

III. Economía, el lugar privilegiado

La última década del siglo XX en Panamá transcurre entre las consecuencias de la crisis política, las sanciones económicas y la invasión militar de los Estados Unidos de América, que marcan el final del régimen político vigente entre 1968 y 1989.

De una caída de 15% en el PIB en 1988, una década de crecimiento lo eleva desde \$5,918 millones hasta \$12,130 millones entre 1989 y 1999, según datos del Banco Mundial. El presupuesto general del Estado pasa de \$1,165,779,500 en 1990³ a \$ 2,700,114,600 en 1999⁴.

A partir del 31 de diciembre de 1999, entran a la economía del país la totalidad de los activos comprendidos durante casi todo el siglo XX como parte de la Zona del Canal de Panamá. Ya en el informe anual 2001 de la Autoridad del

³Según Ley 2 de 26 de abril de 1990 por la cual se dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal de 1990, disponible en https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2018/07/pre_1990_ley.pdf (Consultado el 3 de septiembre de 2019).

⁴Según Ley 98 de 21 de diciembre de 1998 por la cual se dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal de 1999, disponible en https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2018/07/pre_1999_ley.pdf (Consultado el 3 de septiembre de 2019).

Canal de Panamá (ACP)⁵ se reportan \$215.2 millones en aportes directos al Estado. Los aportes del Canal de Panamá a la economía del país durante 85 años de administración estadounidense son superados en 5 años. El informe anual 2018 de la ACP⁶ reporta “un récord de \$1,703 millones en aportes directos al Estado”. El PIB alcanza los \$68,055 millones en 2018, mientras que el presupuesto general del Estado en el año 2019⁷ es de \$19,345,028,996.

Más allá de la magnitud de los datos económicos que hoy vemos en retrospectiva, el hecho que lo produce se veía venir desde la firma de los Tratados Torrijos-Carter en 1977, y forma parte de las explicaciones necesarias a los reajustes de actores internos y externos a partir de ese momento.

En ese contexto de recuperación de la crisis de finales de la década de los ochenta, transición hacia la democracia

⁵Según Ley 67 de 13 de diciembre de 2018 que dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal de 2019, disponible en https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2018/07/pre_2019_ley-1.pdf (Consultado el 3 de septiembre de 2019).

⁶Informe Anual 2018 de la Autoridad del Canal de Panamá, disponible en <https://micanaldepanama.com/wp-content/uploads/2019/07/informe-anual-2018.pdf> (Consultado el 3 de septiembre de 2019).

⁷Según Ley 67 de 13 de diciembre de 2018 que dicta el presupuesto general del Estado para la vigencia fiscal de 2019, disponible en https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2018/07/pre_2019_ley-1.pdf (Consultado el 3 de septiembre de 2019).

electoral y con la reversión en el horizonte, se generan diversos espacios de diálogo entre actores sociales y políticos, como los de Santa María La Antigua, Bambito y Coronado, realizados entre 1992 y 1996.

La reunión de Bambito I, realizada en agosto de 1993, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es crucial para establecer las bases del régimen político. En abril de 1994, antes de las primeras elecciones del periodo posinvasión, se realiza Bambito II, ratificando los acuerdos de la primera reunión. Los resultados empiezan a ser más débiles en Bambito III, donde por primera vez participa un espectro más amplio de la sociedad civil, incorporando agrupaciones indígenas y de mujeres (Castillo, 2004, p. 21), realizada en diciembre de 1994, después de la toma de posesión del nuevo gobierno.

Los acuerdos de la Declaración de Bambito son producto de la concertación de voluntades de más de treinta representantes de partidos políticos y sociedad civil que participaron de Bambito I, encuentro realizado en una comunidad de montaña cerca de la frontera con Costa Rica, lejos de los principales núcleos de población, los medios de comunicación y el centro de poder político, la ciudad de Panamá. Consisten en seis acuerdos sustantivos, dirigidos a integrar un núcleo programático homologado de los

partidos políticos, entendidos como los actores principales del régimen político del periodo posinvasión.

Entrando a analizar las categorías propias de la investigación, el discurso sobre economía en la Declaración de Bambito aparece de forma explícita en el acuerdo dirigido a lograr eficiencia en la administración y fortalecer la independencia judicial para garantizar “la acción vigorosa de la iniciativa privada, como fuente de creación de riqueza y generación de empleo”.

Se plantean así dos relaciones, en ambas el sector privado ocupa la posición central, primero frente a la institucionalidad pública en general y en particular la judicial, que operan como medio y garantía para su acción, en función de su importancia superior declarada en la segunda relación, entre capital y trabajo, justificada sobre el supuesto de que riqueza y empleo dependen y son el producto de su acción.

Aquí, al tiempo que se construye discursivamente el lugar privilegiado de un modelo de economía, donde lo público y lo colectivo cede a lo privado y lo individual, se produce el desplazamiento del trabajo, analizado más adelante.

Otro componente del discurso sobre economía en la Declaración de Bambito traza un objetivo concreto y

caracterizado como urgente al incluir dos referencias temporales, crear la institución y el marco legal frente al hecho de la reversión del Canal de Panamá:

El logro de los acuerdos políticos necesarios para la conformación de las estructuras jurídicas y administrativas que Panamá debe crear con prontitud para asumir exitosamente la administración y operación del Canal de Panamá a partir del 31 de diciembre de 1999, a las 12:00 meridiano hora de Panamá (Declaración de Bambito, 1993, acuerdo 2).

El concepto de acuerdo necesario reproduce una línea discursiva que gira sobre las ideas de lo “colectivo” y lo “importante”, presente desde el preámbulo de la declaración. Por ejemplo, “la común convicción de que Panamá enfrenta un momento decisivo en su historia, que trasciende el periodo electoral” que “reclama de todos sus actores sociales un conjunto de coincidencias fundamentales” de lo cual resulta, como primer acuerdo, “el propósito de los participantes de mantener abierto este espacio de diálogo y concertación”, el cual “debe centrarse prioritariamente en ciertos asuntos, que deben incorporarse a los programas de los partidos políticos”.

La estructura jurídica y administrativa acordada en agosto de 1993 quedó consagrada a nivel constitucional mediante

Acto Legislativo 1 de 1993, por el cual se adiciona un Título a la Constitución Política de la República de Panamá⁸, y mediante los desarrollos legales posteriores⁹. Sobre el Canal de Panamá y las prácticas discursivas asociadas a su entramado institucional y legal, se profundiza más adelante desde lo simbólico, única dimensión que puede disputar su importancia económica.

Volviendo al discurso estrictamente económico, en la toma de posesión de Ernesto Pérez Balladares (1 de septiembre de 1994) la economía del país se caracteriza, desde el pasado y presente, como “ineficiente” y con rendimiento del capital “pobre, muy inferior al de otros países del área”, proponiéndose hacia el futuro “abierta y libre”.

Se posiciona además como marco de referencia para la evaluación de la educación pública y el trabajo. La primera es

⁸Aprobado el 25 de noviembre de 1994 por la Asamblea Legislativa del periodo 1994-1999, de conformidad con el artículo 308 de la Constitución Política de 1983 y publicada en Gaceta Oficial 22674 el 1° de diciembre de 1994.

⁹Se refiere a la Ley 7 de 1995 que modifica algunos artículos de la Ley 5 de 1993 por la cual se crea la Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá y se adoptan medidas sobre los bienes revertidos, la Ley 19 de 1997 por la que se organiza la Autoridad del Canal de Panamá y la Ley 21 de 1997 por la cual se aprueban el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal.

calificada como “deficiente y desligada de la realidad económica”. El segundo, específicamente la legislación laboral, como causa de “estancamiento” o “crecimiento cero en la productividad” entre 1990 y 1994, anunciando de esta manera el proceso de reformas al Código de Trabajo que se ejecuta en 1995.

En consecuencia, la “puesta al día” de la legislación laboral se asocia a ajustes “a las nuevas realidades del mercado”. En el mismo sentido, se plantea la modernización de la educación “si queremos preparar a los jóvenes para los puestos de trabajo del futuro”.

El criterio de mercado como principio organizador de la actividad del Estado en el marco de la economía como lugar queda fijado cuando se identifican dos opciones excluyentes de privilegiado política económica para el periodo de gobierno que iniciaba:

No hacer nada y contemplar la agudización de los problemas económicos del país, con su secuela de desempleo y pobreza, o afrontar la modernización de la economía, hacerla eficiente y competitiva, para atraer inversiones como vía eficaz para crear empleos, para crear riqueza. Para ser competitivos, la economía deber de ser abierta y libre (Pérez Balladares, 1994, p. 4).

El argumento de legitimación para la política económica “abierta y libre” que hace del mercado, a través del Estado,

el principio organizador de las políticas públicas, es la “modernización”, con toda la maleabilidad que lo “moderno” tiene en la cultura occidental como valor positivo en esquemas duales, asociando en este caso la modernidad a valores de eficiencia y competitividad para atraer, es decir, cambiar para captar y retener el interés de capitales extranjeros, capaces de lograr el objetivo social de “reducir el desempleo” y crear riqueza.

El otro lado del mismo argumento es “ajustarse a las nuevas realidades del mercado” o, en sentido negativo, “contemplar la agudización de los problemas económicos del país, con su secuela de desempleo y pobreza”. El esquema del argumento es, entonces, modernización o caos.

Este discurso de inexistencia de alternativas frente a una racionalidad económica específica se reitera ya a finales del periodo de gobierno, en clave retrospectiva, en el discurso de Ernesto Pérez Balladares en el acto de inauguración de la Conferencia Anual de Ejecutivos de Empresas (CADE 98) el 27 de marzo de 1998:

Algunas personalidades (...) llegaron a considerar la posibilidad de que existiera cierto margen de decisión individual de cada país. O sea, que cada cual tenía más o menos determinado espacio para seleccionar su propio camino para escoger el rumbo

que mejor se adecuara a sus necesidades o que chocara lo menos posible con sus preocupaciones. Sin embargo, no había alternativas (Pérez Balladares, 1998a, párr. 4).

En el mismo discurso, la globalización se presenta como poder que decide “estacionarse en todos los países y reglamentar el ejercicio de la economía”, por un lado, y el libre mercado como “signo vital de nuestros tiempos”, es decir, indicador del funcionamiento saludable de un “cuerpo” determinado.

El impacto sobre las estructuras cognitivas y las prácticas políticas de la población que puede producir un discurso político construido desde el cierre de alternativas, argumentado no solo desde las expectativas positivas de la “modernización” sino desde el temor al “caos”, debe ser objeto de reflexión en cuanto a su capacidad de definir el sentido de lo democrático.

Esa reflexión habría que contextualizarla, en lo inmediato de aquel momento, desde las condiciones psicológicas de la población en un país que transitaba hacia “la democracia” luego de una intervención militar extranjera, como punto final de una espiral de crisis política, económica y social; y en el tiempo extendido de pasado a futuro, en la prolongada expectativa hacia el cumplimiento de los Tratados Torrijos-Carter, socializado durante el último cuarto del siglo XX

como momento trascendente en la solución al problema de la soberanía, reflejada en el discurso de Ernesto Pérez Balladares, el 11 de junio de 1997, en el acto de sanción de la Ley 19 de 1997, por la que se organiza la Autoridad del Canal de Panamá:

Durante todo este siglo, ya próximo a terminar, sucesivas generaciones y distintos gobiernos contribuyeron a deshacer un tratado que significaba una afrenta permanente a la dignidad de la nación. El hilo conductor de todos los esfuerzos, de todas las épocas, era llegar a convertirnos, sin tutelas, en los protagonistas de nuestro propio destino (Pérez Balladares, 1997, párr. 5).

¿De qué manera son compatibles el logro de la soberanía y la inexistencia de alternativas?

¿Cómo ser protagonista sin tutela de un destino propio, superando el problema de la autonomía frente al centralismo de Bogotá en el siglo XIX y el problema de la soberanía frente al peso político y militar de los Estados Unidos de América en el istmo durante el siglo XX, si al momento de entrar al siglo XXI, la recuperación de territorio y soberanía se concreta sin margen de decisión, sin camino a elegir, sin rumbo a escoger, sin alternativas, frente a nuevos e intangibles actores externos, como la “globalización” y el “libre mercado”?