

# Las ideas de democracia y modernización: elementos centrales en los discursos de la presidencia de la Asamblea Legislativa\* de Panamá, durante el período 1990-1999

<https://doi.org/10.61311/9789962693611.1>

Ramón H. Benjamín M.\*\*

<https://orcid.org/0000-0003-2115-4343>

## I. Introducción

¿Qué nos pueden decir, hoy, los discursos de quienes ocuparon la presidencia del Órgano Legislativo, hace tres décadas?

Considero que la emoción por la recuperación de la democracia, idea proyectada hacia la población a través del discurso de las instituciones del Estado, partidos políticos, organismos privados y de la sociedad civil durante la década de los noventa, ha limitado -no impedido- o al menos opacado, los estudios críticos sobre un período al cual le cae “como anillo al dedo” la denominación de “encrucijada”, un punto donde se cruzan caminos.

---

\* Hoy Asamblea Nacional, a partir del proceso de reforma constitucional del año 2004.

\*\* Investigador del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. Egresado de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá (2014), con diplomado superior en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales en FLACSO-Panamá (2016) y maestría en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia (2023). Ha cooperado en informes sobre la situación de derechos humanos en Panamá. Publicaciones: La política en el discurso: construcciones discursivas de las élites políticas panameñas en la posinvasión (2020), Análisis de redes en la plataforma Twitter en Panamá, durante coyunturas de interés político entre los años 2020-2021 (2022).

En cualquier caso, sea mayor o menor la producción, mayor o menor su visibilidad, siento que hace falta más reflexión sobre ese período, para que a medida que va desapareciendo -por el simple paso del tiempo- la aceptación de la utilización de los 21 años de dictadura como excusa para las carencias de 35 años de democracia, no sea ahora el olvido lo que oculte su potencial explicativo.

El año 1990 no es solamente el “punto cero” del régimen político todavía existente, motivo por el cual tiene que estar en la raíz de las evaluaciones sobre lo actual, que no surge del aire, sino del hilo de decisiones tomadas desde entonces. Es también la coordenada inicial del período en el que se empiezan a asentar las cenizas levantadas entre los últimos años de la dictadura militar y la invasión del 20 de diciembre de 1989, período que cierra en su coordenada final, el 31 de diciembre de 1999, cuando se completa el proceso de reversión del Canal de Panamá y áreas adyacentes.

Entre esas dos coordenadas se produce una forma específica de resolución del problema de la soberanía, fundamental en la vida política del país durante todo el siglo XX. Esa forma de resolución toma forma, en parte, a través de la actividad legislativa.

La década de los noventa no es solamente la última de un siglo, y el paso hacia otro, en el sentido llano que marcan los calendarios. Es una década de profundos cambios en el país, en la región -por ejemplo, con el final de las guerras civiles en Centroamérica, con su propia cadena de aciertos y desaciertos que explican en parte la situación actual en estos países- y en el mundo, con las caídas de muros en Berlín, gobiernos en Moscú y bloques hacia el este, con el aparente triunfo de un sistema, un modelo, una forma de ser y pensar la sociedad, la cultura, la economía y la política, cuyas consecuencias también están en los cimientos de las tempestades y los muros que hoy se levantan.

Gómez-Olano (2023), en la reseña de un libro sobre los cruces entre realidad y ficción, entre filosofía y literatura en la obra de Jorge

Luis Borges, resume con claridad una idea importante para este trabajo: “la realidad no es simplemente el lenguaje que utilizamos para representarla, pero ese lenguaje nos acerca a un tipo de conocimiento sobre esa realidad y sobre nuestra subjetividad” (párr. 8).

En efecto, la realidad no es el discurso que pronuncian quienes ocupan la presidencia del Órgano Legislativo, pero el análisis de esos discursos nos brinda un conocimiento indirecto de esa realidad, complementario a otras formas de conocerla, por ejemplo, nos muestra lo que estaba en la agenda de discusión pública; también nos interpela cuando aquello que aparece como crucial en nuestra memoria, no está reflejado en esa agenda; nos informa sobre la comprensión de los conceptos que eran puestos en relación con aquellos temas políticamente relevantes en la discusión política.

Este capítulo analiza los discursos, recopilados mediante el trabajo de la Dirección de Estudios Parlamentarios de la Asamblea Nacional, de cinco presidentes del Legislativo entre 1990 y 1994, y una presidenta y tres presidentes del Legislativo entre 1994 y 1999: Carlos Arellano Lennox (Partido Demócrata Cristiano, PDC), Alonso Fernández Guardia (Movimiento Liberal, Republicano Nacionalista, MOLIRENA), Marco Ameglio Samudio (Partido Liberal Auténtico, PLA), Lucas Zarak Linares (PLA) y Arturo Vallarino (MOLIRENA) entre 1990 y 1994; Balbina Herrera Araúz, Carlos Alvarado Acosta, César Pardo y Gerardo González Vernaza (del Partido Revolucionario Democrático, PRD), entre 1994 y 1999.

El análisis identifica la fuente, extrae el texto y organiza temáticamente a partir de cuatro categorías preestablecidas: democracia, representación política, derechos políticos y relaciones entre poderes del Estado, entendidas en los términos de la Constitución Política de la República de Panamá y las ideas asociadas a estos conceptos en el Diccionario Electoral producido por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017).

Luego se identifican los sujetos, las acciones y las valoraciones expresadas en relación con ese tema, además de los elementos sobre el contexto incorporados en el texto, que complementa la información sobre el contexto, externa a los discursos. El mismo procedimiento se aplica a alguna categoría de interés para el investigador que emerge del análisis de los discursos, en este caso, la idea de modernización, muy presente durante el período. Lo anterior, con el objetivo de conocer qué expresa el discurso de quienes ocuparon la presidencia de la Asamblea Legislativa entre 1990 y 1999, respecto a las categorías mencionadas, y en general, sobre el momento que atravesaba el país.

El valor de estos discursos radica teóricamente en la importancia del poder legislativo para un régimen político democrático, y en la práctica, en los efectos que distintas formas de comprender y ejercer el poder desde uno de los poderes del Estado tienen sobre las posibilidades de avance democrático en una comunidad política. Adicionalmente, el discurso expresa conocimientos, ideologías y actitudes sobre cada tema debatido, que en el contexto legislativo no solamente impactan progresivamente a través de procesos culturales, sino que impregnan de esa cultura el ordenamiento jurídico del país; construyendo objetos y significados políticos; ordenando la vida; permitiendo o prohibiendo actos y relaciones; afectando derechos y libertades; y contribuyendo a caracterizar el régimen político.

Estos discursos tienen un valor adicional para nosotras y nosotros, hoy, derivado del contexto en que fueron producidos: la política panameña en la década de los noventa emerge de la crisis social, económica y política de finales de la década de los ochenta. Durante ese período se ejecutó una política de ajustes estructurales, en la que destaca la privatización de bienes y servicios públicos, y la reforma a la legislación laboral. Además, con el desenlace del proceso de reversión del Canal de Panamá a la vista, se desarrolló la discusión sobre la posibilidad de extender la presencia militar estadounidense

en el Istmo más allá del 31 de diciembre de 1999, con la excusa de la lucha contra las drogas. El país que tenemos hoy es entonces, en buena medida, aquello que se construía mientras quienes ocuparon la presidencia del Órgano Legislativo pronunciaban estos discursos, hace tres décadas.

## **II. Democracia y derechos políticos: contraste hacia el pasado e incertidumbres.**

Entre el conjunto de ideas asociadas al concepto de democracia durante el período 1990-1999 destacan, en el discurso de quienes ocuparon la Presidencia del Órgano Legislativo, las referencias sobre limitación al poder y protección en contra de su ejercicio arbitrario; algunos reflejos de la discusión entre principios y valores ideológicos provenientes de distintas tradiciones políticas; y el relato de la democracia como forma de organización social que implica, en lo interno, la transformación de relaciones sociales en la comunidad política y una forma de realización del principio democrático de soberanía popular, y frente a factores externos, la forma en que se concretaría una resolución del problema de la soberanía del Estado.

Como expresión de lo primero, durante el quinquenio 1990-1994, más que referencias directas a un concepto de democracia, los presidentes de la Asamblea Legislativa utilizan el contraste hacia el pasado para caracterizar el nuevo régimen político: “después de más de cuatro lustros de sanguinaria y voraz dictadura” y “terror organizado” (Fernández, 1991), “veintiún años de desgobierno” y “anarquía judicial, propia de los veintiún años de dictadura” (Zarak, 1992). Hacia futuro, la democracia es presentada como forma de organización social, vinculada a la idea de modernización: “la condición más apropiada para el fortalecimiento de nuestra forma democrática de gobierno” (Vallarino, 1993).

En este ejercicio de caracterización por contraste, se asocia la idea democrática con determinados valores. Inicialmente se hace énfasis en las ideas de orden y justicia “en respuesta al clamor de este pueblo... para poder determinar los responsables” (Arellano Lennox, 1990) de crímenes de la dictadura, destacando el de Hugo Spadafora. Luego se asocia a la idea de “justicia social” expresada como “clamores... largamente reprimidos por la mordaza del terror organizado”, y la idea de “libertad con orden en que se basa toda auténtica democracia” defendido frente a “brotes de violencia”<sup>1</sup> (Fernández, 1991). Posteriormente se asocia a la idea de un estado de derecho en el que se había convertido el país frente a la “anarquía judicial” del período precedente, o la idea de “unidad” en el momento de “buscar... lo que nos une, y dejar a un lado lo que nos separa” frente a “la crisis heredada de la dictadura” (Zarak, 1992).

Estos valores son relacionados con las expectativas de la población respecto a la democracia: “los cambios y ajustes que tenían que darse... han tomado tiempo y esfuerzo... había tanto que hacer, tanto que corregir, y de por medio un pueblo impaciente que espera que todo se haga de una sola vez” (Zarak, 1992).

---

<sup>1</sup> El discurso no deja claro a cuáles “brotes de violencia” hace referencia. Entre otros incidentes de inicios de la década de los noventa destaca la movilización de miembros de la recién creada Fuerza Pública en diciembre de 1990, que derivó en la última intervención militar estadounidense en Panamá. Esta se produjo en un contexto general de movilización de servidores públicos en defensa de sus derechos laborales, que condujo a su destitución mediante la Ley 25 de 1990 “por la cual se adoptan medidas en las entidades gubernamentales tendientes a proteger la democracia y el orden constitucional” y a la sentencia de 2 de febrero de 2001, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, declarando la responsabilidad de Estado de Panamá por la violación de los principios de legalidad e irretroactividad, los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, y la libertad de asociación, y las obligaciones de respetar derechos y adoptar disposiciones de derecho interno, en el Caso Baena Ricardo y otros. Además, hay que recordar la ruptura de la alianza del primer gobierno de la posinvasión en abril de 1991, con la salida del Partido Demócrata Cristiano, hoy Partido Popular, en aquel entonces la mayor bancada en el Órgano Legislativo.

Aquí resulta pertinente explorar la discusión entre los valores de libertad/orden e igualdad/justicia social, a partir del trabajo sobre “la paradoja democrática” de Chantal Mouffe, porque se refiera al tema, y porque reflexiona sobre los acontecimientos en el mundo durante el período en el que en Panamá ocurren estos hechos.

La autora señala que la democracia liberal es el resultado de la articulación entre dos tradiciones políticas no solamente distintas, sino incompatibles e irreconciliables, entre liberales y su énfasis en principios como libertad individual y estado de derecho; y demócratas, y su énfasis en principios como igualdad y soberanía popular (Mouffe, 2013, pp. 123-124).

Desde los estudios culturales, Raymond Williams, narra esta confrontación todavía vigente entre significados anclados en la historia de la idea democrática:

Se puede ver que dos significados modernos de democracia divergen. En la tradición socialista, democracia siguió significando poder popular: un estado en el que primaban los intereses de la mayoría del pueblo y en el que estos intereses eran prácticamente ejercidos y controlados por la mayoría. En la tradición liberal, democracia significaba elección abierta de representantes y ciertas condiciones (derechos democráticos, como la libertad de expresión) que mantenían la apertura de la elección y la discusión política. Estas dos concepciones, en sus formas extremas, ahora se enfrentan como enemigas... Estas posiciones, con sus muchas variantes menores, dividen los significados modernos de democracia entre ellas, pero esto no suele verse como una variación his-

tórica del término; cada posición, normalmente, se describe como ‘el único significado verdadero’, y el uso alternativo se ve como propaganda o hipocresía. (Williams, 2015, pp. 57-58)

Volviendo al trabajo de Mouffe, esta tensión es constitutiva de la democracia “moderna”, sin embargo, en un período caracterizado por la hegemonía neoliberal “el componente liberal ha devenido dominante a tal grado que los valores democráticos han sido destruidos... varios avances democráticos previos han sido desmantelados, y bajo la consigna de «modernización», valores democráticos fundamentales han sido descalificados como «arcaicos»” (2013, p. 124).

Desde una obra previa, la autora (2003, p. 22) sostiene que esta “tensión constitutiva” entre ambas lógicas “nunca puede superarse, sino únicamente negociarse de distintos modos... estabilizarse temporalmente mediante negociaciones pragmáticas entre fuerzas políticas, y dichas negociaciones siempre establecen la hegemonía de una de ellas”. La hegemonía de una tradición sobre otra era visible durante el siglo XX mientras “la existencia de fuerzas opuestas se reconocía abiertamente”, a diferencia de “nuestros días, cuando... la estabilización lograda durante el período de hegemonía del neoliberalismo -con su muy específica interpretación de cuáles son los derechos importantes y no negociables<sup>2</sup>- aparece prácticamente libre de todo cuestionamiento<sup>3</sup>”.

El reconocimiento del carácter irreconciliable de la tensión constitutiva en la democracia liberal, conduce, en sentido contrario, al reconocimiento de que toda hegemonía es una forma contingente

---

<sup>2</sup> La libertad individual, el derecho de propiedad y la regulación de la vida a través de “el mercado”.

<sup>3</sup> Escrito entre la década de los 90 e inicios del siglo XXI. Posteriormente reconoce el cuestionamiento en el sur global.

de estabilización del conflicto, y en consecuencia, el orden deja de ser democrático en cuanto desaparece incluso la idea de alternativas a las relaciones de poder existentes y la posibilidad de expresión de las resistencias, dejando en el horizonte solamente un “consenso racional” que “coincide” con el “sentido común”, neoliberal, utilizando, precisamente, conceptos como flexibilidad y modernización hasta lograr constituir un escenario posdemocrático, caracterizado por la negación de los antagonismos propios de la política, la búsqueda de la despolitización de la sociedad, la pretensión de cierre de la discusión política sobre determinados temas y el impulso a la política del consenso de “centro” (Mouffe, 2003, pp. 22-24).

Lo anterior constituye la cara opuesta a una política democrática donde se reconozca que “las cosas siempre podrían ser de otro modo (ya que) todo orden se basa en la exclusión de otras posibilidades” y que “cualquier orden es siempre la expresión de una configuración particular de relaciones de poder” (Mouffe, 2013, p. 2).

A día de hoy, la consecuencia de esta política de “ausencia de alternativas” es observable a nivel mundial: a partir de la descalificación hacia las opciones de izquierda tras la caída del bloque socialista, se ha transitado primero en oscilaciones entre propuestas liberales o socialdemócratas que no tensionan la disputa entre los principios de igualdad y libertad, ni cuestionan las relaciones de poder y el orden establecido, luego a la emergencia de otros proyectos políticos en el sur global, y más recientemente, hacia la adopción de posiciones de extrema derecha que no disputan la hegemonía del neoliberalismo, aunque sí cuestionan -a su manera- el consenso de “centro”.

Aterrizando todo esto al plano local, algo de esta tensión constitutiva se puede observar en esa muestra de disputa sobre el significado de la democracia durante el primer quinquenio de la posinvasión en Panamá, entre el principio de “justicia social”, más orientado hacia

el principio de igualdad en la propuesta de Mouffe, y el principio de “libertad”, con “orden”.

Posteriormente en la política panameña de la posinvasión se consolidó la hegemonía de la política del consenso de “centro”, orientado hacia el principio de libertad, y en los últimos años, frente a la descalificación de opciones a la izquierda política y la ausencia de alternativas en el “consenso de centro” donde todos los problemas políticos pretenden ser reducidos a asuntos técnicos o administrativos, empiezan a tomar fuerza posicionamientos contruidos sobre la negación de derechos a mujeres, afrodescendientes, pueblos originarios, diversidad sexual, extranjeros y personas empobrecidas que “son pobres porque quieren”, explotando los sentimientos de miedo y odio con fines políticos.

De regreso a los discursos de la presidencia del Legislativo, durante el quinquenio 1994-1999 ya se comparten algunas ideas sobre la democracia en sí, sin referencias a la dictadura<sup>4</sup>.

La democracia es presentada mediante afirmaciones como “el ideal universal, pese a cualquiera de sus defectos” que ofrece mejores condiciones para “la protección y realización personal”, como “la mejor garantía de participación en el proceso de decisión política”, como “un proceso, que se construye día a día... que se adapta a cada trocha, según las características y el momento histórico de cada nación” (Pardo, 1996), como “un sistema de oportunidades para todos”, que “tiene como sujeto al ser humano” y como “una forma de vida plena” (Pardo, 1997).

---

<sup>4</sup> Las elecciones generales de 1994 son ganadas por el Partido Revolucionario Democrático, obteniendo la mayoría legislativa. Calificado por los partidos políticos de oposición y por una parte considerable del electorado como “el brazo civil de la dictadura” en ese entonces reciente, no tendría sentido construir la idea de democracia por contraste al pasado, sino en presente y “pasando la página”, hacia futuro.

Se define también por negación como “un sistema (que no es) inexpugnable”, sino “susceptible a la manipulación de quienes poseen los recursos para influir en las decisiones” (Alvarado, 1996), señalando, además, que “la cuestión electoral es solo un aspecto de la democracia” (Pardo, 1997).

El fortalecimiento del “sistema democrático” es vinculado a la idea de “transformar nuestro país” y “construir un nuevo modelo de sociedad de acuerdo con los nuevos tiempos” mediante “la consulta que incorpora a la población” y “el fortalecimiento de la democracia participativa” (Herrera, 1995). Sin embargo, es evidente que el programa de “modernización” no es un proceso de origen interno, ni impulsado desde abajo encontrando eco en el Legislativo, ni desde arriba siendo legitimado por el apoyo popular.

De hecho, el discurso de modernización es una forma de abordar los problemas económicos y políticos en sociedades presentadas como “atrasadas”, adjudicando esta categoría por comparación con sociedades presentadas como “avanzadas”, las que se presumen como poseedoras del conocimiento y la tecnología que supuestamente explicaría su posición de ventaja respecto a las primeras, planteando la existencia de una serie de pasos, un solo camino, en una sola dirección, válido para toda sociedad en todo momento y circunstancia, una secuencia predeterminada hacia la “modernización”.

Pertenciente al mismo arsenal ideológico que ordena el mundo en dualidades exactas y sin salidas (como civilización o barbarie, progreso o atraso, desarrollo o subdesarrollo), el discurso de modernización ignora deliberadamente las relaciones entre una y otra parte del mundo, y los efectos en sentidos opuestos de estas relaciones, entre una sociedad y otra, según se ubique a uno u otro lado.

La modernización de la década de los noventa podría ser, entonces, una actualización del discurso, cuyo contenido -y objetivo del programa de modernización- sería “el orden que impone el mundo

globalizado”, entre otras frases similares, al que se hace referencia como ineludible. Entre los principales componentes del programa está la aprobación de la Ley 44 de 12 de agosto de 1995 “por la cual se dictan normas para regularizar y modernizar las relaciones laborales”, que junto a otros procesos de la década de los noventa encontraron una considerable resistencia de las organizaciones de trabajadores y populares. Por eso es llamativo el encuadre de “transformación del país” junto a “fortalecimiento de la democracia”, y llama aún más la atención el significado del proceso en el contexto que se produjo:

Cuando el problema de la soberanía, que como ya se dijo, fue crucial en la historia política del país durante todo el siglo XX, parecía finalmente encontrar formas de resolución frente a los obstáculos de origen interno y externo, en el primer caso por el cambio de régimen político autoritario hacia uno democrático, y en el segundo por la salida del factor de poder estadounidense, inmediatamente la posibilidad de decidir democráticamente entre alternativas políticas fue eclipsada por la obligación de entender “que no somos una isla, nuestro deber es integrarnos a los cambios, integrarnos a los mercados, pero sin sacrificar a nuestras poblaciones” (Herrera, 1995).

Es decir, en la “coincidencia de los tiempos” entre cambio de régimen político en el país y hegemonía del programa neoliberal en el mundo, la idea de democracia es utilizada en un sentido restringido y formal para prolongar la negación de las posibilidades democráticas de la comunidad política en nombre de “la realidad del mundo”. Dentro del conjunto de ideas asociadas al concepto de democracia, de acuerdo a distintos autores, esto reduce la posibilidad de alternancia en el poder a una posibilidad de alternancia sin alternativas, las cuales son fundamentales para la existencia de un régimen político democrático, según se deduce de los planteamientos ya vistos de Mouffe sobre la tensión constitutiva de la democracia moderna; de Williams sobre la disputa entre significados propios de distintas tradiciones políticas;

de Dahl (2014, p. 109) quien a lo largo de su teoría pluralista incluye la participación efectiva de todos los miembros de la comunidad, la expresión de sus puntos de vista y la valoración de alternativas, entre los criterios teóricos que encuentran realización en instituciones democráticas como el derecho de asociación con autonomía, la libertad de expresión sobre asuntos políticos y la existencia de fuentes alternativas de información; o de Bobbio, quien explícitamente considera esencial “la condición de elegir entre soluciones diversas, es decir, entre partidos que tengan programas diversos y alternativos” (2009, p. 460).

Otro hecho al que se vincula la idea de democracia es la permanencia o no de bases militares estadounidenses en Panamá después del año 2000. En este tema, el discurso de los presidentes del Órgano Legislativo limita a este poder a “aplaudir” las conversaciones al respecto entre Cancillería y “distintos sectores políticos de la sociedad panameña”, y a declarar su “confianza” de que estas conversaciones respeten “la voluntad del pueblo panameño y el compromiso histórico de eliminar de una vez por todas las causas del conflicto entre Panamá y los Estados Unidos” (Alvarado, 1996), ubicándose luego como “depositarios” de la “expresión democrática” (Pardo, 1996), entendiendo por esta la voluntad popular sobre el tema.

En resumen, no expresan ninguna posición sustantiva al respecto, aunque no desaprovechan la oportunidad para relacionar su actuación con un “sentido patriótico” y un interés nacional “de ver afianzada nuestra identidad como nación independiente y soberana” (Pardo, 1996). Sí expresan una posición sustantiva sobre otro asunto a partir del tema anterior, al “recordar” que “nuestra democracia escogió el camino de la desmilitarización total de nuestro país” (Alvarado, 1996).

En cuanto al rol de los partidos políticos en democracia, se expresa que este “es su institución natural, sin la cual esta no tendría ningún sentido” (Pardo, 1996), coherente con una política de fortalecimiento de los partidos políticos en el sistema político y en lo electoral:

En la década de los noventa el sistema electoral panameño facilitó que los dos principales partidos del país consolidaran su posición mayoritaria. Las facilidades consistían en un diseño circuital con magnitudes pequeñas, una fórmula electoral para circuitos plurinominales que suele otorgar el residuo a los ganadores del cociente, un umbral relativamente alto para inscripción y sobrevivencia de partidos y un esquema de financiamiento político con pocas restricciones. Esta combinación no solo protegía a los partidos mayoritarios, sino que ofrecía muy pocos incentivos para la inscripción de nuevos partidos no vinculados a intereses económicos de la elite. Aunque dura, fue una medida acertada porque en contextos de instauración de un nuevo régimen democrático lo más importante era garantizar la gobernabilidad a través de una competencia electoral lo más estable posible...

Digamos que se trataba de un periodo de gracia necesario para hacer de la transición a la democracia una etapa lo más predecible posible, con tal de conservar la democracia recién conseguida y neutralizar las posibilidades de retroceso autoritario. (Brown, 2012, pp. 12-13)

La autorreflexión desde el Órgano Legislativo sobre su papel dentro del régimen político, expresa que “es la institución que sirve de vehículo para que del debate enriquecedor fluyan las ideas, surjan los programas y se aprueben las leyes encargadas de encontrar soluciones a los graves problemas que enfrentan las naciones” (Alvarado, 1995) y “el órgano de representación, político por excelencia... donde se fragua

el diálogo... la antesala del entendimiento político-jurídico... foro de armonización que propicia el diálogo entre opositores, por ende, es un escenario ideal para la solución de conflictos y controversias” (Pardo, 1996).

Sobre la relación entre democracia y los derechos políticos se expresa que “el primer ejercicio político en democracia lo ejerce el ciudadano que deposita el voto... el primer político es el ciudadano” y que “el sufragio es un ejercicio propio de la democracia” (Pardo, 1996), sin embargo, como “la cuestión electoral es solo un aspecto de la democracia”, aunque “las reformas electorales consolidan la democracia representativa y participativa”, luego se hace referencia a dimensiones distintas de lo democrático, “la democracia social y económica” (Pardo, 1997).

El proceso electoral del año 1994 es expresado como un momento que sería “una clave en el progreso político, económico y social” ya que “la realización de las elecciones limpias y sin trampas no constituye una alternativa para el país... es la condición indispensable para mantener la paz” (Vallarino, 1993). Hay que recordar, ese proceso electoral sería el primero de carácter general en la posinvasión, un procedimiento de importancia en la transición hacia otro régimen político, con el recuerdo fresco de la dictadura militar, la crisis de finales de los ochenta, la invasión militar estadounidense y las inestabilidades del período 1990-1994.

Una vez realizado con éxito el primer proceso electoral general de la posinvasión, aparece en el discurso legislativo “la firme necesidad de perfeccionar el sistema electoral”, “unificar criterios en el tema electoral y en los mecanismos que castiguen a quienes desean subvertir las instituciones democráticas” y “evitar que las mafias y los lavadores de dinero penetren la voluntad de nuestros partidos y de otras instituciones... de hacer una sociedad transparente y digna”, consecuencia de “el reciente caso de los cheques ligados a empresas

vinculadas al narcotráfico en las campañas electorales” (Alvarado, 1996), esta última preocupación muy actual, tanto como el procedimiento periódico de reforma a la legislación electoral, mediante la Comisión Nacional de Reformas Electorales.

Otra preocupación se refería a la primera renovación de las autoridades del Tribunal Electoral del período posinvasión, con la designación de un nuevo magistrado<sup>5</sup>: “esta selección deberá recaer sobre una persona que sea garantía de que la voluntad popular será respetada y aceptada con claridad en las futuras elecciones del país” (Alvarado, 1996).

Este tema se expresa como una prueba superada luego del referéndum de 1998 sobre reformas constitucionales que permitiría la reelección presidencial: “hay que tener confianza en la capacidad del pueblo de ejercer su derecho... también en la transparencia y honestidad del Tribunal Electoral” (González, 1998).

De esta manera, frente al tono de urgencia que se expresaba respecto al proceso electoral de 1994, cuatro años después se proyectaba un tono de confianza en el sistema electoral: “quedan invalidadas todas [las] sospechas y acusaciones irresponsables y sin fundamento que amenazaban con trastocar la noble función del Tribunal Electoral como guardián de la voluntad popular” (González, 1998).

### **III. Representación política y programa de modernización**

La Constitución Política de la República de Panamá establece que los legisladores y legisladoras -en ese entonces, hoy diputados y diputadas- ejercen una función de representación del partido político

---

<sup>5</sup> En aquella ocasión fue designado Erasmo Pinilla Castillero, como magistrado del Tribunal Electoral para el período 1996-2016.

y los electores en el Órgano Legislativo, y tienen el deber de actuar en función del interés “general”.

Una primera reafirmación como “representantes del poder popular” se realiza como contraste al régimen autoritario precedente, frente a los miembros de la Fuerza Pública que protagonizaron acciones, durante los primeros años del primer quinquenio, considerados como remanentes de la dictadura ejecutando intentos de desestabilización del nuevo gobierno (Fernández, 1991). También es proyectado el Legislativo, su espacio físico, como “la casa de todos, la casa del pueblo, de los electos y los electores” (Zarak, 1992).

El conjunto de legisladores y legisladores es constantemente presentado como una unidad, tanto hacia el pasado respecto a los hechos antes señalados, como hacia el futuro, “comprometidos con el desarrollo nacional y el objetivo final de lograr leyes que impulsen un Panamá mejor, para todos nuestros compatriotas”. También como una “esperanza” respecto a la atención de “problemas por resolver... necesidades sociales... desempleo... un pueblo que requiere acción y soluciones”, para afrontar las dificultades que existen “fuera de este recinto” (Zarak, 1992).

Nuevamente la idea de “esperanza de vivir en un Panamá mejor” aparece en el primer quinquenio como justificación a la función de producir “leyes prioritarias que promuevan el empleo y ayuden a resolver inquietudes sociales”, aunque con un matiz significativo y decidor sobre las prioridades de la agenda legislativa y el momento que se vivía en el país: “ninguna será más importante que la legislación reguladora del uso de las áreas revertidas, y aquella que defina la forma en que los panameños administremos el canal en el año 2000” (Zarak, 1992).

Vale mencionar que desde los primeros años ya se expresa preocupación por “el deterioro del respaldo popular a los órganos e instituciones políticas del sistema democrático” (Ameglio, 1991),

algo que desde el sentido común se suele ubicar más recientemente, al igual que la desconexión entre población y partidos políticos: “los panameños que hoy piensan y deliberan fuera de los partidos, que no se consideran representados por esa antigua casta de dirigentes, es acaso la más numerosa audiencia nacional, por eso se necesita el relevo de la clase política” (Ameglio, 1992).

Hacia el final de esos primeros cinco años el Legislativo es presentado como un espacio consolidado:

Dentro del sistema político panameño [que] ha adquirido un peso y una centralidad que lo convierten en el ámbito político por excelencia... donde converge el accionar de los partidos y hacia donde se dirigen las miradas cuando se trata de definir los temas más trascendentes. (Vallarino, 1993)

Para el quinquenio 1994-1999, el discurso pasa de la idea de unidad de legisladores y legisladoras, al cuestionamiento del Legislativo anterior, señalando incumplimiento de compromisos frente a los problemas sociales y la necesidad de adecuación a cambios “rápidos y violentos que ha sufrido el mundo” (Herrera, 1995), además de fijar objetivos de credibilidad de la propia institución y gobernabilidad del país.

En ese sentido la presidencia del Legislativo expresa ausencia de dudas para “enfrentar y asumir las decisiones políticas que dichas tareas exigían”, en el marco de un esquema de acciones “coherente con el programa de modernización de la economía panameña”, enfatizando así la agenda de reforma económica como parte de los “cambios en el mundo”, y proponiendo dar “contenido a su función legislativa, que no consiste en deliberar únicamente, aprobar leyes por aprobarlas, sino que se trata de una labor para transformar el sentido de la política, tendientes a solucionar viejos problemas y nuevas urgencias sociales” (Herrera, 1995).

Varios presidentes reiteran lo expresado hacia finales del quinquenio anterior respecto al lugar del Legislativo en el sistema político: “nos convertimos en el principal escenario de las más sentidas reivindicaciones sociales, económicas y políticas del país y el centro de debates nacionales sobre las principales transformaciones de gestión pública” (Herrera, 1995), o “la institución que sirve de vehículo para que del debate enriquecedor fluyan las ideas, surjan los programas y se aprueben las leyes encargadas de encontrar soluciones a los graves problemas que enfrentan las naciones” (Alvarado, 1995).

Destaca la referencia a la labor parlamentaria en distintos espacios: “en las comisiones permanentes y las labores del Pleno, en la búsqueda de soluciones para los ciudadanos de su circuito y del país”, en “los trabajos del circuito o al contacto con nuestras comunidades” o en “estudiar, leer, examinar y discutir los proyectos de ley y atender a centenares de personas que visitan la institución” (Alvarado, 1996).

Hacia mediados del segundo quinquenio resurge la reflexión sobre el desempeño del Legislativo:

¿Qué clase de Parlamento queremos? ¿Un Parlamento de confrontación estéril, ausente de los debates de temas nacionales, con falta de quórum en el pleno y las comisiones, con leyes sin un contenido de impacto social, un Parlamento divorciado de las necesidades de la gente, un Parlamento de enemigos o queremos un Parlamento con presencia en las comunidades, en el trabajo del pleno y de las comisiones, con una nueva calidad humana, con una atención permanente a los electores, en fin, un Parlamento comprometido con el desarrollo nacional y con participación en los grandes temas

que hoy se debaten en el mundo y que afectan directamente nuestras realidades?...

Construyamos este Parlamento de trabajo; de confrontación y entendimiento, pero de solución; de adversidad política, pero de unidad fundamental. Un Parlamento, donde se represente a los circuitos, a los partidos, pero también a los intereses de la nación; un Parlamento de estudio y de análisis; de vocación y voluntad de servirle al país; un Parlamento comprometido con los mejores intereses de la patria. Tengamos presente que el Parlamento será lo que nosotros, los legisladores, queremos que sea. (Pardo, 1996)

Finaliza el quinquenio con una invitación al Legislativo, a “acentuar su categoría de tribuna popular, de caja de resonancia del más elevado pensamiento político de nuestra sociedad” (González, 1997).

Durante la década de los noventa, esta función de representación legislativa estuvo ligada a la idea de modernización, ya mencionada en este texto, que tiene un lugar principal en el discurso de quienes ocuparon la presidencia del Órgano Legislativo. En el quinquenio 1990-1994, esta idea de modernización se presenta como una agenda a desarrollar, mientras que en el quinquenio 1994-1999 se expresa en términos de lo realizado, a manera de informe.

En ambos casos, el impulso a la agenda de modernización es presentada como el cumplimiento de la función de representar y “actuar en interés de la nación”, y como expresión de liderazgo: “la actual generación de dirigentes nos hemos matriculado con el cambio, que hoy pueden ser traumáticos para algunos, incomprensidos y criticados por otros, pero que mañana germinarán en beneficio de todos” (Herrera, 1995).

Quienes ejercen ese “liderazgo” son presentados al mismo tiempo como una entidad que conoce, por encima de los representados que “no comprenden”, y como ocupantes de una posición pasiva frente a una realidad inevitable que impone “el mundo” y ante la cual, las opciones se limitan a escoger la velocidad de aplicación dentro del territorio del Estado, de un cambio que se reconoce violento:

Se ha impuesto un nuevo modelo de desarrollo en lo económico, orientado hacia la reducción del peso del Estado, la libertad de las fuerzas del mercado y la adecuación de nuestra economía al contexto mundial. (Ameglio, 1992)

El mundo competitivo de hoy nos da a los líderes... tres opciones: Enfrentar el cambio violento de hoy con la misma rapidez con que se produce; avanzar de manera lenta frente a esos cambios, o perecer. “Nosotros no queremos perecer”. Tomamos la primera opción, enfrentar los cambios de hoy. Solamente la historia dirá si estamos en lo correcto o no. (Herrera, 1995)

Esta posición de “ausencia de alternativas” expresada por quienes ejercen la representación en el Órgano Legislativo es especialmente significativa en la década de los noventa, como ya se ha mencionado, frente a los discursos de reciente “recuperación de la democracia” y próxima “recuperación de la soberanía”, los cuales implicarían, ambos, teóricamente y en los imaginarios populares, algún nivel mayor de libertad de acción en comparación a un régimen autoritario y la presencia de un actor externo de poder sobre el territorio del istmo.

Esta “ausencia de alternativas” es presentada como el medio para “que se adquiera conciencia de la esterilidad del dogmatismo” y la obligación de “actuar en una época dinámica, rica en acontecimientos, en constante movimiento, contradictoria en muchos sentidos”, en otras palabras, es la justificación para la renuncia a un programa político propio, y la reducción de la política a la implementación de “lo que impone el mundo” a un país “involucrado en un importantísimo y crucial proceso de cambios y transformaciones” (Alvarado, 1995), pero en el cual no se tiene otra decisión que la velocidad de aceptación de la reconocida violencia del cambio en desarrollo.

En semejante escenario, el ejercicio del tipo de liderazgo ya caracterizado se justifica porque “hubiese sido una terrible irresponsabilidad que por oportunismo, comodidad o facilismo se hubiesen dejado de aprobar leyes... impulsar los programas... reformar las instituciones y que el país continuara ignorando la realidad de lo que acontece en el mundo”, y que la población continuase “sufriendo las consecuencias de un modelo de desarrollo económico totalmente agotado, incapaz de brindar posibilidades reales a la población para enfrentar el desempleo, el hambre y la pobreza” (Alvarado, 1995).

Vale señalar que ya desde 1992 se daban señales sobre el sentido del liderazgo frente al “enorme desafío de cambiar con los tiempos”: “el país debe entender que el manejo necesario, tanto en lo económico como en lo político, es eficiencia, es pragmatismo”, además, “tengo la visión de que el ejercicio de la política y del poder debe hacerse con mentalidad empresarial” (Ameglio, 1992).

La ligereza en las declaraciones sobre modelos agotados, existencia o no de alternativas, y ejercicio de liderazgo entendido como la adopción y administración de creaciones de otros, se mantiene en una última expresión al respecto:

Las sociedades se cansan cuando todos sus dirigentes no son capaces de ofrecer alternativas, cuando no son capaces de asumir los retos que nos impone la realidad y los cambios del mundo, cuando no tenemos el valor de tomar las decisiones necesarias. (Alvarado, 1995)

Ahora bien, ¿cuál es el contenido de esa idea de modernización asumida en la función de representación?

Se hacía referencia a las “arduas negociaciones y compromisos políticos que fueron indispensables para aprobar las leyes del programa de modernización de nuestra economía” (Zarak, 1992) y se indicaba un breve inventario del contenido del programa: seguridad social, régimen tributario, privatizaciones, reglamento interno del Legislativo y reformas constitucionales.

Ya en 1993 se comparte un concepto de modernización:

Un proceso de cambio global en nuestra sociedad que obviamente implica el desarrollo económico pero que no se agota en él... se trata de algo más complejo que lo que puede decir un conjunto de indicadores económicos. Nuestra perspectiva debe apuntar a encontrar esa modernización, fundamentalmente, en las relaciones sociales, esto es en las formas de interacción que se establecen en nuestro país. La modernización de que hablamos, pues, implica la construcción social. (Vallarino, 1993)

El concepto destaca por sacar el proceso desde los márgenes de los “indicadores económicos” hacia el escenario de “las relaciones sociales” y “la construcción social”, lo cual, desde luego, incluye

cambios en las relaciones sociales dentro del proceso económico que afectan la forma de comprender y existir en sociedad.

Ese proceso de modernización es justificado como una necesidad para lograr “nuestra meta: lograr el mayor bienestar para todos los panameños, principalmente los más humildes”, y dentro de ese proceso la función del Legislativo comprende la formación de leyes y labores de fiscalización: “expedir los instrumentos legales para que ese objetivo [bienestar, vía modernización] se logre y estar vigilantes de que las leyes que expedimos se cumplan” (Vallarino, 1993).

A partir de ahí, la lista de temas incorporados a la agenda legislativa bajo la idea de modernización es de lo más variada: Canal de Panamá, áreas revertidas, código aeronáutico, comarcas, contratación de obras públicas, derechos de autor, educación, empresas públicas, familia, seguridad pública, servicio civil, sistema penitenciario, trabajo de mar, migración y narcotráfico, entre otros. Del amplio catálogo, veamos algunos de los quizás más relevantes durante el período.

La década de los noventa en Panamá no se entiende sin la expectativa por la reversión del Canal de Panamá, en el contexto de una década de posinvasión. La modernización del Canal de Panamá es incluida entre las funciones principales del organismo que se crearía en reemplazo de la Comisión del Canal de Panamá<sup>6</sup> “a fin de que [la ruta interoceánica] funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable”, como dice el texto constitucional vigente.

La función del Legislativo en ese proceso sería “discutir sobre la forma como los panameños administraremos esta vía acuática” tomando en consideración “la importancia que tiene para nuestro país la portentosa obra de ingeniería que es el canal interoceánico y

---

<sup>6</sup> La Autoridad del Canal de Panamá, organizada mediante Ley 19 de 1997, en desarrollo del artículo 310 (actualmente 316) de la Constitución Política de la República de Panamá, reformada en 1994.

también el impacto que tiene sobre nuestra economía, sobre nuestra sociedad y nuestra cultura” (Vallarino, 1993). Aquí también destaca el reconocimiento de la ruta interoceánica como un hecho que impacta más allá de la dimensión económica.

En el otro extremo de las discusiones sobre modernización y territorio se encuentran las comarcas de los pueblos originarios, donde se parte de una posición en apariencia positiva al presentar el tema “dentro de la elevación de la dignidad humana” y como un reclamo “claro y justo”, aunque inmediatamente adquiere un tono vertical al hablar en modo posesivo sobre “nuestros aborígenes”, luego matizado con la expresión “nuestros hermanos indígenas” (Vallarino, 1993).

Continúa sin embargo el tono colonial al hablar de esta población como un “segmento<sup>7</sup> de nuestra sociedad” dentro del cual “son alarmantes las cifras sobre analfabetismo y desnutrición” (Vallarino, 1993), sin mención alguna a las causas de esas condiciones, y adjudicándose la facultad de pensar, más allá de la facultad de legislar, sobre la conveniencia o inconveniencia de una decisión sobre las vidas de otras y otros, quienes no participan de esa decisión.

En el discurso involucra también el concepto problemático de “nación” como sitio de enunciación general frente al particular de “los olvidados”, relacionando el reclamo sobre el territorio como causa posible, a futuro, de una realidad precaria, ya existente de hecho, y manteniendo el tono de “preocupación por el otro”, en contra de las pretensiones de esos otros no participantes: “tenemos que tomar una decisión política acerca de lo que más convenga a la nación y a estos panameños olvidados. La comarca puede significar segregación. ¿Es esto lo que más les conviene?” (Vallarino, 1993).

---

<sup>7</sup> Entiéndase segmento como una “porción o parte cortada o separada de una cosa... de un todo”, según la definición de la Real Academia de la Lengua Española.

Concluye invitando a los “colegas” a aportar “un instrumento que contribuya a que esos panameños auténticos disfruten de las ventajas de un Estado moderno” (Vallarino, 1993), otro concepto problemático al abordar la relación entre los pueblos originarios y los Estados surgidos de la dominación colonial sobre sus territorios.

La década de los noventa en Panamá tampoco se entiende sin los programas de ajuste estructural, acelerados tras el cambio de régimen político. Uno de sus componentes, la privatización de empresas públicas ocupa el discurso de modernización durante el quinquenio 1994-1999 al anunciar el inicio de “la discusión de las leyes orgánicas de las empresas públicas para hacerlas más eficientes y modernizarlas de manera que cumplan con su labor”, invitando a que “le pongamos atención a la modernización del IRHE<sup>8</sup> y del INTEL<sup>9</sup>, y que al mismo tiempo estemos vigilantes de que en este país estos servicios de luz, agua y teléfono lleguen a todos los ciudadanos” (Vallarino, 1993).

Ambas son presentadas como componentes de un “primer paso de un conjunto de medidas cuya finalidad es contribuir a [la] generación de empleos y seguridad social a los miles de compatriotas que no cuentan con un trabajo digno y decoroso”, junto a leyes sobre “la universalización a los incentivos tributarios... las de educación... la reforma al Código de Familia, la Ley sobre la flexibilización de las relaciones laborales y la violencia intrafamiliar” (Herrera, 1995).

En ese marco de cambios sobre lo público, también se habla de la modernización del servicio civil en términos de establecimiento de “los derechos y deberes, de los funcionarios públicos” y un “sistema de méritos”, a través de la Ley de Carrera Administrativa, dirigida a que los servidores públicos no tuviesen que “ser una especie de camaleón que cambie de color de acuerdo con el tinte político del

---

<sup>8</sup> Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación.

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Telecomunicaciones

ministro o gerente que nombren en la institución en que labora”. Adicionalmente, indicaba como problemático “tener un empleado público en desventaja frente al trabajador privado en materia de prestaciones laborales y estabilidad” (Vallarino, 1993).

Sería pertinente, aunque excede el alcance de este artículo, un examen exhaustivo sobre las diferencias en las condiciones de trabajo entre el sector público y el sector privado, considerando que a primera vista, lo que avanzó fue la reforma a la legislación laboral en el segundo, en un sentido de flexibilización contrario a los intereses de las personas trabajadoras, mientras que la plena vigencia de la carrera administrativa en todas las instituciones del Estado sigue siendo un tema pendiente y el panorama descrito sobre la situación de los servidores públicos sigue vigente. En tal caso, la homologación se habría producido por la disminución de condiciones en el sector privado, y no por la elevación de estas en el sector público.

La “modernización” de las relaciones entre capital y trabajo se produce a través de la Ley 44 de 1995, por la cual se dictan normas para regularizar y modernizar las relaciones laborales, considerado “el momento más complejo y difícil” (Herrera, 1995) del período legislativo en que se produjo. En este tema, el discurso legislativo reproduce una estructura de polarización presente en el discurso político de las élites de la posinvasión<sup>10</sup> entre el “ellos” en sentido negativo y el “nosotros” en sentido positivo:

Este debate es vivo ejemplo de un paradigma, de quienes desean el cambio conservando lo viejo y los que creemos que para el progreso es inevitable el

---

<sup>10</sup> Esta polarización social reflejada en el discurso político de las élites sobre el trabajo ya ha sido recogida a nivel presidencial en “La política en el discurso. Construcciones discursivas de las élites políticas panameñas en la posinvasión” (Benjamín, 2020)

espíritu de innovación y el cambio, binomio que constituye el motor que ha de transformar la humanidad...

Algunos asumieron el cambio en las reformas laborales como una amenaza. Nosotros tuvimos la visión de apreciarlas como una oportunidad, la oportunidad de introducir la movilidad laboral, sin la cual no es posible ningún plan de modernización de la economía. (Herrera, 1995)

El proceso de modernización reproduce entonces la polarización entre quienes apuestan por “lo viejo” (frente a lo nuevo) o el estancamiento (frente a “el progreso”), entre quienes tienen “visión” y quienes carecen de ella, asignando siempre a la posición propia el valor positivo, sin importar o incluso sin conocer los orígenes, contenidos, objetivos y efectos concretos de “lo nuevo”, “el progreso”, “el cambio” y “la modernización”.

Aprovechando la indeterminación de orígenes, contenidos, objetivos y efectos, en el marco de esta polarización se recurre a falsas equivalencias<sup>11</sup>, por ejemplo:

Ayer, la lucha era contra el esclavismo, el feudalismo, la monarquía, el colonialismo, el dogmatismo, hoy, la lucha va dirigida a la modernización, defensa de los derechos humanos, la calidad de vida, los valores espirituales, la globalización, el dominio de la ciencia, la tecnología y el conocimiento...

---

<sup>11</sup> Falacia, es decir, error en el razonamiento, intencional o no, que se produce al comparar dos cosas que no son equivalentes.

A aquellos que insisten en métodos de confrontación ya superados, le hacemos un llamado de reflexión inspirados en los ejemplos que se están dando en otras partes del mundo: blancos y negros en Sudáfrica se unen para resolver sus problemas fundamentales. (Herrera, 1995)

No solamente hay un número plural de ambigüedades e inconsistencias a lo interno de cada grupo de conceptos y en la relación entre ambos grupos de conceptos en la primera parte, sino que el ejemplo de Sudáfrica, de “unión” para superar el apartheid no es equiparable a pedir “unión” para una reforma laboral impulsada por los sectores de gobierno y empresarial, a la que se opusieron las organizaciones de trabajadores; ni el origen, contenido, objetivo y efecto de una acción política dirigida a superar la discriminación por motivos raciales es equiparable a una cuyo objetivo es flexibilizar la legislación laboral.

La modernización del modelo económico se presenta dirigida a “impulsar el desarrollo, producir bienestar y eliminar los cuadros de miseria que todavía azotan el país” mediante la atracción de inversión extranjera, correspondiendo a la población “crear el ambiente social para que genere la suficiente confianza y prosperen dichas inversiones” (Pardo, 1996). Los resultados del proceso se valoran como “un modelo de desarrollo que podrá tener vigencia al menos para el próximo cuarto de siglo”, destacando que los avances en el programa de ajuste se han producido “sin los traumas que hemos visto en otras latitudes, gracias al método de consulta y participación” (González, 1997).

Finalmente, dentro del discurso de modernización, una parte considerable de lo expresado remite a la aplicación de esta idea al propio Órgano Legislativo. La modernización propia es pensada en términos de:

Mantener la consulta y mejorar la imagen del Parlamento... mantener la productividad, elevar la calidad de los debates, jerarquizar la función docente del órgano... divulgar la labor del Parlamento... impulsar la preparación técnica del personal... crear una ley de carrera legislativa, un código de ética y honor parlamentario, mejorar el espacio físico... gestionar la construcción de un nuevo edificio de la Asamblea Legislativa, porque este ya es obsoleto. También... la política de puertas abiertas a todos los sectores de la sociedad, el seguimiento de la política de concertación, el fortalecimiento de la coordinación de proyecto de obras circuitales. (Alvarado, 1996)

Más adelante se informa sobre el inicio de la construcción del “nuevo anexo al edificio de la Asamblea” pensado para facilitar el trabajo de comisiones permanentes y oficinas administrativas, y que “se integren de la mejor manera a todos los componentes de la Asamblea que necesiten, los servicios de informática, de asesoría y de coordinación”, con la vista en la construcción de “el nuevo parlamento panameño que fortalezca y consolide los caminos de la democracia y la participación ciudadana” sobre un terreno entregado con esa finalidad:

Porque la democracia ha crecido en calidad y cantidad, por lo que requiere de mejores condiciones, de medios modernos y técnicos. Y hacia allá nos empeñamos en llevar la nave de la modernización. Para que esta sea una institución estable, segura, con una excelente vía de diálogo entre el Estado y la sociedad en general. (Alvarado, 1996)

Hacia la parte final del segundo quinquenio se incluye en la agenda de modernización del Legislativo “el mejoramiento técnico de la calidad de la transmisión televisiva de las sesiones del Pleno” además de “pasos importantes en relación con el Código de Ética y la Carrera Legislativa” (Pardo, 1997), declarando además que:

No solamente se trata de construir instalaciones adecuadas, que ya son impostergables, y de su moderno equipamiento, sino también de la debida selección, reclutamiento y entrenamiento de un recurso humano calificado, que con el apoyo de equipos de informática permitan a cada uno de los Honorables colegas documentarse más y mejor para el desempeño cabal de nuestras funciones legislativas, administrativas y judiciales. (González, 1997)

El relato de la representación en el Legislativo durante la década de los noventa tiene varias aristas. Por un lado, a favor, está la recuperación de una institucionalidad devaluada durante el período 1968-1989, con el potencial de aportar como instancia de discusión, producción de leyes y equilibrio de poderes al desarrollo de un régimen político democrático. Por otro lado, en contra de esa posibilidad, se encuentra el difícil balance para ejercer correctamente una función de representación que, como señala la Constitución, al mismo tiempo debe responder a los electores, al partido político y al conjunto de los habitantes del istmo, actuando en sentido del “interés general”.

Esta dificultad, que ha operado en perjuicio del interés general a nivel de país y de las poblaciones en las circunscripciones electorales, aumentó en el marco de un sistema político centrado, quizás en exceso, y quizás durante demasiado tiempo, alrededor de un siste-

ma de partidos con suficientes incentivos y pocas exigencias para aquellas organizaciones que lograban alcanzar el umbral para existir y mantener vigencia, cuyos actores reivindicaron frecuentemente el monopolio de la representación, al tiempo que bloqueaban la construcción de canales de participación efectiva.

A esto se añade el reto de hacer que una sociedad especialmente diversa como la panameña, cuya diversidad se ha traducido en condiciones de desigualdad destacables no solo a nivel de la región, sino del mundo, opere en el marco de sistemas ideales de representación, que incluso antes del surgimiento de otras identidades políticas más recientes, al menos en Panamá, ya se mostraba “como un traje chico absolutamente incapaz de abarcar el cuerpo que pretende abrigar” (Gargarella, 2020, p. 19).

Todo lo anterior, hay que ubicarlo en el momento posterior a una crisis política, social y económica, al que sigue una época de hegemonía, a partir de la década de los noventa, de una vertiente del pensamiento económico con pretensión de ser único, cuya aplicación durante el “proceso de modernización” se ha realimentado con un discurso de polarización entre capital (en sentido positivo) versus trabajo (en sentido negativo), expresado desde sectores de poder económico y gobierno, justificando también la relevancia de unos, y la exclusión o condición accesorio de otros, en los procesos de toma de decisión, impactando también en la dinámica de los espacios de representación.

Las condiciones externas asumidas como ineludibles, las prioridades expresadas y ejecutadas internamente como parte de una agenda “sin alternativas”, y el reconocimiento permanente de la “deuda social” en el discurso de quienes ocuparon la presidencia del Legislativo, junto al fortalecimiento de un metabolismo corrupto en las instituciones, convierte ese “escenario principal” de discusión o “casa de todos” en uno de los espacios cuestionados por parte de

“ciudadanos que protestan... contra funcionarios a quienes juzgan alejados o distantes y también contra un sistema institucional que consideran ajeno a sus intereses” (Gargarella, 220, p. 19).

#### **IV. Relaciones entre poderes del Estado: militares de salida, armónica colaboración y exaltación del individuo.**

Durante el primer quinquenio de la posinvasión, el discurso sobre las relaciones entre los 3 poderes del Estado, a quienes la Constitución ordena actuar “limitada y separadamente, pero en armónica colaboración”, utiliza también el contraste respecto al régimen autoritario precedente:

Yo que pude vivir y ver la intromisión aquí del Órgano Ejecutivo, la intromisión de las Fuerzas de Defensa... puedo decir hoy con satisfacción y orgullo, que tenemos una Asamblea independiente, y hay que reconocer que el Órgano Ejecutivo, en ningún momento, ha insinuado intervenir en los asuntos propios de este Parlamento. (Arellano Lennox, 1990)

En el contexto de inestabilidad de los primeros años, lo más destacado es la salida de los militares del escenario político principal. Sin embargo, las fuerzas policiales de la posinvasión estaban formadas por el personal del período anterior, produciendo momentos de confrontación:

Militares que no aceptan los deberes que les impone la Carta Magna como servidores públicos no deliberantes y obedientes del Poder Civil, acostumbrados

como están al abuso de exagerados privilegios concedidos por legislaturas conformadas en la medida de sus malsanas ambiciones de poder sin límite. (Fernández, 1991)

La relación del Legislativo con el Ejecutivo es descrita como un cambio “difícil y costoso políticamente”, desde “el paternalismo anterior, caracterizado por la entrega y sumisión al Órgano Ejecutivo”, hacia “la independencia y armoniosa colaboración; la corrupción y egoísmo personal han sido reemplazados por el trabajo colegiado y la vida política partidista” (Zarak, 1992).

Más adelante durante el primer quinquenio, en año previo a las elecciones, el Legislativo solicita “que se cumpla la norma constitucional que establece que el Órgano Legislativo participe en su preparación”, en referencia al Presupuesto General del Estado del año 1994, señalando que “no queremos actuar solamente en su aprobación o improbación... [ya que] interesa a este Órgano del Estado que existan suficientes partidas para atender los programas comunitarios”, presentando su aspiración a que los gobiernos “puedan utilizar la Ley de Presupuesto como un instrumento de las grandes mayorías nacionales, las más necesitadas” (Vallarino, 1993).

Durante el período 1994-1999 destaca la exaltación de la figura presidencial, del Órgano Ejecutivo, en el discurso de la presidencia del Legislativo: “vemos con confianza su gestión en favor de todos los panameños” (Alvarado, 1995); “están trabajando [el Presidente y su equipo de trabajo] con un programa coherente, que al producir los resultados esperados, todos seremos los beneficiarios y en especial los que menos recursos tienen”; “en este país y el mundo hemos sido testigos de la conducta ejemplar, de lo que significa el valor y la integridad del hombre que dirige los destinos de esta nación”; “usted inaugura una nueva era en la administración del Estado panameño,

que consiste en no ser únicamente la suprema autoridad administrativa de la nación panameña, sino en ser principal custodio de la conducta de los funcionarios públicos, para que sus actos sean transparentes” (Alvarado, 1996), o “confiamos en el liderazgo patriótico, sereno, maduro... respaldamos su gestión, porque estamos convencidos de que se desarrolla en función de los mejores intereses del país” (González, 1997), son solo algunos ejemplos.

En general, sobre las relaciones institucionales se declara que “existen tres poderes, pero no divorciados, ni en direcciones distintas”, sino que sus “líneas de acción deben converger en un solo punto”, por lo cual se hace un llamado a lograr “la gobernabilidad... condición esencial e indispensable para el país”, que sin embargo, “no significa subordinación de un poder sobre otros, significa coherencia, colaboración armónica, en resumen, significa metas y propósitos comunes en un proyecto nacional” (Herrera, 1995). También se expresa al Ejecutivo la seguridad de que el Legislativo “cumplirá la tarea constitucional de garantizar la producción de leyes para la modernización y el bienestar nacional con la independencia que exige la democracia y la armonía que exige la gobernabilidad de la nación panameña” en el marco de “la política de concertación que ha promovido el Ejecutivo, porque esta es la vía correcta para alcanzar cambios que requieren las políticas públicas” (Alvarado, 1995).

Esta política de concertación tiene como referentes “los eventos de Contadora, Coronado y Taboga [donde] se inauguró una nueva modalidad de trabajo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo” que incluye “el diálogo directo y franco entre el Presidente de la República con su ministro de Estado y directores de instituciones con los legisladores de la República”, evaluado positivamente como causa de “niveles superiores de debate sobre los temas más relevantes del acontecer nacional, mostrando una nueva calidad y estilo del liderazgo de toda la clase política de gobierno y de oposición” (Pardo, 1997).

Finalmente, con relación al sistema de administración de justicia, primero declara compartir una “preocupación de la ciudadanía” respecto a:

La situación por la que atraviesa la administración de Justicia. No se trata solamente de “mora judicial”... causante de que un alto porcentaje de los reclusos se encuentren aguardando la solución de sus respectivos procesos. Se trata de un serio problema estructural que amerita un amplio debate nacional acerca de la elaboración de un nuevo modelo de administración de justicia que sea expedito, transparente y eficiente (Pardo, 1996).

Más adelante solamente hace referencia a este tema a partir de la afirmación de sus funciones con independencia y armónica colaboración, declarando “nuestro más profundo respeto por la independencia de las cuestiones políticas con que deben manejarse tanto el Ministerio Público, como el Órgano Judicial” (González, 1997).

## **Conclusiones**

¿Qué nos pueden decir, hoy, los discursos de quienes ocuparon la presidencia del Órgano Legislativo, hace tres décadas?

Nos dicen que la idea de democracia inicialmente -y hasta hace poco tiempo era común escuchar expresiones en este sentido- se construyó por oposición a la dictadura, dejando en un segundo plano la expresión de su propio contenido y la crítica a las carencias del régimen político realmente existente.

También ofrece muestras de que el sentido común de “el gobierno del pueblo”, así como encontró obstáculos a su realización en el peso

de un factor externo de poder y en la dictadura, encontró restricciones similares luego de la “recuperación de la democracia” en 1989 y la “recuperación de la soberanía” en 1999, justificadas discursivamente por “los mandatos de la globalización” o “el orden que impone el mundo” para impulsar un “programa de modernización” que volvió a alimentar la polarización en el país, proyectada desde el discurso de quienes ocuparon la presidencia del Legislativo como una lucha entre “buenos y malos,” supuestos partidarios del cambio, el avance, el progreso, el desarrollo y la civilización, por un lado, y la inmovilidad, el atraso y la barbarie, por el otro.

Nos hablan de las incertidumbres durante el primer quinquenio de la posinvasión y el papel fundamental del organismo electoral de cara al proceso electoral del año 1994, entendido como prueba para la estabilidad del régimen político y cuyo éxito significó el desvanecimiento de los temores de retroceso. Aquel proceso, junto a los resultados del referéndum de 1998 que permitiría la reelección presidencial, en contra de esta iniciativa, consolidaron la confiabilidad del sistema electoral durante la década de los noventa.

Nos permiten observar que la función de representación estuvo fuertemente comprometida con una idea de modernización, presentada en tono de agenda de trabajo durante el primer quinquenio y como informe de gestión durante el segundo quinquenio, que abarcaba la más amplia variedad de temas, priorizando lo relativo al Canal de Panamá y zonas adyacentes, posiblemente el único tema donde la agenda se concretó, a diferencia de temas como seguridad pública, educación, servicios públicos, carrera administrativa o migración.

Finalmente, nos muestra la salida de las fuerzas armadas como actor político durante los primeros años del período, la afirmación del Legislativo sobre su papel en el régimen político de la posinvasión, los límites entre la independencia de poderes y la “armónica colaboración,” y el rápido retorno a la exaltación de individuos.

Si eso es lo que nos muestran los discursos de quienes ocuparon la presidencia del Legislativo durante la primera década de la posinvasión, lo que nos corresponde es pensar la actualidad de esos asuntos, hoy, preguntar los por qué, y plantearse los qué hacer:

Dentro de la “agenda de modernización” presentada, aparte del Canal de Panamá, la apertura al sector privado de empresas y servicios públicos, y la flexibilización de las relaciones laborales, ¿qué más se priorizó y realizó?, ¿mejoró la seguridad pública, la educación, las contrataciones públicas?, ¿se profesionalizó el servicio público, se estableció el sistema de méritos, se garantizaron derechos y prestaciones, o los servidores públicos siguen padeciendo el tener que “ser una especie de camaleón que cambie de color de acuerdo al tinte político del ministro o gerente que nombren en la institución en que labora”?

¿Por qué?, ¿por qué unos temas no, y otros sí?, ¿qué hacer al respecto?

¿Cuál es el contenido actual de la idea de democracia en el país? Treinta y cinco años después de la invasión, ¿dejó de definirse por contraste a la dictadura?, ¿qué incluye?, ¿cómo se procesan las críticas, los señalamientos de las carencias, los disensos?, ¿a qué se aspira como horizonte democrático, además de tener partidos políticos y realizar elecciones?

Los programas políticos y los liderazgos, ¿son producidos a partir de la discusión a lo interno de la comunidad política?, ¿quiénes forman parte de esta comunidad?, ¿o el “gobierno del pueblo”, la soberanía, la democracia, el liderazgo político, siguen condicionados a “lo que ordena el mundo”?, ¿qué poderes son “el mundo”?

¿Cuál es la situación de los poderes del Estado?, ¿cuáles son las relaciones entre esos poderes?, ¿por qué?, ¿qué hacer al respecto?

En la política panameña es frecuente encontrar críticas, muy bien fundamentadas, al cortoplacismo, esa tendencia a actuar sin pensar

en otro futuro que no sea el que tenemos a la vuelta de la esquina, vale añadir, nuestra esquina.

Que la reflexión sobre el pasado en su conjunto, o al menos sobre momentos significativos por su condición de punto de origen inmediato de aquello que entendemos como presente, sirva también para defendernos de la corta memoria y de las equivocaciones -repetidas- que surgen de la tentación a hacerle caso a los constantes e interesados llamados a olvidar, a pasar la página y ver siempre “hacia adelante”, como si la obra siempre estuviese -y pudiese- empezar de cero, cuando un determinado “nosotros” aparece en el escenario.

### Referencias

- Alvarado Acosta, Carlos (1995). Discurso de instalación por parte del presidente entrante de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1995. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado]
- (1996). Discurso de despedida por parte del presidente saliente de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1996. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado]
- Ameglio Samudio, Marco (1991). Discurso del honorable legislador Marco Antonio Ameglio Samudio en ocasión de su toma de posesión como presidente de la Asamblea Legislativa, el día 1° de septiembre de 1991. Asamblea Legislativa.
- (1992). Discurso pronunciado por el Legislador Marco A. Ameglio el 1 de septiembre de 1992, como presidente saliente de la Asamblea Legislativa. Debate: revista de la Asamblea Nacional de Panamá, 7 (16), 140-142.

- Arellano Lennox, Carlos (1990). Discurso del HL. Carlos Arellano Lennox, presidente saliente de la Asamblea Legislativa, 1° de septiembre de 1990 [fotocopia].
- Bobbio, Norberto (2009). Teoría general de la política. Editorial Trotta.
- Brown, Harry (2012). Siete paradojas de los imaginarios panameños sobre la democracia y sus instituciones. En Reflexiones en un Panamá democrático (Tomo II).
- Dahl, Robert (2014), La democracia, España: Editorial Ariel.
- Fernández Guardia, Alonso (1991). Discurso de despedida por parte del presidente saliente de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1991. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado].
- Gargarella, Roberto (2020). La derrota del derecho en América Latina. Siglo XXI Editores.
- Gómez-Olano, Irene (2023). Los senderos filosóficos de Borges entre realidad y ficción. <https://filco.es/borges-filosofia-realidad-ficcion/>
- González Vernaza, Gerardo (1997). Discurso de instalación por parte del presidente entrante de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1997. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado]
- (1998). Discurso de instalación por parte del presidente reelecto de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1998. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado]
- Herrera Araúz, Balbina (1995). Discurso de despedida por parte del presidente saliente de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1995. Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado]

- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017). Diccionario Electoral.
- Mouffe, Chantal (2003). La paradoja democrática. Editorial Gedisa.
- Mouffe, Chantal (2013). Agonistics. Thinking the world politically [Agonística. Pensar el mundo políticamente]. Verso.
- Pardo, César (1996). Discurso de instalación por parte del presidente entrante de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1996. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado]
- (1997). Discurso de despedida por parte del presidente saliente de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1997. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado]
- Vallarino, Arturo (1993). Discurso de instalación por parte del presidente entrante de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1993. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado]
- Williams, Raymond (2015). Keywords. A vocabulary of culture and society [Palabras Clave. Un vocabulario de cultura y sociedad]. Oxford University Press.
- Zarak Linares, Lucas (1992). Discurso de instalación por parte del presidente entrante de la Asamblea Legislativa de Panamá, 1 de septiembre de 1992. En Asamblea Nacional de Panamá (2022). Recopilación de discursos de presidentes del Órgano Legislativo [No publicado].