

Análisis sobre los desafíos actuales de la democracia, la participación y representación política de las mujeres en Panamá (2019-2024)

<https://doi.org/10.61311/9789962693611.6>

Tamara Martínez Paredes*

<https://orcid.org/0000-0002-7313-2122>

I. Introducción

El presente trabajo forma parte de un proyecto conjunto entre el Tribunal Electoral (TE) y la Asamblea Nacional, con el que se busca contribuir a la comprensión de los distintos períodos políticos de nuestra historia reciente, mediante el análisis de los discursos de los presidentes de la Asamblea Nacional (Asamblea Legislativa antes del 2004), pronunciados en las sesiones de instalación y cierre de cada período legislativo.

Específicamente en esta sección nos centraremos en la revisión de la producción discursiva de los presidentes de la Asamblea Nacional, para el presente período de sesiones 2019-2024, con el objetivo de precisar expresiones sustantivas sobre el conjunto de temas relevantes en este período, relacionadas con su función fiscalizadora, asignadas por la Constitución Política de la República de Panamá.

Esto es posible, través de la lectura y análisis de lo que hay detrás de las ideologías, formas de pensamiento y posicionamiento político

* Es panameña con estudios de Licenciatura en Sociología, Post grado en Docencia Superior y Maestría y Especialización en Ciencias Sociales con énfasis en Teoría y Métodos de investigación por el Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá. Se desempeña como investigadora académica del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral, desde el 2019, desarrollando la línea de investigación "Participación política de las mujeres". Ejerce como docente especial del Departamento de Sociología, Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá.

que, coyunturalmente dan cuenta del rol de la Asamblea en la sociedad y su composición a partir de distintas fuerzas políticas en relación a una agenda establecida para la gobernanza.

Lo segundo que tratamos en este capítulo, es el discurso legislativo bajo el prisma de cuatro categorías establecidas en el proyecto. Entre ellas, la democracia como un todo que nos lleva también a reflexionar acerca de los derechos político-electorales, la representación política y la relación entre órganos del Estado.

Una tercera cuestión a ser examinada nos ubica en perspectiva con las áreas y líneas de investigación del Instituto de Estudios Democráticos del TE, como documento base que fortalece el trabajo realizado, llevándonos a plantear la investigación con un marco teórico y metodológico sobre la participación política de las mujeres en Panamá. A su vez, verificando en el discurso del legislativo si la agenda de las mujeres se halla implícita en las iniciativas y producción legislativa, con resultados en la realidad del avance de las mujeres en sus derechos sociales, políticos, económicos y culturales.

Por último y a manera de justificación, esta investigación como aporte se constituye en una herramienta teórica para analizar desde el discurso la realidad política de un período determinado, a través de la función legislativa y su incidencia en la escenario político y social de Panamá.

II. Metodología

El análisis de discursos como método, se constituye en una herramienta sobre la cual se ha producido una vasta literatura desde las ciencias sociales, aportando perspectivas para plantear problemas que se presentan en la realidad concreta.

Como apunta Benjamín, respecto de los trabajos de análisis de discurso o construcciones discursivas:

En este tipo de trabajos, el discurso es tomado como un hecho social, y el discurso político como un hecho político, realizado en el marco de procesos del sistema político, dentro del cual se estructuran relaciones entre clases, grupos humanos, u organizaciones e instituciones integradas por individuos cuyas interacciones discursivas son observables como forma de participación en la producción de la realidad material. (Benjamín, 2020, p. 43)

En tal sentido la metodología empleada para el análisis de los discursos de los presidentes de la Asamblea Nacional para el período 2019-2024, se basa en ubicarlo en cuatro dimensiones desde las que se encontrarán elementos relacionadas con cada una de éstas, sus respectivas áreas de conflicto, consensos y propuestas.

En cada discurso se destacan ideas principales relacionados con la confiabilidad del sistema político-electoral, los acuerdos políticos entre partidos, diputados, diputadas y otros actores políticos.

El análisis también implica la construcción del pasado, el presente y el futuro de los temas que conforman estas cuatro dimensiones: democracia, derechos político-electorales, representación política, relaciones entre órganos del Estado. Su importancia en el período actual y su propia construcción discursiva, con respeto a los problemas socio políticos que marcan la época, teniendo como principal problemática, la escasa participación política de las mujeres y la necesidad de incluir la agenda de las mujeres en el discurso legislativo.

Las dimensiones de los discursos de los presidentes de la Asamblea (períodos 2019-2024), se observan de la siguiente forma, según lo que cada categoría aporta para el análisis.

Cuadro 1*Construcción discursiva de la Asamblea Nacional, período 2019-2024*

| | Dimensión | Caracterización |
|---|--|--|
| La construcción del pasado, presente y futuro | 1. Democracia | Como categoría permite observar en el contexto actual como se entiende en el discurso (presente), trayendo algunos elementos del pasado y los retos (futuro). |
| | 2. Derechos político-electorales | El proceso electoral de 2019, sus avances y retrocesos en la participación política de las mujeres en Panamá y su cuota de representación política en la actual composición de la Asamblea (22.5% de mujeres electas como diputadas). |
| | 3. Representación política | La representación femenina en la Asamblea y el ejercicio de su cargo en condiciones de igualdad. Hacia la sociedad el discurso que emana de este órgano del Estado, en qué medida fomenta espacios de participación igualitaria dentro y fuera de la Asamblea, considerando la agenda de las mujeres en toda la estructura de transformación a través de leyes y programas sociales. |
| | 4. Relaciones entre poderes del Estado | La discusión en torno a los temas generados por la pandemia. Las decisiones se canalizaron desde el órgano ejecutivo, sin embargo, el discurso del Legislativo deja entrever una priorización en la agilización de la asignación de recursos presupuestarios y una disminuida función fiscalizadora e integradora de los temas importantes para atender la crisis y la mirada hacia grupos específicos como las mujeres. |

Fuente: Elaboración propia con base en documento de Proyecto de discursos del Legislativo, INED 2023

La utilidad de estas categorías radica en la noción que brindan, para ubicar en la construcción discursiva, las distintas posturas que, respecto de estos temas, presentan los principales dirigentes del Parlamento. Así se da cuenta de los principales temas que forman parte de la agenda de debate en la Asamblea Nacional.

Para comprender la aplicabilidad y uso de este tipo de metodología de análisis de discurso fue necesario remitirnos a lecturas referentes a análisis de contenido y de los discursos como método en sí mismo para aproximarnos a la realidad en el contexto actual.

Así, la lectura de Teun A. van Dijk (2000) “El discurso como interacción social” (van Dijk, 2020) muestra como éste se convierte en un dispositivo de poder, que marca otras interacciones sociales en la vida cotidiana.

Otra herramienta que resultó útil para examinar la semántica de los discursos, fue el programa Voyant Tools, que ayudó a extraer las palabras claves, las temáticas importantes en cada uno de ellos y otras generalidades a fin de establecer algunas características de estos discursos.

Cabe resaltar la importancia que ha sido una herramienta para el análisis de los discursos de las personas que han presidido la Asamblea, en la época actual, el libro “Compendio de discursos pronunciados por los Presidentes de la Asamblea Nacional 2000-2022”, permitiendo el acceso al texto de los discursos, en forma digital, rápida y directa, facilitando el trabajo de investigación que permite aportar a este campo poco explorado en Panamá. En el prólogo de este trabajo de compendio de discursos, Jaime Ford apunta lo siguiente:

En medio de los grandes cambios experimentados a nivel nacional e internacional, en lo económico, lo social, lo político y en el entorno ambiental, podemos conocer la evolución histórica del pensamiento legislativo a través del análisis discursivo, especialmente cuando nuevos actores luchan por abrirse camino como representantes de la población en los órganos de gobierno y presionar para que se les tome en cuenta. (Beitía y Chavarría, 2022, p. 10)

Esto nos muestra que existe un interés en conocer aún más, este espacio de pensamiento que se desarrolla a lo interno de la Asamblea y que debe reflejar los intereses y el pensamiento de la ciudadanía, acerca de temas que son prioritarios para el avance de la sociedad en todos sus ámbitos y dimensiones, y representando los diferentes sectores y grupos.

III. La función de la Asamblea Nacional, descripción y contexto actual, período (2019-2024)

La Constitución Política de la República de Panamá instituye la Asamblea como poder del Estado creado como corporación unicameral que ejerce mandato legislativo. Se establece en el Capítulo I del Título V que este órgano se compone de 71 personas denominados diputados y diputadas que han sido electas por el voto popular para cumplir un período de cinco años.

Este período de tiempo para ejercer la función dentro de la Asamblea a su vez se divide en dos períodos: el primero, inicia el 1 de julio y culmina el 31 de octubre (primera legislatura) y el segundo, se extiende del 2 de enero al 30 de abril (segunda legislatura). La función principal de la Asamblea Nacional es expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado.

A su vez esta función principal cumple con criterios que la clasifican en tres tipos de funciones más específicas:

- **Función legislativa**

Conferida a partir del artículo 159 de la Constitución Política que establece el ejercicio de la función legislativa, la cual consiste en expedir las leyes del Estado panameño. Estas a su vez son de dos tipos:

- Orgánicas: que funcionan como marco regulatorio de la actividad del Estado. Son de carácter administrativo.
- Ordinarias: aquellas leyes creadas para atender temáticas específicas como: relacionados con el funcionamiento interno de la Asamblea, amnistía política, entre otros.

- **Función Judicial**

Establecida en el artículo 160 de la Constitución Política de la República de Panamá, consiste en conocer las acusaciones o denuncias que se presenten contra el presidente de la República y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), y juzgarlos, si cometieran actos en contra de la Constitución y las leyes en el ejercicio de sus funciones públicas.

- **Función Administrativa**

El artículo 161 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece la función administrativa de la Asamblea y consiste en la aprobación o desaprobación de nombramientos, el examen de credenciales y la aprobación del presupuesto del Estado, entre otros.

Teniendo este panorama como marco de referencia, entendemos que la función de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional se constituye en la instancia máxima de toma de decisiones y que sus miembros se eligen para acatar las normas internas y desarrollar acciones conjuntas para llevar adelante proyectos nacionales cuyo objetivo sea atender con prioridad los asuntos del Estado que redunden en el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía en el sentido político, institucional, comunitario, de la ciudadanía, con transparencia y rendición de cuentas.

En tal sentido, el análisis de la producción discursiva del período 2019-2024 de la Asamblea Nacional. Las elecciones de 2019 fueron las sextas celebradas en el país desde 1989, es decir, en la era democrática, en donde se eligen todos los cargos públicos por el voto popular. Además, se analiza el primer discurso de la presidenta de la Asamblea para el período actual, 2024-2029.

La alianza Uniendo Fuerzas conformada por el Partido Revolucionario Democrático (PRD) y el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA), resulta vencedora con apenas 33.18% de los votos, con una participación electoral que a pesar de haber disminuido en algunos puntos porcentuales se mantiene por encima del 70% que continúa siendo alta con respecto a otros países de la región.

Según el informe sobre las elecciones de Panamá, desarrollado por el Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG), las elecciones de 2019 trajeron cambios en la configuración de la Asamblea con respecto a los comicios de 2014, donde ocuparon 26 curules, en el presente período ocupan 33 curules, 7 más que en el período anterior, a la cual se suma el puesto obtenido por el MOLIRENA en alianza, para un total de 34 bancas en la Asamblea. En tanto que los partidos de oposición Cambio Democrático (CD) y Panameñista (PPa) pierden en esta elección 5 y 6 curules respectivamente en relación a la elección del 2014. Por otro lado, dentro de esta nueva configuración la bancada independiente gana 6 puestos, cinco más que en 2014, cuando solo contaban con una diputada (González, 2019).

Con respecto a la composición según género, lejos de ser paritaria, muestra que solo el 22.5% de las curules actualmente son ocupadas por mujeres, a pesar de registrarse un aumento en algunos puntos porcentuales con respecto al 2014, aún dista de constituirse en un órgano legislativo paritario en la representación y en la toma de decisiones.

El informe diagnóstico Atenea 2021 “Mujeres panameñas en la ruta hacia la paridad política” muestra que la participación de mujeres en elecciones legislativas ha sido muy baja, desde 1984 al 2019 solo 70 han logrado una curul en la Asamblea y de estas para el mismo período, solo 20 mujeres han conformado la Junta Directiva de este órgano del Estado (Tribunal Electoral, PNUD, ONU Mujeres, IDEA Internacional, 2021, pp. 76-77).

Luego de este breve recorrido por lo que representa la Asamblea Nacional en términos constitucionales y legales, sus funciones, la caracterización del proceso electoral mediante el cual se conforma su actual membrecía con perspectiva de género, es necesario volver a las categorías que utilizamos para analizar los discursos de los presidentes de la Asamblea, para el período estudiado.

Estas categorías son: democracia, derechos político-electorales, representación política y relaciones entre poderes del Estado, de las cuales se ofrece a continuación una descripción conceptual más detallada:

1. Democracia

El Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humano (2017) desarrolla ampliamente este concepto, señalándola como la forma de organización social más importante concebida por los seres humanos a lo largo de la historia, que conlleva un carácter universal a partir de la segunda mitad del siglo XX y la primera mitad del siglo XXI dejando constancia de su trascendencia en la mayoría de los países del mundo. Vale subrayar que la democracia contemporánea se vincula con los valores consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), es decir, con los derechos y garantías de las personas, así como con otros principios como la

soberanía popular, la ciudadanía, los límites del poder y el estado de derecho.

De igual manera la democracia tiene establecidos valores que la rigen como la libertad, igualdad, pluralismo, tolerancia, entre otros, que permiten visualizar las condiciones óptimas para que funcione como un régimen de gobernanza.

En cuanto a sus formas, podemos anotar que se puede desarrollar otorgando a la ciudadanía el poder de decisión, a través de distintos mecanismos de democracia directa; mientras que la democracia representativa, coloca el poder de decisión en manos de representantes elegidos por el voto popular, también la democracia en su forma participativa, permite la aplicación de mecanismos orientados a incluir a la ciudadanía en la discusión de asuntos públicos, principalmente en los ámbitos locales (IIDH, 2017, PP. 249-262).

2. Derechos político- electorales

La definición de este término nos lleva a descomponerlo en dos vertientes, la primera es la de los derechos políticos, vista como una categoría de los derechos humanos con atribuciones que le otorga la democracia en torno a la participación política como una manifestación de estos derechos. En lo referente a el derecho electoral, en el sentido amplio contiene las determinaciones jurídico-positivas que regulan la elección de las personas que nos representan en las asambleas legislativas y otros cargos públicos, el sufragio, el proceso electoral, el escrutinio, verificación y publicación de los resultados.

El derecho electoral se vincula de manera estrecha con el sistema político, en virtud de que para que tengamos un sistema político moderno es necesario que se cumplan los requisitos para el funcionamiento del sistema democrático, como el desarrollo

de elecciones, el sufragio universal y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

3. Representación política

Según el Diccionario Electoral (IIDH, 2017, pp. 958-969) este término tiene varios presupuestos, uno de ellos más sociológico que define la representación política como un estadio que supone que existen características comunes entre representante y representado, en virtud de que la persona elegida es representante de una comunidad, en tanto que comparte intereses comunes, visiones, tradiciones o proyectos.

La representación también alude a la relación numérica, aspecto más estudiado por la ciencia política, que dice que una comunidad o un partido está sobre o sub representado, de acuerdo a su cantidad o influencia. Atendiendo a este punto, la representación debe procurar que el peso de las ideas y opiniones de una comunidad se encuentre bien reflejada en las decisiones que elabora o en las posiciones que conforman un órgano de gobierno.

De esa manera, se logra consolidar una definición basada en la cantidad de votos que se traducen en una representación justa y equitativa de los escaños, que con perspectiva de género debe garantizar una mayor representatividad de mujeres en todos los órganos de gobierno.

4. Relaciones entre poderes del Estado

El artículo 2 de la Constitución Política de la República de Panamá, mandata que el poder público solo emana del pueblo y lo ejerce el Estado constitucionalmente establecido, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.

En la literatura encontramos varios elementos que explican la separación de los poderes del Estado, encontramos varios elementos que tratan el origen y evolución de la separación de los tres poderes que componen el Estado. Uno de los trabajos, “Desarrollo histórico de la separación de poderes” (Díaz Bravo, 2012), explica que para entender de manera clara la actual organización del Estado democrático de derecho, hay que remontarse a los procesos que produjeron esa separación de poderes como principio de organización del poder político.

De acuerdo con el autor:

Un gobierno con arreglo a derecho tiene tres elementos: el primero es el interés público general; el segundo, el gobierno se efectúa de acuerdo a regulaciones generales, no por decretos arbitrarios y el tercero, los gobernados obedecen voluntariamente, no por usos de la fuerza como ocurriría en un gobierno despótico. (Díaz Bravo, 2012, pág. 243)

Las funciones estatales se centran en ejecutar, cuestión encomendada a las magistraturas y otros cargos de poder en la toma de decisiones, y juzgar de igual forma a otro grupo, sin la mínima posibilidad de que una persona pueda ejercer ambas funciones.

Con base en estas definiciones conceptuales de las categorías que utilizaremos para analizar los discursos de los presidentes de la Asamblea Nacional durante el período 2019-2024, otro objetivo que subyace en la búsqueda dentro del discurso es conocer cómo ha sido tratada la temática de la participación política de las mujeres y la agenda política en temas de la mujer en términos de la producción legislativa desarrollada durante este período a fin de atender las principales problemáticas de este grupo específico de la sociedad panameña.

IV. El discurso legislativo en la época actual, retos y desafíos para la participación política de las mujeres

1. El discurso de entrada, presidente Marcos Castillero Barahona, sesión del 1 de julio de 2019

1.1. Características generales

El discurso se presenta en el pleno de la Asamblea Nacional de Diputados en el inicio del período de sesiones el 1° de julio de 2019, cuando entra en funciones el nuevo Presidente de la República electo en mayo de 2019, Laurentino Cortizo Cohen.

El presidente de la Junta Directiva de la Asamblea, electo para ese primer período de sesiones, es el diputado del PRD, Marcos Castillero Barahona.

La herramienta Voyant Tools arrojó algunos datos generales sobre el discurso como la cantidad de palabras (1,392), palabras clave (17), entre las que destacan: parlamento, transparencia, sociedad, reconstruir, reformas, pueblo y tareas. Cabe resaltar que estas palabras son captadas por un filtro del programa que indica también que estas se repiten varias veces a lo largo del discurso.

Se debe señalar que no existe en el discurso en sí una construcción conceptual discursiva que contemple la igualdad de género o la participación de las mujeres en la política o en la agenda legislativa, ese es un primer elemento que surge de este análisis.

A pesar de que esta investigación se centra en explicar el contenido o la construcción discursiva del presidente de la Asamblea Nacional para el período 2019-2020, basada en cuatro categorías pre establecidas: democracia, derechos político-electorales, representación política y relaciones entre poderes del Estado, también se busca establecer en el discurso una línea que visibilice la necesidad

de reconocer la escasa representación política de las mujeres en la agenda legislativa y nacional.

1.2. De las tareas en el discurso a la acción en la realidad

Lo primero a señalar respecto del discurso del diputado Marcos Castillero Barahona, es que el mismo parte por colocar en contexto la función de la Asamblea haciendo referencia a tareas y compromisos urgentes que debe encarar en el futuro inmediato: “la Asamblea Nacional es la institución del Estado donde se ejerce la representación popular directa, esa que con toda confianza han depositado los electores en nosotros, para que debates y acuerdos se plasmen en las leyes” (Castillero Barahona, 2019, p. 227).

En adición y apoyo a lo anterior continúa diciendo: “la defensa de la institucionalidad, la transparencia y la modernización de esta corporación son prioridades de una agenda parlamentaria que debe abrir las puertas a la sociedad panameña” (Castillero Barahona, 2019, p. 227).

En el texto se desprende la influencia del momento y las tendencias que marcaron los resultados electorales de 2019, el inicio de un nuevo período legislativo, lo que debe hacer la Asamblea en cumplimiento de sus funciones.

Este primer abordaje de la situación a través del discurso coloca a la Asamblea en un papel crucial, en el que debe atender los problemas internos de funcionamiento, para luego enfocarse en la atención de las inquietudes y propuestas de la ciudadanía.

Surge la representación política en el planteamiento, asumiendo que en la institucionalidad de este órgano confluyen diferentes corrientes políticas e ideológicas, pero que deben funcionar como cuerpo orgánico, que se debe a sus representados.

Se refiere a las tareas pendientes, algunas de ellas implicaban realizar cambios al reglamento interno de la Asamblea Nacional, hacer

más transparente el sistema de votaciones y fortalecer la página web de institución. Además, se menciona que este órgano debe servir de mediador entre el Estado y la sociedad, por lo que otra tarea debe ser el fortalecimiento de la participación ciudadana. Sin embargo, no se mencionan los mecanismos ni las herramientas para lograrlo.

Más adelante y como un elemento importante a destacar, es que dentro de las tareas pendientes indica el diputado Castellero:

Es tarea insoslayable de este parlamento recuperar la función de mediación entre la sociedad y el Estado, para que los grupos vulnerables de la sociedad sepan que tienen en el parlamento un escenario donde, además de expresarse, serán escuchados... la agenda que iniciamos en esta fecha tiene el firme propósito de abrir sus puertas para fortalecer la participación ciudadana. En los próximos días, esta entidad debe prepararse para abordar el estratégico reclamo nacional de las reformas a la Constitución, que el gobierno que inicia en esta fecha ha decidido llevar adelante. (Castillero Barahona, 2019, p. 229)

Recordemos ese intento fallido de traer a la discusión un paquete de reformas a la Constitución en el año 2019, tal como lo anunciaba el presidente de la Asamblea en su discurso.

Respecto a este tema, encontramos en el análisis del doctor Arturo Hoyos (2021) algunas conclusiones que indicaban que este tema debe ser tratado, preparado, avalado y aprobado por las instancias correspondientes. Por otro lado, afirma que cualquier proceso de reforma debe orientarse a atenuar el hiper presidencialismo y a su vez fortalecer las instituciones que deben controlarlo, además, que este tipo de procesos debe incluir a los grupos populares, partidos

políticos y juristas experimentados. También su pensamiento se inclina a decir que la reforma a los tres órganos del Estado, no necesariamente pondría fin a los problemas de la desigualdad y la pobreza (Hoyos, 2021, p. 51).

Es interesante este planteamiento, que va de la mano con lo que planteaba el diputado presidente, acerca de la inclusión de los sectores diversos de la sociedad en la discusión de la propuesta de reformas constitucionales, dando como resultado un intento fallido con importantes lecciones para aprender.

En relación a las categorías que identificamos dentro del discurso, la representación política se mantiene como un enunciado muy presente al que hay que buscar su materialización en la práctica, a través de las leyes y modificaciones, planes y proyectos que se adelanten desde este órgano del Estado hacia la sociedad.

2. El discurso del presidente reelecto, sesión del 1 de julio de 2020

2.1. Características generales

El discurso se presenta en el pleno de la Asamblea Nacional de Diputados en el inicio del período de sesiones el 1° de julio de 2020, del presidente reelecto diputado del PRD, Marcos Castellero Barahona.

La herramienta Voyant Tools arrojó algunos datos generales sobre el discurso, como la cantidad de palabras (1,210), palabras clave (32), entre las que destacan: crisis, reactivación, leyes, política, justicia, liderazgo.

Se trata de un discurso un tanto más escueto respecto del primero y enfocado en la situación de la pandemia y la falta de recursos para hacer frente a las demandas sociales que se agudizan con el desempleo y sus consecuencias en la calidad de vida de la ciudadanía en general.

2.2. La crisis por la COVID-19, un escenario desconocido

El discurso del diputado Castellero inicia así: “atrasamos tiempos retadores, el mundo y el país han sido sacudidos de manera violenta. Hoy, miles de personas sufren los embates causados por el COVID-19 y muchas familias despiden a un ser querido” (Castillero, 2019, p. 233).

La pandemia por la COVID-19 se instalaba como uno de los principales problemas y retos a enfrentar por el gobierno en su conjunto y la Asamblea formaba parte de esa institucionalidad que debía hacer frente a la crisis sanitaria principalmente.

Continúa su discurso en su calidad de presidente de la Asamblea reelecto recordando las tareas y compromisos, mirando a sus colegas y dirigiéndose a las bancadas, instándoles a reconocer cuáles son los principios fundamentales de la gestión pública para influir en que su electorado les mantenga la confianza electoral.

En esta parte se puede deducir que se refiere a la representación política y a derechos político-electorales que ejercen los miembros del parlamento al haber obtenido sus cargos mediante el voto popular.

Más adelante reitera a sus colegas e incluye a la ciudadanía, que el escenario de crisis por la pandemia les enfrenta a nuevos retos, en donde se pone a prueba el liderazgo político y donde urge crear sinergias para trabajar por la seguridad social y la reactivación económica nacional. Nótese que no menciona a otras instituciones ni mecanismos para este tipo de sinergia o trabajo común hacia el logro de esos objetivos.

En adelante inicia el detalle de los programas y proyectos impulsados bajo su administración como presidente de la junta directiva de la Asamblea Nacional. Uno de estos programas se denominó "Brilla Juventud" que consistía en pasantías juveniles de estudiantes

universitarios, para perfeccionar sus habilidades profesionales en los diferentes departamentos de la Asamblea Nacional.

En cuanto a leyes presentadas, discutidas y aprobadas presentó la estadística de 86 en total, de las cuales 50 tienen un enfoque de carácter social según el diputado Castellero y 62 se convirtieron en leyes de la República.

Continúa detallando que, ante la crisis, la Asamblea participó activamente en la generación y aprobación de leyes como la Ley 295, que contempla medidas sociales especiales para la suspensión temporal en el pago de los servicios públicos; la Ley 296, que adopta una ley general sobre medidas de emergencia para afrontar la crisis sanitaria; la Ley 281, que establece medidas de interés social frente a la emergencia nacional; la Ley 287, que implementa acciones económicas y financieras para contrarrestar los efectos del COVID-19; y la Ley 312, que establece medidas para la protección de los servidores públicos en situación de riesgo por causa de la pandemia, entre otras.

Todas estas elaboradas con un enfoque social, convirtiéndose en paliativo ante la crisis que desencadenó una serie de problemas sanitarios, sociales, laborales y económicos sobre todo en sectores desfavorecidos, aunque también golpeó sectores productivos, el sector público y empresarial.

Por tratarse de un discurso que emana de la Asamblea, podría dar cuenta de una toma de decisiones conjunta en coordinación con los otros poderes del Estado, más no se dice en el discurso.

En ese orden continúa con el tema financiero y tributario invitando al sector financiero nacional a sumarse en la búsqueda de soluciones para alcanzar soluciones oportunas y sostenibles en el tiempo.

Una vez más, falta en el discurso alguna iniciativa concreta para lograr ese acercamiento a las respuestas para el largo, mediano o corto plazo. Tampoco se evidencia el enfoque de género dentro de los proyectos sociales que se ejecutan durante el período.

3. El discurso del presidente saliente, sesión del 1 de julio de 2021

3.1. Características generales

Este discurso del diputado presidente de la Asamblea Nacional Marcos Castillero Barahona, se caracteriza en primera instancia por ser el de su salida de la presidencia de la junta directiva parlamentaria, luego de dos períodos consecutivos ocupando dicho cargo. El mismo lo presenta ante el Pleno de este órgano estatal y la ciudadanía el día 1° de julio de 2021.

A manera de rendición de cuentas de su gestión, dedica parte de este a los agradecimientos, por el apoyo recibido para llevar adelante los proyectos que se lograron concretar, durante todo el período de trabajo que lideró desde el 2019.

La herramienta Voyant Tools arrojó algunos datos generales sobre el discurso como la cantidad de palabras (1,549), palabras clave (23), entre las que destacan: gobierno, salud, voto, política, instituciones, empleos, programas.

En este discurso, como en el de inicio del periodo en el 2020, denota especial énfasis en la crisis sanitaria y las problemáticas generadas alrededor de esta, que en lo inmediato fueron atendidas a través de medidas, leyes temporales y otras acciones que en el corto plazo podrían solucionar algunos de estos problemas, más en el fondo y a largo plazo no cumplen la expectativa de cambios y transformaciones hacia políticas públicas sostenibles con justicia y equidad social.

3.2. La crisis por la pandemia, demandas sociales y la participación política de las mujeres

El escenario crítico implantado por la propagación del COVID-19, siguió siendo nota fundamental dentro del discurso

del diputado saliente Marcos Castellero Barahona al rendir cuentas por las acciones llevadas adelante y las que quedaron pendientes de ejecución, luego de cumplidos dos períodos en la presidencia de la Asamblea.

Acotó lo siguiente:

Una de las primeras acciones emprendidas por esta Asamblea para dar soporte al nuevo Gobierno en la organización y ejecución de sus planes, fue la ratificación de ciento ochenta y ocho funcionarios y el nombramiento de tres de ellos a través de la Comisión de Credenciales y la aprobación del Pleno. (Castillero Barahona, 2021 p. 238)

Continuó comentando cómo la demanda para la atención prioritaria de la emergencia sanitaria conllevó, por parte de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea, esfuerzos para aprobar traslados de partidas como recurso necesario para atender la pandemia. En ese orden de ideas, la Asamblea también se vio en la necesidad de realizar sesiones virtuales y usar el voto electrónico, que no se había utilizado con anterioridad, a falta de consenso de la mayoría.

Nuevamente se nota una ausencia de las categorías utilizadas para analizar esta producción discursiva, al no mencionarse concretamente los mecanismos que se utilizan para llevar adelante las acciones conjuntas entre poderes del Estado, mediante los mecanismos internos establecidos como lo son las comisiones permanentes.

Indica el diputado Castellero en su discurso:

Aprobamos leyes para enfrentar esta difícil realidad de empleo, posibles deudas y otros... la que adopta una ley general sobre medidas de emergencia para

afrontar la crisis sanitaria causada por la pandemia de la COVID-19; la que adopta medidas sociales especiales para la suspensión temporal del pago de servicios públicos y otras medidas, la que concede amnistía tributaria por la emergencia de COVID-19; la que dicta medidas temporales sobre el uso de la cuenta individual de los afiliados al Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servicios Públicos; la ley que establece un régimen especial para los procesos de reorganización conciliada y la que modifica la Ley 6 de 1987 sobre beneficios para jubilados, pensionados y tercera edad. (Castillero Barahona, 2021 p. 239)

En el texto se describen las leyes y su propósito la mayoría de ellas dirigidas a resolver asuntos específicos en torno la emergencia social por la COVID-19. En el extremo del texto la situación se agrava con matices económicos, sociales y políticos.

Pero destaca en el informe de su gestión que más de 150,000 personas se beneficiaron de las acciones desarrolladas por la Asamblea, y que sus colegas asistieron a los debates en el Pleno, colocándolo al parecer como un logro y no como su deber al formar parte del servicio público.

A fin de cumplir con su informe de rendición de cuentas, el diputado presidente Castillero, se refiere a la importancia de contar con resultados medibles a través de estadísticas de leyes aprobadas, cortesías en reuniones, y el impacto de las leyes en la población. También resalta que los proyectos de ley en la Asamblea se elaboran dentro de los estándares de ISO 9001 convirtiendo a este órgano estatal en uno de los pocos certificados por el uso de dicha herramienta.

Se atribuye, que en dos años fueron aprobados en tercer debate un total de 216 proyectos de ley, entre los que se detallan leyes refe-

rentes a temas tributarios, asociaciones público-privadas, fomento de empresas turísticas, agricultura familiar, fomento al capital para la micro empresa y para personas con discapacidad, atracción de inversiones, entre otras, consideradas de impulso económico.

Por otro lado, en palabras del diputado Castellero, se aprobaron leyes de carácter social dirigidas a fortalecer sectores y organizaciones de la sociedad. Entre esas leyes menciona la ley que sanciona la violencia política y otros actos de discriminación en contra de la mujer, misma que se logra con la participación activa de organizaciones de mujeres políticas, inscritas y no afiliadas a partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y el apoyo de diputadas de diferentes bancadas de la Asamblea.

Es un hito que se implanta en el discurso, pero que no reconoce los procesos que le antecedieron en esa lucha de las mujeres que participan en política. En este punto específico se logra identificar la categoría de representación política y derechos político-electorales.

Otras leyes aprobadas en este período y consideradas de carácter social como la ley de medicamentos, la alfabetización digital y el programa estudiar sin hambre entre otras, se logran en el contexto que impuso la pandemia de la COVID-19, carentes de perspectiva de género e inclusión de los grupos más vulnerados de la población en las discusiones y propuestas, por lo que se consideran medidas sin plataforma programática y seguimiento de resultados.

4. El discurso del presidente entrante Crispiano Adames Navarro, sesión del 1 de julio de 2021

4.1. Características generales

Luego de dos períodos consecutivos en que la presidencia de la Asamblea Nacional estuvo ocupada por Marcos Castellero, el relevo

vino de la mano de su copartidario Crispiano Adames Navarro, quien es reelecto como Diputado por el PRD, en el circuito 8-7, cuya elección para presidir la junta directiva de la Asamblea contó con el beneplácito de sus copartidarios y colegas de otros partidos y bancadas de ese órgano del Estado.

Su construcción discursiva se caracterizó por recalcar el tema de la crisis de salud que atravesaba para ese momento el país, ya que a pesar de que se habían tomado algunas medidas para enfrentarla, persistían los desafíos para alcanzar la llamada reactivación de muchos sectores económicos, políticos y sociales.

El discurso contiene 3,241 palabras entre las que destacan como palabras frecuentes: salud, ley, sector. Otros términos o palabras clave son: debate, población, gobierno, sistema electoral, pandemia, reactivación, crisis y programa.

En el análisis del contenido del texto con el uso de las categorías establecidas, encontraremos algunas otras claves dentro del discurso que nos den cuenta de los proyectos propuestos y su finalidad dentro de la actual estructura política panameña.

4.2. Las acciones concretas y las reformas político-institucionales

Su discurso inicia haciendo alusión a la figura de Omar Torrijos Herrera. Hoy con un Gobierno liderado por el PRD, evidentemente resaltando la categoría de representación política.

Apunta lo siguiente:

Hoy, con un Gobierno liderado por su partido, el PRD y por quien una mayoría de nuestro pueblo depositó su confianza para presidir los destinos de la Nación, el excelentísimo señor Presidente de

la República, aquí presente, Laurentino Cortizo Cohen, hace el mejor esfuerzo para salir adelante frente a la mayor crisis sanitaria, económica y social que hayamos vivido a lo largo de nuestra historia. (Adames Navarro, 2021, p. 246)

El nuevo presidente de la Asamblea utiliza recursos como elementos político-partidistas en su discurso, resaltando la labor del Presidente y su partido, aunque reconoce que se requieren ingentes esfuerzos para afrontar la crisis.

En tal sentido realiza un llamado a los distintos sectores de la vida nacional a trabajar de manera conjunta, sentando bases y consensos sobre los principales temas que requieren atención ante la necesidad de fortalecer la institucionalidad y dinamizar los sectores económicos para alcanzar el nivel de bienestar de la sociedad.

Existe presencia de un saber político que busca fortalecer áreas muy debilitadas y llegar a los sectores más vulnerables, a quienes la pandemia ha tratado más duramente. Con estas palabras, aunque no lo menciona, el diputado presidente Adames, llama a la unificación de los otros poderes del Estado para afrontar la problemática, así como a los diferentes sectores sociales, en virtud de que no se resuelven problemas estructurales que se agravaron con la pandemia.

Luego pasa a referirse a temáticas puntuales que deben ser discutidas puesto que forman parte de esas debilidades institucionales y estructurales que deben ser tratadas con prioridad. Una de ellas es:

El debate exhaustivo que requiere el Proyecto de Ley 329, que regula el conflicto de intereses en el sector público”. El país espera mucho más de nosotros, en otras latitudes donde no se atendió este clamor de su pueblo, la crisis institucional colapsó el

sistema, la ola antisistema que recorre el continente nos alcanzará, si le somos indiferentes. (Adames Navarro, 2021 p. 246)

Esta normativa, propuesta por el diputado electo por libre postulación Gabriel Silva, entre otras cosas prohibía al funcionariado gubernamental aceptar regalos, invitaciones, donaciones que lo coloquen en condiciones desventajosas.

Corresponde a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) regir en la materia y velar por el cumplimiento de la ley, como instrumento para investigar los casos que involucran a sujetos obligados en situaciones de conflicto de intereses. Esta ley establece una serie de sanciones a personas que ejercen altos cargos en los diferentes órganos del Estado e instituciones públicas. Asimismo, llama la atención sobre la reforma del Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea, propuesto en períodos anteriores sin lograrse un consenso entre las bancadas para su modificación.

Continúa en su discurso y vuelve sobre la crisis causada por la pandemia de la COVID-19, indicando que el gobierno nacional realizó grandes esfuerzos económicos, sociales y políticos, para la atención de la crisis sanitaria, a través de proyectos como el Plan Solidario y el Plan de Reactivación Económica, indicando que ambos planes son considerados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como uno de los mejores programas sociales en toda América Latina.

En el texto de su discurso menciona que se requiere de la participación de todos los sectores, para que exista democracia y que esta guíe el accionar de una función pública que represente y gobierne para la mayoría o no solo para un grupo.

Propone atender los sectores de salud y educación, muy golpeados por la pandemia, a través de las siguientes iniciativas:

- Modernización y adecuación de la red de establecimiento de salud, entre ellas la Ciudad Hospitalaria y los hospitales de Metetí en Darién, Amador Guerrero en Colón, Anita Moreno en Los Santos y Bugaba en Chiriquí.
- Revisión del Código Sanitario de 1947 y actualización de la Ley 1 de 2001 de medicamentos y otros productos para la salud humana.
- Revisión de la legislación que contempla el marco regulatorio para la gestión integral de los desechos urbanos y domiciliarios.

Se refiere a la inversión en la ciencia, en este punto del discurso, con lo siguiente:

Panamá tiene que invertir en ciencia, porque sin ello no hay innovación, competitividad, progreso, independencia y equidad. Durante mi gestión como Presidente de este Órgano del Estado, mantendremos abierto el diálogo para promover iniciativas legislativas que respalden la actitud científica en el sistema educativo. (Adames Navarro, 2021 p. 249)

De igual manera, manifiesta tener interés en promover la actividad científica en el sistema educativo. Menciona que en la Asamblea debería existir una hemeroteca que contenga las actas digitalizadas de las comisiones y del Pleno, un tipo de repositorio documental. También se refiere a que el actual acontecer económico y social llama a los gobiernos a destinar mayor presupuesto a la investigación, menciona a los centros e institutos de investigación en el país: Instituto Conmemorativo Gorgas, Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT), Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología (INDICASAT), Ciudad del Saber entre otros. Propone

innovación en el funcionamiento de la Asamblea y la importancia de la investigación para el desarrollo y el avance científico del país con inversión pública.

Otro de los puntos relevantes en su discurso lo dedica a la reactivación económica, promoviendo iniciativas como:

- El debate del proyecto de ley 101 que apoya el programa de ayuda a la micro, pequeña y mediana empresa, y el proyecto de ley 642 que autoriza a las entidades públicas a certificar deudas con los proveedores y ser respaldadas con la emisión de títulos o valores de deudas y dicta otras disposiciones ambas para ese momento se encontraban en segundo debate en la Asamblea Nacional.
- La discusión del proyecto de ley 229 de regulación tributaria y laboral, de incentivos a este tipo de empresas.

En el texto, la reactivación de la economía ocupa un lugar importante en las propuestas y los sectores que debe impactar. Sin embargo, requiere mayor consenso, participación y acciones puntuales dirigidas a sectores específicos de la economía y de la población.

Cuando el diputado presidente Crispiano Adames se refiere a que existe una brecha digital, no se refiere a las poblaciones y grupos, entre ellas las mujeres, que quedan en marginación por la falta de acceso a internet, si no a las empresas que operen utilizando plataformas digitales.

Luego aborda el tema de la inseguridad y violencia que afecta en gran medida a las mujeres, la reforma de la seguridad social a través del diálogo por la Caja del Seguro Social (CSS) y la ley de descentralización de los gobiernos locales, cada uno importante en su propia lógica y esencia, por ser temas que afectan directamente a grupos poblacionales específicos, como mujeres, adultos mayores, pacientes y los recursos para los municipios y comunidades:

- La aprobación de la ley de violencia política contra la mujer, además de proveer todas las herramientas necesarias que

les permitan tener el acceso a programas de educación y de oportunidades de empleo, con una igualitaria remuneración salarial, tanto en el sector privado como en el sector público.

- Es preciso encontrar mecanismos financieros para salvar nuestro programa de pensiones, sin afectar los parámetros con los que se calculan las mismas.
- Hay que revisar la legislación vigente sobre participación ciudadana y descentralización presupuestaria de los gobiernos locales.

En el texto se expone el reconocimiento de las injusticias por razón de género a las que se enfrenta la mitad de la población, y la necesidad de crear leyes y herramientas para la transformación de esta realidad, más no se mencionan las herramientas ni las instituciones que deben involucrarse en estos temas.

Sobre la seguridad social se pondera positivamente el diálogo promovido por el Órgano Ejecutivo y se menciona el apoyo que la Asamblea proporcionará participando del mismo.

Luego pasa a dos temas que implican la reforma de Códigos, el primero, el Código Minero; y el segundo, el Código Electoral. El diputado coloca estos temas de la siguiente forma:

- Es necesario dictar una política general que contemple la protección del ambiente y la salud de las personas y establecer un nuevo marco regulatorio, reformando el Código Minero que data de los años 60.
- La reforma del Código Electoral, esfuerzo en el que los partidos políticos y la sociedad civil organizada, a través de la Comisión Nacional de Reformas Electorales y liderado por el TE, proponen cambios necesarios a la legislación electoral.

¿Qué se aprobó en esta reforma que beneficiara la participación política de las mujeres? El proyecto de reformas 544 fue aprobado

en tercer debate en la Asamblea Nacional en octubre de 2021. En comunicado del TE publicado en la página web de la institución el 15 de octubre de 2021, se expresa que en el Pleno de la Asamblea, entre otros temas, se discutió y fue objeto de modificaciones, la norma en lo relativo a la paridad de género en las postulaciones, sin eliminar la llamada válvula de escape que permite que los partidos políticos llenen los espacios que corresponden a las mujeres con otros candidatos de género masculino.

El TE toma acciones presentando ante la CSJ una demanda de inconstitucionalidad, en virtud de que no se eliminó el artículo, lo que se constituye en una barrera para el avance de las mujeres en la política.

Al cierre de su discurso el diputado Adames expresa un planteamiento importante en el que se refiere a que, si aspiramos a avanzar hacia una sociedad desarrollada, con justicia social y equidad, es preciso hacer énfasis en la salud y la educación de la población, con inversión producto de un consenso nacional y no solo proveniente de la decisión de un gobierno.

Finaliza señalando:

Para ello debemos generar la mayor y mejor comunicación entre los órganos del Estado... reafirmamos nuestro compromiso de mantener permanentemente coordinación sin menoscabo de la función fiscalizadora de la gestión pública que nos otorga la Constitución Nacional de la República de Panamá, más en esta hora difícil que vive la Patria (Adames Navarro, 2021, p. 253)

Según estas palabras se puede observar que se comprende o se tiene la intención por parte del Legislativo de cumplir con su función fiscalizadora, pero fomentando esa relación armónica de

colaboración con otros poderes públicos, para llevar adelante los proyectos y programas.

4.3. El discurso del presidente reelecto, sesión del 1 de julio de 2022

4.3.1. Características generales

Este período de la legislatura se caracteriza por la reelección del diputado Crispiano Adames como presidente del Órgano Legislativo. Su discurso fue extenso y detallado, a modo de rendición de cuentas de un primer período bajo su dirección. Se refirió a las leyes que se aprobaron con la participación de las diferentes bancadas y el impulso de algunas leyes por iniciativa ciudadana. Nuevamente vuelve sobre la crisis sanitaria y su priorización sobre otros temas.

El discurso contiene 4,674 palabras entre las que destacan como palabras frecuentes en el texto son: ley y social. Otras palabras claves encontradas en el texto fueron las siguientes: medicamentos, desigualdad, salud, participación, reactivación, política y distribución.

4.3.2. Persiste la crisis, se anticipan nuevos retos ante el crecimiento de la desigualdad social

Inicia su discurso refiriéndose a la agotadora labor dedicada a lo largo de tres años al enfrentar fundamentalmente el principal tema de salud pública que ha vivido el mundo.

Presenta un informe que caracteriza el trabajo de gestión legislativa por tipo de leyes y la instancia que la presenta a la Asamblea, en la que el 85% del total fueron presentadas por la gestión de diputados y diputadas, y 15% por iniciativa ciudadana. El Ejecutivo presentó 24 proyectos de leyes y el Órgano Judicial presentó un proyecto de ley.

El diputado se refiere a los proyectos de ley indicando que el 85% ya son ley de la República, de los cuales el 55% son de carácter social, 23% de carácter administrativo y 22% de carácter económico.

Entre esas leyes se mencionan:

- La Ley 244, que crea el Sistema Nacional del Registro Oficial de Ofensores Sexuales.
- La Ley 238, que amplía el alcance del fuero de maternidad hasta el padre y concede vacaciones en caso de fallecimiento de la madre, una ley de protección laboral.
- La Ley 260, que crea el Programa de Atención Médica Domiciliaria para personas con discapacidad severa, todas las bancadas.
- Ley 294, que establece los lineamientos generales a las políticas públicas educativas, dirigida a la transformación digital de la educación, una ley educativa.
- La Ley 302, que establece el Programa de Formación en Materia de Educación en Sexualidad y Afectividad.
- Ley 297, del Plan COLMENA, de carácter social y económico, que es un apoyo indiscutible a la reducción de la desigualdad social.
- Ley 288, que crea la Universidad Autónoma de los Pueblos Indígenas, Ricardo Santo, de carácter educativo y social.

Entre las leyes de carácter social incluye temas de educación, políticas públicas de protección de la infancia y la educación sexual como parte de un programa que se imparta en las escuelas.

A juzgar por el escenario sociopolítico del país al momento en el que se debatían, podía dar cuenta de que las mismas no cumplían con las expectativas de la población.

Recordemos, que en julio de 2022 se inicia una serie de protestas en diferentes puntos del país, consiguiendo el apoyo de la población que se fue sumando de manera paulatina a las mismas.

El diputado Adames, menciona lo siguiente en su discurso: “la mayoría de esas protestas visibilizan el fenómeno de la privación relativa, que es el producto de la desigualdad social abismal y del hartazgo social” (2022, p. 259).

La politóloga Claire Nevache investigadora asociada del Centro de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS), publicó un artículo denominado “Las cinco crisis de Panamá” donde explica que en el país se presentaron varias crisis que estallaron como síntoma del descontento ciudadano que venía acumulándose desde el 2019, con temas como la situación de la CSS, el desempleo y la impopular reforma electoral (Nevache, 2022).

De las cinco crisis que desarrolla la politóloga en su texto, me referiré a dos específicamente: la primera es la de la desigualdad, que percibe la población como una injusticia social en la distribución de los recursos económicos, situación que se agrava durante la pandemia. La otra crisis es la de representatividad y confianza, que se refiere a la desconfianza en las instituciones, el gobierno, el poder judicial y los partidos políticos; esto aunado a una desconfianza general de la ciudadanía, cuando el 74.2% de la población panameña no confía en las demás personas.

Este escenario agrava cualquier discusión en la Asamblea y plantea la necesidad de realizar acuerdos, acercarse a la población y a los grupos para buscar alternativa a la gran crisis en el país.

Más adelante en su discurso el diputado presidente se pregunta: ¿Cómo a juicio de esta Asamblea y de sus distinguidos miembros podemos corregir esto? (Adames Navarro, 2022, p. 259). Siguiendo su planteamiento el diputado apunta a la alta tasa de informalidad, que representaba el 48.2% a abril de 2022, mediante la asistencia en materia de seguridad social, generando una política pública que emane del rector de la salud pública, a fin de mantener la estabilidad y la paz social. Este puede ser uno de los problemas, pero no contempla todos los demás temas de representatividad política y desconfianza en las instituciones públicas del país.

Menciona el acercamiento con la sociedad civil a través de la Fundación Espacio Cívico para la implementar la iniciativa “Parlamento Abierto”. Este es un paso importante para lograr transparencia en la gestión pública y que la Asamblea pueda ejercer su rol fiscalizador y realice rendición de cuentas a la ciudadanía, involucrándola en la toma de decisiones.

Sobre el rol fiscalizador de la Asamblea Nacional, recientemente se presentaron los resultados de una investigación desarrollada por Transparencia Internacional capítulo de Panamá con financiamiento de la Unión Europea, dentro del proyecto internacional SANCUS, por sus siglas en inglés (“Strengthening Accountability Networks among Civil Society”), que en el caso de Panamá, se propuso evaluar las facultades y la actuación de la Asamblea Nacional en su rol de fiscalización y en relación a la participación efectiva de la sociedad civil. Los principales hallazgos arrojan que existe un marco legal de fiscalización con múltiples instancias, entre ellas, mecanismos formales de citaciones a funcionarios, ratificación y nombramiento de funcionarios en instituciones claves, como el Contralor General de la República, al igual que la aprobación del presupuesto y la fiscalización financiera nacional, sin embargo, existen áreas de mejora de las leyes, a fin de reducir la brecha entre los estándares de mejores prácticas y lo que ocurre en la realidad panameña (Fundación Libertad Ciudadana, 2023).

4.4. El discurso del presidente Crispiano Adames, sesión del 1 de enero de 2023

4.4.1. Características generales

Con este discurso el presidente de la Asamblea, Crispiano Adames, da inicio a un nuevo año ocupando dicho cargo y próximo

a la culminación de su segundo período al frente de la junta directiva de ese órgano el Estado.

El texto del discurso utilizando la herramienta Voyant Tools nos da cuenta de una extensión de 4,101 palabras, de las cuales las más frecuentes son ley y nacional. Otros términos que destacan a lo largo del mismo son: democracia, mujeres, grupos, desigualdad y participación.

En el análisis del contenido del texto con el uso de las categorías establecidas, encontraremos algunas otras claves dentro del discurso que nos den cuenta de los proyectos dentro de la actual estructura política, en específico sobre las leyes relativas a las mujeres, su participación política y en todos los ámbitos de la sociedad panameña.

4.4.2. Los desafíos del año preelectoral y la participación política de las mujeres en Panamá

Este discurso inicia haciendo recuento de los 18 meses en el que le tocó administrar el Pleno de la Asamblea. A pesar de no ser su discurso de salida, indica que no fue un camino fácil, poder concretar proyectos con el apoyo de todas las bancadas. Sin embargo, declara que no cree en los liderazgos únicos refiriéndose a la relación Ejecutivo-Legislativo, por lo que su respuesta ha sido la de promover el trabajo conjunto y a la vez integrar a la sociedad al debate de los principales problemas nacionales.

También menciona la reforma del reglamento orgánico de la Asamblea entre las tareas pendientes, a fin de adecuar la actividad legislativa a la política representativa para el pueblo, teniendo en cuenta que el clima es de debilidad democrática.

En cuanto a la aprobación de leyes, durante los primeros seis meses de este último período se refirió a normas de carácter social (61%), económicas (19%) y administrativo- judiciales (20%).

En particular para este análisis nos basaremos en leyes que se aprobaron para el avance de las mujeres, las cuales, aunque no se puedan caracterizar como parte de una agenda legislativa con enfoque de género, atienden problemáticas específicas que afectan a las mujeres en muchos ámbitos. Entre ellas la Ley 346, que establece la gratuidad en los servicios de atención integral de salud para mujeres durante el embarazo, parto y puerperio, norma establecida para ofrecer cobertura universal, y que se constituye en un avance en materia de salud sexual y reproductiva sobre todo para mujeres pobres, jóvenes y adolescentes.

Asimismo, con la aprobación de la Ley 321, pasa a formar parte de nuestra legislación nacional el Convenio sobre la Eliminación de la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo, ley que viene a culminar con una reclamación histórica de grupos sindicales conformados por la clase trabajadora de hombres y mujeres, garantizándoles tratos dignos, sin discriminación y en condiciones de igualdad en el acceso al trabajo.

Otras leyes de avance social que brindan herramientas para mejorar la calidad de vida y el sistema de cuidados de las personas dentro de los diferentes grupos familiares, son la Ley 329 de 2022, que establece la obligatoriedad de la realización de tamizaje neonatales y dicta otras disposiciones, permitiendo con el avance tecnológico a las mujeres y los hombres conocer las condiciones en las que se desarrolla la vida humana; y la Ley 364 de 2023, que desarrolla el derecho humano a la salud mental, y garantiza su cobertura nacional, también se constituye en un avance en materia de equidad social y de salud.

El Proyecto de Ley 811, que crea el Ministerio de la Mujer y dicta otras disposiciones, era una aspiración de un sector importante y determinante de la vida nacional, las mujeres organizadas en diferentes agrupaciones y gremios, que han luchado por el derecho a la participación en la vida pública en igualdad de condiciones.

En un año pre electoral, persistieron los retos en materia de la participación de las mujeres en la política, porque a pesar de que se

han creado, mejorado y avanzado en las herramientas legales que establecen dicha participación como un derecho humano (art. 373 del Código Electoral), las barreras estructurales y culturales enquistadas en la sociedad y las instituciones, frenan dicho avance.

Así nos lo revelan los datos del TE, que muestran que las mujeres constituyeron la mayoría del padrón electoral preliminar para las elecciones de 2024 (50.2%), además de conformar el 49% de la militancia en partidos políticos y ser quienes más votan en las elecciones (52.6% de mujeres frente a 47.4% de hombres en las elecciones de 2019), pero solo son el 22.5% de la Asamblea Nacional. En la historia de su conformación, desde 1994 a la actualidad solo 61 mujeres han sido electas legisladoras o diputadas de la República.

En las primarias de los partidos políticos se observó poca o nula participación en algunas candidaturas, es el caso de las presidenciales: de las ocho candidaturas a la Presidencia de la República, solo competieron dos mujeres que utilizaron la vía de la libre postulación. Los partidos políticos postularon y eligieron solo hombres.

Es por ello que, se requiere que la estrategia política sea integral y que no deje margen para que no se cumpla, de lo contrario continuaremos obteniendo exactamente los mismos resultados.

4.5. El discurso del presidente Jaime Vargas Centella, el 2 de enero de 2024. Instalación de la segunda legislatura del quinto período de sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional

4.5.1. Características generales

A través de este discurso el presidente de la Asamblea Nacional Jaime Vargas Centella, da inicio al primer período de sesiones ordinarias de este órgano del Estado para el año 2024, cierre del mandato

del gobierno que lideraba el Presidente de la República, Laurentino Cortizo Cohen.

El texto del discurso utilizando la herramienta Voyant Tools, nos indica que el total de palabras utilizadas fue 1,855, de las cuales las más frecuentes son Asamblea y Panamá. Otros términos que se destacan a lo largo del mismo son: necesidades, desarrollo, justicia y bienestar.

En el contenido del texto es difícil diferenciar líneas relativas a las categorías pre establecidas para el análisis. Se trata de un discurso muy general que da cuenta en términos cuantitativos, los porcentajes alcanzados por las distintas comisiones permanentes y subcomisiones de trabajo, en temas puntuales como aprobación de presupuestos, traslados de partidas, entre otros trámites que recaen dentro de la función legislativa.

En tal sentido en el siguiente apartado nos referiremos a algunas temáticas puntuales que el presidente Vargas Centella, menciona en su discurso como temas prioritarios en la gestión de la Asamblea Nacional, en aquel período de sesiones.

4.5.2. Proyectos para el desarrollo sostenible y la herencia para la nueva Asamblea

Desde el inicio, el discurso de Vargas Centella, sobre quien recae la responsabilidad de dar inicio a la segunda legislatura del quinto período de sesiones de la Asamblea Nacional, se caracteriza por brindar calificativos tendientes a indicar que los diputados y diputadas han trabajado en unidad, enfrentando los desafíos, con un objetivo común que representa el bienestar de la población panameña.

A modo de informe de rendición de cuentas, indica que se registró el 86% de asistencia de las diputadas y diputados, a las sesiones del Pleno, comisiones de trabajo, sub comisiones, reuniones informativas,

giras de trabajo, ratificaciones y traslados de partidas de distintas instituciones públicas.

Menciona en esta primera parte del discurso la palabra democracia, que es una de las claves que utilizamos para leer y analizar estos discursos, pero la utiliza para referirse a que los avances en las labores que realiza la Asamblea, constituyen un gran escalafón para la democracia, resaltando que el objetivo común es el mejoramiento de la vida de cada panameño.

Esta forma de utilizar la palabra democracia no es todo lo abarcadora que podría ser para referirse a temas importantes en el sentido de las reformas políticas pendientes, que podrían mejorar la calidad de esa democracia que debemos defender.

Entre los temas a los que se refirió de manera muy general, está el tema de la salud, en el cual se recomienda un aumento sustancial del presupuesto para la construcción del Hospital Oncológico.

Asimismo, en el tema energético solo menciona que se deben buscar soluciones sostenibles que ayuden a hacer frente a los retos del siglo XXI. En ambas recomendaciones no se hace una puntualización sobre los pasos a seguir o las acciones concretas a realizarse y en qué tiempo.

De igual forma, se refiere a la necesidad de construir puentes sobre los ríos Tuira y Chucunaque como medida para lograr una conectividad, integración y oportunidades de desarrollo y crecimiento para la provincia de Darién. Esto es muy positivo, pero nuevamente en forma de ideas muy generales y sin sustento del cómo y a través de que instituciones y recursos se realizarían dichas obras de infraestructura.

Es preciso comentar que, el último trimestre del año 2023 fue convulso en nuestro país por el tema minero, sin embargo, el diputado Vargas, en ningún momento lo menciona, ni el polémico proyecto de ley 406, aprobado en la Asamblea Nacional en tercer debate el 20 de octubre de 2023, sobre el contrato de concesión minera, celebrado entre el Estado y la sociedad Minera Panamá S.A.

Esto en virtud de la relevancia que tuvo para todo el país y los cambios y transformaciones políticas, económicas y sociales que se generan en relación al cierre de la mina, un posible arbitraje internacional y los miles de trabajadores y trabajadoras, que pierden sus empleos al cancelarse las operaciones de la empresa, a partir de la sentencia de la CSJ del 28 de noviembre de 2023.

Por lo delicado de los temas que se desprenden de la crisis minera, considero que el momento era propicio para hacer mención en su discurso de alguna estrategia para hacerle frente este problema y ante el inminente cambio en la Asamblea a escasos meses de las elecciones.

En relación al tema electoral comenta que las elecciones se constituyen en pilar fundamental de la democracia y que en ello el TE debe continuar cumpliendo con su rol.

En esta parte no profundiza en su idea sobre el rol de los candidatos, de la Asamblea en la aprobación de leyes que fortalecen el rol del TE, ni las reglas de los procesos electorales.

Finaliza su discurso refiriéndose al problema del agua, como un tema vital para el desarrollo sostenible, mencionando que, para abordarlo, se recomienda la instalación de comisiones especiales para analizar en primer lugar la situación actual, identificar las áreas críticas que requieren atención inmediata, así como la elaboración de las estrategias efectivas para una gestión sostenible de este recurso.

Como comentario final en su discurso el diputado Jaime Vargas a diferencia de los presidentes que le precedieron no adelantó mayores detalles acerca de proyectos de ley en concreto y lo que queda pendiente, solo convocó a sus colegas a continuar trabajando en unidad a lo interno de ese órgano del Estado, como garantía de un futuro mejor para nuestro país.

En la revisión de su discurso no fue posible identificar en el fondo, la referencia a las otras categorías planteadas en esta investigación:

relación con otros poderes del Estado, derechos políticos-electorales y representación política.

Y en el caso específico de la participación política de las mujeres, no realiza referencia alguna a este tema, ya sea en propuesta de algún proyecto de ley o situación específica a ser revisada durante este período.

4.6. El quinquenio 2024-2029 inicia bajo la dirección de una mujer

4.6.1. Características generales

El discurso de la diputada Dana Castañeda se caracteriza por utilizar un lenguaje bastante sencillo. Consta de un total 1,738 palabras, de las cuales se destacan como las más utilizadas: Asamblea, política, democracia y población.

Se dirige a sus colegas diputados y diputadas para indicarles que se necesita trabajar en los consensos, utilizando el debate y el diálogo para mejorar la comunicación entre todos, trabajar para sacar adelante al país y cambiar la mala percepción que mantiene a la ciudadanía frente a la labor del primer Órgano del Estado.

A través de este discurso la presidenta Dana Castañeda insta a un nuevo período de la Asamblea, caracterizado en primer lugar por el hecho de que a pesar de no ocupar en número la mitad de las curules del hemiciclo legislativo, hay una oportunidad para colocar en la agenda los principales temas de interés para las mujeres y la sociedad en su conjunto.

4.6.2. La representatividad femenina en la Asamblea Nacional

Como se menciona con anterioridad, las diputadas electas solo representan el 21% de las curules de la Asamblea. De este grupo de

15 diputadas, 6 fueron electas por libre postulación y 9 por partidos políticos. En cuanto a los circuitos electorales donde fueron electas, se destaca la presencia de mujeres en provincias en las que no se elegía mujeres recientemente, es el caso de la provincia de Coclé, donde resulta electa la diputada presidenta de la Asamblea. Mientras que, a pesar de la debacle electoral sufrida por el partido más grande del país con bases territoriales muy arraigadas, por segundo período consecutivo en la Comarca Guna Yala, resulta electa una mujer, la diputada Flor Brenes por el partido PRD.

En relación a la distribución de las diputadas de partidos y libre postulación, se destaca que son mayoría en el distrito de San Miguelito y en la provincia de Panamá Oeste, donde las mujeres se presentan como una opción política viable. Se eligen para este período, 4 diputadas en Panamá Oeste (circuitos 13-1 y 13-4) por distintos partidos políticos; mientras que en el Distrito de San Miguelito (circuito 8-2), se eligen 2, pero por la libre postulación. En las demás provincias, se logra al menos una curul, es el caso de las provincias de Colón, Veraguas y Chiriquí. En Panamá, se logran 3 curules, de las cuales 2 son por la libre postulación y una curul por partidos.

4.6.3. Las propuestas en el discurso y los retos actuales de la mujer en la política

La presidenta Castañeda, es la tercera mujer en la historia en ocupar el cargo de presidenta de la junta directiva de la Asamblea Nacional. En su discurso se refirió a que hace 79 años se eligieron en nuestro país a las primeras diputadas panameñas: Esther Neira, oriunda de la provincia de Coclé, y Gumersinda Páez, por lo que se comprometía a propiciar la discusión de leyes con la finalidad de que se adopten políticas públicas y económicas que mejoren las condiciones de vida de las mujeres en el aspecto familiar, laboral y profesional.

También destacó en su discurso que existe desconfianza de la población en las instituciones públicas. Por lo que se requiere trabajar buscando los consensos necesarios en los temas prioritarios para el país:

- Reformas al presupuesto de la Asamblea, lo que depende de la revisión de los renglones de gasto en planilla, viáticos, alimentación, entre otros. En relación a esta propuesta, agrega que los fondos de este presupuesto sean destinados al Hospital Oncológico.
- Reformas al régimen orgánico de la Asamblea.
- Invita a los presidentes de los otros dos Órganos del Estados a trabajar en conjunto, respetando las competencias de cada uno y manteniendo el equilibrio constitucional.
- También propone potenciar la interacción con la ciudadanía, a través de la mejora de los mecanismos de participación, utilizando las herramientas de la tecnología de información y comunicación, así como las redes sociales.

Por último, indica que es necesario trabajar en la reactivación económica del país, a través de las leyes que permitan atraer la inversión nacional e internacional.

Se desprende del análisis de este discurso que, siendo el primero para este período, muy poco da cuenta de metas y logros que se espera poder alcanzar, sin embargo, retoma algunos temas que quedaron pendientes del quinquenio anterior como es la reforma al reglamento interno de la Asamblea. También menciona la importancia de las políticas públicas que se requiere para el real avance de las mujeres en algunos ámbitos, a pesar de que no menciona en específico una política o un tema que impulsaría en su calidad de presidenta de este primer Órgano del Estado.

V. Conclusiones

El análisis discursivo es una herramienta que ofrece varias posibilidades para conocer las formas de pensamiento, las intenciones y objetivos por los que el discurso es emitido, y cuál es el efecto que desea causar en su audiencia. Luego, el contraste de esa información con la realidad se constituye en una forma de verla a través del contenido del discurso, encontrando algunas similitudes, pero también discordancias entre lo que se dice y se logra concretar, sobre todo en escenarios donde afloran diferentes voces, posiciones políticas y los problemas sociales muchas veces no permiten diálogos abiertos y participativos entre los diferentes actores y sectores de la comunidad política, económica y social.

Las características de cada discurso nos permiten identificar temas relevantes y conocer la prioridad con la que estos se tratan en cada coyuntura social y política, o cuánto consenso hubo ante la posibilidad de proponer un proyecto que redundara en una política pública con las herramientas para abordar con efectividad una problemática, lo que pasa por la construcción de una institucionalidad pública pero también política.

Este proyecto es una herramienta útil de investigación que, bien canalizada podría servir de base para estudios de casos a lo interno de la Asamblea y extenderse a otros actores políticos y sociales, a fin de generar debates públicos abiertos y participativos.

En el momento preelectoral, el discurso sobre la participación política de las mujeres fue insuficiente a pesar de que se aprobaron algunos marcos legales importantes para las mujeres. Persiste la deuda social, política y partidista con este grupo social, y a su vez, son muchos los temas que se generan en Panamá y en el mundo que deben formar parte de los discursos y los debates en la Asamblea, con

proyección y capacidad de respuesta a los problemas estructurales del país y en el escenario global.

Se destaca el inicio de un nuevo quinquenio en el que se elige a una mujer para presidir la junta directiva de la Asamblea Nacional, lo que ya permite medir algún avance en las condiciones, en las que las mujeres diputadas ejercen el cargo. La presidencia de la Asamblea ha sido un cargo que históricamente no han ocupado las mujeres, ha sido limitado su acceso por lo que representa otro hito, para la representación de las mujeres en una posición de relevancia para la toma de decisiones.

Referencias

- Adames, C. (2021). Discurso 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). *Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional* (pp. 245-253). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- (2022). Discurso del 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). *Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional* (pp. 254-265). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- Benjamín, R. (2020). *La política en el Discurso: Construcciones discursivas de las élites políticas panameñas en la posinvasión*. Tribunal Electoral. <https://rinedtep.edu.pa/handle/001/148>
- Beytía, J., y Chavarría, D. (2022). *Compendio de Discursos pronunciados por los Presidentes de la Asamblea Nacional 2000-2022*. Panamá: Asamblea Nacional.
- Castañeda, D. (2024). Discurso de 1 de julio, Presidenta de la Asamblea Nacional 2024-2025. En Acta de instalación de la Asamblea Nacional y toma de posesión del Presidente de la República para

- el período constitucional 2024-2029, correspondiente al 1 de julio de 2024, pp. 34-37. Asamblea Nacional. <https://legispan.asamblea.gob.pa/records/a54ee0ef-2c1a-4a06-ac10-2ba80f51afa9>
- Castillero, M. (2019). Discurso 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional 2019-2020. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 227-231). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- (2020). Discurso del 1 de julio, Presidente de la Asamblea Nacional. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 233-237). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- (2021). Discurso del 1 de julio, Presidente saliente de la Asamblea Nacional. En Beitia, Jaime y Chavaría, Deida (2022). Compendio de discursos pronunciados por los presidentes de la Asamblea Nacional (pp. 238-243). Panamá: Ed. Asamblea Nacional, 2000 – 2022.
- Democráticos, I. d. (2020). *Áreas, líneas y protocolo de investigación*. Panamá: Tribunal Electoral.
- Díaz Bravo, E. (2012). Desarrollo histórico del Principio de Separación de Poderes. *Revista de Derecho*, 38, pp. 240-270. <https://www.redalyc.org/pdf/851/85124997008.pdf>
- Dijk, T. A. (2000). *El Discurso como Interacción Social*. Barcelona: Gedisa. Electra, T. (s.f.).
- González, J. (6 de mayo de 2019). *Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica*. <https://www.celag.org/elecciones-en-panama-ajustado-triunfo-cortizo/>
- Hoyos, A. (2022). Las Reformas Constitucionales de 2019: Lecciones de un intento fallido y superación de una década de desencanto. *Revista Ratio Legis*, 1(1), pp. 41-52. <https://doi.org/10.61311/2953-2965.60>

- Humanos, I. I. (2018). *Diccionario Electoral tomo II*. San José: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Instituto de Estudios Democráticos (2020). Áreas, Líneas y Protocolo de Investigación del Instituto de Estudios Democráticos. Tribunal Electoral.
- <https://rinedtep.edu.pa/handle/001/116>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017). Diccionario Electoral
- Krippendorff, K. (1997). *Metodología y Análisis de Contenido*. Barcelona: Paidós.
- Nevache, C. (2022). Las cinco crisis de Panamá. <https://cieps.org.pa/las-cinco-crisis-de-panama/>
- Raigada, J. L. (2002). Epistemología, metodología y técnicas de análisis de contenido. *Estudios de Sociolingüística*, 1-42.
- Tribunal Electoral de Panamá, PNUD, ONU Mujeres, IDEA Internacional (2021). *Diagnóstico Atenea: Mujeres Panameñas en la Ruta hacia la Paridad Política*. <https://rinedtep.edu.pa/handle/001/462>
- Van Dijk, T. (2000). El discurso como interacción social. Editorial Gedisa.
- Vargas, J. (2023). Palabras por honorable diputado Jaime Vargas presidente de la Asamblea Nacional. En Acta de la sesión de instalación de la Asamblea Nacional en la primera legislatura del quinto período de sesiones ordinarias del período constitucional 2019-2024, correspondiente al 1 de julio de 2023, pp. 25-27. Asamblea Nacional. <https://legispan.asamblea.gob.pa/records/a05a9f8f-5189-479f-bbdc-4e87021ad302>