queremos y qué

podemos hacer "(Lechner,1990 )

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

Dos temas fundamentales atraviesan la situación de Panamá, uno es el tema de la transición que ubica las manifestaciones de superación democrática de la degradación y derrumbe de los regímenes autoritarios, y otro es el tema de la consolidación que expresa la estrategia de las fuerzas democráticas por fortalecer espacios públicos de participación, tanto como las instituciones políticas en el marco de una nueva cultura política.

Pero la prioridad otorgada a lo político no debe soslayar la necesidad de un proyecto nacional de desarrollo socioeconómico formando todo esto parte de un proyecto nacional inclusivo. En la actualidad el problema es como obtener la lealtad ciudadana, en una situación en que coinciden simultánea y contradictoriamente la profundización de la exclusión y la pobreza, posibilidades de crecimiento económico y mejores oportunidades de participación democrática.

Es más gobernable una sociedad que construye formas de consenso social y que logra eficazmente la canalización de los conflictos sociales, es decir, un gobierno legítimo es un gobierno más estable.(Torres Rivas,1983) Es necesario un nuevo principio de legitimidad que supere las mayorías electorales surgidas al calor del momento electoral por una participación estable de la ciudadanía, y de una dirección gubernamental que se preocupe por enfrentar los déficit sociales

con el mismo cuidado con que impulsa el crecimiento económico.

La recomendación de enfatizar los valores democráticos por todos los medios y en especial desde la niñez y la formación en actitudes hacia lo colectivo nivel local, invita a impulsar amplios procesos de educación ciudadana conducentes a afirmar la cultura democrática en Panamá. En este proceso hay lugar para todas las iniciativas pero dada la realidad que arroja el análisis un papel muy importante debe ser jugado por la sociedad civil, en la medida que expresa un canal importante de legitimidad. Los partidos políticos y el gobierno deberían impulsar capacidad de concertación no solo entre ellos sino con la sociedad civil que permitiese el consenso en torno a una agenda de Estado como fue la experiencia de los Encuentros Panamá 2000, y en la actualidad los esfuerzos para compartir entre todos los sectores una Visión Nacional del Panamá del 2020.

Como fortalecer esos valores y actitudes, y robustecer el apoyo difuso que componen la cultura política se convierte en parte sustantiva del gran objetivo nacional democrático que tienen sus otras dimensiones en la construcción de un proyecto nacional inclusivo, la generación de consensos y manejo de disensos y la eficacia institucional del Estado. El rol ético y de derechos humanos de las iglesias y asociaciones, la educación formal en el sistema educativo y la educación no formal en los espacios cotidianos, la formación de capital social a todos los niveles son retos que se levantan.

Los medios de comunicación masivos se destacan en el panorama por su

creciente y decisiva influencia en la creación de valores y antivalores en la ciudadanía. Los medios deben ser un espacio de libre expresión y también orientadores del fortalecimiento de la cultura política democrática.

El derecho a la libertad de expresión está reconocido de dos formas distintas en las principales declaraciones internacionales de derechos humanos. De una forma implícita a través del reconocimiento genérico del derecho a la libertad, a la libertad de pensamiento y a la igualdad con la prohibición de discriminación por razón de ideología u opinión. De una forma explícita a través del reconocimiento de la libertad de expresión.

La libertad de expresión arranca de la Reforma vinculada a la libertad de conciencia, enriqueciéndose con el transcurrir del tiempo con el racionalismo de la Ilustración, que le confiere una extensión general, lo dota de fundamentación filosófica y proyección política. Se consolida con el pensamiento liberal individualista del siglo XVIII con un marcado acento político al distinguirse como freno a las arbitrariedades de los gobernantes del antiguo régimen. Se trata de crear un control y un modo de denunciar y cuestionar las arbitrariedades del poder, por lo que corresponde en su origen al estado liberal de derecho. Es defendida por pensadores como Tocqueville, Mill, Bentham, Milton, Jefferson y Kant que lo denomina "la libertad de pluma.. el único paladín del derecho del pueblo." En la actualidad el derecho a la libertad de expresión no es únicamente político sino que afecta todos los ámbitos de la acción humana. Pasa de ser un derecho de primera generación

más individual a ser de carácter social, de ser un derecho de exclusión a ser un derecho de participación. En un principio fue oral y escrito, pero con los avances tecnológicos pasa a cubrir otros medios de comunicación hasta la informática de hoy en día.

El derecho de la libertad de expresión puede definirse como el derecho de las personas a expresar públicamente, externamente su opinión y su pensamiento. Tiene como sujeto activo a toda persona sin distinción de raza, sexo, edad, nacionalidad ni cualquiera otra condición, como los grupos sociales de tipo políticos (partidos), cultural y social y religiosos (la libertad religiosa). El sujeto pasivo es el Estado que no puede someter a censura previa cualquier actividad que suponga el ejercicio de este derecho, y que solo podrá exigir responsabilidades legales con posterioridad y siempre actuando en el ámbito del respeto al principio de legalidad.

El objeto inmediato de este derecho radica en cualquier forma de expresión artística, opinión, pensamiento, información o ideología. El fundamento último del derecho a la libertad de expresión es la dignidad de la persona humana y el fundamento inmediato o directo o justificación es la necesidad de proteger y garantizar la exteriorización de la capacidad de racionalidad y autodeterminación de todo ser humano, lo cual constituye una de las dimensiones más preciada de la dignidad de la persona humana.

La libertad de expresión es el derecho genérico que surge del tronco del derecho a la libertad de pensamiento y de opinión, y abarca otros derechos

como

\*El derecho a la difusión del pensamiento, ideas y opiniones, que es el derecho a propagar o divulgar las ideas pensamientos u opiniones, que es diferente a la libertad de expresión que contempla la posibilidad de exteriorizar por cualquier medio (difundiéndolo o no) pensamiento, ideas u opiniones

\*El derecho a la libertad de información, pues si en la libertad de expresión la veracidad no es lo relevante en este derecho la veracidad es el requisito indispensable de su contenido El derecho a la información se divide en una perspectiva pasiva la libertad de acceso a la información, y en una perspectiva activa la libertad de comunicación de la información que incluye a su vez libertad de prensa, televisiva, imprenta, radiofónica, cinematográfica, telemática y tiene conexión con el derecho de reunión, libertad de conciencia, derecho a la educación, libertad de enseñanza y de cátedra

El sujeto activo del derecho a la libertad de información es cualquier ciudadano, los medios de comunicación, grupos sociales y el pasivo es el Estado Los límites son el derecho ajeno (honor, intimidad), salud pública y moral, el respeto al pluralismo social y cultural, toda propaganda en favor de la guerra, apología al odio racial o religiosos que sean incitaciones a la violencia contra grupos o personas por razón de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

La información puede definirse como la acción que consiste en llevar a conocimiento de un público ciertos hechos y opiniones a través de diversos

procedimientos, y al mismo tiempo es el resultado también de esta acción sobre los destinatarios. Por ello la información debe ser completa (sin omitir hechos importantes), libre (no censurada), objetiva (distinguiendo la información oficial de la que no lo es), auténtica (separación de la descripción de los comentarios), efectiva (hechos verificables), y plural.

El fundamento último de la libertad de información es la dignidad de la persona humana y el fundamento inmediato es la seguridad jurídica entendida como garantía de la posibilidad de intercambio de información entre los sujetos de derecho.

La acción comunicativa busca el encuentro de los miembros de la sociedad entre sí, como de los ciudadanos con los titulares del Estado y viceversa, y se democratiza a partir de ser una información bidireccional recogida de una pluralidad de fuentes, que ofrezca mayor posibilidad de tomar decisiones sobre el hecho de un conocimiento adecuado de los hechos desde diversas y puntos de vista, y que permita la participación ciudadana en el proceso comunicativo.

Si bien las dictaduras atentan directamente contra estos derechos (cierre de medios y represión de periodistas), en la democracia es posible encontrar medios indirectos de control o manipulación a través de mecanismos como estos:

a) Abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión

- de información o por cualquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones
- b Presiones sobre la prensa en procura de tratamientos de información que resulten más favorables a determinados intereses, como por ejemplo la discriminación en la distribución de la publicidad oficial o el boicot privado a través de la negación de los anuncios comerciales
  - c El monopolio estatal o privado en materia de información que no permite la diversidad y el pluralismo
  - d Los ataques del submundo del hampa, paramilitares, terrorismo o la corrupción oficial que ve en las denuncias e investigaciones periodísticas un obstáculo que puede ser incluso superior a la acción policial o judicial, lo que conduce incluso a la eliminación física de comunicadores sociales
  - e Culpar a los medios de todos los males que denuncian o sobre los cuales informan, es decir se combate al mensajero y no al mal buscando callarlos o descalificarlos de diversas maneras
  - f Formas veladas o indirectas de castigo o neutralización de comunicadores a través de aplicación específica de leyes o decretos que permitan su control o separación
  - g Las leyes de insulto, que disfrazan formas agresivas de censura, y que nacen de la antigua concepción del derecho divino de los monarcas (el rey no se equivoca) expresado en la ley francesa de prensa de 1881 (ya en desuso) que establecía que era un crimen “insultar al presidente”. Hoy en

países como Costa de Marfil, Camerún, República Checa, Croacia y otros se encarcela periodistas

El derecho a la libertad de expresión es un medio importante, decisivo para alcanzar la maduración política ciudadana pues supone la capacidad de saber según su propio criterio, tanto en público como en privado, lo que se ha de hacer, lo que la situación requiere y el interés común exige, así el ciudadano se siente y toma parte en la vida política y económica pues se realiza como sujeto individual al expresar su ideas y opiniones desarrolla sus virtualidades intrínsecas defendiendo y potenciando su autonomía individual, y como sujeto político pues como ciudadano contribuye a la formación de la opinión pública y participa a través de los cauces democráticos establecidos en la formación de la voluntad política, impulsando una opinión pública con una perspectiva ética que ejerza una contraloría social del ejercicio del poder

El poder de los medios y la libertad que ellos expresan deben enriquecerse con una perspectiva orientadora, que sin menoscabar las libertades combatan la tendencia de reproducir y difundir valores individualistas, competitivos y consumistas en lugar de potenciar y multiplicar la formación de la conciencia ciudadana valores como la tolerancia, cooperación y solidaridad que son esenciales para la formación en valores y en actitudes hacia lo colectivo.

Para Flisfich "la esperanza democrática sigue siendo un elemento infaltable en la política" por lo que afirma la emergencia de una propuesta

democrática en base a elementos como la difusión de prácticas efectivas de autogobierno, proceso de expansión de los ámbitos de vida sometido a control personal, proceso de fragmentación o socialización del poder, y la idea de la restitución a la colectividad de capacidades y potencialidades democráticas. Panamá posee grandes oportunidades en el campo económico, político y social para crear plenamente una sociedad democrática que integre la ciudadanía política con la ciudadanía socioeconómica, es decir una ciudadanía de alta densidad, pero sin la vigencia de una cultura política democrática será solo una meta inalcanzable.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

### **1. CONCLUSIONES**

Panamá expresa la predominancia de los rasgos principales del centralismo en lo político, la metropolización en lo económico, y la cultura transitista centralista en lo ideológico cultural como producto del desenvolvimiento histórico que ha caracterizado en sus diversos momentos estos aspectos estructurales de la sociedad panameña

El régimen municipal en el marco del concepto de poder local, se ubica en el polo marginal del poder del Estado en la medida en que no es depositario de competencias y recursos claves, no se perfila como un factor eficaz del desarrollo del poder, no ha desarrollado la democracia local ni la participación ciudadana como elementos fundamentales a pesar de algunos leves avances en cuanto al desarrollo municipal. El papel que puede jugar la autonomía municipal están relacionados con el fortalecimiento de la gestión, la descentralización y desconcentración, la diversificación territorial del crecimiento económico, la oportunidad para la equidad, la participación ciudadana y la sostenibilidad

Las autonomías indígenas son sobrevivientes físicos del exterminio colonial y poscolonial, sobrevivientes culturales del mito monoétnico, y

expresan a través de los movimientos étnicos la lucha por espacios territoriales y funcionales que abarcan en este momento el 20% del país, a través de la constitución de las comarcas Emebera-waonaan, Ngobe- bugle, Kuna Yala y Madugandí. La relación entre el poder formal del Estado y la autoridad tradicional indígena es un importante nudo de contradicciones, de cuya resolución positiva gravitaría en el fortalecimiento del poder local. Al mismo tiempo que las autonomías indígenas solidifican los espacios políticos administrativos y territoriales, enfrentan el desafío de construir propuestas viables en lo referente al desarrollo socioeconómico que le permita superar la pobreza imperante sin perder terrenos en los otros aspectos claves para su supervivencia como pueblo.

El proceso de descentralización desde la perspectiva politológica expresada en tres corrientes (neoliberales, marxismo y estructuralismo), deja como saldo primordial la complejidad de los desafíos que se presentan y su íntima relación con las diversas propuestas y concepciones del mundo. Esto aporta luces sobre la necesidad de un proceso de descentralización y de desarrollo local en Panamá, enmarcado en un profundo proceso de reforma del Estado, en el cual adquiere relevancia la conformación de la cultura política democrática, pues en base al análisis de dos encuestas de opinión y valores, nos lleva a la conclusión de la amenaza que significa el autoritarismo al sistema

democrático. A esto se suma el balance de las experiencias de procesos de concertación en la década del noventa, que aunque permitieron el impulso de determinadas políticas públicas son aun procesos que requieren maduración.

Ambos elementos cultura política democrática y concertaciones nacionales, unidos al fortalecimiento de la sociedad civil y del sistema electoral en su conjunto, constituyen pilares fundamentales de la descentralización del país y la vigorización del poder local, como parte de la reforma del Estado.

Imbricado al poder piramidal de la estratificación de clases, el territorio expresa pues la asimetría de los desequilibrios en la distribución de la población, los recursos, las necesidades, las posibilidades, del poder mismo. La descentralización y el fortalecimiento del poder local es una forma de redistribuir ese poder por el camino de la democracia y el desarrollo con equidad.

## 2. RECOMENDACIONES SOBRE ACCIONES DE DESCENTRALIZACIÓN E IMPULSO DEL DESARROLLO LOCAL<sup>1</sup>:

### A. DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNO CENTRAL

- Es importante realizar los estudios y propuestas para incluir en la actual o futura Constitución los elementos fundamentales que coadyuven a una efectiva descentralización y desarrollo municipal y local
- Es necesaria la creación de un referente de alto nivel del ejecutivo para la descentralización, sea una oficina presidencial o un consejo de relaciones

---

<sup>1</sup> Un aporte valioso en esta dirección lo encontramos en el documento *Visión Nacional 2020*, que fue aprobado por los representantes de la sociedad civil, partidos políticos y el gobierno en mayo de 1998. Entre otros puntos se señala: La aprobación de políticas de descentralización de la gestión pública /Fortalecer las instancias de gobierno municipal para alcanzar una participación más activa en las decisiones que les afectan /Elección directa de gobernadores (as) y alcaldes (as) de todo el país, así como de los representantes y concejales /Fortalecimiento de la capacidad financiera de los gobiernos municipales mediante la revisión de las disposiciones constitucionales y legales sobre la redistribución o reasignación de recursos /Instituir un sistema de capacitación y formación de funcionarios municipales para contribuir al proceso de descentralización, desconcentración y gestión ambiental /Desconcentración administrativa de las instituciones nacionales /Promoción y fortalecimiento del desarrollo de las comunidades /Participación en el proceso de toma de decisiones sobre los recursos naturales, económicos y políticos que sean necesarios para la ampliación de las capacidades de sus habitantes /Descentralización de los procesos de planificación, elaboración y supervisión de programas sociales /Profundización y ampliación de las prerrogativas políticas y financieras, de las instituciones locales tendientes a fortalecer su autogestión /Diseño y aplicación de inversiones en infraestructura para el desarrollo de las comunidades / Fortalecimiento de las autonomías regionales y/o regímenes especiales de las Comarcas Indígenas /Formulación e impulso de un Programa Nacional para el fortalecimiento institucional de los Congresos Indígenas /Diseño e implementación de una política quinquenal de formación y capacitación de recursos humanos, que permita crear los cuadros técnico administrativos indígenas /Garantía para la participación de las comunidades y las organizaciones de las Comarcas en la gestión y la incidencia del desarrollo institucional de los Congresos Indígenas / El III Congreso de Autoridades Locales (11-12 dic 1998) discutió estas propuestas y elaboró los primeros lineamientos de una Agenda Local para la descentralización y el desarrollo del poder local

intergubernamentales, con representación de gobierno central, provincias, comarcas y municipios

- En la Asamblea Legislativa debe funcionar una Comisión de Descentralización y Autonomía Municipal (en la actualidad existen 20 comisiones y ninguna toca este aspecto), con el objetivo de promover desde ese espacio, medidas legislativas vinculadas con un nuevo modelo de gobierno local
- Es importante el estudio de los pasos necesarios para lograr la reestructuración de ministerios y entidades públicas para en cuanto a la transferencia de competencias a los gobiernos locales
- Es fundamental el fortalecimiento y apoyo a la Oficina de Gobiernos Locales del Ministerio de Gobierno y Justicia, y estudiar la creación de un Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal que coordine con los municipios y provincias, teniendo como objetivo la descentralización
- Para profundizar el proceso de descentralización es importante una mayor coordinación de las acciones gubernamentales, tanto al interior de las instituciones como con respecto a la sociedad civil. Por ello sería positivo estudiar la conformación de un Sistema Nacional de Planificación entendido como canal de comunicación entre las distintas instancias de planificación del país. Esto debe permitir que
  - -La formulación de las orientaciones de desarrollo nacional tengan en cuenta los diversos intereses y capacidades regionales y locales

- -Participación de las diversas instancias públicas y privadas en la formulación de planes, asignación y ejecución del gasto público, para que realmente incida en la programación de la inversión hacia objetivos de desarrollo
- -Instrumentalización, puesta en marcha, evaluación y seguimiento de un Plan Nacional de Desarrollo
- -Incorporación de los asuntos regionales y locales dentro de los análisis y decisiones macroeconómicas
- -Coordinación y apoyo intersectorial por parte de las entidades provinciales y municipales
- -Coordinación de los sistemas de desarrollo institucional y financiamiento municipal
- -Incorporación de la dimensión ambiental en todo el proceso de planificación y ejecución del desarrollo local

## **B. PROCESOS ELECTORALES Y DESARROLLO LOCAL.**

- Los alcaldes son figuras claves para el fortalecimiento de la institución municipal al ser representantes legítimos de la comunidad, lo cual los convierte en portavoces de los intereses y reivindicaciones del municipio

Es necesario el fortalecimiento de la figura democrática del alcalde, que se

continúe su elección por voto popular, reforzar su liderazgo desarrollista reduciendo sus roles policiales, ampliar su capacidad de gerencia social y administrativa con miras a garantizar una mayor calidad de gestión en el ámbito municipal y comarcal

- Los gobernadores de provincias son en la actualidad designados por el órgano ejecutivo y lo representa en la provincia (Art 249 de la Constitución Nacional) Los gobernadores <sup>2</sup> pueden y deben ser actores fundamentales del proceso de descentralización, y por ello deberían ser elegidos por votación popular, pues las nuevas condiciones políticas implícitas en la elección directa le darían mayor capacidad de control autónomo sobre su gestión, y desplegaría la autoridad y legitimidad que emana de la elección popular y con atribuciones como
  - Representar y relacionarse con las necesidades y aspiraciones de su región, coordinando y ejecutando acciones necesarias para inducir el desarrollo territorial en su provincia
  - Impulsar y solicitar al gobierno central las transferencias de competencias en coordinación con el Consejo Provincial que está compuesto por los alcaldes, concejales, representantes de corregimiento de la provincia, funcionarios públicos y sociedad civil

---

<sup>2</sup> Las elecciones venezolanas de 1989, permitieron escoger alcaldías y gobernaciones de ese país lo que constituyó -con el reclamo de las comunidades regionales-la llave para el proceso de descentralización N del A

- Creación de Comisiones Provinciales de Desarrollo, sobre la base de criterios pluralistas, de consenso y concertación, para incorporar a la sociedad civil con la sociedad política al proceso de descentralización, lo que constituiría un soporte para la formulación y propuesta de las reformas administrativas y legislativas necesarias para el proceso de descentralización y desarrollo municipal y comarcal
- Los concejales y representantes deben ser expresión de las comunidades que representan, por ello deben ser postulados no solo por los partidos políticos sino también por libre postulación lo que permitiría la presentación de candidatos producto de la dinámica social de las comunidades, además debería garantizarse la participación directa de organizaciones y grupos comunitarios además de los partidos políticos para optar por las posiciones municipales
- La fecha de elecciones para gobernador, alcalde y representantes, concejales municipales deben ser diferente a la fecha de las elecciones nacionales, preferiblemente a la mitad del periodo de gobierno, esto ayudaría a "despartidarizar" el proceso de la democracia local, obtener una representación más genuina, una mayor identificación de la comunidad y activar el proceso de descentralización

### **C. CAPACIDAD DE GESTIÓN DE GOBIERNOS LOCALES**

- Es importante transformar la visión de la municipalidad de ente ejecutor a un ente promotor. Frente a la falta de preparación de los gobiernos locales para asumir las competencias que le son o deben ser transferidas por el gobierno central, es importante desarrollar la capacidad de gestión local.
- Un elemento fundamental es conocer con precisión las características del contexto y de los municipios y comarcas en las cuales se desarrolla la gestión local. Esto es, situaciones, actores y procesos relevantes en las esferas sociopolítica, cultural, económica y tecnológica, la perspectiva de género, etnia, y ambiente. Esto permitiría establecer una catalogación de los municipios en el marco de un Sistema de Planificación Territorial - como parte del Sistema Nacional de Planificación - que pueda recoger las características propias de la localidad y adaptarse a sus capacidades de gestión. Además, definir mecanismos de seguimiento de la gestión local para conocer y evaluar el impacto de la gestión con relación a la comunidad. Establecer una política de personal dirigida al perfeccionamiento profesional, partiendo de una selección por méritos en función de los perfiles que se definan para atender a las distintas necesidades. También la implementación de mecanismos que propicien la formación de cuadros gerenciales requeridos, de acuerdo a las necesidades que exige la descentralización. Es fundamental incorporar a los empleados técnicos y administrativos municipales a la Carrera Administrativa.

del empleado público para lograr la adecuada y correcta profesionalización, y erradicar los vicios del clientelismo y los cargos políticos

- Fortalecer la Asociación de Municipios, efectiva y representativa, que tenga como principal objetivo la descentralización y reforzamiento de los gobiernos locales, y que enfoque objetivos de " 1) Coordinación de actividades locales 2) Apoyo a la promoción de las asociaciones de municipios provinciales y comarcales 3) Asistencia en la movilización de recursos para sus miembros 4) Actuación como grupos de presión 5) Aprovechamiento de economías de escala y obtención, por ejemplo de servicios o equipos a precios reducidos 6) Capacitación y asistencia técnica a los funcionarios locales, tal como asistencia en el desarrollo de la carrera administrativa"<sup>3</sup>. 7) Participación activamente en las concertaciones y actividades de descentralización que se promuevan a nivel nacional 8) Propiciar la creación de espacios e instrumentos de coordinación entre los distintos sectores sociales e institucionales, para fortalecer la capacidad de decisión y de negociación local, de administración y desarrollo Es importante lograr un reconocimiento legal de la asociación, y autofinanciamiento a través del aporte de las municipalidades que la forman
- Debe sistematizarse las experiencias e ir formulando a mediano plazo un

<sup>3</sup> USAAID/RUDOH/ROCAP/FEMICA. Un Desafío para la Democracia Centroamericana la Agenda Municipal, Washington, 1992

Código Municipal

#### **D. FINANCIAMIENTO MUNICIPAL.**

- El tema municipal parece llevarnos a una reforma integral de las finanzas públicas, particularmente en lo referente a una reforma fiscal y a las transferencias financieras entre los niveles de gobierno. Se trata de trasladar al nivel municipal las competencias y servicios públicos que ofrezcan ventajas comparativas en términos de costos y estén más cercanos a los usuarios, y que promuevan mecanismos viables de control ciudadano a la gestión municipal. Por ello, los municipios deben desarrollar responsabilidad y capacidad para la prestación de servicios que tienen escala óptima en el ámbito local y simultáneamente debe lograrse la modificación de las entidades del nivel central que tenían dichas funciones.
- El sistema fiscal necesario debe tener estos grandes componentes complementado entre sí sobre la base del principio de co-responsabilidad fiscal
  - a Transferencias directas Gobierno-provincias-municipios, que opere como mecanismo redistributivo del ingreso nacional, papel que cumple en otros países el Situado Constitucional
  - b Instrumentos de renta interna, para la generación de ingresos propios

orientados al logro de una mayor autonomía financiera de municipios y provincias. Por ejemplo, transferir impuestos de tipo nacional, como sería una parte del cobro del impuesto ITBM, o el sistema de cargo a los usuarios beneficiados de una mejora y que tengan el poder adquisitivo. Es necesario la promulgación de un Código Tributario Municipal que defina las tasas y los impuestos de responsabilidad directa de la Municipalidad en la fijación, ejecución, administración y uso de áreas como impuestos de bienes inmuebles, de vehículos y de ventas. También es necesario tratar la morosidad en la recaudación, que en los municipios centroamericanos es de entre 20 y 50%. Los tributos municipales deben ser efectivamente recaudados, deben revisarse la estructura y régimen jurídico de dichos tributos para evitar la evasión y defraudación, y para hacerlos más cercanos a la equidad. La recaudación de más ingresos viene precisamente del marco de las necesarias reformas políticas y administrativas, y de un proceso de educación al ciudadano, a consecuencia de las cuales los municipales se sienten más comprometidos con la gestión local por estar dando un aporte mayor al funcionamiento de los servicios municipales, así, encontrará los canales adecuados para incidir sobre la orientación del gasto municipal y para participar en el control de su inversión. Sería interesante estudiar la posibilidad de eliminar el preaúdito por el postaúdito de la Contraloría General sobre la administración municipal, para agilizar

las propuestas desarrollistas

- c Transferencia de competencias Hay que aprovechar las ventajas funcionales de cada nivel de la administración. La transferencia de servicios y funciones podría ser "en la infraestructura y gestión de salud, educación, caminos rurales, protección, recursos naturales, agua y alcantarillado, entre otros. Las excepciones se relacionan con la necesidad de dirección general, apoyo técnico, niveles más altos de servicio (como educación post-secundaria en algunos casos, niveles altos de salud que son esencialmente regionales o nacionales), la equidad en la racionalización del servicio (energía eléctrica), coordinación supra municipal (carreteras troncales) y otras especiales que sirvan para hacer frente a desastres naturales"  
 "Muchos de estos servicios se prestan individualmente y la cercanía entre el usuario y el proveedor permitirían ejercer un mayor control sobre la calidad y cobertura del servicio"
- d Mecanismos de compensación Son dirigidos a la atención de las regiones más deprimidas y se basan en el principio de la solidaridad. Por un ejemplo la posibilidad de un fondo de compensación territorial, que permita

---

<sup>1</sup> USAID/RHUDO CA/ROCAPA/FEMICA. 1992 Un desafío para democracia centroamericana una agenda municipal Washington p 27

darle oportunidades de inversión adicionales a las provincias y municipios más pobres, que no cuentan con asignaciones o potencialidad tributaria. Podría incluirse en la Constitución más específicamente el tema del Situado, estudiándose la ventaja o no de establecer un porcentaje mínimo para los municipios, pero lo que sí es básico es establecer criterios para la distribución del Situado, como por ejemplo

- -Índice de pobreza crítica
- -Tasa de desempleo
- -Población en edad escolar
- -Números de hogares sin servicios básicos
- -Número de hogares establecidos en viviendas inadecuadas
- -Niveles de desnutrición
- -Analfabetismo
- Estos y otros indicadores pueden agruparse en un solo indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas, cuya base de cálculo se establecería en la Ley
- Es estas cuatro opciones mencionadas es necesario el desarrollo efectivo de la administración local y el control posterior para fortalecer autonomía financiera
- Estas opciones estimularían el desarrollo de unidades de gestión fiscal y financiera en las provincias y municipios, haciéndolos más responsables de

sus propios recursos, y preparando sistemas y personal para el ejercicio completo de gobierno, además comparte la responsabilidad del desarrollo socioeconómico implementando paulatinamente instrumentos que confieran más responsabilidades financieras a los gobiernos locales, con la flexibilidad de los acuerdos negociados

#### **E. LA PARTICIPACIÓN LOCAL**

- Revisión de las estructuras de relación de las Juntas Locales y las Juntas Comunales, puesto que existe una asincronía entre la estructura de base (Junta Local) y su ausencia de capacidad de incidencia en la Junta Comunal integrada por un grupo escogido selectivamente por el Representante de Corregimiento. Esta revisión ayudaría formular propuestas destinadas a desarrollar formas más participativas que obtengan mejores niveles de representación y efectividad, en la labor de desarrollo local del representante
- Promoción y desarrollo del derecho de iniciativa, referéndum y plebiscito que otorgan la Constitución y leyes nacionales vigentes (Ley #2, 2 junio 1987).
  - -El referéndum es el acto por el cual un Acuerdo Municipal es sometido al voto afirmativo o negativo de los electores del respectivo municipio
  - -La Iniciativa, es el procedimiento por el cual un grupo de electores de un municipio redacta y suscribe un proyecto de acuerdo y lo presenta al

Consejo Municipal, ya sea para que éste por sí mismo lo convierta en acuerdo o bien para que lo someta al referéndum popular Plebiscito es el acto por el cual los electores de un Municipio, a través de votación especial, se pronuncian afirmativamente o negativamente con respecto a cuestiones específicas de gobierno municipal como mecanismo de consulta

Introducción de otros mecanismos de participación como es el caso del

- -El Cabildo, que es una audiencia verbal que se produce en la comunidad donde la gente puede expresarse sin necesariamente llegar a acuerdos, y es convocada por el Concejo Municipal para contar con mejores elementos de juicios para decidir sobre situaciones o proyectos importantes, antes de que el Concejo tome la decisión final
- -La Revocación, a través de la cual los electores pueden remover al representante, concejal y alcalde
- -El Consejo de Desarrollo Municipal, que articula el esfuerzo de los diversos organismos que trabajan en el municipio, las representaciones comunales y las entidades públicas
- En todo el proceso de participación, educación y formación, comunicación e investigación debe incorporarse el tema de la participación de la mujer, de los jóvenes y la tercera edad, medio ambiente, como de los sectores marginados por razones étnicas o de nacionalidad Esto es importante para lograr un desarrollo local más pleno e integral

## **BIBLIOGRAFÍA**

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, Dennis 1995 Democratización del Estado y descentralización en Centroamérica Rev Gobierno Municipal (2 y 3 ) Panamá IPADEM
- Albi, Fernando 1955 Derecho Municipal comparado en el Mundo Hispánico Madrid Ed Aguilar
- Araúz, Andres y Pizzurno Patricia 1993 El Panamá Colombiano Panamá Primer Banco de Ahorro y La Prensa
- Alemancia, J y Leis, Raúl 1996 Bienes Canaleros Informe de una desafío panamá CEASPA
- Alemancia, Jesús, et al 1994 *Transición democrática y proyectos políticos*, La Chiva No 4, Panamá CEASPA
- Angotti, Thomas 1987 Urbanization in Latin America Toward a Theoretical Synthesis Latin American Perspectives 14(2)(Spring 1987) 134-156
- Arosemena, Justo 1982 El Estado Federal de Panamá Panamá EUPAN
- Bonfil Batalla, Guillermo 1987 Cultura Popular Enfoque desde América Latina Rev Aportes 28
- Borja, Jordi 1987 Descentralización y Participación Ciudadana Madrid IEAL
- Borah, Woodrow, Jorge Hardoy, and Gilbert Stelter, eds. 1980. Urbanization in the Americas The Background in Comparative Perspective Ottawa History division, National Museum of Man

- Boteiro Unibe, Dario 1994 Manifiesto del Pensamiento Latinoamericano Universidad del Valle Colombia
- Cabrero, Enrique 1996 Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional Rev Nueva Sociedad 142 Marzo-abril, 72-95
- Carrion Fernando 1996 La descentralización un proceso de confianza nacional Rev Nueva Sociedad 142, Marzo-abril
- Castillero Clavo, Alfredo 1995 Conquista, Evangelización y Resistencia INAC Panamá pags 169-213
- Castillero Calvo, Alfredo 1985 LA VIDA POLÍTICA EN LA SOCIEDAD PANAMEÑA COLONIAL LA LUCHA POR EL PODER Primer ensayo de interpretación Revista Loteria#356/7 Panamá
- Casanova, Pablo G 1980 Sociología de la explotación México, siglo XXI
- Castañedas, J 1994 La utopía desarmada Colombia TM editores Castañeda, Jorge 1992 LAS IZQUIERDAS EN SU LABERINTO México Cuadernos de discusión #2
- Castañeda, Amilcar y Guevara, Carlos 1998 Poder local y pueblos indígenas en Centroamérica Documento de trabajo del Encuentro Centroamericano de Líderes sobre poder local y derechos indígenas, Quetzaltenango, 3-6 julio 1998
- Castoriadis, Cornelius, 1994 Miseria de la ética tradicional Revista Letra Internacional 32, 27-33
- Castellano Moya, Horacio 1992 CULTURA Y TRANSICIÓN Revista Tendencias 1992 El Salvador Pág 17-21

- CEAAL 1990 En De la protesta a la propuesta Heredia, Costa Rica CEAAL
- CEP ALFORJA 1994 La participación ciudadana en el ejercicio del poder local, San José CEP
- Corona de la peña, Claudia 1997 Planteos de autonomía en América Latina Rev Nueva Sociedad 147
- CONSTITUCION POLITICA DE PANAMÁ 1987
- Conway, Dennis and J Brown 1980. Intraurban Recolation and Structure Low-Income Migrants in Latin American and the Caribbean Latin American Research Review 15 (3) 95-125
- COPRE 1992 Avances en proceso de descentralización en Venezuela CARACAS COPRE
- Cornelius, Wayne 1975 Urbanization and Political Demand Making Political Participation Among the Migrant Poor in Latinamerican Cities Cambridge Center of International Studies, MIT
- Chevalier JJ 1955 Los grandes textos políticos desde Maquiavelo a nuestros días Aguilar Madrid
- Dahl, Robert A 1989 La Poliarquía Participación y oposición Madrid Tecnos
- De León, Eduardo y Caruso, Arlés 1996 Educación popular, espacio local y construccion del poder local Montevideo s e
- Departamento Nacional de Planeación 1993 El proceso de descentralización y los cambios institucionales en Colombia, Santafé de Bogotá dnp

- Díaz, Irving y Guardia, Tomás 1997 Diagnóstico de la situación política, legal, institucional y administrativa concerniente al manejo de los recursos naturales renovables en el área de la comarca ngobe bugle Panamá CEASPA INRENARE GTZ
- Díaz Polanco, Héctor 1985 La cuestión Etnico-Nacional México Editorial Línea
- Díaz Polanco, Héctor 1996 Autonomía, territorialidad y comunidad indígena Perspectivas del Estado Multiétnico En México en Democracia y Estado Multiétnico en AL México UNAM DEMOS
- Echegolén Guzmán, Alfredo 1997 CULTURA E IMAGINARIOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA México Revista Metapolítica
- Federación de Municipios del Istmo Centroamericano 1993 La descentralización y el fortalecimiento del gobierno local, un desafío para la democracia Guatemala FEMICA
- Fernández, Arturo 1989 El proceso de democratización En Revista Acción Crítica #25 Lima, Perú Fundación Demuca 1998 Municipio, Democracia y Cooperación Demuca San José
- Figuería Navarro, Alfredo 1978 Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano Impresora Panamá Panamá
- Fitzgerald, Carlos 1998 Cacicazgos Precolombinos Perspectiva del Área Intermedia En Estudios Políticos Panamá IEPI

Flisfisch, A 1982 Notas acerca de la idea del reforzamiento del estado Revista Critica y Utopía, Buenos Aires Galeano, Eduardo 1991 SER COMO ELLOS Brecha Montevideo

Flisfisch, Angel 1983 El surgimiento de una nueva ideología democrática en América Latina Crítica y Utopía#9

Fromm E 1983 Marx y su concepto del hombre FE México

Fundacion Demuca 1998 Municipio, Democracia y Cooperación. San José Demuca

García, Daniel 1994 La Autonomía Municipal Heredia DEMUCA

GARCIA, DANIEL 1994 La descentralización y el fortalecimiento municipal en el contexto político de centroamérica San José DEMUCA

Gasteazoro, Carlos Manuel, Arauz, Celestino Andrés y Muñoz Pinzón, Armando 1980 "Tabla cronológica (De hechos históricos, políticos, sociales, económicos, culturales y científicos) " Panamá Revista Lotería No 287, enero-febrero

Gilbert, Alan 1974 Latin American Development A Geographical Perspectives Harmondsworth, England Pinguin

Gonzalez, Marco 1994 La descentralización y el Financiamiento Municipal En Revista Gobierno Municipal Año 2 Num 1 Enero-marzo 1994

González, R 1994 Espacio local, sociedad y desarrollo Razones para su valorización Santiago de Chile PET

- González Pedrero, E 1994 "Alexis de Tocqueville y la teoría del estado democrático"  
estudio preliminar a La democracia en América FE Mexico DF
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo 1986 *Cuando hablamos de democracia, de qué hablamos*  
Revista Mexicana de Sociología, No 13 México julio-sept
- Gomez, Vicente 1971 *Notas para la formulación del marco teórico sobre el proceso de  
metropolización en Chile y América* DEPUR U de Chile Santiago
- Godard G, Cerón J P, Vianver K, Passaris, S 1987 *Desarrollo endógeno y diferenciación  
de espacios de desarrollo un esquema de análisis para el desarrollo local* Santiago de  
Chile ILPES
- GUEVARA MANN, Carlos 1994 *Ilegitimidad y hegemonía Una interpretación  
histórica del militarismo panameño* LA PRENSA, PANAMA
- Heilhy, Peter 1995 *La revolución silenciosa de Panamá las tierras de la comarca y los  
derechos indígenas* En Mesoamérica 29
- Hernandez, Antonio 1984 *Derecho Municipal Vol I* Buenos Aires Ediciones De  
Palma
- Herrera, Francisco 1982 En *El pueblo Guaymí y su futuro Panamá* CEASPA
- Hopenhayn, Martín 1988 *La participación y sus motivos* ACCION CRITICA #24  
Lima, Perú
- IIDH 1989 *Diccionario Electoral* San José, IIDH
- IEPALA, 1996 *Curso de DD HH* Madrid, IEPALA
- Jaen Suarez, Omar 1978 *La Población del Istmo de Panamá del Siglo XVI al Siglo XX* SE

Panamá

JOVANE, Juan 1993 *Los desafíos de la economía nacional panameña hacia una Agenda Nacional*, Panamá CECADE

KARNER, Harlmut 1983 *Los movimientos sociales, revolución de lo cotidiano* Caracas Nueva Sociedad, No 64

Kosik, Karel 1967 *Dialéctica de lo concreto* Editorial Grijalbo México

Lechner, Norberto 1990 *Los patios interiores de la democracia* FCE, Santiago de Chile

Lefebvre, Henri *Lógica Formal y Lógica Dialéctica* Editorial Siglo XXI, México,

1985 Leis, Raúl 1996 *Movimientos campesinos y alternativas de desarrollo* Panamá IPEL

Leis, Raúl 1994 *Panamá, movimientos sociales, poder local y construcción democrática* Santiago de Chile *Revista La Piragua #8*, Consejo de Educación de Adultos de América Latina

Leis, Raul 1994 "Panamá city" en *Latin American Urbanization, Historical Profiles of Major Cities* Westport-London Greenwood press

Linz, Juan 1995 *La quiebra de la democracia* Alianza editorial, Madrid

Lojkin, J 1979 *El marxismo, el estado y la cuestión urbana*, México siglo XXI

Maiías, Julián 1988 *La vitalidad de la democracia* Crónicas Guatemala

MCCAIN, William 1978 *Los Estados Unidos y la República de Panamá* 2a edición Panamá EUPAN

Montenegro Gonzalez, Augusto 1984 *Historia de América* Norma Bogotá

- Morrel, Luis 1984 La Administración Local Tecnos Madrid
- Morales, Miguel 1971 El Proceso de Metropolización de Chile y América Latina  
DEPUR Santiago de Chile
- Moreno, Luis 1997 La federalización en España Madrid Siglo XXI
- Marx K Engels F 1955 La guerra civil en Francia en Obras Escogidas Moscú Progreso
- Municipio de Panamá Asesoría legal 1993 Orientaciones para un proceso de descentralización hacia los gobiernos locales
- O Donnell, Guillermo 1996 Ilusiones sobre la Consolidación Caracas En Revista Nueva Sociedad # 144 Julio-agosto 1996
- Olivera, Alberto 1996 "El Concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana" En Rev Sociedad Civil #1 Vol 1 pags 31-44
- Ordoñez C, Jose E 1996 La Antropología Crítica Latinoamericana y las Propuestas del Movimiento Indio en torno a la Cuestión Etnica Nacional CUADERNOS V Jornadas Lascasianas Mexico UNAM
- Ortega Hegg, Manuel 1998 La descentralización en Centroamérica Managua CASC-UCA
- Padua, Jorge et al 1993 Poder Local Poder Regional México El Colegio de México/CEMLA
- Palma, Diego 1996 La educación, el desarrollo local y la economía popular en  
CONSTRUYENDO LA MODERNIDAD EDUCATIVA EN AMERICA LATINA Lima  
UNESCO,CEAAL, TAREA

- Pastor, Anibal 1996 *Diversidad Cultural Panameña* Editorial Portobelo Panama
- Paredes, Edgai 1992 REFORMAR EL ESTADO ES TRANSFORMAR LA SOCIEDAD Caracas Comisión presidencial para la Reforma del Estado COPRE
- Pinilla, Héctor 1989 *Las leyes de los gobiernos locales de Panamá* 2da edición Panamá
- Pontual, Pedro 1991 *Metodología, métodos y técnicas en la educación popular*, CENCOPH Tegucigalpa, Honduras
- Portes A , y K Douglas (comp) 1990 *Teoría del desarrollo nacional* San José EDUCA
- Portes, Alejandro and John Walton 1976 *Urban Latin American The Political Condition from Above and Below* Austin University of Texas press
- Quintero C 1973 *Principios de ciencia política* Panamá Cultural Panameña
- Rachadell, M 1992 UN NUEVO IMPULSO A LA DESCENTRALIZACIÓN CARACAS Copre
- Rionda, Luis Miguel 1997 *La política desde la región Algunas reflexiones sobre la incidencia de la distribución regional sobre el ejercicio del poder público* Guanajuato Universidad de Guanajuato Col nuevo siglo, serie humanidades
- Rivera, Rivera 1996 *Descentralización y gestión local en América Latina* San José FLACSO 266 pág
- Roitman, Marcos 1996 *Formas de Estado y democracia multiétnica en América Latina* En *Democracia y Estado Multiétnico en América Latina* Mexico UNAM DEMOS
- Sartori, Giovanni 1988 *Teoría de la Democracia* Vol. 1 Madrid Alianza

- Schleifer J 1984 Como nació la democracia en América de Tocqueville México  
FCE
- SOLORZANO, Mario 1997 Panamá 2000 Cronica de una experiencia de dialogo y  
negociación 2da Versión Panama PNUD
- Toqueville A 1980 La democracia en América Madrid Alianza
- Torres Rivas, Edelberto 1993 La democracia y la metáfora del buen gobierno En La  
Democracia Hoy El Salvador Istmo Editores
- Touraine, Alain 1996 ¿Qué es hoy la democracia? Revista Nueva Sociedad # 144 Julio-  
agosto
- Touraine, Alain 1996 La globalización como ideología El País, Madrid
- Varios 1997 Evaluación de la sostenibilidad nacional Panamá CEASPA
- VARIOS 1994 Panamá en donde nace la rosa de los vientos Madrid Fundación Paz y  
Solidaridad
- VARIOS 1996 La Concertacion social en la región centroamericana.San José FNV-  
ICAL
- Valencia, Enrique 1996 Etnodesarrollo y perspectivas etnucas CUADERNOS V  
Jornadas Lascasianas Mexico UNAM
- Velasquez Carrillo, Fabio 1997 Descentralización y gestion local en America Latina  
Colombia EZE
- Villar Borda, Luis 1986 Democracia municipal Bogotá Universidad Externado de  
Colombia

- Villoro, Luis 1996 Los pueblos Indios y el Derecho de Autonomía CUADERNOS V Jornadas Lascasianas Mexico UNAM
- Violich, Francis 1984 Cities of Latin America Housing and Planning to the South New York Reinhold
- Von Haldenwang, Christian 1991 Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en América Latina En Descentralización y Estado Moderno Bogotá FAUS FESCOL Pags 227-254
- Wingo, Lowdon 1967 Recent Patterns of Urbanization Among Latin American Countries New York Sage
- Yujnosky, Oscar 1974 Notes on Research on the Urban Spacial Configuration and Land Use Policies in Latin America Austin ILAS, University of Texas
- Zuñiga, Gerardo 1998 Los procesos de constitución de territorios indígenas en America latina Caracas Revista Nueva Sociedad 153

## **ANEXOS**

### **I. CAPITULO UNO:**

<b>Tabla #1</b>	<b>Panamá. Estructura del PIB 1980/1995</b>
<b>Tabla #2</b>	<b>Crecimiento de Población por provincias</b>
<b>Tabla #3</b>	<b>Población Ocupada de 10 y Más Años de Edad</b>
<b>Tabla #4</b>	<b>Grado de Urbanización 1950-1990</b>
<b>Tabla #5</b>	<b>Indicadores Socioeconómicos para la Región Metropolitana y el Interior del País</b>

### **II. CAPITULO DOS:**

<b>Cuadro No.1</b>	<b>Tipología de Desarrollo Municipal</b>
<b>Cuadro No.2</b>	<b>Índice de Desarrollo Relativo de Distrito</b>
<b>Mapa No.1</b>	<b>Índice de Pobreza</b>
<b>Cuadro No.3</b>	<b>Gasto Público y Municipios</b>
<b>Figura No.1</b>	<b>El Poder Colonial</b>

### **III. CAPITULO TRES:**

<b>Mapa #1</b>	<b>Los Cacicazgos en Panamá</b>
<b>Mapa #2</b>	<b>Densidad Sitio Arqueológicos</b>
<b>Mapa #3</b>	<b>Comarcas Indígenas y protegidas</b>
<b>Mapa #4</b>	<b>Cobertura Boscosa</b>
<b>Mapa #5</b>	<b>Concesiones Mineras</b>
<b>Cuadro #1</b>	<b>Gobierno y Admón de la Comarca Ngobe</b>
<b>Cuadro #2</b>	<b>Instancias de Coordinación de la Comarca.</b>

### **IV. CAPITULO CINCO:**

<b>Documento #1</b>	<b>La Cultura Política en Panamá</b> <b>Encuestas y metodología.</b>
---------------------	-------------------------------------------------------------------------

**CAPITULO UNO**

**TABLA #1**  
**Panamá: Estructura del Producto Interno Bruto**  
**1980 y 1995 (en porciento)**

	<b>SECTOR PRIMARIO</b>	<b>1980</b>	<b>1995</b>
Agricultura, silvicultura, caza y pesca		9.1	8.9
Minas y canteras			
	<b>SECTOR SECUNDARIO</b>	0.2	0.2
Industrias manufactureras		11.5	10.9
Construcción			
	<b>SECTOR TERCIARIO</b>	6.5	4.4
Electricidad, gas y agua		3.3	4.6
Servicios gubernamentales		12.8	11.5
Comercio y reparaciones en general		20.8	18.8
Hoteles y restaurantes		2.0	1.6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones		14.6	12.9
Intermediación financiera		11.7	9.3
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler		10.3	15.6
Otros Servicios		6.5	6.2
	<b>AJUSTES</b>		
	Comisión imputada de los intermediarios financieros	-12.2	-9.4
	Derechos de importación	2.4	3.8
	ITBM*	0.7	0.6
	<b>PIB a precios de mercado</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

\*ITBM Impuesto de Transferencia de Bienes Muebles

Fuente: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo. Boletín 1/96, Panamá, 8 de abril de 1996

**TABLA #2**

**Crecimiento de la Población de la República de Panamá  
Y Provincias de Panamá y Colón, 1911-1994**

Período	Población Total al Inicio del Período	Tasa de Crecimiento Anual por 100 Hab.		
		Total	Prov. Panamá	Prov. de Colón <sup>1</sup>
1911-1920	336,742	3,17	5,25	6,85
1921-1930	446,098	0,47	1,63	-0,19
1931-1940	467,459	2,76	4,05	3,01
1941-1950	622,576	2,56	3,59	1,41
1951-1960	805,285	2,94	4,14	1,58
1961-1970	1,075,541	3,06	4,76	2,6
1971-1980 <sup>2</sup>	1,428,082	2,37	3,44	1,92
1981-1990 <sup>2</sup>	1,805,287	2,58	2,85	2,22
1990-1994	2,329,329	--	--	--

<sup>1</sup> /Incluye la población de la Comarca de San Blas

<sup>2</sup> Excluye la población civil y militar residente en el área canalera bajo control militar Estadounidense

Fuente: Contraloría General de la República, D E C "Panamá en Cifras Nov /93"pp23

**TABLA #3**

**Población Ocupada de 10 y Más Años de Edad**

<b>Población Ocupada</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1995(e)</b>
País	500,672	741,567	867,915
Colón	34,080	48,810	52,023
Panamá	248,302	357,266	465,348
Resto	218,290	335,491	350,544

Fuente Estimacion propia, a partir de los Censos Nacionales de 1980 y 1990

**TABLA #4****Grado de Urbanización por Provincia: Censos de 1950 a 1990  
(en porcentaje)**

Provincia	1950	1990
TOTAL	36 0	53.7
Bocas del Toro	20 3	29 8
Coclé	13 4	25 8
Colón	57 9	48 9
Chiriquí	18 5	33 9
Darién	-	3 4
Herrera	19 5	43 7
Los Santos	8 6	20 8
Panamá	70 3	79 6
Veraguas	7 4	21 2

Fuente: Informe Nacional de Población, MIPPE, 1994

**TABLA #5**  
**Algunos Indicadores Socioeconómicos para la**  
**Región Metropolitana y el Interior del País**

	Región Metropolitana	Interior del País
<b>POBLACIÓN</b>		
Población (estimada el 1 de julio de 1977)	1,516,054	1,202,530
Porcentaje del total de la población de la República	55.8	44.2
Tasa promedio de crecimiento de la población (1995-2005)	1.9	1.2
Densidad de población 1997 (habitantes por Km <sup>2</sup> )	90.4	20.5
<b>ESTADÍSTICAS VITALES</b>		
Mortalidad infantil 1996 (por 1,000 nacidos vivos)	19.7	16.7
Esperanza de vida al nacer 1996 (en años)	74.1(1)	71.2
<b>INDICADORES SOCIOECONÓMICOS</b>		
Tasa de Analfabetismo 1990 (población de 10 años y más)	4.5	18.3
% de hogares en donde el jefe de familia no posea título de secundaria completa (censo 1990)	62.7	84.5
% de hogares en donde el jefe de familia posea 4 o más años aprobados de estudios universitarios (censo 1990)	9.0	2.9
% de hogares que obtienen agua para beber mediante acueductos (censo de 1990)	64.0	36.7
% de hogares con servicios sanitarios conectados a alcantarillados (censo 1990)	46.8	7.4
% de hogares con alumbrado eléctrico (IRHE y particulares, censo 1990)	87.5	54.3
Automóviles en circulación por cada 100 habitantes (1996)	13.7	5.5
Teléfonos por cada 100 habitantes (1996)	18.7	6.6
Habitantes por médico en instalaciones de salud pública (1996)	627	887
Habitantes por odontólogos en instalaciones de salud pública (1996)	3,395	4,533
Habitantes por enfermeras en instalaciones de salud pública (1996)	759	1,182
Camas en instalaciones de salud pública por cada 100 habitantes (1996)	3.6	3.7
Detenidos por cada 1000 habitantes (1996)	22.8	13.8
Sindicato por cada 1000 habitantes	11.2	5.9
Ingresos de los municipios en millones de balboas (1996)	41.0	15.5
% del total de ingresos por municipios	73	27
Gastos de los municipios en millones de balboas (1996)	41.3	14.9
% total de gastos por municipios	74	26
Ingresos menos gastos de los municipios en millones de balboas (1996)	-0.34	0.55
Tasa de desempleo (1997)	15.3	10.0
Estimación del PIB por región en millones de balboas de 1982 (1997)	4,909.8	1,718.9
% de PIB por región (1997)	75	25
PIB per capita en balboas de 1982 (1997)	3,238.6	1,429.4

## CAPITULO DOS

### TIPOLOGIA DE DESARROLLO MUNICIPAL

**TABLA #1**

NIVEL DE FUNCIONAMIENTO Y DESARROLLO, SUPERFICIE, POBLACION, VIVIENDA, Y EMPLEADOS MUNICIPALES A NIVEL DE PROVINCIAS Y DISTRITOS								
PROVINCIA Y DISTRITO	NIVEL	AREA KM2	1990	CRECI- MIENTO % 1980 1990	1990	CRECI- MIENTO % 1980 1990	NO DE EMPLEA DOS MUNICI- PALES	SUBSI- DIOS MUNICI- PALES 1994
<b>TOTAL</b>	-----	75,517	2,332,329	29 0	524,284	38 7	5,853	623,500
<b>BOCAS DEL TORO</b>	-----	8,745 4	93,362	74 5	16,471	64 3	135	-----
<b>BOCAS DEL TORO</b>	BAJO III	2,123 0	18,444	57 9	2,934	47 9	33	-----

CHANGUINOLA	BAJO III	3,999 7	56,430	76 7	10,906	63 3	68	-----
CHIRIQUI GRANDE	MUY BAJO	2,627 7	18,487	87 2	2,631	93 0		
COCLE	-----	4,927 3	173,190	22 9	35,500	33 4	248	37,500
AGUADULCE	MEDIO II	466 3	32,434	23 8	7,289	36 7	60	-----
ANTON	BAJO III	749 2	37,137	21 3	7,478	33 0	64	-----
LA PINTADA	BAJO III	1,023 3	21,171	18 5	4,240	26 8	18	10,000
NATÁ	BAJO III	607 7	15,780	18 8	3,440	30 7	30	-----

CHANGUINOLA	BAJO III	3,999 7	56,430	76 7	10,906	63 3	68	.....
CHIRIQUI GRANDE	MUY BAJO	2,627 7	18,467	87 2	2,631	93 0		
COCLE	.....	4,927 3	173,190	22 9	35,500	33 4	248	37,500
AGUADULCE	MEDIO II	466 3	32,434	23 8	7,289	36 7	60	.....
ANTON	BAJO III	749 2	37,137	21 3	7,478	33 0	64	.....
LA PINTADA	BAJO III	1,023 3	21,171	18 5	4,240	26 8	18	10,000
NATÁ	BAJO III	607 7	15,780	18 8	3,440	30 7	30	.....

<i>CHIRIQUI</i>	-----	8,673 3	370,227	28 8	80,111	41 5	633	79,500
<i>ALANJE</i>	<i>BAJO</i> <i>III</i>	446 6	13,671	11 5	3,115	25 9	36	-----
<i>BARÚ</i>	<i>MEDIO</i> <i>II</i>	588 9	60,174	29 0	13,496	43 4	96	-----
<i>BOQUERON</i>	<i>BAJO</i> <i>III</i>	281 6	9,738	26 9	2,270	44 0	23	-----
<i>BOQUETE</i>	<i>BAJO</i> <i>III</i>	484 3	14,126	21 3	3,122	23 2	36	-----
<i>BUGABA</i>	<i>MEDIO</i> <i>II</i>	884 3	57,890	28 2	13,185	42 5	64	-----
<i>DAVID</i>	<i>ALTO I</i>	869 6	102,678	28 3	23,741	46 8	236	-----
<i>DOLEGA</i>	<i>BAJO</i> <i>III</i>	248 9	13,199	12 5	3,156	27 9	33	-----



<i>CHEPIGANA</i>	<i>BAJO III</i>	<i>7,700 1</i>	<i>23,896</i>	<i>49 9</i>	<i>5,251</i>	<i>66 6</i>	<i>29</i>	<i>7,000</i>
<i>PINOIANA</i>	<i>BAJO III</i>	<i>4,790 7</i>	<i>11,966</i>	<i>13 09</i>	<i>2,602</i>	<i>26 4</i>	<i>18</i>	<i>28,000</i>
<i>CÉMACO</i>	<i>MUY BAJO IV</i>	<i>2,880 4</i>	<i>5,958</i>	<i>.....</i>	<i>1,025</i>	<i>.....</i>	<i>10</i>	<i>30,000</i>
<i>SAMBU</i>	<i>MUY BAJO IV</i>	<i>1,299 8</i>	<i>2,012</i>	<i>.....</i>	<i>370</i>	<i>.....</i>	<i>8</i>	<i>30,000</i>
<i>HERRERA</i>	<i>.....</i>	<i>2,340 7</i>	<i>93,681</i>	<i>14 3</i>	<i>2,280 2</i>	<i>26 6</i>	<i>205</i>	<i>63,000</i>
<i>CHITRÉ</i>	<i>MEDIO II</i>	<i>91 1</i>	<i>34,747</i>	<i>29 5</i>	<i>8,619</i>	<i>41 8</i>	<i>104</i>	<i>.....</i>
<i>LAS MINAS</i>	<i>MUY BAJO IV</i>	<i>436 7</i>	<i>8,439</i>	<i>11 7</i>	<i>1,905</i>	<i>16 2</i>	<i>14</i>	<i>21,000</i>



ARRAJAN	BAJO III	170 1	61,849	66 3	14,095	81 7	83	-----
BALBOA	MUY BAJO IV	399 7	2,751	6 3	727	17 4	16	22,000
CAPIRA	BAJO III	932 8	28,303	31 1	6,009	41 0	33	-----
CHAME	BAJO III	352 9	15,152	23 2	3,603	34 5	53	-----
CHEPO	BAJO III	5,352 7	29,145	42 1	6,828	59 6	63	-----
CHIMÁN	MUY BAJO IV	1,031 3	3,066	55 3	678	62 6	9	23,500
LA CHORRERA	MEDIO II	688 1	89,780	34 0	20,814	53 5	270	-----
PANAMÁ	ALTO 1	2,560 8	584,803	22 5	144,209	32 0	2,531	-----

SAN CARLOS	BAJO III	337 0	12,443	19 1	2,695	29 4	23	5,000
SAN MIGUELITO	ALTO I	50 0	243,025	55 1	51,645	70 0	446	.....
TABOGA	MUY BAJO IV	12 0	1,810	21 1	398	15 0	18	15,000
VERAGUAS	.....	11,239 3	203,626	17 5	42,783	26 5	319	172,500
ATALAYA	BAJO III	156 7	7,408	12 9	1,626	30 7	12	13,000
CALOBRE	BAJO III	801 7	12,661	5 5	2,896	16 4	18	23,000
CAÑAZAS	MUY BAJO IV	1,188 7	19,932	25 0	3,809	29.3	6	18,000
LA MESA	MUY BAJO IV	515 7	12,140	11 6	2,689	19 2	12	20,000

<i>LAS PALMAS</i>	<i>BAJO III</i>	<i>1,184.8</i>	<i>23,442</i>	<i>18.6</i>	<i>4,416</i>	<i>23.7</i>	<i>19</i>	<i>20,000</i>
<i>MONTIJO</i>	<i>MUY BAJO IV</i>	<i>2,202.0</i>	<i>12,473</i>	<i>3.0</i>	<i>2,647</i>	<i>17.2</i>	<i>19</i>	<i>5,000</i>
<i>RIO DE JESUS</i>	<i>MUY BAJO IV</i>	<i>316.5</i>	<i>5,592</i>	<i>2.7</i>	<i>1,328</i>	<i>8.3</i>	<i>13</i>	<i>18,000</i>
<i>SAN FRANCISCO</i>	<i>MUY BAJO IV</i>	<i>433.8</i>	<i>9,342</i>	<i>8.4</i>	<i>1,907</i>	<i>15.5</i>	<i>12</i>	<i>26,000</i>
<i>SANTA FE</i>	<i>MUY BAJO IV</i>	<i>1,837.3</i>	<i>11,844</i>	<i>24.7</i>	<i>2,403</i>	<i>36.5</i>	<i>7</i>	<i>29,500</i>
<i>SANTIAGO</i>	<i>MEDIO II</i>	<i>971.3</i>	<i>60,959</i>	<i>224.2</i>	<i>13,347</i>	<i>36.3</i>	<i>172</i>	<i>-----</i>
<i>SONÁ</i>	<i>BAJO III</i>	<i>1,530.8</i>	<i>27,833</i>	<i>18.1</i>	<i>5,715</i>	<i>23.6</i>	<i>29</i>	<i>-----</i>

COMARCA DE SAN BLAS	MUY BAJO IV	2,357 0	34,044	18 9	4,318	19 8	.....	.....

1- *Tipología Municipal- Ministerio de Planificación 1982*

2- *Panamá en Cifras años 1980-1990 Contraloría General de la República 1991*

3- *Ministerio de Planificación 1994*

**CUADRO #2**  
**Indices de Desarrollo Relativo de los Distritos del País en Orden Decreciente**

Distritos	Provincia	Población	Superficie km2	Densidad Pobl/Km2	Nivel de Desarrollo
Total País 68 (100%)	-	2,329,329	75,517 0	30 8	205 0
<u>Categoría Alta Índice más de 80 0</u>					
<u>Total distritos 0</u>					
Total		--	--	--	
% del Total del País		--	--		
<u>Categoría Medio Alta Índice entre 60 1 y 80 0</u>					
<u>Total distritos 4 (5 9 %)</u>					
Panamá	Panamá	584,803	2,560 8	228 4	76 2
Chitré	Herrera	34,747	91 1	381 4	64 3
San Miguelito	Panamá	243,025	50 0	4,860 5	64 0
David	Chiriquí	102,678	869 6	118 1	61 9
Total		965,253	3,571 5	270 3	
% del Total del País		41 4	4 7		
<u>Categoría Medio Índice entre 40 1 y 60 0</u>					
<u>Total distritos 16 (23 5 %)</u>					
Colón	Colón	140,908	1,504 4	93 7	60 0
Aguadulce	Coclé	32,434	466 3	69 6	58 1
La Chorrera	Panamá	89,780	688 1	130 5	58 0
Arraiján	Panamá	61,849	170 1	363 6	57 7
Las Tablas	Los Santos	21,110	698 5	30 2	54 4
Santiago	Veraguas	60,959	971 3	62 8	54 4
Taboga	Panamá	1,810	12 0	150 8	50 4
Los Santos	Los Santos	21,760	428 6	50 8	48 8
Changuinola	Bocas del Toro	56,430	3,994 7	14 1	47 9
Bugaba	Chiriquí	57,890	884 3	65 5	46 5
Barú	Chiriquí	60,174	588 9	102 2	45 8
Guararé	Los Santos	8,527	215 7	39 5	43 8
Boquete	Chiriquí	14,126	484 3	29 2	42 7
Chame	Panamá	15,152	352 9	42 9	42 1
Santa María	Herrera	6,527	157 5	41 4	41 1
Dolega	Chiriquí	13,199	248 9	53 0	40 1
Total		662,635	11,866 5	55 8	
% del Total del País		28 4	15 7		

**Cuadro No.2**  
**Índices de Desarrollo Relativo de los Distritos del País en Orden Decreciente**  
**(Continuación)**

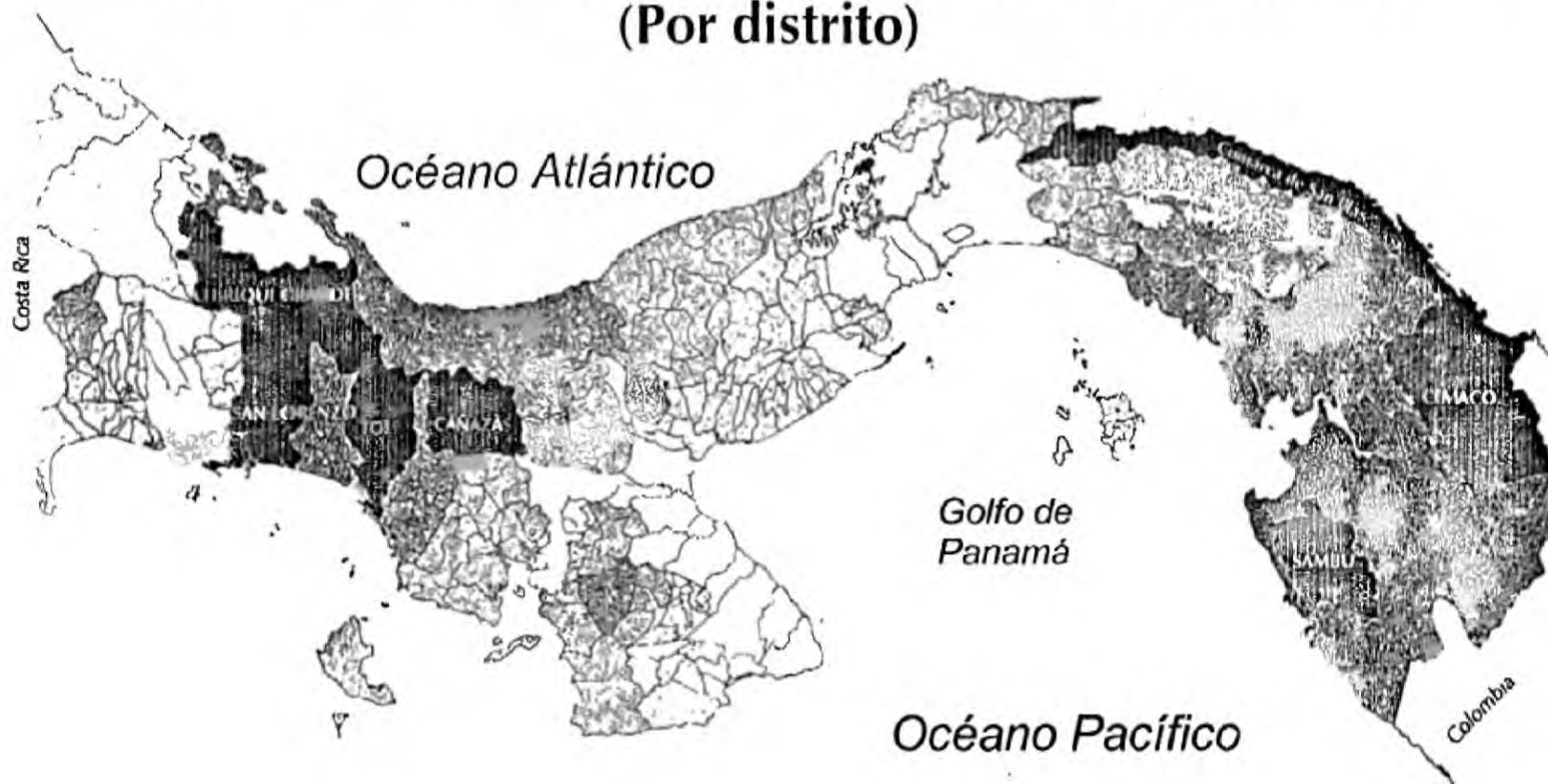
Distritos	Provincia	Población	Superficie km2	Densidad Pobl/Km2	Nivel de Desarrollo
<u>Categoría Baja Índice entre 20.1 y 40.0</u>					
<u>Total de distritos 42 (61.8 %)</u>					
Natá	Coclé	15,780	607.7	26.0	39.8
Pedasí	Los Santos	3,292	384.4	8.6	39.5
Antón	Coclé	37,137	749.2	49.6	39.4
Chepo	Panamá	29,145	5,352.7	5.4	39.4
Pocrí	Los Santos	3,642	279.6	13.0	38.3
Parita	Herrera	8,384	364.1	23.0	37.8
Penonomé	Coclé	61,044	1,699.7	35.9	37.7
Portobelo	Colón	5,920	394.2	15.0	36.3
Pesé	Herrera	11,816	283.6	41.7	36.2
San Carlos	Panamá	12,443	337.0	36.9	36.1
Atalaya	Veraguas	7,408	156.7	47.3	35.8
Alanje	Chiriquí	13,671	446.6	30.6	33.5
Balboa	Panamá	2,751	399.7	6.9	33.3
Capira	Panamá	28,303	932.8	30.3	33.2
Macaracas	Los Santos	9,280	504.4	18.4	33.2
Océ	Herrera	15,748	624.9	25.2	32.1
Boquerón	Chiriquí	9,738	281.6	34.6	32.0
Santa Isabel	Colón	2,679	728.8	3.7	31.3
Gualaca	Chiriquí	7,680	603.1	12.7	30.7
Renacimiento	Chiriquí	15,168	527.5	28.8	30.6
Soná	Veraguas	27,833	1,530.8	18.2	29.9
San Blas	Colón	34,044	2,357.0	14.4	29.2
Chepigana	Darién	23,896	7,700.1	3.1	29.1
Tonosí	Los Santos	9,336	1,294.3	7.2	28.3
San Félix	Chiriquí	13,248	561.7	23.6	27.6
Montjo	Veraguas	12,473	2,202.0	5.7	27.2
La Pintada	Coclé	21,171	1,023.6	20.7	26.9
Pinogana	Darién	11,966	4,790.7	2.5	26.6
Chagres	Colón	9,205	445.6	20.7	26.4
Bocas del Toro	Bocas del Toro	18,444	2,123.0	8.7	25.5
Remedios	Chiriquí	10,174	339.6	30.0	24.5
Donoso	Colón	9,582	1,817.1	5.3	23.3
San Lorenzo	Chiriquí	19,162	1,497.4	12.8	22.9
La Mesa	Veraguas	12,140	515.7	23.5	22.8
Los Pozos	Herrera	8,020	382.8	21.0	22.6
Río de Jesús	Veraguas	5,502	316.5	17.7	22.5

**Cuadro No. 2**  
**Índices de Desarrollo Relativo de los Distritos del País en Orden Decreciente**  
**(Conclusión)**

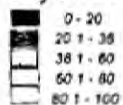
Distritos	Provincia	Población	Superficie	Densidad	Nivel de Desarrollo
<u>Categoría Baja Índice entre 20.1 y 40.0</u>					
<u>Total de distritos 42 (61.8 %)</u>					
Olá	Coclé	5,624	380.8	14.8	21.9
Calobre	Veraguas	12,661	801.7	15.8	21.5
Chumán	Panamá	3,066	1,031.3	3.0	21.0
San Francisco	Veraguas	9,342	433.8	21.5	21.0
Las Palmas	Veraguas	23,442	1,184.8	19.8	20.3
Tolé	Chiriquí	33,319	1,319.8	25.2	20.2
<b>Total</b>		<b>634,769</b>	<b>49,708.4</b>	<b>12.8</b>	
<b>% del Total del País</b>		<b>27.3</b>	<b>65.8</b>		
<u>Categoría Muy Baja Índice hasta 20.0</u>					
<u>Total distritos 6 (8.8 %)</u>					
Santa Fé	Veraguas	11,844	1,937.3	6.1	20.0
Las Minas	Herrera	8,439	436.7	19.3	19.8
Chiriquí Grande	Bocas del Toro	18,487	2,627.7	7.0	19.2
Cañas	Veraguas	19,932	1,188.7	16.8	18.5
Cémaco	Darén	5,958	2,880.4	2.1	6.2
Sambó	Darén	2,012	1,299.8	1.5	5.7
<b>Total</b>		<b>66,672</b>	<b>10,370.6</b>	<b>6.4</b>	
<b>% del Total del País</b>		<b>2.9</b>	<b>13.7</b>		

**Fuente: Ligia Herrera. Regiones de desarrollo socioeconómico de Panamá. 1980**

# Panamá: índice de pobreza a nivel nacional, censo 1990 (Por distrito)



## Leyenda



*Nota:* La información es a cada nivel de distrito en un rango de 0 (peor situación) a 100 (mejor situación)

30 0 30 60 Kilómetros



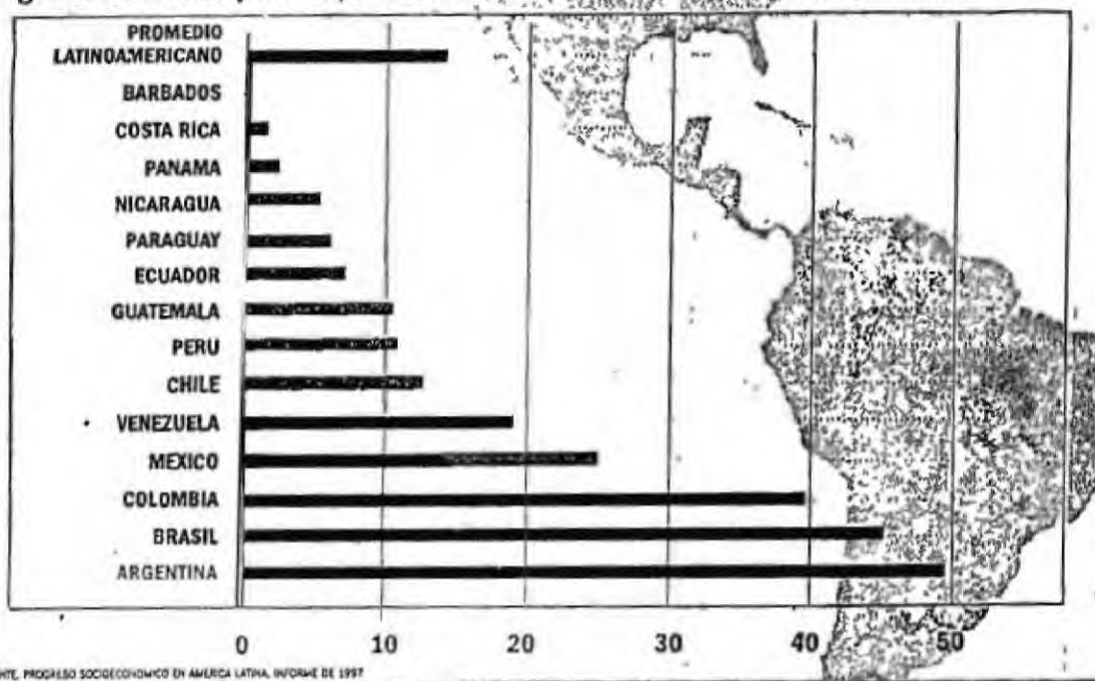
Mapa Preparado Por Cyber-Tech, S.A  
Fuente MIPPE

(c) Copyright, 1997, Cyber-Tech, S.A.  
Derechos Reservados

### CUADRO #3

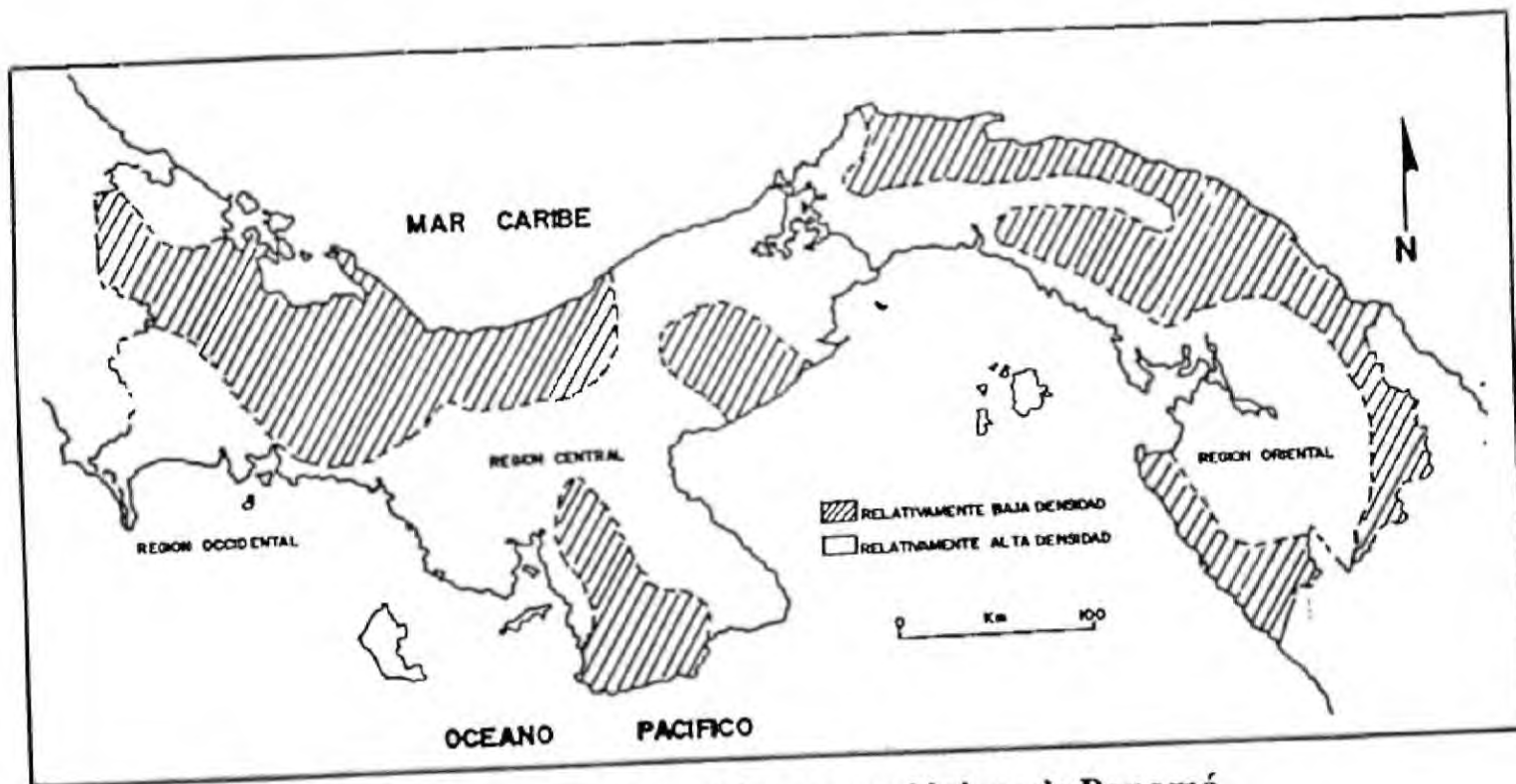
## MARIONETAS QUE PENDEN DE UN HILO

En la mayoría de los países de América Latina el % del gasto público que pasa a los gobiernos locales y municipales es modesto comparado con sus responsabilidades







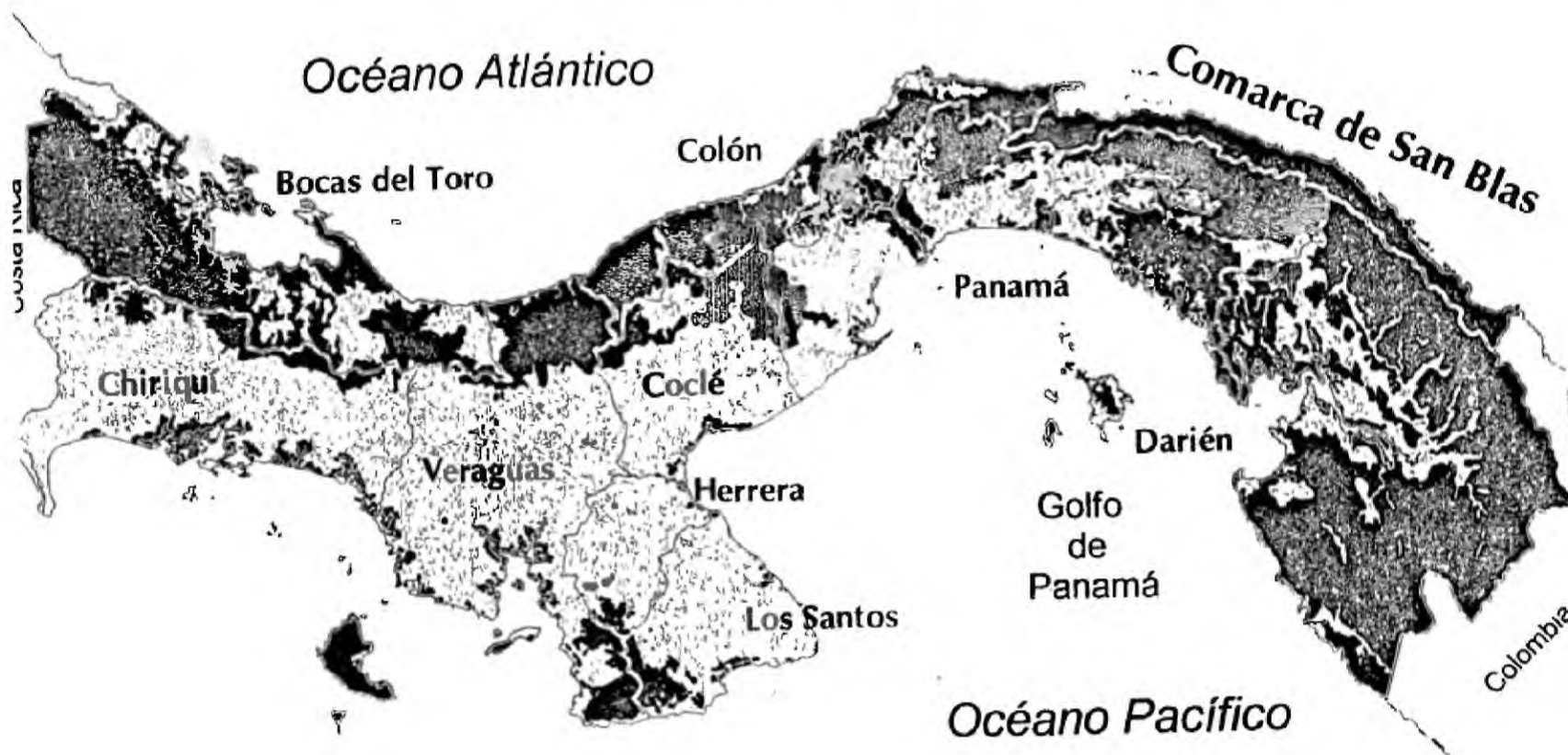


**MAPA No.2 : Densidad de sitios arqueológicos de Panamá.**

Fuente Basado en Cooke Richard (1984) y Research and Exploration (1992) Elaborado por Fitzgerald, Carlos



## MAPA #4 . Panamá : cobertura boscosa - 1992



### Leyenda

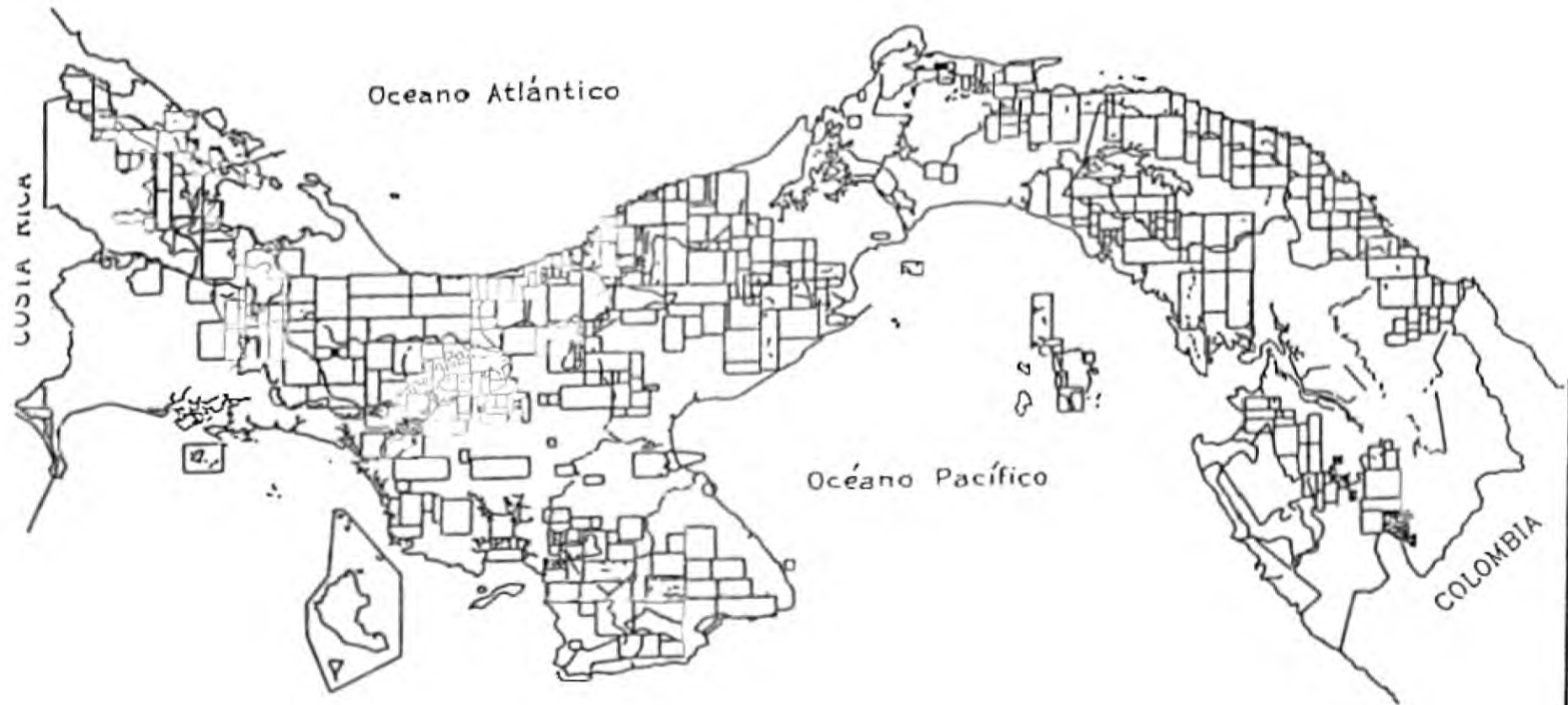
- Area sin bosque
- Bosque
- Bosque fuertemente intervenido
- Lagos

30 0 30 60 Kilómetros





Mapa Preparado Por Cyber-Tech, S.A  
Fuente INRENARE  
(c) Copyright, 1997, Cyber-Tech, S.A  
Derechos Reservados

**MAPA #5**  
**MAPA DE SOLICITUDES Y CONCESIONES**  
**MINERALES METALICOS**  
MAYO 1996



**Leyenda**

-  Contratos para extracción
-  Contratos para exploración



REPUBLICA DE PANAMA  
MINISTERIO DE GOBIERNO E INDUSTRIA  
DIRECCION GENERAL DE RECURSOS MINERALES  
SOLICITUDES Y CONCESIONES DE  
MINERALES METALICOS

**Cuadro #1**

**GOBIERNO Y ADMINISTRACION  
DE LA COMARCA NGÖBE-BUGLE**

	<b>Autoridades Tradicionales</b>	<b>Autoridades de la Comarca</b>	<b>Autoridades Gubernamentales</b>	<b>Autoridades Judiciales</b>
<b>Comarca</b>	Cacique General	Presidente del Congreso General	Gobernador Comarcal	
<b>Regiones (3 regiones)</b>	Cacique Regional	Presidente del Congreso Regional		Juzgados de Circuito/ Fiscalías
<b>Municipios</b>	Cacique Local	Presidente del Congreso Local	Alcalde Comarcal	Juzgados Municipales/ Personerías
<b>Corregimientos</b>	Jefe inmediato		Representante de Corregimiento Comarcal / Corregidor	
<b>Comunidades</b>	Vocero		Regidor	

Fuente: Irving Díaz - Tomás A. Guardia. CEASPA

**Cuadro #2**

**INSTANCIAS DE COORDINACION EN LA COMARCA NGOBE-BUGLE**

	<b>Objetivo</b>	<b>Integración</b>
<b>Consejo de Coordinación Comarcal</b>	Promover, coordinar y conciliar actividades que propendan al desarrollo integral de la Comarca	Con derecho a voz y voto Representantes de Corregimiento Gobernador Comarcal Cacique General Caciques Regionales Presidente del Congreso General Pres de Congresos Regionales Con derecho a voz Representantes de ministerios e instituciones autonomas o semi- autónomas Legisladores de circuito electorales comarcales
<b>Consejos Regionales de Coordinación</b>	Participar en los planes de desarrollo integral de la Region y en la promoción, evaluación, formulación y aplicación de programas	* La Carta Orgánica creará dichos consejos
<b>Comisión de Alto Nivel</b>	Planificar y promover el desarrollo integral de la Comarca	Representación de los ministerios y entidades estatales Presidentes de Congresos Regionales Caciques Regionales Gobernador Comarcal

Continuación Cuadro

	Objetivo	Integración
<b>Concejo Municipal Comarcal</b>	Mismas funciones que los Concejos Municipales	Con derecho a voz y voto Representantes de Corregimiento Con derecho a voz Alcalde Comarcal, Cacique local, tesorero comarcal, Pres del Congreso Regional, Cacique regional y Pres de Congreso local
<b>Comisión de Desarrollo Turístico</b>	a) Elaborar el plan de desarrollo turístico sostenible de la Comarca b) Aprobar las concesiones turísticas dentro de la zona de desarrollo turístico c) Declarar nuevas zonas de desarrollo turístico	IPAT 3 representantes del gobierno nacional Presidente del Congreso Regional Alcalde Representante de Corregimiento Cacique Regional Presidente del Congreso General Gobernador comarcal
<b>Comité de Paz y Conciliación</b>	Promover el reconocimiento y respeto a los derechos de cada grupo de población	Un representante por cada etnia o grupo poblacional

Fuente: Irving Díaz - Tomás Guardia-CEASPA

## CAPITULO CINCO

### DOCUMENTO #1

#### LA CULTURA POLÍTICA EN PANAMÁ ENCUESTA NACIONAL SEPTIEMBRE 1997

Para cumplir con los diversos objetivos planteados se entrevistaron un total de 1,205 panameños de 18 años y más de edad, entre el 19 y el 26 de septiembre de 1997. (Cuadro resumen). Este grupo de entrevistados constituye una muestra demográficamente representativa de la población adulta del país con margen de error de sus resultados finales de  $\pm 2.8\%$ . Todas las entrevistas se realizaron, personalmente, en los hogares de los informantes, y se administró una entrevista por hogar.

*Cuadro resumen  
Muestra encuesta nacional Panamá:  
Septiembre 1997  
n=1,205*

<i>Característica</i>	<i>%</i>	<i>Característica</i>	<i>%</i>
<b>Sexo:</b>		<b>Residencia:</b>	
Masculino	50	Metro Panamá	50
Femenino	50	Resto del país	50
<b>Edad</b>		<b>Educación</b>	
Menos de 30 años	41	Ninguna/Primaria	27
30 a 39 años	24	Secundaria	56
40 años y más	35	Superior	17
<b>Ingresos familiares</b>		<b>Situación laboral</b>	
-300	47	Público	12
300 a -699	30	Privado	21
700 y más	14	Propio	19
NS/NR	9	No trabaja	48

PROGRAMA CENTROAMERICANO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEMOCRÁTICA









## *1. Sostenibilidad Democrática*

La variable dependiente de sostenibilidad democrática se presenta en el cuadro 2. Ese cuadro además contiene la recomendación que se indica con una letra o conjunto de letras en cada sección, sobre cómo proceder para fortalecer la cultura democrática para cada uno de los posibles casos que resulten del análisis.

### *SOSTENIBILIDAD DEMOCRÁTICA*

		<b>Apoyo</b>	
		Alto	Bajo
<b>Valores</b>	<u>Alto</u>	<b>Sostenibilidad 1</b>	<b>Sostenibilidad 2</b> C
<b>Actitudes colectivo</b>	<u>Alto</u>		
<b>Valores</b>	Alto	<b>Sostenibilidad 2</b> B	<b>Sostenibilidad 3</b> B-C
<b>Actitudes colectivo</b>	Bajo		
<b>Valores</b>	Bajo	<b>Sostenibilidad 2</b> A	<b>Sostenibilidad 4</b> A-C
<b>Actitudes colectivo</b>	Alto		
<b>Valores</b>	Bajo	<b>Sostenibilidad 3</b> A-B	<b>Sostenibilidad 5</b> A-B-C
<b>Actitudes colectivo</b>	Bajo		

FUENTE PROCESOS

#### Recomendaciones para fortalecer la sostenibilidad democrática:

- A Formación en valores
- B Formación en actitudes hacia lo colectivo
- C Mejoramiento de legitimidad institucional, que puede originarse en
  - Desempeño real de las instituciones
  - Percepción del desempeño institucional
  - Expectativas de la población con respecto a las instituciones, que puede referir a la calidad o a la velocidad de cumplimiento

## **2. Estabilidad Política**

Seligson ha planteado una relación interesante entre tolerancia y apoyo al sistema para tratar el tema de la estabilidad del sistema democrático.

La variable dependiente de Estabilidad Política se presenta en el Cuadro

### **ESTABILIDAD POLÍTICA**

**Relación teórica entre  
Tolerancia y Apoyo al sistema  
en regímenes institucionalmente democráticos**

		<b>Tolerancia</b>	
		Alta	Baja
<b>Apoyo al sistema</b>	Alto	<b>Democracia Estable</b>	<b>Autoritarismo</b>
	Bajo	<b>Democracia inestable</b>	<b>Colapso de la democracia</b>

FUENTE: Seligson, Mitchel (1996) página 51

### I VALORES

	Tolerancia	Solidandad	Igualdad política	Total
Alto	24 5%	58 2%	58%	46 8%
BAJO	71 8%	39 7%	39%	50 5%

### II APOYO DIFUSO A LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total
Alto	92%	55 1	63 6	44 8	59%	56 1	71 2	14 3	80 1	59 5
Bajo	7 5%	44 8	10 5	49	17	33 1	24 9	74	9 6	30%

### III ACTITUDES Y CREENCIAS DE LOS INDIVIDUOS HACIA LO COLECTIVO

	Confianza	Participación	Total
Alto	31 8%	63 7%	47 7%
Bajo	65 4%	32 2%	48 8%